



بسم الله وبعد: تم الرفع بحمد الله من طرف بن عيسى  
ق متخرج من جامعة المدية سنة 2007

للتواصل وطلب المذكرات :

بريد الإلكتروني : [benaissa.inf@gmail.com](mailto:benaissa.inf@gmail.com)

MSN : [benaissa.inf@hotmail.com](mailto:benaissa.inf@hotmail.com)

Skype :benaissa20082

هاتف : 0771087969

دعاة صالحة بظاهر الغيب....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة

كلية الحقوق

العنوان:

المركز القانوني للوالى

في النظام الإداري الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

فرع: المؤسسات السياسية والإدارية

تحت إشراف الدكتور:

زغداوي محمد

إعداد الطالب:

بلفتحي عبد الهاדי

أعضاء لجنة المناقشة

أ. د. موسى زهية      أستاذ التعليم العالي      جامعة منتوري قسنطينة      رئيسا

أ. د. زغداوي محمد      أستاذ التعليم العالي      جامعة منتوري قسنطينة      مشرفا و مقررا

أ. د. حسنة عبد الحميد      أستاذ التعليم العالي      جامعة منتوري قسنطينة      عضوا

السنة الجامعية 2010/2011

## شـكـر وتقـدير

أتقدم بالشكر الجزييل في المقام الأول إلى أستاذى الدكتور

**محمد زنداوى**

الذى أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحله بسعة صدر وطول نفس ولم يدخل على بأفكاره النيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته المادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم المؤطر الفاضل الذي بعث في روح موضوعية البحث والاكتشاف .

فله مني كل الشكر والعرفان

كما أتوجه بالشكر إلى الأستاذة الدكتور **ذهية موسى** التي قبلت عضوية لجنة المناقشة وترؤسها رغم مشاغلها الكثيرة وعلى كل مساعداتها وحسن استقبالها.

فلها مني كل التقدير والاحترام.

وإلى أستاذنا الفاضل الأستاذ الدكتور **معبد الحميد حسنة** لمشاركته في لجنة المناقشة وعلى جهده

المبذول

فله مني جميل الامتنان

## الإهداء

إلى من لا ينكر فضلهم إلا جاحد جاهم إلى من انتظرا بناحبي طويلاً إلى من وقفوا معى  
دوماً إلى من شربت من نبع حنائهم ونعمت بمحسن تربيتهم إلى أبواب العزيزين أطال الله  
عمرهما وأدام صحتهما.

إلى كل إخوتي من نور الدين إلى سهيلة دون تمييز ولا استثناء.

إلى زملاء الدراسة من الابتدائي إلى الدراسات العليا.

إلى أصدقائي محمد، عبد الحكيم، ياسين، لزهر، بدر، نور الدين، عياش وباديس.

إلى كل أعمامي وأخواتي وبنائهما.

إلى كل من ساهم من بعيد أو قريب في هذا الجهد خاصة: ياسين ومراد وعادل.

إلى الأستاذة العزيزة حلاجة مسعودية.

إلى كل هؤلاء أهدي العمل المتواضع.

## مقدمة

تمزج الجزائر كغيرها من الدول بين المركبة واللامركزية في تنظيمها الإداري، وبهذا الصدد فقد منحت للجماعات المحلية صلاحيات قانونية مهمة جعلتها في مركز يسمح لها بتلبية متطلبات العمل الإداري واحتياجات المواطن في حدود القدرة المالية لهذه الهيئات.

ونظراً لأهمية اللامركزية في الدول الحديثة، باعتبارها وسيلة قانونية تسمح بتطوير هياكلها بما يضمن إشراك السكان في التسيير الإداري لتحقيق تنمية متوازنة ومن ثم فإنه يلاحظ من خلال الدساتير المتعاقبة<sup>(1)</sup> الحرص على النص في صلب أحكامها على الاستناد في بناء الدولة على هذه الوسيلة.

ومعلوم أن نظام اللامركزية يؤسس على وجود نوع من التمايز بين اختصاصات وطنية تؤول للسلطة المركزية ليتم تسييرها والتحكم بها بشكل عام على كامل الدولة، وبين اختصاصات محددة ذات طابع محلي تؤول للجماعات المحلية باختلاف درجاتها يتم النظر فيها على هذا المستوى.

إن اللامركزية تقوم على فكرة الاستقلالية بمفهوميها المالي والإداري، ورغم تباين موقف الفقه الإداري بخصوص الوسيلة القانونية الواجب إتباعها لتحقيق هذه الاستقلالية بين تيارين أساسيين<sup>(2)</sup>: الأول مؤيد للانتخاب والثاني رافضاً لأن يكون الانتخاب وحده هو السبيل لتحقيق الاستقلالية التي في نظره قد تتحقق بالانتخاب أو بالتعيين أو بالجمع بينهما لأن كل من الانتخاب والتعيين يشكلان وسائل لبلوغ هدف الاستقلالية. ولأن القول بأن الانتخاب أو التعيين هما اللذان يضمانان هذه الاستقلالية من شأنه أن يوقعنا في الخلط بين الوسيلة المتبعة لتحقيق الاستقلالية مع المهد المراد الوصول إليه والمتمثل في الاستقلالية وبالرجوع إلى أحكام كل من قانون البلدية وقانون الولاية فإن المشرع الجزائري اعتمد على مبدأ الانتخاب في تشكيل أجهزة البلدية (من هيئة تداولية وهيئة تنفيذية) في حين جمع بين الانتخاب (هيئة مداولة) ممثلة في المجلس الشعبي الولائي

(1)- انظر على سبيل المثال المادة 15 من دستور 28 نوفمبر 1996 التي تنص على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"

(2)- انظر: عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص.151 و 152

الم منتخب والتعيين(هيئة تنفيذية) ممثلة في الوالي، إلا أنه منح لسلطة عدم التركيز ممثلة في الوالي تحديداً صلاحيات كبيرة على المستوى المحلي، وهو ما يبرز لنا وجهاً آخر لتدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية عن طريق ممثلها في الإقليم (الوالى) بواسطة تقنية قانونية أخرى(الوصاية الإدارية) بما يظهر عدم تخلّي السلطة المركزية عن بسط هيمنتها ونفوذها على الأشخاص اللامركزية معتمدة في سبيل ذلك على مثيلين لها (الولاة) الذين أُسندت لهم مهام التسيير الفعلى.

من خلال هذا العرض تبدو أهمية دور الوالي في النظام الإداري باعتباره يشكل وسيلة للاتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة والولاية والبلديات المكونة لها من جهة أخرى، مما يجعلها في معظم شؤونها لصيقة بالسلطة المركزية، إن هذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة العامة في البلد وتكرисاً لمبدأ عدم تجزئة السلطة، بالإشراف على تسيير هذه الأقاليم عبر هذه الحلقة (الوالى) دون المساس بمبدأ الاستقلالية في التسيير واتخاذ القرار، غير أن هذا الازدواج في مهام الوالي المركزية منها واللامركزية قد يخلق التداخل بين هاتين الصفتين وهو ما قد يمس بسير الجماعات المحلية بصورة مستقلة، ويخلق نوع من التعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية. ويزداد هذا الغموض في ظل الأوضاع السياسية الناجمة عن دستور 1989 وانعكاساته على الجماعات المحلية من خلال التعديلات التي أدخلت على كل من قانون البلدية<sup>(1)</sup> وقانون الولاية<sup>(2)</sup> إذ غالباً ما يحدث وجود اختلاف بين التشكيلات السياسية المشكّلة للحكومة (السلطة المركزية) وتلك الفائزه بالانتخاب على المستوى المحلي، وهذا ما يضفي على موضوع الوالي أهمية بالغة من حيث هو منصب له أثر كبير باعتباره يشكل أحد أركان تفويض السياسة التنموية للدولة.

إن هذا الوضع يخلق لا محالة أثراً أكيدة على التسيير. بمستوييه المحلي و المركزي ولمعرفة آثار هذا التداخل نرى ضرورة تحديد صلاحيات الوالي، وبيان طبيعتها القانونية للوقوف على مدى اتساع أو ضيق هذه الصلاحيات على ضوء النصوص القانونية التي تعطي هذه الصلاحيات، خاصة مع الجدل القانوني الذي ساير هذا الموضوع في جميع المراحل التي طالت تعديل قوانين الإدارة

---

(1)- قانون رقم 90-08 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.

(2)- قانون رقم 90-09 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.

المحلية. من ضرورة تقوية نظام اللامركرية بما يؤدي إلى التخفيف من تدخل الوالي في الحياة المحلية وهو الإنشغال الذي لازال مطروحا الآن مع الإصلاحات المزمع إدخالها على قوانين الإدارة المحلية.

ومن هذا المنطلق فإن المركز القانوني للوالي في النظام الإداري يتضمن دراسة مجموعة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بوضعيته القانونية من تعيين وانتهاء مهام وصلاحيات وكذلك مكانة الوالي داخل الهيئة التي يشرف على إدارتها، والدور الذي يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالي.

ومن ثمة فإن الأسباب التي دفعتني إلى البحث في هذا الموضوع تتلخص في أسباب نظرية وعملية:

أما الأسباب النظرية فتكمّن في محاولة إجلاء دور الوالي في الحياة المؤسساتية للدولة من وهو موضوع أثار وما يزال يثير فضول كثير من الباحثين والدارسين

أما الأسباب العملية فتتمثل في تلبية النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي لأن موضوع منصب الوالي لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل و الموضع التي تسنى لنا الإطلاع عليها تنظر إلى منصب الوالي من زوايا جزئية(ضيقـة) بحيث تفتقد للشمولية و الحداثة. بالإضافة إلى ذلك نحاول من خلال هذا البحث الكشف عما قد تشيره النصوص القانونية والتنظيمية من إشكالات و محاولة تحليلها حسب اجتهادات فقهاء القانون الإداري الجزائري، وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن المركز القانوني للوالي ودوره في الحالات الإدارية المختلفة، محاولين الوقوف على نقاط القوة والضعف ميزتين مزايا وعيوب النظام الإداري من خلال منصب الوالي إيماناً منا بأن تطور المؤسسات القانونية وتحسين عملها لا يتم إلا بناءً على المعايير التي تبرز جوانب الضعف والقوة، علينا من خلال هذا البحث - الذي رغم علمنا أنه لا يرقى إلى مستوى الكمال - تقديم بعض الإجابات على بعض التساؤلات، وإعطاء حلول موضوعية لبعض المسائل القانونية التي أثارت جدلاً ولا تزال ما يعود بالفائدة على المشرع والدارسين، خصوصاً في هذا الظرف الذي يشهد احتدام النقاش حول مسألة تعديل قوانين الإدارة المحلية.

غير أن هذا الطموح اصطدم بجملة من العرقيـل والمعوقات التي لا شك أنها تؤثر بشكل أو بأخر على القيمة العلمية لهذا البحث نذكر منها على الخصوص:

انعدام الدراسات القانونية المتعلقة بموضوع الوالي، وندرة البحوث التي تتناول التنظيم القانوني الخاص بالإدارة المحلية للدولة وكذا النظام الإداري الجزائري عموما.

قلة المراجع الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، وعمومية المعالجة القانونية للبعض منها، الأمر الذي يجعلها ذاتفائدة محدودة لا تساهمن في تطوير المنظومة القانونية القائمة. الفائدة يؤثر سلبا على إحاطة الطلبة والباحثين من رجال القانون على مختلف التعديلات وطبيعتها التي تتعرض لها الجماعات الإقليمية من جهة، والتقلبات التي تمس التنظيم الإداري ، من جهة ثانية هذه التعديلات لها انعكاسات على المبادئ المعهود بها في القانون الإداري الجزائري.

ناهيك عن قلة الملتقيات والأيام الدراسية التي تعنى بالتنظيم والتسيير الإداريين، وعدم افتتاح المؤسسات والإداريات العمومية على الجمهور والباحثين خاصة وعدم تمكينهم من الملفات و القرارات بحجة سريتها.

وإذا تفحصنا النصوص القانوني المتعلقة بالوالى من جهة، وذلك الذي يختص تنظيم وسير الإدارة (الولاية) التي يشرف عليها من جهة أخرى، مع مراعاة طبيعة التحول الذى عرفه التنظيم الإداري، نطرح الإشكالية الآتية:

**ما هي مكانة الوالى من خلال الهيئة التي يشرف على إدارتها، ومن خلال الدور الذى يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالى ؟**

ولدراسة هذا الموضوع اعتمد أساسا على مناهج وأدوات بحث مناسبة للإجابة على مختلف التساؤلات التي تشيرها الإشكالية حيث اعتمدنا على وجه المخصوص على:

المنهج الوصفي التحليلي: و هذا لجمع وتقديم مختلف المعلومات، والمعطيات لتحديد طبيعة المركز القانوني للوالى و نوعية ومكانة المنصب الذى يشغله بشرح مضامين، وفحوى مختلف النصوص القانونية المؤطرة له.

المنهج المقارن: اعتمدنا عليه في مقارنة المركز القانوني في الجزائر مع بعض الأنظمة الإدارية المقارنة، كأنظمة المغرب العربي وفرنسا.

ومن بين أدوات البحث التي اعتمدنا عليها أسلوب تحليل المضمون لاستقراء وتحليل مختلف الوثائق والنصوص القانونية والملاحظة من خلال الانتقال والمعاينة الميدانية لمختلف أجهزة الإدارة العامة للولاية. هذا ما أدى إلى التقليل من الصعوبات التي واجهتنا في إتمام هذا البحث المتواضع.

وللإجابة على كل هذه التساؤلات المطروحة ارتأيت تقسيم هذا العمل إلى فصلين أساسين الفصل الأول : خصصته لدراسة الإطار القانوني الذي يحدد طريقة تعينه وانتهاء مهامه وواجباته وحقوقه، وهو الإطار القانوني الذي يخضع له الموظف السامي على العموم لأن مختلف النصوص تضمنه في قائمة الموظفين الذين يشغلون وظائف عليا في الدولة.

والفصل الثاني: تطرق فيه إلى المهام المسندة للوالي من خلال المعالجة القانونية لها وصعوبتها، ثم من خلال مدى تأثير تلك السلطات والصلاحيات على المركز القانوني الذي يتمتع به.



## **الفصل الأول**

### **المركز الوظيفي للوالى**

يعتبر الوالى الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي، ؛الذى نص الدستور على تعيينه بمحض مراسيم رئاسى دون التقيد بشرط الاستشارة القبلية كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية، إلا أن الدستور لم يمكنه من قاعدة دستورية متينة.

وسنحاول دراسة المركز الوظيفي للوالى في المباحث الآتية:

**المبحث الأول: تعيين الوالى**

**المبحث الثاني: انتهاء مهام الوالى**

**المبحث الثالث: حقوق وواجبات الوالى**

### المبحث الأول: تعيين الوالى وشروطه

يخضع تعيين الولاة لأسس وضوابط قانونية محددة بعضها موجود في الدستور والبعض الآخر في التنظيم<sup>(1)</sup>، ونظراً لأهمية الدور المنوط بالوالى، ومركزه الحساس، فقد تأكد الاختصاص الأصلي غير القابل للتغويض<sup>(2)</sup> لرئيس الجمهورية بتعيين الولاة وذلك بموجب المادة 78 فقرة 9 من دستور 1996. وستتعرف من خلال هذا البحث على الفئات التي يعين منها الولاة(المطلب الأول) والسلطة التقديرية لجهة التعيين(المطلب الثاني) والشروط الواجب توفرها أثناء التعيين(المبحث الثالث)

#### المطلب الأول: الفئات التي يعين منها الولاة:

إن منصب الوالى ليس منصباً عادياً يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، إنه منصب سياسي وإداري يعتبر نوعياً لا يمكن توليه إلا لموظف سامي متوفراً فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، فلا يمكن أن يتولى منصب الوالى إلا من كان ضمن فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليها لها نفس نمط طبيعة وظيفة الوالى بالنظر إلى أحكام المادة 13 من المرسوم 230/90 المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا في الإدارة المحلية، حيث أنها رتبت الفئات التي يعين منها الولاة حسب الأهمية، فالفئة الأولى هي فئة الأمناء العامون للولايات، والثانية فئة رؤساء الدوائر أما الفئة الثالثة والتي لا يمكن تصنيفها إلا ضمن فئة خارجية والتي حددت نسبة التعيين منها بـ 5 بالمائة وهي من خارج هذين السلكين وتعيين من الطبقة السياسية أو العسكرية للدولة. ولا يختلف التشريع الجزائري في هذا المجال مع التشريع الفرنسي إلا فيما

---

(1)- المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج رقم 31

(2)- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في: 19/10/1999 يجدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في: 1999/10/31

يخص فئة الأمناء العامون عندنا ففي فرنسا<sup>(1)</sup> ينص المرسوم رقم 805 المؤرخ في 29 جويلية 1964 والمعدل في 1982/12/23 و1988/01/20 على أن التعين يكون بمرسوم رئاسي باقتراح من الوزير الأول ووزير الداخلية، وذلك تطبيقاً للفقرة 3 من المادة 13 من دستور 1958 ويكون التعين من الفئات التالية :

— رؤساء الدوائر.

— أو المديرين المدنيين خارج الفئة.

— أو أي موظف أو غير موظف.(في حدود معينة)

إن هذا التشابه يجد مبرره الأساسي في الإرث التاريخي الذي يميز نظام الوالي عندنا المتأثر أساساً بالمحافظ الفرنسي، وسنحاول التطرق لمختلف الفئات التي ينتقى منها الولاية في الفروع التالية:

### الفرع الأول: الفئة العادية:

الفئة العادية والتي تعتبر الأنسب لتولي منصب الوالي هي فئة الأمناء العامون للولايات التي نصت المادة 13 من المرسوم 230/90 على أهلية تولي منصب الوالي وذلك اعتباراً لعدة خصوصيات وللدور الذي يلعبونه في مساعدة الولاية في تسخير شؤون الولاية ومدى اضطلاعهم بالمسؤوليات القانونية المكلفين بها بالإضافة إلى الصالحيات التي يكونوا مارسوها بمناسبة تقويض السلطة الذي يعهد به الولاية لهم لأنهم أقرب الأعوان إليهم.

---

(1)-J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ;Dalloz ,Paris,1996 :P88

فما هي الأمانة العامة و ما هي مختلف الصالحيات،و المهام التي يتولاها الأمين العام للولاية حتى يكون منصبه من الأهمية بمكان،حيث يسمح له بتولي منصب والي فيما بعد ؟

الأمانة العامة للولاية جهاز يتكون من مصالح غير تقنية مهمتها الحقيقة السهر على حسن تنظيم عمل الوالي وتضمن المناوبة والقيام بأعمال البحث كما يمكن لمصالح الأمانة العامة اتخاذ قرارات تخص تدابير محددة ملزمة لباقي مصالح الولاية ومن بين أمثلة ذلك التدابير الخاصة بالتحطيط وتسخير الموارد البشرية والتسيير المالي<sup>(1)</sup>..

إذا كان الأمين العام للولاية يضطلع بهذه المهام المخولة له قانونيا فإنه يصبح كفؤا وأهلا لأن يكون قادرا على الجلوس في مقعد الوالي، فالوالى لا يضمن تسخير الإدارة العامة للولاية إلا عن طريق الأمانة العامة للولاية التي وزيادة على ما أسلفنا مكلفة بتسخير المصالح المشتركة لإدارات الدولة التي تتعلق بتسخير الموارد بالإضافة لدورها في التنسيق والتنظيم فالأمانة العامة تشكل حجر الأساس في الإدارة العامة للولاية .

يقوم الأمين العام للولاية بخلق التعاون بين مختلف المصالح ويكتبه توزيع الأعباء الإدارية والمالية وتنظيمها حسب المتطلبات ومحاط الأعباء<sup>(2)</sup>.

وت تكون الأمانة العامة من المديريات التالية:

**1) مديرية الميزانية والعمليات المالية:**تضطلع هذه المديرية بمهام المحاسبة والصفقات. العمومية والإحصاء والأرصدة المالية:

**2) مديرية الوسائل والتجهيز:** وهي بدورها تتکفل بالمصالح التالية:

---

(1)- Lahcène s: L'organisation et le fonctionnement de la Wilaya , l'exemple d'une moyenne Wilaya, éd : E.N.A.G, Alger, 1998, P.223

(2)نظر : المواد 5، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 جريدة رسمية رقم 31

الوسائل والتجهيزات العقارية.

حضرية السيارات.

العمرات، الإدارات و الأموال العقارية.

### **3) مديرية الموارد البشرية والتنظيم:** ويدخل ضمن صلاحياتها التكفل بالموارد

البشرية: الموارد التقنية: وكذلك العمال والإحصائيات والتنظيم والمناهج.

والأمين العام للولاية هو الذي يوكّل لهذه المديريات أعمالها ويتابع مختلف أنشطتها داخل الولاية. فبحكم المركز الذي يشغله في الإدارة العامة للولاية يصبح الأمين العام للولاية أعرف موظف بالشؤون الإدارية للولاية فهو يشارك في تحديد السياسة العامة للولاية والأهداف والبرامج ويشارك في إعداد الميزانية ونتيجة لذلك فهو يعرف حالة الولاية والحلول والقرارات الواجب اتخاذها للتحكم في تطوير القطاعات المختلفة ومحاباة المشاكل التي توجد في الولاية.

الأمين العام للولاية مكلف أيضاً بأن ينقل إلى الوالي الوضع السائد داخل إدارة الولاية وكل التغيرات الطارئة والتدعيمات والتقسيمات أو الإلت hakatat التي تمت.

إذن مما تقدم يتبيّن مدى الكفاءة التي يتمتع بها الأمين العام للولاية من الناحية الإدارية وأن القانون وضع قائمة الفئات التي يجب على الحكومة أن تعين منها الولاية. فالاختيار من هذه الفئة موضوعي جداً نظراً كما قلنا للمهام التي يمارسها الأمناء العاملون من قبل والتي تسمح لهم بالاضطلاع والقدرة على تسيير الشؤون العامة للولاية وليس الإدارة العامة للولاية فقط، كما هو مقرر في المراسيم التي تحدد واجباتهم الأساسية.

### **الفرع الثاني: الفئة شبه العادية: إن الفئة شبه العادية كما**

جاء في أحکام المادة 13 من المرسوم 230/90 هي فئة رؤساء الدوائر رئيس الدائرة إطار مؤهل لتولي منصب والي بالنظر لتشابه المسؤوليات و المهام الوظيفية لكلا المنصبين من ناحية التسيير وصوره و أبعاده المختلفة. وهذا من بين الأسباب التي تقف وراء اختيار

فعة رؤساء الدوائر لتولي منصب والي و هل ذلك يعود لعامل الخبرة والتجربة التي اكتسبها رؤساء الدوائر من خلال إشرافهم على الدائرة.

رئيس الدائرة يعين على رأسها بوجوب مرسوم تنفيذى بناءاً على اقتراح وزير الداخلية وهو يساعد الوالى في القيام بصلاحياته كممثل للدولة في بلديتين أو أكثر طبقاً للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 90 / 230 .

ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام أو مجلس تقني يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة.

ويكون رئيس الدائرة في ممارسة مهامه خاضعاً للسلطة الرئاسية للوالى كما تثبته النصوص القانونية و تؤكده قرارات القضاء<sup>(1)</sup>.

أما في فرنسا فيعين ورؤساء الدوائر (sous-préfets). مرسوم رئاسي من بين:  
— إما من بين المدراء المدنيين لوزارة الداخلية (أي من منخرطي المدرسة الوطنية للإدارة.

— أو من بين الحائزين على منصب المستوى الثاني من التعليم العالي) أو من بين الضباط.

— أو من بين المدراء المدنيين للمحافظة.

نفس الشيء تقريباً في الجزائر يتم تعيين رؤساء الدوائر من بين متخرجي المدرسة العليا للإدارة والأمناء العامون للدوائر.

---

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

ويبدو من خلال ما تقدم أن رئيس الدائرة لديه مكانة متميزة رغم أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إلا أنه ندب لرئاستها موظف سامي يتمتع بتكوين عال والقول أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يعني أنها لا قيمة لها فهي تتوسط البلدية والولاية، وتتكلف بانشغالات المصالح الإدارية للدولة داخل البلدية، كما تعد أيضا وصفا لعدم التركيز الإداري.

كما أن رؤساء الدوائر لا يمكنهم تشكيل نقابات والانتساب لنقابات قائمة لما يتنافى مع طبيعة المنصب النوعي الذي يتولونه.

في حالة المتابعة التأدية فمن حقهم تشكيل ملف دفاع ولا يمكنهم التدخل أمام المجلس التأديبي

إذن ففترة رؤساء الدوائر تحملت المسؤلية وتكيفت مع منصب و مركز مهم في الإدارة الإقليمية وهي الأكثر استعدادا لتولي منصب أهم وأسمى يحتاج إلى التكوين العلمي و العملي.

واختيار الفئة الأقرب إلى منصب الوالي ليس بالأمر الهين لأنه محاط بمجموعة لا يستهان بها من الموظفين الأكفاء في إدارة الولاية كمدراء المديريات ورؤساء المصالح والمكاتب. ففترة رؤساء الدوائر هي الفئة العادلة من المفروض التي يقرر القانون وضعها على رأس القائمة للالتحاق بمنصب الوالي.

ولا يمكن البث في أهمية منصب الوالي بين الأمين العام للولاية ورئيس الدائرة لأن التنظيم لم يفضل الفئة الأولى على الثانية وترك المجال مفتوحا لسلطة التعيين في تقدير من يصلح للمنصب من بين الفترين السابقتين.

**الفرع الثالث: الفئة غير العادية:** الفئة الثالثة التي نصت عليها المادة 13 من المرسوم 90/230 هي فئة خارجية لنص المادة على إمكانية التعيين خارج هذين السلكيين في حدود 5% لمنصب والي و كما هو الشأن

في فرنسا فإن التعين من هذه الفئة يكون محدوداً وبنسبة ضئيلة جداً تمارس بقيود وضوابط<sup>(1)</sup>.

تاريجياً لم يكن التعين في منصب والي يخضع لقيود الفئة، فلم تكن هناك فئات محددة سلفاً يمكن الرجوع إليها لغرض التعين منها، فللسلطة المخول لها قانونياً صلاحية التعين الحرية الكاملة في اختيار وتعيين من تشاء و هذا يعود في الأساس إلى طبيعة النظام السياسي السائد قبل دستور 1989 و الذي كان يقوم على وحدة الحزب و الدولة و الشرط الأهم في هذا النظام هو الالتزام الحزبي والولاء السياسي التام.

لا يعد النص على إمكانية التعين من هذه الفئة في نظرنا مساساً بمصداقية السلطة، لأن التعين يخضع لشروط موضوعية، وقانونية سنراها لاحقاً. والاعتماد على هذه الفئة قد تقليله ظروف سياسية وإدارية و الغرض منها إيجاد توازن في عملية اختيار الولاية بين ضرورة تعيين أشخاص من ذوي الخبرة السياسية التي تفرض على الحكومة تعيين بعض الولايات الذين توفر فيهم معايير سياسية معينة<sup>(2)</sup>. بخصوصية بعض الولايات من حيث التركيبة السكانية أو الجغرافية بالإضافة إلى الخصائص الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لكل منطقة و التي تقتضي أن يعين على رأسها مسؤولاً مهنياً على علم بهذه الخصوصيات، لأن هذا الأمر يساعد في معالجة المشاكل التي تعاني منها الولاية بسرعة، وفعالية مما يؤدي إلى كسب الولاية العام للدولة، وخدمة المصلحة العليا للوطن.

كما تعتبر المناصب العليا على غرار منصب والي وسيلة في يد السلطة المحاكمة لنقوية الولاء السياسي و إغراء الخصوم بمثل هذه المناصب للكف عن المعارضة و

---

<sup>(1)</sup> - J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ; OP.CIT, P.89

<sup>(2)</sup> - ميسوم سبيح: الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس، الجزائر المغرب منشورات: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبع الدستور التجارية، عمان، الأردن. 1985 ص 101.

الانخراط في العمل الحكومي، كما انه قد يكون نتيجة التحالفات كما هو الشأن حاليا في الجزائر في ظل التحالف الرئاسي، حيث أصبح التعيين في الوظائف العليا من إطارات أحزاب التحالف الرئاسي.

إلا انه لابد من مراعاة الجانب التكويني في اختيار مثل هؤلاء الولاة و تعينهم ،فلا بد من مراعاة مجموعات المهارات الفردية والإدارية والسياسية التي تلاؤم منصب الوالى والمعرفة التامة بشؤون الإدارة العامة للولاية وطبيعة النشاط الإداري الذي تقوم به والإحاطة بكل السلطات والصلاحيات الممنوحة للولاية في هذا المجال زيادة على الدور السياسي الذي يلعبه الوالى ودوره في قيادة عجلة التنمية بالولاية .

كما يرى جانب من الفقه أن التعيين قد يكون غرضه الخابة ولا يراعي الجانب الوظيفي والسياسي فينشأ قصور في أعمال الإدارة المحلية ويصبح من ا الولاية من لا يعرف الوظيفة التي يتولاها والمركز الذي يحوزه.ويرى جانب آخر من الفقه أنه لا ضير في الاستعانة بأشخاص من هذه الفتنة بشرط متابعة أعمالهم بدقة ومراقبة أحطائهم وتوجيههم إلى الإمساك بزمام وظائفهم وذلك لا يتأتى إلا بعد دورات تدريبية لهم على مستوى عال وضرورة أن تتصل موارد الدورات التكوينية بالقوانين وخاصة قوانين الإدارة المحلية وقانون الوظيفة العامة وتكوينهم في علم الإدارة العامة لجعلهم قادة حقيقين<sup>(1)</sup>.

إن اختيار الولاة يكون مراعيا لعلم الإدارة المركزية أو السلطة التنفيذية بصفة عامة إن الولاة لهم مركز هام في سلم التنظيم الإداري وان حسن اختيار الولاة ضرورة تملتها الظروف السياسية للدولة، فالرقابة التي تمارسها الأحزاب السياسية وأعضاء البرلمان وكذلك ما تظهره الصحافة من قصور في أعمال ومارسات بعض الولاية المشبوهة، كل هذه المعطيات تفرض على الرئيس تعيين من يلمس لديه رغبة العمل على تنفيذ برنامجه السياسي.

---

(1)- إبراهيم عبد العزيز شيخا: مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت طبعة 1983.

كما يرى جانب من كتاب القانون الإداري إن كل ما هو حسن يكون من الرئيس وكل ما هو سيء يكون من المرؤوس<sup>(1)</sup>.

ولا يمكن التسليم بأحقية أي فئة من الفئات المذكورة في المادة 13 من المرسوم 90/230 دون فئة أخرى وكان بإمكان المشرع إضافة فئات أخرى فهناك عدة طوائف من الموظفين يمكنها الاضطلاع بعمل هذه المسؤوليات ، فعلى سبيل المثال أجاز المشرع الفرنسي تعين الموظفين المدنيين للدولة الذين يثبتون تعليمي من المدى الثاني الجامعي (الماجستير) ورؤساء الدواوين الولاية إلا أن المشرع الجزائري استبعد رؤساء الدواوين و كأنهم لا تتوفر فيهم الاستعدادات اللازمة لتولي منصب والي رغم أن المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة بالولاية و هيأكلها ينص في مادته الثانية على انه:تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي:

–الكتابة العامة

–المفتشية العامة

–الديوان

–رئيس الدائرة

و ما أدل على جاء به المرسوم الرئاسي رقم 240/99 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة و تطبيقا للمادتين 77 و 78 من دستور 1996 حيث نصت المادة الثالثة منه على أن رؤساء دواوين الولاية يعينون بمرسوم رئاسي، ورغم ذلك لم يتم تعديل المرسوم رقم 90/230 السالف الذكر ليضاف رؤساء الدواوين و المفتشون العامون للولايات أيضا لأن ما يقال عن رؤساء الدواوين ينطبق عليهم.

---

(1) – ماجد راغب الخلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1998. ص. 99.

كما يتبادر إلى أذهاننا التساؤل عن الموظف الأصلح والأنسب من بين الأمناء العاملون للولايات و رؤساء الدوائر مع ملاحظة عدم تأثير الفئة الاستثنائية لأنها غير مؤثرة من حيث النسبة المئوية. وهنا يأتي دور الجهة المخولة بالتعيين لإجراء المفاضلة بين مختلف الملفات المعروضة أمامها وهذا الأمر هو الداعي لظهور ما يعرف في فقه القانون الإداري بالسلطة التقديرية لسلطة التعيين في اختيار من تشاء من الموظفين الذين توفر فيهم شروط الالتحاق بهذه الوظيفة.

### **المطلب الثاني: السلطة التقديرية في إجراءات التعيين:**

الجهة التي تختص بإجراء التعيين في منصب والي لديها السلطة التقديرية الالزمة لترجيح الشخص المناسب من بين المرشحين لهذا المنصب من ضمن الفئات التي ينص عليها القانون، و هذه السلطة التي تتمتع بها أصيلة تقررها القوانين والأعراف ولديها أسس و لكن لا بد من مزاولتها ومارستها في حدود ما يسمح به القانون.

#### **الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية:**

يقصد بالسلطة التقديرية للإدارة، حين يترك لها القانون مجالاً حرّاً للتقدير مثل الترخيص في العمل أو المنع من مزاولة مهنة معينة فيجوز للحكومة اختيار من تشاء من أعوانها ومن حقها أن تأخذ بعين الاعتبار الآراء السياسية أو غيرها كأن تختار الرجال دون النساء أو العكس. و بعبارة أخرى تتمتع السلطات الإدارية بقدر من حرية التصرف والملائمة والتقدير عند قيامها بأعمالها القانونية<sup>(1)</sup>.

و يذكر الأستاذ فالين في تعريفه للتقدير "أن عون الإدارة قبل أن يتخذ قراراً يستلزم منه الإجابة على الأسئلة الثلاثة التالية:

---

(1)- د عمار عوابدي : فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه ،جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 1981، الجزء الأول(ب) ص 334

1- هل القانون يمنحه هذا الحق؟

2- هل يلتزم عون الإدارة بالتخاذل هذا القرار؟

3- هل يتحقق الصالح العام من اتخاذ هذا القرار؟

وهنا يمكن تقدير وملائمة القرار الذي يتوازن مع الشرعية على وجه العموم ولكن ليس بالضرورة، ويقول الدكتور محمد مصطفى حسين عن السؤالين الأول والثاني إنما من مسائل القانون، أما الثالث فهو مسألة إدارية بحتة ولا يستطيع القاضي فرض رقابة عليها وهذا هو مجال السلطة التقديرية<sup>(1)</sup>.

ينص القانون على بعض الشروط العامة الواجب توافرها في المرشح لتعيينه في وظيفة إدارية مناسبة لمؤهلاته وحين تتوفر هذه الشروط العامة في المرشح يجوز تعيينه في وظيفة إدارية عامة وذلك في منصب إداري يناسب مؤهلاته ومن هنا تكون للإدارة سلطة مقيدة أو اختصاصا مقيدا لأن المشرع يفرضها بطريقة آمرة المحدد الذي يجب عليها أن تسعى لتحقيقه وكما حدد لها الأوضاع التي عليها أن تتخذها للوصول إلى هذا المهد و بالتالي يصبح عملها كعمل القاضي مقصورا على تطبيق القانون على الحالات التي تستوفي شروط هذا التطبيق، فالتعيين في سلك المتصرفين يمنح لكل من تتوفر فيهم الشروط قانونا.

أما بالنسبة للوظائف العليا فهناك شروط أخرى خاصة يجب توافرها من جهة ومن جهة أخرى فقد ترك المشرع للقيادة السياسية شيئا من الحرية لتقرر بمحض اختيارها ما إذا كان من الصالح العام أن تتدخل أو تمنع، وإذا تدخلت فيما هي الوسائل التي تختارها لذلك.

(1) د مصطفى حسين: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، 1974، ص 48

و مجال التقدير يبقى دائماً مميزاً للمرونة في العمل الإداري و السلطة التنفيذية على العموم، فالعمل الحكومي يحتاج دائماً للتقدير الذي يفرضه مفهوم المصلحة العامة، فالمصلحة العامة لها مفهوم مرن ولا يمكن تحديده حتى من طرف رجال الحكومة أنفسهم أو رجال الإدارة بوجه عام. فالمصلحة العامة سياسية و ثقافية و اجتماعية واقتصادية فمجالها واسع و موضوعها غير محدد<sup>(1)</sup>.

فالتعيين في منصب والي يخضع للسلطة التقديرية للحكومة في اختيار الرجل المناسب لهذا المنصب الحساس و هي مسؤولية كبيرة لأن لديها التزام سياسي بخدمة الشعب الذي يعتبره الدستور مصدر السلطة وبالتالي السهر على حماية المصلحة العامة بحسن اختيار أعوانها.

**الفرع الثاني: أساس السلطة التقديرية:** برزت السلطة التقديرية في فقه القانون الإداري كضرورة لا يمكن الاستغناء عنها و ذلك لحسن سير الإدارة و لمواجهة الموقف المستجدة. فهدف المسؤول الإداري ليس مجرد تطبيق القانون بل تحقيق النتائج المفيدة، وهذا هو جوهر السلطة التقديرية. والنظم القانونية هي مصدر تنظيمها، ولكن رغم هذا التقدير الممنوح للحكومة في مجال اختيار أعوانها فإن التعيين يكون خاضعاً لشروط تفرضها القوانين المختلفة<sup>(2)</sup>.

وكان للحكومة حرية أكبر أيام الحزب الواحد وقبل صدور دستور 1989 والقوانين التي تلت صدوره وخاصة قانون البلدية والولاية. و المرسوم التنفيذي 230/90 الذي يحدد الفئات الواجب اختيار الولاة من ضمنها و قبل ذلك كان للحكومة سلطات أوسع و حرية أكبر

(1)- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 100

(2)- د عمار عوابدي :فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مرجع سابق، ص. 357

## الفصل الأول: المركز الوظيفي للوالي

في اختبار الولاة دون أي قيد و سواء كان المترشح موظفا عاما أو لم يكن موظفا إطلاقا أو عسكريا سابقا و سواء كانت لديه سيرة مهنية أو لا.

وإذا كانت سلطات الحكومة غير مطلقة بشأن التعيين فهي حرية في إتمام المهام في أي وقت وبصرف النظر عن الانتهاء القانوني أو الفصل التأديبي. و بالنسبة لسلطة الحكومة التقديرية في التعيين و إتمام المهام لا يختلف عن نظيرتها في فرنسا<sup>(1)</sup>.

و يرى بعض رجال فقه القانون الإداري أن السلطة التقديرية الواسعة تقررت حتى لا تشل حركة الإدارة و لحسن سيرها بانتظام واطراد.

والسلطة التقديرية ليست امتياز بل هي وسيلة و واجب من أجل تحقيق المصلحة العامة فالحكومة بحكم وظيفتها ملزمة دائما بالبحث عن الرجل الأكثر ملائمة لمنصب الوالي ما يجعلها في وضع قانوني في إطار المشروعية (أي رضا الحكومين) لأنها أحسنت اختيار مندوبيها على مستوى الولاية التي تعتبر الوسيط الإداري بين الحاكم والمحكوم.

فإذا كان واجب الحكومة السهر على المصلحة العامة فوجب إعطاءها السلطة التقديرية الالزمة و حرية اختيار الوسائل المؤدية، وليس من المعقول أيضا أن تترك السلطة التقديرية دون قيد أو ضابط واضح لممارستها<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثالث: حدود السلطة التقديرية:** حدود السلطة التقديرية هي نقطة التماس بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، وقد تقررت السلطة المقيدة لحماية حقوق الأفراد من جهة أي إذا توفرت الشروط التي يتطلبها القانون فلتلزم الإدارة بإجابة طلباته وإذا تعسفت في استعمال السلطة

(1)-J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ; OP.CIT, P89

(2)د سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الكتاب الثالث، 1979، ص 213

يمكن الطعن في أعمالها أمام القاضي الذي يردها إلى الصواب، ومن جهة أخرى تقررت السلطة التقديرية الواسعة حتى لا تتشل حركة الإدارة وحسن وسيرها.

وحدود السلطة التقديرية منبثقه من حدود السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية و ذلك ضماناً لمبدأ الشرعية و سيادة القانون و الفصل بين السلطات و ما أصبح يعرف بدولة القانون الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بما يضمن حماية النظام القانوني للحقوق والحريات المقررة للأفراد وتحقيق العدالة<sup>(1)</sup>.

ويكفي أن نلمس حدود السلطة التقديرية للحكومة في مجال تعين الولاة في إلزم القانون التعين من فئات محددة سلفاً وترك المجال لتعيين فئة ضئيلة بحرية تامة. فالسلطة التقديرية في مجال تعين الولاة تكون ضمن حدود الفئات المحددة في القانون، بالإضافة إلى الشروط العامة والخاصة الواجب توافرها في الشخص المرشح لتولي هذا المركز.

والسؤال الذي يثار هنا هو هل يجوز الطعن في المراسيم الفردية التي تتضمن تعين وإنهاء مهام الإطارات السامية ومن له المصلحة في ذلك؟

كما نعلم أن الطعن لصلاحة القانون لا يستلزم قيام مصلحة شخصية مباشرة إلا أنه يمكن أن تكون الفئة المظلومة من قرار التعين هي الفئات المرشحة أو الأشخاص المؤهلون لهذا المنصب واستبعدوا بسبب التطبيق المرن لمفهوم السلطة التقديرية.

فححدود السلطة التقديرية هي النظام القانوني للحقوق والحريات و مبدأ الشرعية و الضامن في هذا هو القاضي الإداري الذي يوصف بأنه حامي الحريات.

**المطلب الثالث: شروط التعين وأدواته:** يعرف الفقيهان أوبى Auby و أدير Ader عملية التعين بأنها "ذلك العمل الشكلي الذي يحدد المركز القانوني للموظف العام وتقوم بهذا سلطة

(1) - د عمار عوابدي: فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مرجع سابق، ص 157.

إدارية مختصة وفقا للقواعد المتعلقة بالتعيين في وظيفة ما بعد توافر الشروط القانونية<sup>(1)</sup>. وللتعيين شروط كثيرة تحكمه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية من بينها وجوب تحديد الأسباب والغايات والأهداف وكذلك مراعاة الجهة المخول لها اتخاذ قرار التعيين كما أن التعيين تترتب عليه آثار قانونية. لقد نص المشرع في غير ما موضع على مبدأ المساواة في الدخول للوظائف العامة غير أن هذا المبدأ لا ينفي ضرورة وجود شروط عامة وأخرى خاصة بالوظائف العليا في الدولة.

**الفرع الأول: الشروط العامة:** ينص قانون الوظيفة العامة على مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة وهي شروط موضوعية أملتها ضرورة الوظيفة ومتطلبات العمل الإداري. وكل دول العالم تضع شروط لتولي المناصب العامة في الدولة لكي لا تصبح مرتعا للفساد أو هبة واستحقاقا كما كان الشأن في العصور الوسطى ومن بين هذه الشروط وجوب أن يكون الموظف من جنسية جزائرية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية و الخلق الحسن واللياقة البدنية وان يكون في وضع قانوني تجاه الخدمة الوطنية.

**1- الجنسية الجزائرية:** تحتفظ كل دولة - كقاعدة عامة - بوظائفها للمواطنين وحدهم دون غيرهم من الأجانب، وهذا من أجل تامين سلامه البلاد، لكن بعض الدول تطبق مبدأ المساواة في تولي الوظائف على المواطنين، والأجانب (و م ا) و سويسرا وتسعى للتعاون مع المختصين الأجانب.

أما المشرع الجزائري فقد حصر التوظيف المواطنين وحدهم دون الأجانب الذين لا يحق لهم ذلك<sup>(2)</sup>. وهذا شيء طبيعي إذ لا يجوز أن يشتراك الأجانب في حكم البلاد الأمر الذي يقتصر على المواطنين، وهذا الشرط ضروري حتى يتمكن الموظف من المساهمة في الحياة السياسية

---

(1) - j-m Auby et R-Ducos-Ader : Institutions Administratives, Precis-Dalloz, Paris, 1966, p212

(2) - المادة 75 من الامر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. جريدة رسمية رقم 46.

على نحو صحيح، يتماشى و الصالح العام. فلا يمكن أن تتصور والياً أجنبياً على رأس ولاية جزائرية.

**2- التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن:** لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون ممتلكاً بالحقوق المدنية وأن يكون حسن السيرة

**أ)- الحقوق المدنية:** وهي تلك الحقوق اللصيقة بصفة المواطن كحق الانتخاب وحق الترشح وحق تولي الوظائف العامة. كما أن التمتع بها هو حالة طبيعية يتمتع بها كل مواطن ما لم يكن صدر في حقه حكم قضائي يقضي بحرمانه منها. وقد نص قانون العقوبات على الحالات التي يفقد بسببها بعض الأشخاص التمتع بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(1)</sup>.

**ب)- السيرة الحسنة:** ويقصد بها أن لا يكون قد صدر حكم على المرشح يقضي بعقوبة جنائية أو جريمة محلية بالشرف أو الأمانة و بالنسبة للمرشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم لكن لا تمنع لهم وظائف عليا أو مسؤوليات في الدولة، فلا يمكنه تولي منصب الوالي، وإثبات حسن السيرة على المرشح لمنصب سامي أن يقدم صحيفة السوابق العدلية رقم(3) التي يتحصل عليها من المحكمة كما تطلب الإدارة من المحكمة بدورها صحيفة رقم(2)، وهي سرية تمنح للإدارة وحدها دون المرشح وتسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من قبل الشخص المعنى. وفي ما يخص السمعة أن تكون سيرته متفقة مع متطلبات العقل وان لا تكون لتصرافاته آثار سلبية على ثقة المواطنين بالإدارة والتي لها الحق في إجراء تحقيق عن طريق المصالح المختصة للتأكد من حسن سيرة المرشح و تسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من طرف الشخص المعنى وقد عرف القضاء المصري حسن السيرة بأنها "ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة. تتناقلها الألسن و تستقر في الأذهان على أنها صحيحة، وإن لم يكن ردتها إلى أصل ثابت معلوم".

<sup>(1)</sup> المادتين 7 و 8 من قانون العقوبات الصادر في 8 جويلية 1966 المعدل والمتمم.

والواقع أن مفهوم السيرة والأخلاق من المسائل النسبية التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية وما يعد من قبل حسن السلوك في مجتمع أو في دولة يعتبر سوء سلوك في مجتمع أو دولة أخرى، فالمشرع لم يحدد الحالات التي تعد سوء السمعة وترك ذلك الأمر للقواعد العامة والعدالة الاجتماعية وقواعد النظام العام والآداب العامة و العرف على وجه الخصوص<sup>(1)</sup>.

**3-السن واللياقة البدنية:** يشكل السن واللياقة البدنية الشرط الثالث من شروط التوظيف و يتكون هو الآخر من شقين: السن واللياقة البدنية

أ)-السن: نصت المادة 78 من الأمر 03/06 في الفقرة الخامسة على انه لا بد من توفر شرط السن و القدرة البدنية والذهنية و المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها. دون أن تحدد الحد الأقصى لهذا الحد تاركة الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك مكتفية بتحديد السن الأدنى وهو 18 سنة.

الحد الأدنى هو عبارة عن معيار لتحديد نضج المرشح و استعداده للقيام بالعمل و تتمتعه بالأهلية أما الحد الأقصى فهو السن الذي يصبح فيه المرشح في نظر القانون عاجزا عن القيام بعمله بالشكل المطلوب.

ويمكن القول أن هذا الشرط موضوعي أيضا و لكن لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب السامية على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمورا أخرى كالخبرة و التكوين العالي اللذان لا يتأنيان إلا بالتحصيل لسنوات عديدة كمالا إن سن العطاء بالنسبة للإطارات السامية يكون في أوجه عند سن الكهولة بعد ما يكونوا خبروا الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تعلموا أبجديات العمل الإداري.

---

(1)- د عبدالعزيز السيد الجوهرى: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر. 1985، ص 78

ب)-**اللياقة البدنية:** و يقصد بها إن يكون الشخص متمنعا بعقل سليم و صحة جيدة و أن يكون حاليا من الإمراض المعدية أو غير المعدية، و لإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية، و سمح القانون لبعض الأسلام من تنظيم الفحص الطبي عند الاقتضاء<sup>(1)</sup>، وهذا الشرط بدوره موضوعي حتى تتمكن الإدارة بمقتضاه من التأكد أن المرشح بإمكانه القيام بأعباء الوظيفة العامة و حتى لا تعطل المصالح العامة.

غير أنه يوجد بعض الاستثناءات الواردة على هذا الشرط و ذلك بإدماج المعاقين في مناصب عمل ملائمة فقدان البصر ليس عائقا على عن ممارسة التدريس بالجامعة.

و بالنسبة لتعيين الولاة فهذا شرط ضروري لأن المهام الموكولة لهم والسلطات الواسعة التي يخولهم إياها القانون خاصة صلاحية الضبط الإداري والقضائي وكذلك الحماية المدنية التي تتحتم على من يزاولها أن ينام بعين مغمضة و أخرى مفتوحة فالديمومة ضرورية في عمل الوالي فليس لديه ساعات عمل محددة، ففي فرنسا مثلا يتشرط في المحافظ القدرة على المناوبة على مدى 24 ساعة.

**4- الخدمة الوطنية :** تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية و ذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو انه موضوع تحت الطلب للخدمة، و الغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية و عدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن<sup>(1)</sup>. هذه الشروط العامة المنصوص عليها قانونا و المطلوب توفرها في كل مرشح لتولي وظيفة عامة، و بالإضافة إلى هذه الشروط هناك مواصفات

(1) - المادة 76 من الأمر: 03-06، السابق ذكره جريدة رسمية، رقم 46.

(1) - المادة 75 من الأمر 06-03 السالف الذكر جريدة رسمية رقم 46 بالإضافة للتعليمية رقم 15 الخاصة بتطبيق قانون الخدمة العسكرية.

محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهيل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدى وستنطرب لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعيين.

**الفرع الثاني: الشروط الخاصة للتعيين:** أطلق على هذه الشروط اسم الشروط الخاصة لأنها مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعيين في وظيفة عليا في الدولة. وهذه الشروط تعد أيضا موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، وهذه الشروط هي: الكفاءة والتراهـة و الالتزام و شرط مستوى معين من التعليم.

ومن المسلم به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية و هي التي تباشر سلطتها في التعيين تضع قواعد وشروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين ولا يجوز الاعتراض على ما تضعه السلطة التنفيذية في هذا الصدد ما دام أنها لا تخرج عن حكم القانون و تراعي في ما تضعه متطلبات المصلحة العامة<sup>(1)</sup>، لهذا وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الخاصة لتولي المناصب العليا وهي: الكفاءة والتراهـة و أن يكون ذو تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساو له.

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

**أ)-التراهـة :** يعرفها قاموس "لاروس" بأنها "الإخلاص و الصدق والأمانة"<sup>(2)</sup>

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

(2)- د عبد العزيز السيد الجوهري: الوظيفة العامة، مرجع سابق.ص. 77

(2)- Dictionnaire Petit Larousse , Paris 1965 ,p. 557

وما دام يعبر عن التراهنة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الوالى بهذه الصفات لأن معيار التراهنة يعبر عن الصفات الشخصية يعبر عن الصفات الشخصية الحميدة والإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات<sup>(1)</sup> ولذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغلة. وقد أولى المشرع الفرنسي أهمية كبيرة للتراهنة، فرتب عليها رقابة صارمة إدارية وقضائية<sup>(2)</sup>.

وهناك أساس منطقي للتراهنة وهو ضرورة استقلال المرفق العام من جهة وأن يكون الموظف السامي حياديا من جهة أخرى، فالقانون يفرض عليه عدم المحاباة للتأكد على المساواة بين المواطنين و ذلك لتحقيق عدم التعارض بين مصلحة الموظف السامي و قيامه على أداء واجبه على أحسن وجه.

ويتمثل عدم التراهنة في اختلاس أموال الدولة و الرشوة و النفوذ باستغلال المنصب و المحاباة، وهذه الأفعال يعاقب عليها القانون الجزائري<sup>(3)</sup> كما يعاقب عليها القانون الإداري في حالة قيام مسؤولية إدارية، ناهيك على الرقابة التي تقوم بها الأحزاب و المنتخبين على الوالى فهناك رقابة من السلطة المركزية تفرض على الوالى اتخاذ سلوكا نزيها حضاريا، ومعيار التراهنة نسي لا يمكن الاعتماد عليه وخاصة قبل التعيين إذ كيف أن نعرف أن موظفا أنجزه من غيره الآخر فمن الأحسن أن هذا الشرط وضع بعد التعيين.

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

---

(1)-Essaid Taib : Les cadres de la nation en Algérie, Thèse d'Etat Université de Montpellier 1, Faculté de droit et des Sciences Economiques, juins 1985 , p.86.

-2) -M-Pickemal : LE Fonctionnaire .Devoirs et obligations ; édition BERGER. LAVRAUT-Paris ; 1976.p.122

.(3)- المادتان 127 و 128 من قانون العقوبات الصادر في 8/6/1966 والمواد 45، 41، 54 من الامر 03-06 السابق ذكره جريدة رسمية رقم 46.

والالتزام ذو شقين الأول مهني يتمثل في عدم التغيب عن العمل والقيام به بصفة مرضية والثاني سياسي يتمثل في الدفاع عن مصالح النظام السياسي القائم وذلك بتبني الإيديولوجية التي تسير عليها الدولة.

وهذا الشرط كسابقة فرض عليه المشرع رقابة قبل التعين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعين بالنسبة لأي وظيفة عليها.

**أولاً: رقابة إدارية:** وهي الرقابة الرئيسية أو السلمية، التي تتمثل في رقابة الحضور للعمل، والإهمال واللامبالاة الصادر ومن الموظف، ومراقبو مدى امتناعه للأوامر ومدى احترامه للقانون فإذا ارتكب الموظف خطأً عمداً تقدم الرئيس الإداري لعيد الأمور إلى محارها الطبيعي.

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

**ج) - الكفاءة:** يعرف قاموس "لاروس rousse la" الكفاءة بالمعنى الاصطلاحـي بأنها "تلك المعارف المعمقة في ميدان معين ، كما هي تلك المواصفات والقدرة على القيام بعمل ما"<sup>(1)</sup> على أنه لم يرد أي تعريف قانوني للكفاءات وجعل الحكم على الكفاءة قبل التعين بإجراء امتحان إثبات الكفاءة وبعد إجراء تدريب وتكوين الموظف بشكل دائم.

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

---

(1)- Dictionnaire Petit Larousse, Paris 1965 ,p..557

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

ينص القانون على أنه لا يمكن تعين أي موظف في منصب عالي إلا إذا مارس وظيفة لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية على انه تحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا<sup>(1)</sup>.

و عملية الاختيار تعني استكشاف العناصر التي تتوافر فيها الكفاءات التقنية والخبرة الطويلة لتنظيم وتسير الشؤون العامة. فمعيار الكفاءة حيادي فالقانون ينظم الانتقاء التعليمي والمدرسي فيختار من توفر فيه الفعالية و لديه تحكمًا في التقنيات والمعارف العلمية من خلال المقرؤية المنتقاة فالكفاءة بمعنى آخر هي نتيجة طبيعية لامتلاك رأس مال ثقافي.

ولتجنب أي تحايل من الرئيس الإداري على الموظف المرؤوس هناك تحقيقات أخرى تجري من طرف السلطات المختصة لمعرفة مدى قدرة وصلاحية الموظف للقيام بوظائف سامية<sup>(2)</sup>.

كما تدل الأقدمية المشروطة على أن الموظف العام قد قدم خدمات لصالح الدولة والمجتمع ككل و خضع لنظام قانوني تنظيمي و بالتالي يفضل المصالح الجماعية على مصالحه الشخصية.

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

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

(1)- المادة 21 من المرسوم التنفيذي 266-09 السابق الذكر ، جريدة رسمية رقم : 31

(2)- تجري هذه التحقيقات عادة من طرف سلطات الأمن بمختلف أنواعها كالشرطة والأمن العسكري والدرك الوطني.

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

و يفترض في التكوين العالى أن على مستوى عام من المعارف لأن التكوين الجامعي هو أكثر منه تكوينا عاما، وعادة التكوين مطلوب عندما تريد السلطة القيادية موظفين سامين ذوي احتجازات متعددة، غير انه في التكوين الجامعي يكون التعليم أكثر سهولة في القانون الإداري على علم الإدارة العامة وأكثر سهولة في القانون الدستوري على علم السياسة وأكثر سهولة في المؤسسات المالية على تقنيات الضريبة، ولهذا لم يركز المشرع على هذا الشرط وحده بل وفق بينه وبين المستوى التأهيلي المناسب للتكوين العالى<sup>(1)</sup>.

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

وهذا المستوى المطلوب لممارسة وظيفة عليا يعطي أيضا في الوظيفة العامة الإحساس بالمساواة و التفوق على الآخرين بكافأة الجيدين. لقد وضع المشرع هذه الشروط العامة والخاصة لتولية الوظائف العليا لتكريس مبدأ ديمقراطية الإدارة و مبدأ المساواة في تولي المناصب الإدارية و

---

(1)- المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي 90-226 جريدة رسمية رقم 31

رغبة منه في فرض فلسفتها على الموظفين السامين و منعهم من إذاعة فلسفتهم الخاصة. و حين توفر هذه الشروط في المرشح لوظيفة الوالى تقوم السلطة المختصة بعملية لتعيين.

**الفرع الثالث: أداة التعيين:** يجوز للسلطة الإدارية العليا المختصة أن تختار الموظف العام الأصلح والملائم لمنصب الوالى ولكن بعد تحسينه في وظيفة سابقة ويكون من ضمن الفئات التي ينص عليها القانون.

يعين الوالى بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية، فهل اقتراح شفوي أو يعتبر توصية أو مشورة؟

من المتعارف عليه أن أعمال الإدارة تكون مكتوبة في أشكال قانونية لتكون سندها في الاحتجاج فلا يعرف القاضي مثلا لغة للإدارة إلا الكتابة<sup>(1)</sup>، فالتعيين يكون بمرسوم رئاسي و لكن استنادا على قرار وزير الداخلية الذي يحدد حالة الشغور و يعين بقرار مبدئي من يتولى المنصب.

**1- القرارات:** في حالة شغور منصب الوالى يتولى وزير الداخلية تعين موظفا ساما خالل فترة محددة ليحل محله بصفة مؤقتة من تاريخ انتهاء مهام الوالى الذي كان يشغل ذلك المنصب، و تعتبر الفترة المحددة تجريبية تمكن الوزير من تقييم هذا الشخص من حيث الكفاءة و التراهنة، كما تناح الفرصة الالزامة للجهات المختصة بالقيام بالتحريات عن المرشح لمنصب الوالى

ما يجعلها تقرر إما تعيينه أو الاستغناء عنه.

يعتبر هذا القرار تعينا مؤقتا يرتيب بعض الآثار تمثل أساسا في المرتب الشهري المعادل للمنصب، أي منصب الوالى. و يعتبر هذا التعيين الأولي ضرورة لتسخير الولاية بانتظام و اطراد

---

1)-Charles Debach : Institutions et droit administratif ; Paris, p.U.f, tome I, 2ème édition 1972.p 44

والسهر الكامل على مصالحها. و يعد هذا التعيين شرعا رغم عدم خصوصه للشروط الشكلية أى المرسوم الرئاسي والتنصيب الرسمي.

**2- مرسوم التعيين:** التعيين بمرسوم رئاسي هو المرحلة الثانية ويخول لصاحبها صفة الوالى، و من ثم يخضع للالتزامات المهنية المتصلة بوظيفته و سلطة التعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية يخولها الدستور لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>(1)</sup>، وتعيين الولاة من الصلاحيات الكلاسيكية المتصلة بوظيفة رئيس الجمهورية، فتعين الولاة نص الدستور صراحة على انعقاد اختصاصه لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 78 من دستور 1996 وأكدها المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 239/99 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة<sup>(2)</sup>. ولأن رئيس الجمهورية يتدخل بصفة دائمة في مجال تسيير السياسة الوطنية فهو من يختار الأعوان الذين يراهم أهلا للأمانة و يملكون القوة الازمة و توفر فيهم شروط القيادة والإدارة.

ويترتب على التعيين بمرسوم رئاسي آثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ثم يتم إجراء التنصيب وفقا للأعراف الإدارية.

**3- التنصيب:** إجراءات التنصيب اغلبها عرفية و تتم أثناء حفل يقام على شرف الوالى السابق والوالى الجديد، فيعتبر توديعا للأول وترحيبا بالثانى، ويتم بحضور وزير الداخلية وعادة ما يختلف عن الحضور لعدم تمكنه من تنصيب عدد كبير من الولايات في نفس الوقت لأن فترة التنقلات غالبا ما تكون في وقت واحد، و عادة ما يفوض الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية

---

(1)-الماد 77، 79، 194، 172، و 101 من دستور 28 نوفمبر 1996

(2)-مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في: 19/10/1999 بمقدمة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في: 31/10/1999.

## الفصل الأول: المركز الوظيفي للوالى

المكلف بالجماعات المحلية أو أحد المديرين المركزين بالوزارة و في بعض الأحيان يستعين بأحد الوزراء.

بحري عملية التنصيب بإلقاء كلمة ترحيب بالوالى الجديد من طرف الوزير أو يتولى الشخص الذي ينوبه قراءة رسالة الوزير منها بالمحهودات التي بذلها الوالى السابق، مرجحا على أهم انجازاته، ثم يقوم بالتعريف بالوالى الجديد بتلاوة سيرته الذاتية، ثم يضع فيه الثقة، وبعد ذلك تعطى الكلمة للوالى السابق ليرحب بالوالى الجديد و يودع موظفي الولاية و منتخببيها و مودعا لهم، ثم يكون الوالى الجديد عادة آخر من يتولى الكلمة شاكرا المسؤولين الذين وضعوا فيه ثقتهم مودعا لسلفه.

و بعد ذلك يتم تبادل المهام و هذا بحضور مسئولي المصالح الولاية، و موظفي الولاية ثم يقوم الوزير أو من ينوبه بإمضاء محضر التنصيب الذي تنتج أثاره بصفة آنية، حيث يسمح للوالى المنصب في وظيفته الاضطلاع بمهامه مباشرة<sup>(1)</sup>.

---

(1) – أغلب إجراءات التنصيب تنظمها أحكام عرفية لا تستند إلى نص قانوني معين فهي تستمد قوئها من العرف كمصدر من مصادر التشريع مع العلم أن العرف لا يمثل مصدراً غيريراً من مصادر القانون الإداري

### **المبحث الثاني: انتهاء مهام الوالى:**

يتطلب التعيين في وظيفة الوالى الشروط الضرورية لأن تعيين الوالى تترتب عليه مجموعة من الآثار، يتمثل جزء منها في امتيازات المنصب كما يتمثل الجزء الآخر في الالتزامات، والواجبات المشددة بالمقارنة مع التزامات أي موظف عام .

و إذا كانت السلطة التقديرية أثناء عملية التعيين لها حدود فإن إنتهاء المهام لا يخضع إلا للشروط الشكلية و هو احترام الشكل الذي تم به التعيين فلا يكون إنتهاء المهام بغير الشكل الذي تم به التعيين فيتم بمرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

يستند إنتهاء المهام إلى أسباب قانونية (مطلوب أول) وأسباب تأديبية(مطلوب ثانٍ) وأسباب غير تأديبية(مطلوب ثالث).

### **المطلب الأول: الأسباب القانونية لإنتهاء مهام الوالى:**

لم ينص القانون على وضع خاص بالوالى لانعدام قانون أساسى للولاة و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 226-90 الذى يحدد حقوق واجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، نجد انه يحصر الأسباب القانونية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد(فرع أول) والوفاة(فرع ثانٍ) و الاستقالة(فرع ثالث)

**الفرع الأول: التقاعد:** كما سبق و أن ذكرنا في المبحث السابق أن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط من بينها بلوغ سن معينة، و لكون الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة، والشخص الذي يتحذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة<sup>(1)</sup>، لذا يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء مهامه، و فقهاء الوظيفة العامة يجمعون على مبررين للإحالة على التقاعد:

(1)- د/ محمد فؤاد مهنا: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962، ص 11-12.

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

2 - أن تقدم الموظف في السن يجعله في وضع بدني و نفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه بالشكل المطلوب.<sup>(1)</sup>

الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لانتهاء المهام بقوه القانون. وإنما تتم الإحالة على التقاعد لتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة، والإحالة على التقاعد هي سبب يتحقق دون دخل لإرادة الموظف.<sup>(2)</sup>

و قد نص المشرع وجوب توفر شرطين لإحالة الموظفين السامين على التقاعد و ذلك طبقاً المادة الأولى من المرسوم 617/83.

**الشرط الأول:** أن يكون هذا الموظف قد أمضى يوم انتهاء مهامه عشرين عاماً من الممارسة الفعلية و الحقيقة في وظيفة عامة.

**الشرط الثاني:** أن يكون هذا الموظف قد عمل مدة عشر سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة ، كإطار سامي داخل أجهزة الدولة<sup>(2)</sup>.

يتمتع الحال إلى التقاعد بمنحة التقاعد اعتباراً من يوم انتهاء الخدمة الفعلية، تدفع في آخر كل شهر و يتم تحديدها وفقاً لمدة الخدمة الفعلية و نظراً لخصوصية نظام تقاعد الموظفين السامين تم إنشاء صندوق خاص بتقاعد الإطارات السامية في الحزب و الدولة و هذا يقتضي المرسوم رقم 616/83 و المؤرخ في 31 أكتوبر 1983.

(1) - د/ نعيمة عطية : انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية ، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الأول، أبريل 1968، ص 10.

(2) - المادة الأولى من المرسوم رقم 617-83 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب و الدولة، و المؤرخ في 31 أكتوبر 1983.

كيفية الحصول على حق التقاعد: إضافة إلى الشرط السابق، أي شرط ممارسة النشاط المهني مدة عشرين سنة من ضمنها عشر سنوات كموظف عام سامي في الدولة دون تحديد سن محدد لانتهاء الخدمة، هناك شرط ثانٍ وهو دفع اشتراكات محددة للصندوق الخاص بالتقاعد للإطارات السامية.

أما الشرط الثالث فيتمثل في تقديم طلب التقاعد من طرف الموظف السامي، حيث يبدي فيه رغبته في التقاعد و يكون الطلب كتابيا.

ونسبة التقاعد بالنسبة للموظفين السامين هي 100% أي النسبة المعادلة لآخر راتب شهري إضافة إلى العلاوات باستثناء المدفوعة خارج الوطن<sup>(1)</sup>. هذا دائماً إذا أتم 20 سنة خدمة فعلية فيتم احتساب تقاعد نسي على أن لا يتعدى نسبة 100% أو يتدنى من نسبة 25%.

أما بالنسبة لحالة الولادة وفقاً للمادة 07 من المرسوم رقم 617/83 فهي نسبة جزافية تساوي 20% أي من كانت خدمته 20 سنة يتناقض راتبه الأخير كاملاً مع العلاوات، ومن شغل 15 سنة يتناقض 75% على أنه من شغل أقل من خمس سنوات يحصل على نسبة 25% مباشرة.

كما أن المادة 12 من المرسوم 617/83 تنص على استفادة أرملة صاحب المعاش من معاش نسبته 75% من المعاش المخصص للمتوفى، وإذا وقعت الوفاة بمناسبة تأديته وظيفته فتحصل على معاش صافي، أي 100% من المرتب الذي كان يحصل عليه المتوفى.

رغم أن المشرع ضمن للموظف السامي تقاعداً مريحاً كمساعدة من خزينة الدولة و ذلك نظراً للخدمات التي قدمها للدولة فإنه وضع قيود وضوابط على المتقاعدين للاستفادة من نظام التقاعد الخاص بالإطارات السامية للدولة، إذ انه يقع تحت

. (1) المادة 07 من نفس المرسوم 617-83 .

طائلة التنافى في التمتع بالمعاش طوال سنتين كل من يزاول أي نشاط مأجور يتم بصفة مباشرة أو غير مباشرة يقع تحت طائلة سقوط الحق في المعاش.

كما يتنافى مع امتلاك عقارات أو تجارة أو أسهم أو مساهمة مهما كانت طبيعتها في مؤسسة تدر ربحا، باستثناء المسكن العائلي.<sup>(1)</sup>

كما يمنع عليه الاستفادة من أي نظام آخر للتقاعد عدا هذا النظام<sup>(2)</sup>، و تظهر مدى عنایة المشرع في تلك الحقبة بالإطارات السامية من خلال النص على انه يبقى صاحب المعاش تحت تصرف القيادة السياسية للحزب والدولة للقيام بأى استشارة أو مهمة توكل إليه<sup>(3)</sup>.

و ذلك للاستفادة من خبرات وتجارب، و كفاءات هذه الإطارات في وقت الأزمات وإجبارهم على القيام بذلك بنص قانوني مدعاه للتساؤل هل التقاعد في نظر المرسوم 617/83 حق مكتسب أم منحة أو مزية من الدولة؟

في حالة ما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد فيتحقق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر، و نظرا لأن التعويض المطالب به هو مقابل حرمانه من راتبه بسبب فصله قبل الأجل المقرر قانونا للتقاعد، فإنه من الناحية المنطقية أن يسري على التعويض المطلوب مدة التقاضي المقطوع للمرتب ذاته.

**الفرع الثاني الوفاة:** تعتبر الوفاة سببا آخر من الأسباب العامة والعادلة لانتهاء المهام في الوظائف العليا التي لها صفة شخصية خاصة من جانب الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا و الذي يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة والخاصة لتعيينه فغي وظيفة عليا في الدولة.

(1) المادة 17 من المرسوم 6617-83.

(2) المادة 18 من نفس المرسوم.

(3) المادة 19 من نفس المرسوم

لذا فان و فاته تؤدي حتما إلى انتهاء مهامه بحكم القانون و بحكم قانوني دون دخل لإرادة الموظف السامي أو إرادة السلطة العامة في الدولة و بالتالي ليس لورثته إمكانية الحلول محله في مباشرة الوظيفة العليا. وترتب على الوفاة عدة آثار منها:

**أ)- منحة الوفاة:** منحة الوفاة هي مبلغ مالي نقدى يسدد دفعه واحدة للمستحقين من ذوى المتوفى، هذه المنحة محددة باثنى عشر ضعفاً لأخر راتب شهري معادل لمنصب الذى كان يشغلة، وفي حالة تعدد ذوى الحقوق توزع بينهم منحة الوفاة بأقساط متساوية<sup>(1)</sup>.  
و يقصد بذوى الحقوق الزوجة أو الزوج و الأبناء و الأصول سواء كانوا أصول المؤمن له أو أصول زوجته المكفولين<sup>(2)</sup>.

**ب)- الأداءات العينية:** بالإضافة إلى منحة الوفاة يستفيد ذوو المتوفى الحقوق من أداءات عينية، و ذلك لأحكام المادة الثامنة من القانون الخاص بالتأمينات الاجتماعية.  
فقد حققت هذه المادة الأداءات العينية للتأمين على المرض و هي العلاج و الأدوية، والإقامة في المستشفى والفحص البيولوجي والكهربوديغرافي وعلاج الأسنان والنظارات الطبية و الجباررة الفكية و النقل بسيارة الإسعاف.

و بوفاة الوالى تنتهي العلاقة بينه وبين السلطة العامة ولا تمتدى إلى ورثته لكنهم يستفيدون من بعض المنح والامتيازات ذات الطابع الاجتماعي مقابل للجهد الذى بذله لصالح الدولة ولالأمة بشكل تام.

(1)- انظر المادة 49 والمادة 40 من القانون 83-11 المورخ في 2 جويلية 1983 و المتعلق بالتأمينات الاجتماعية الجريدة الرسمية رقم 29 .

(2)- المادة 67 من المرسوم 83-11، المرجع السابق.

**الفرع الثالث: الاستقالة:** و هي سبب من أسباب انتهاء المهام، و يقصد بها ترك الموظف السامي وظيفته العليا بإرادته و اختياره دون أي ضغط عليه وهي تصرف إرادي و تعبير عن رغبة الموظف السامي في ترك الخدمة<sup>(1)</sup>.

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

فلا يجوز أن يترك الوالي منصبه و اعتبار نفسه معفيا من وظيفته قبل تبليغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني انه يتوجب عليه الاستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته ويعني ذلك انه لا يوجد ترك للوظيفة و الذي يعتبر النتيجة القانونية لشرط الالتزام الذي يعد من الشروط الخاصة بالتعيين في المناصب السامية.<sup>(2)</sup>

فالوالـي المستقـيل يعتـبر في نـظر الـحكومة مستـمرة في مـمارـسة نـشـاطـه إلى حين صـدور الـذـي يـقضـي بـانتـهـاء الـمـهـام بـسبـب الـاستـقالـة و بالـتـالـي فـان تـقـديـم الـطـلـب لـا يـنـتـج عـنـه أي اـثـر إـلـى غـايـة قـبـولـه، غـير أـنـه لـا يـوـجـد نـص قـانـونـي يـبـين لـنـا مـتـى يـجـب عـلـى السـلـطـة المـخـصـصة إـصدـار قـرـارـها بـانتـهـاء مـهـام الـمـوـظـف السـامـي المستـقـيل.

وبما أن إنتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فإنه يحرم من المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ويصبح يتناقض الأجر المرتبط بسلوكه الأصلي، ولا يستفيد من

١- د/محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعات، ١٩٧٣م، ٢٨٦.

(2)- J-M Auby et J-B Auby : Institutions Administratives ; OP.CITE, P.423

نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين كما لا ينتفع بالعطلة الخاصة، طبقاً لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 214/85<sup>(1)</sup>.

ويتبين لنا بان الاستقالة هي إجراء إداري يؤدي حتماً إلى توقيف أي موظف سامي عن مهام الوظيفة العليا التي كان يشغلها لأسباب غير تأديبية، وقد هذه الأحكام الخاصة بالاستقالة من أجل التوفيق بين حق الموظف السامي في طلب الاستقالة وحق السلطة العامة في تأمين وضمان حسن سير المرفق العام حتى يتم الاستعانة بموظف سامي آخر يخلف المستقيل.

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

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

**المطلب الثاني: الانتهاء التأديبي لمهام الوالي:** سبق أن أشرنا للأسباب القانونية لانتهاء علاقة الوالي بوظيفته من خلال القانون المتعلق بالموظفين السامين وهي التقاعد والوفاة والاستقالة، إلا انه يوجد سبب آخر لانتهاء علاقته بالمنصب الذي يشغلة وهو الفصل التأديبي الذي يكون أساسه الخطأ. و الفصل غير التأديبي الذي يكون بسبب أو دون سبب كاستعاناً الدولة به في وظائف أخرى أكثر أهمية.

**الفرع الأول: الجرائم التأديبية:** تصنف الجرائم التأديبية إلى ثلاثة درجات و ذلك تبعاً لجسامتها الخطأ المركب و قد جاء هذا الترتيب على سبيل المحصر لا المثال فقد ينسب الخطأ للعامل

(1) – انظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي 90-226، المرجع السابق.

## الفصل الأول: المركز الوظيفي للوالى

الذى ارتكب الجريمة التأديبية وقد ينسب إلى رئيسه الإداري المباشر و ذلك عندما يكون عالما بالخطأ المرتكب من طرف مرؤوسه و لم يتخذ الرئيس الإجراء المناسب.

كما قد ينسب الخطأ الشخصي للموظف السامي كرئيس إداري على أن تتحمل الإدارة العامة الخطأ المرفقى.

و تتراوح العقوبة التأديبية من التوبيخ و اللوم إلى الطرد أو الفصل التأديبي و للسلطة المختصة سلطة تقديرية واسعة لتقدير العقوبة التأديبية المناسبة طبقا بحسب المعايير المترتبة مع مراعاة طبيعة عمل الوظيفة و ما تفرضه ظروف العمل على الموظف العام السامي من واجبات تتصل بعمله الوظيفي و سلوكه خارج الوظيفة .

كما قد يتم توقيع عقوبة جنائية إضافة إلى العقوبة التأديبية . غير أن المبدأ العام أن الجريمة التأديبية مستقلة تمام الاستقلال عن الجريمة الجنائية سواء من حيث طبيعة وأهداف كل منها و كذلك من حيث الجهة المختصة بتوقيع العقوبة.<sup>(1)</sup>

الجريمة التأديبية توقع عقوبتها من قبل السلطة الإدارية العليا المختصة دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء. أما إذا كانت من الدرجة الثالثة فلا توقع العقوبة فلا توقع العقوبة إلا بعد تثبيت رأي اللجنة بقرار مسبب، أما الجريمة الجنائية فتوقع من قبل القاضي، ولا يترب عنها عليها حتما وجود الجريمة التأديبية إذا كان خطأ الموظف من الدرجتين الأولى والثانية<sup>(2)</sup> كما أن بعض الجرائم التأديبية مرتبطة حتما بالجرائم الجنائية، وقد أكد عليها كل من القانون المتعلق بالوظيفة العامة وقانون العقوبات فعلى الوالى مثلا أن لا يكون محل شبهة فممارسة الجمع بين الوظائف بالنسبة له مثلا يعد جريمة تأديبية وجنائية في نفس الوقت. كما أن قبوله أو تلقيه بشكل مباشر أو غير مباشر هدايا أو مكافآت أو أية منافع أخرى يقتضى مهامه فيعتبر مرتكبا لجرائم جنائية دون

(1)- د/محمد فؤاد مهنا: مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 591.

(2)- انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي 90-226 السابق جريدة رسمية رقم 31، وانظر من المواد 119 إلى 140 من قانون العقوبات الصادر في 1966/6/8 المعديل والتمم.

الإخلال بالجريمة التأديبية ففي هذه الحالة لا يسلم الوالى من العقوبة التأديبية المتبوعة بالعقوبة الجنائية. كما أن الجريمة التأديبية لا تنعدم بثبوت الجريمة التأديبية. أما ثبوت الجريمة التأديبية في حال ارتكاب خطأ من الدرجة الأولى أو الثانية، فإنه لا يؤدي حتماً لثبوت الجريمة الجنائية فهما منفصلتان هنا ومستقلتان واحدة عن الأخرى<sup>(1)</sup>.

إلا أنه يجوز للموظف أن يلجأ إلى لجنة الطعن وهي لجنة متساوية الأعضاء و توجد على مستوى كل الوزارات ويرأسها الوزير أو ممثله.

وتعتبر إعادة النظر في القرارات التأديبية الصادرة عنها بمثابة رقابة ذاتية لاحقة. تراقب فيها الإدارية ذاتها عن طريق مراجعة ما قامت به من أعمال وتصرفات للتأكد من مشروعيتها أو عدم مشروعيتها.

وهدف لجنة الطعن إلى تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام كما تهدف من جهة أخرى إلى ضمان حسن تنفيذ وتطبيق القوانين واللوائح الإدارية وضمان احترام الالتزامات والواجبات المهنية والوظيفية. وتقوم اللجنة بإعادة النظر في القرارات التأديبية أما من تلقاء نفسها وبناءً على طلب من الإدارة العامة نفسها أو بناءً على شكوى ترفع من الأفراد المتضررين من هذه القرارات التأديبية والتي مست بعراكلهم وحقوقهم<sup>(2)</sup>.

ويتحقق وجود لجنة الطعن بعض الفوائد للإدارة العامة وللعمال في نفس الوقت، فمراجعة القرارات الإدارية والتأديبية تؤدي عادة إلى الاتفاق الودي والتفاهم فيما بينهم وتجنب متابعة الإجراءات القضائية التي غالباً ما تكون طويلة ومعقدة. كما أنها تجنب السلطات الإدارية المختصة نفسها فضيحة المشول أمام القضاء كمدعى عليه وبالتالي تحافظ على سمعتها أمام الرأي العام.

(1)- د/ عبد القادر السبيحلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري الجنائي، دار الفرقان- عمان، 1983، ص 71 .

(2)- المادة 175 من الأمر 03-06 السابق الذكر جريدة رسمية رقم 31.

### **الفرع الثاني: التفرقة بين الجزاء التأديبي وبين تدابير التنظيم الداخلية والعقوبة الجنائية:**

اعتمد فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة على بعض المعايير للتمييز بين الجزاء التأديبي وبين التدابير الداخلية والعقوبة الجنائية ستعرض لها فيما يلي:

أ) يتفق الفقه الإداري على أن الجزاء التأديبي متميز عن الإجراء الإداري، فيإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق العام تصدر بمناسبة تنظيم شؤونه، أما العقوبة الإدارية فهي ذلك الإجراء الذي يسبب ضرراً للموظف العام وإذا كانا يتفقان في الشكل بصدورهما عن السلطة الإدارية المختصة إلا أنهما يختلفان في الموضوع.

فالعقوبة الإدارية تهدف إلى ردع إخلال حصل في الوظيفة بينما الإجراءات الإدارية الخاصة بالتنظيم الداخلي تهدف إلى حسن سير المرفق العام وتتخذ من طرف السلطة الرئيسية ضمن الاختصاص التقديرية. فكل قرار يتخذ لمصلحة المرفق العام لا يعد جزاءً تأديبياً رغم أنه قد يكون لنفس الأثر الشبيه بالجزاء.<sup>(1)</sup>

فالفقية فالين ينظر إلى الجهة المصدرة للقرار، فالتدابير الداخلية هي تصرفات داخلية تصدر من طرف السلطة التنظيمية للإدارة موجهة لأعوان مصالحها تبين لهم نيتها حول نقطة متعلقة بالتنفيذ للمرفق العام يجب احترامها ولا تؤثر في مواجهة المواطنين الذين غالباً ما يجهلونها، وحتى لو علموا بها فلا يمكن لهم الاحتجاج بها أمام القضاء للمطالبة بإلغائها لتجاوز السلطة<sup>(2)</sup>.

وقد درج القضاء الإداري الفرنسي على عدم قبول دعوى تجاوز السلطة بالنسبة للتدابير الداخلية بالرغم من مظهرها الدال على كل صفات القرار التنفيذي.

(1) د/ عبد القادر السبيحي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي ، المرجع السابق ، ص 67 .

(2)- M. WALINE : Précis de Droit Administratif, Montchrestien, 1969, p.63-64.

لكن يتضح من شكل التدابير الداخلية بعض الأحيان أن الوزير قد يتعسف في استعمال السلطة لتغيير مراكز الموظفين، لذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي بهذه الحالة قبول دعوى تجاوز السلطة ضد هذه التدابير التي تأخذ شكل قرار تنفيذي فرديا أو تنظيميا.

. ب) **تمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية:** مثلما ميزنا بين الجزاء التأديبي والتدابير الداخلية سنقوم بتمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية و ذلك بتبيان أوجه الاختلاف والتشابه بينهما.

**-أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة والموضوع:** تعتبر العقوبة التأدية أقل خطورة من العقوبة الجنائية لأنها تمس الموظف في وظيفته، وتهدف إلى مصلحة المرفق العام بينما تمس العقوبة الجنائية الفرد في ماله وشرفه وحياته الخاصة، وتحدف لحماية المجتمع والدفاع عنه. كما أن إجراءات الدعوى في القانون النظام التأديبي تختلف عن إجراءات الدعوى في القانون الجنائي. والعقوبة التأدية مصورة بالموظفين وحدهم لأنها تتعلق بهم دون بقية المواطنين، وتصدر بقرار تأديبي من السلطة الرئاسية. بينما تطبق العقوبة الجنائية على أي فرد خالف أحكام القانون الجنائي وتصدر من القاضي<sup>(1)</sup>.

**2- أوجه التشابه:** تشبه العقوبة التأدية العقوبة الجنائية من حيث استقلاليتها وعدم امتداد أثرها إلى أسرة الموظف السامي أو الفرد السامي لأن العقوبة شخصية.

كما تتشابهان في كونهما يهدفان إلى غاية واحدة هي حماية المجتمع والدولة ومنع تكرار الأخطاء. حيث يخضع كلاهما لمبدأ الشخصية والشرعية<sup>(2)</sup>.

بحد من خلال ما تقدم أن القيادة الإدارية العليا بامتلاكها المسؤلية تمتلك السلطة المناسبة معها، لأنه لا مسؤولية دون سلطة تساعد على انتظام سير المرافق العامة. وعلى هذا الأساس فإن

(1)-د/ عبد القادر السبسولي : القانون التأديبي وعلاقه بالقانون الإداري والجنائي، المراجع السابق ص 121.

(2)- المرجع نفسه، ص 127.

الوالى الممثل للدولة والممتلك لجزء من المسئولية والسلطة لا يمكنه أن يتصرف كما يشاء فهو يخضع للعقوبة إذا أخطأ. لذا منح المشرع للقيادة الإدارية العليا جزءا من السلطة التأديبية لمواجهة الأخطاء المرتكبة من قبل الولاة وغيرهم من الموظفين السامين كتجاوز السلطة أو ارتكاب أي خطأ يمس بسمعة المرفق العام، وتكون عقوبة الخطأ المرتكب على درجات مختلفة فقد تكون عقوبة تأديبية فقط، كما قد تكون عقوبة تأديبية متبوعة بعقوبة جنائية.

كما منح المشرع للموظفين السامين المركبين لأى جرم بعض الضمانات والحقوق للدفاع عن أنفسهم ولکي لا تعسف القيادة الإدارية العليا بدورها في استعمال سلطتها.

**المطلب الثالث: الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي:**إذا كان من المنطقي أن يسأل الوالي كغيره من الموظفين السامين عن أخطائه كلها عن طريق التأديب مع توافر الضمانات التأديبية التي سبقت الإشارة إليها في المطلب السابق من هذا البحث. فليس هذا المنطق وحده هو الذي يسود النظام القانوني خاصة المتعلق بالوظائف العليا في الدولة. وإنما هناك اعتبارات أخرى تغلب على حكم المنطق مما يبين أن الوالي لا يخضع لنظام تأديبي وحده وإنما يخضع لنظام واسع من العقوبات الموقعة من طرف الحكومة و التي لا تقل في آثارها و خطورتها عن سلطة التأديب رغم أن المشرع لم يعترف لها بصفة التأديب، و هذه العقوبات وإن لم تعتبر جزاءا تأديبيا بالمعنى الصحيح، إلا أن كثيرا من هذه الإجراءات تتشابه مع الجزاء التأديبي حيث توقع على من أخل بأحد الواجبات أو الالتزامات الوظيفية.

**الفرع الأول: تعريف الفصل غير التأديبي:** يعرفه الدكتور عمار عوادى بأنه: "سبب من الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة و تنتهي وبالتالي علاقته بالسلطة الإدارية للدولة كما تؤدي إلى قطع علاقة الموظف بالوظيفة العامة بسبب عدم الصلاحية الازمة لضمان حسن سير الوظيفة العامة دون أن يكون الموظف قد ارتكب خطأً تأديبيا يستوجب توقع العقوبة التأديبية عليه"<sup>(1)</sup>

---

(1) - د عمار عوادى :فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مرجع سابق، ص. 325

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد عرفت الفصل غير التأديبي بأنه: "إجراء خوله القانون للإدارة العامة، لإبعاد من لم تر فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء إليها".

ولم يعرف المشرع الجزائري الفصل بغير الطريق التأديبي غير أننا نستنتج من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 06-03 الصادر بتاريخ 15 جويلية 2006 والذي تكلمت مادته 116 عن العزل والذي يعتبر طريقة تأديبية وعن التسریع الذي يعد فصلا بغير الطرق التأديبي بأنه حق مقرر السلطة الإدارية العليا في الدولة. وهو فصل إداري يتم دون إخلال الوالي أو أي موظف سامي بواجب وظيفي كما أنه سبب من أسباب انتهاء علاقة الوالي بالوظيفة العليا التي يشغلها مع تقرير بعض الضمانات الخاصة نتيجة ذلك فما هي أسباب هذا الفصل وما هي النتائج المترتبة عليه؟

**الفرع الثاني: أسباب الفصل غير التأديبي:** تعتبر سلطة الفصل الإداري بغير الطريق تأديبي سلطة أصلية مقررة للسلطات الإدارية المختصة لإبعاد الموظفين العاملين الذين ثبت عدم صلاحيتهم للعمل في الوظيفة العامة وفقا لما يتطلبه المرفق العام ووفقا لإيديولوجية النظام الإداري المستمددة من النظام السياسي أساسا. <sup>(1)</sup>

وبالإضافة إلى أصالة وجود الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي. فإن هذه الأصالة مؤكدة قانونيا<sup>(2)</sup>.

(1)- د/ محمد عصفور : سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، العدد الثاني، ديسمبر 1963، ص

. 76

(2)- انظر المادتين: 27 و 28 من المرسوم 90-226، السابق الذكر، جريدة رسمية رقم 31 .

لم يبين المشرع الجزائري أسباب الفصل الإداري غير التأديبي الخاص بالوظائف العليا حيث نص في المادة 28 من المرسوم 226/90 "إذا قررت السلطة التي يمارس لديها الإطار الدائم وظيفة عليا اقتراح إنهاء مهامه وجب عليها أن تعلمه بذلك..."

و لم نعثر إلا على سبب واحد للفصل غير التأديبي في مختلف المراسيم التي تحكم حقوق الموظفين الساميين وواجباتهم وهو (إلغاء الوظيفة).

والحقيقة أن عدم ذكر الأسباب المختلفة للفصل بغير الطريق التأديبي يعطي للقيادة السياسية في الدولة سلطة تقديرية واسعة في تحديد أسباب الفصل الإداري لموظفيها. فقد يتم الفصل الإداري غير التأديبي لعدة أسباب كعدم اللياقة الصحية أو بسبب إلغاء المناصب الوظيفية بواسطة تشريعات خاصة<sup>(1)</sup>.

فيتمكن للحكومة أن تقضي بهذا الفصل لسبب عدم الصلاحية المذهبية والسياسية والواقع أن منصب الوالي ومركزه تشرط فيه التراهنة والكفاءة والإلتزام وهذا يعني أن عليه أن يعمل ويدافع عن النظام السائد في الدولة. وأن يكون مقتنعا بإيديولوجيته، فعدم الإلتزام بذلك أو العمل ضده يشكل سببا كافيا لفصل الموظف كممارسة الموظف مثلا لأفعال تمس بتراهته كتزوير السجلات والأوراق الرسمية بقصد إخفاء الحقائق أو القيام بفعل مخل بالشرف. وبالنسبة للأفعال المخلة بالشرف فلا يشترط فيها أن يكون الفعل فيها جريمة يعاقب عليها القانون كما يشترط أن يكون هذا الفعل قد ارتكب أثناء العمل بل يمكن أن يكون خارجه وضمن حياته الخاصة نظرا للمركز الذي يحتله في الحكومة باعتباره مثلا لها.

فالفصل غير التأديبي متفرع عن حق أصيل للحكومة في إنهاء العلاقة الوظيفية بإرادتها المفردة. وبالتالي يعتبر الوالي مفصولا إذا أحل بالشرف أو إذا لحق بالخدمة في دولة أجنبية، أو منظمة دولية دون ترخيص من الحكومة، أو إذا ألغى نظام الولاية مثلا. ويتم هذا الفصل دون اتباع

---

(1)- د/ عمار عوادى : المرجع السابق، ص، 426

إجراءات التأديب أو ضماناته، غير أنه لا يعتبر عقوبة تأديبية وإنما أثرا لغياب شرط من شروط الوظيفة الممارسة. ففي الحالة الأولى غاب شرط حسن السيرة وفي الثانية يكون قد انقطع عن وظيفته دون ترخيص مسبق من الحكومة وهذا ما يطلق عليه عدم الولاء و في الحالة الثالثة لانعدام التكيف القانوني لمنصبه وخاصة المنصب المالي.

يقول بعض الفقهاء الفرنسيين أن الموظف لا يمكن فصله من وظيفته إلا إذا ارتكب خطأً، بينما تأخذ السلطة الرئاسية بالاعتبار السياسي الذي لا يعد سببا شرعيا للفصل.

غير أن القضاء الفرنسي يتمسك بمعاييرن الأول خاص بعدم وجود نظام قانوني للوظيفة العليا المعتبرة، والثاني خاص بطبعتها، كما يرى القضاء الإداري الفرنسي بأن السلطات الحكومية تتبع سياسة معينة، وبالتالي اختيار مساعدين تراهم أهلا لتنفيذ هذه السياسة. ومن هنا فالباعث السياسي للتعيين وللفصل بغير الطريق التأديبي للموظفين الساميين لا يعد سببا غير مشروع<sup>(1)</sup>.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة(28) من المرسوم 226/90 السلف الذكر"إذا لم يتضمن القرار الفردي لإنهاء المهام المتتخذة طبقا للتشريع والتنظيم المطبقين أحد هذه البيانات المنصوص عليها أعلاه فإن المعنى يوضع في عطلة خاصة" وهذا نفس النص السابق الوارد في مرسوم 226/90 في المادة 29 منه. والحق بالفصل غير التأديبي من صلحيات رئيس الجمهورية عملا بأحكام المادة 77 و78 من دستور 1996 وهذا ما يؤكده المرسوم التنفيذي 240/99.

---

-1- DEBBACH et M.PINET / Les Grands Textes Administratifs, (Les emplois supérieurs) Sirey Paris 1970, p.238

**الفرع الثالث: نتائج الفصل غير التأديبي:** تترتب على الفصل غير التأديبي عدة نتائج، تمثل في بعض الإمتيازات والضمانات كالعطلة الخاصة و الترقية في السلك الأصلي تعويضا عن الضرر الذي يلحق كبار موظفي الدولة بسبب هذا الفصل وكذلك التقاعد المناسب مع مدة الخدمة.

ومن جهة أخرى ينتج عن الفصل غير التأديبي شطب الوالى بصفته موظفا ساميا من المناصب المالية وبالتالي الإدارية والسياسية المدرجة في قائمة الإطارات.

**الضمانات المقررة للمفصول:** نصت المادة (40) من القانون العام للوظيفة العمومية الصادر في 1966/6/2 على انه "في حالة الفصل الإداري وغير الطريق التأديبي يحق للمفصول من الوظيفة العليا الاطلاع على ملفه الإداري لمعرفة التهم الموجهة إليه، لكن المرسوم 226/90 لم يتضمن أية مادة تنص على ذلك. ما يفهم منه أن الموظف الذي كان يمارس وظيفة عليا كالوالى على سبيل المثال لا يحق له بعد فصله الاطلاع على ملفه الإداري، ما دامت القيادة الإدارية العليا غير ملزمة بتحليل قرارها بإنهاء مهامه ومن الضمانات المقررة للموظف السامي المفصول الإحالة إلى التقاعد وقد تقرر هذا الضمان لحمايته بعد أن قضى فترة طويلة في خدمة الوظيفة العامة في الدولة<sup>(1)</sup>. وإذا وجدت القيادة الإدارية أن الوالى المفصول لا تتوفر فيه الشروط القانونية الخاصة بالتقاعد الخاص للإطارات السامية إعادةه إلى سلكه الأصلي مع منحه تقاعداً يتناسب مع مدة خدمته.

ومن الضمانات الأخرى هناك أيضا الاستفادة من العطلة الخاصة والتعويضات وفقا لأحكام المادة (32) من المرسوم 226/90.

**العطلة الخاصة:** يتم تقريرها في بعض الظروف الخاصة بقصد استبعاد بعض الأعوان المشكوك في إخلاصهم، حيث يتم بعد انتهاءها إحالة المعنى بالأمر إلى التقاعد.

<sup>(1)</sup> المادة 167 من الأمر 06-03.

وقد نص عليها المشروع الجزائري في المادة 32 من المرسوم 226/90، إلا أن مدتها لا يمكن أن تتجاوز سنة واحدة، عكس المادة 40 من القانون العام للوظيفة العمومية الصادر في 1996/06/02 والتي تنص عليها أن "العامل الذي مارس وظيفة عليا لمدة سنة على الأقل ثم انتهت مهامه دون أن يطلع على ملفه الإداري، ودون تعينه في وظيفة عليا مماثلة على الأقل يوضع في وضعية تكن له الحق في مرتبة لمدة ثلاثة أشهر على الأقل وهذه المدة تصبح ستة أشهر إذا مارس وظيفة عليا سنتين على الأقل و5 سنوات على الأكثر"<sup>(1)</sup>

والعطلة الخاصة في فرنسا هي غير التي نص عليها القانون العام للموظفين الصادر هناك عام 1959 حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء المرسوم الصادر في 1981/12/08 المتعلق بالعطلة الخاصة للموظفين السامين أو الذين مارسوا وظائف عليا متروكة لتقدير الحكومة، لأنه خلق وضعية خاصة لا يمكن تقريرها إلا في إطار قانون خاص يكون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

ففي حالة إلغاء الوظيفة العليا أو إلغاء الهيكل الذي كان يعمل فيه يتتقاضى الموظف مرتبه لمدة اثنين عشر شهرا إلى سنة كاملة، وبعد انتهاءها يضع في عطلة خاصة وفقا لأحكام المادة 32 من المرسوم 226/90، حيث تنص الفقرة الرابعة منها على استفادة الموظف من العطلة الخاصة كما انه بعد انتهاء السنة المشار إليها يتتقاضى الموظف الذي ابعد عن الوظيفة العليا راتبه الأخير بعدل شهرين عن كل سنة قضتها في الوظيفة العليا على إلا يتجاوز مجموع الرواتب ما يعادل سنة كاملة.

(1)- انظر المادة 30 من المرسوم 90-226 السابق ذكره، جريدة رسمية رقم 31.

(2)- وقد صدر المرسوم رقم 86 - 291 المؤرخ في 2/27/1986 المعدل للمرسوم رقم 84 - 615 مؤرخ في 16/7/1984 (فرنسي) خاص بالعطلة الخاصة للولاية في فرنسا(les Préfets) و انظر المرسوم 86-85 المؤرخ في 15/1/1986 المتعلق بالعطلة الخاصة للوزراء المفوضين والمستشارين للشؤون الخارجية بفرنسا ، الجريدة الرسمية الفرنسية المؤرخة في 19/1/1986.

**المبحث الثالث: واجبات الوالى وحقوقه:** كان رجالات الفكر السياسي ودعاة الإصلاح الاجتماعي منذ الاستقلال ، يعتبرون إصلاح أداة الحكم وإصلاح أوضاع الإدارة العامة في مقدمة عوامل النهضة بالمجتمع كله ، وقد نظروا إلى تداول الأحزاب والقوى السياسية للحكم بوصفه عامل اضطراب، وعدم استقرار لجهاز الإدارة العامة ، لاختلاف السياسات وتعارضها ، ولأن كل حزب يصل إلى الحكم يميل إلى إفادة أنصاره في الوظائف العامة ، مما أشاع ما عرف باسم "الحسوبية" و "الاستثناءات" في تولية الوظائف والترقى فيها. وكاد أن يستقر عن مطالب الإصلاح في الفكر الاجتماعي السائد منذ ذلك الوقت ، موضوع إقرار ضمانات للموظفين الساميين يؤمن استقرار الجهاز الإداري ، وانصرافه عن الاضطرابات والصراعات الحزبية ، إلى وضع السياسات الاجتماعية اللازمة للنهوض وتنفيذها على المدى الطويل.

ولذلك نلاحظ أن النظرة للموظف السامي تغيرت بعض الشيء وكذلك مركزه بعد مجيء دستور 1989 والذهاب إلى التعددية الحزبية. فلم يعد للوالى أي وظيفة حزبية كما في السابق ولم يعد أي طرف سياسي على المستوى المحلي يفرض عليه بعض الآراء والتوجيهات، كما كان يفعل محافظ الحزب في ظل الحزب الواحد، ومن الأمور التي تؤدي إلى بسط الاستقرار الوظيفي للولاة أن يكون لهم علم بالواجبات التي يخضعون لها(مطلوب أول) و الحقوق التي يتمتعون بها (مطلوب ثان) و من يسهر على تسخير مسارهم المهني(مطلوب ثالث) لأن تأمين الأوضاع الوظيفية للمسؤولين من شروط النهضة الوطنية ومن عوامل الاستقرار السياسي و النمو الاقتصادي.

**المطلب الأول: واجبات الوالى:** رغم أن الوالى يعد موظفا غير عادي إلا انه يتلزم بجموعة من الواجبات تفوق التزامات أي موظف ولو كان ساماً لأن حجم الأعباء والصلاحيات والسلطات التي يضطلع بها يجعل لزاماً عليه أن يخضع لالتزامات وظيفية متساوية لحجم تلك السلطات، كما انه وعكس الموظف العادي هناك التزامات تتبعه حتى خارج مجال وظيفته ولو بعد انتهاء المهام كلية وانفصالة عنها، وسنبدأ بالحديث عن الواجبات المرتبطة بمارسة المهام في الفرع الأول ثم نعود للتalking عن المهام التي تتبعه خارج وظيفته في الفرع الثاني.

**الفرع الأول: الواجبات المرتبطة بممارسة المهام:** للوالى مهام متنوعة ومتشعبه تختلف عن مهام باقى الموظفين الساميين و صلاحيات و واسعة مستمدۃ من وظيفته الحكومية كمشرف على الولاية التي تعد حجر الأساس في النظام الإداري الجزائري وكأي موظف سامي في الدولة تترتب على الوالى مجموعة من الواجبات المرتبطة بتأدية مهامه.

**أولاً: أداء المهام بإخلاص:** الإخلاص في ممارسة المهام من تبعات أي وظيفة عامة في الدولة ويزيد هذا الواجب و ينقص بحسب المسؤوليات، فإذا نظرنا إلى مسؤوليات الوالى وجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء تأديته لهامه حيث انه يعمل لحساب الدولة، و ملزم بالسهر على مصالحها. وللإخلاص عدة صور منها على الخصوص الإخلاص للدولة و هذا ما ذهبت إليه الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 90/226 حيث تنص على أن الموظف السامي ملزم بأن يكون حريصا على المصالح العليا للأمة، وأن يدعمها ويرعاها قصد المحافظة عليها. و نلاحظ أن المرسوم استعمل مصطلح الدولة في كل مواده ولم يستعمل مصطلح الأمة ما عدا في هذه الفقرة، وذلك لغرض إعطاء بعد أشمل ومعنى أوسع للوظائف العليا في الدولة، فللوظيفة العليا بعدها وطنيا ولغويا ودينيا وأخلاقيا، فالوالى الذي يكون له انتماء حقيقي للأمة يجد نفسه حريصا على مصالحها العليا.

كما نصت نفس المادة على وجوب تحلي الموظف السامي بضمير مهني فعال، وضرورة التمتع بالضمير المهني يشترك فيه جميع الموظفين في الدولة وهو يزيد بحسب حجم المسؤوليات والسلطات الملقاة على عاتق كل موظف. ومن رواد الضمير المهني في الوظائف العليا:

**- عدم استغلال المنصب:** يحظر على الموظف خاصة الموظف السامي إساءة استعمال السلطة الوظيفية، واستغلال النفوذ.

**- عدم استعمال سلطة وظيفته ونفوذها لصالحه الخاصة:** فهذا يتعارض مع الوظيفة العامة كل فكيف إذا كانت الوظيفة السامية هي المعنية، لأنه يتحول من خدمة مصالح المواطنين العامة إلى خدمة مصلحة الموظف السامي وحاشيته، وابتزاز الأموال العامة وتبذيرها.

- **الحياد:** وذلك بتحقيق المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على<sup>1</sup> أساس اللون أو الجنس أو العرق أو الانتماء السياسي والجهوي.

**الموضوعية:** وذلك بخدمة المصالح العامة قبل الخاصة، وخدمة المواطنين حسب احتياجاتهم دون إعطاء أي اعتبار للترعنة العاطفية<sup>(1)</sup>.

كما أن الموظف السامي ملزم في هذا الإطار بصيانة الممتلكات الموضوعة تحت مسؤوليته ويحافظ عليها ويسعى لرفع قيمتها، ويبدو هذا الإلزام من باب حماية المال العام، وترشيد النفقات العامة. وحصر الوسائل والإمكانيات الإدارية في خدمة الوظيفة العامة<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: الخضوع للسلطة السلمية:** يجب على الموظف السامي أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات. وبالنسبة للسلطة السلمية للوالى فنجد أنها متعددة فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية إلا أنه يخضع لرئيس الحكومة ولكل الوزراء وخاصة وزير الداخلية الذي يسر الحياة المهنية للولاية. ولهذا يصعب تحديد السلطة السلمية التي يخضع لها الولاية. فنجد وزير الداخلية والطاقم الحكومي ورئيس الجمهورية الذي ما فتئ يجتمع بالولاية ويقدم لهم النقد خلال لقائه بهم وخلال مختلف الزيارات التفقدية الميدانية حيث أنه أبدى في الكثير من المرات عدم رضاه على البعض منهم.

والخضوع للسلطة السلمية يقابلها عند الموظف العام العادي وجوب طاعة أوامر الرئيس التي ثار فيها نقاش كبير في الفقه الإداري، فمن الفقهاء من قال بوجوب الطاعة العميماء لأوامر الرئيس الإداري فيما عارض البعض هذا الرأي قائلين بوجوب تعigid المرؤوس ببدأ الشرعية، أي أن للمرؤوس الحرية في الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي يراها مخالفة للقانون.

(1) - الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 90-226

(2) - المادة 9 من نفس المرسوم التنفيذي 90-226

الخضوع للسلطة السلمية من الواجبات المفروضة على الوالي، فهذا الأمر هو ما يفرض الولاء للحكومة نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 226/90 انه "يعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه"، فالوظيفة النوعية التي يشغلها تتميز بالديمومة فإذا طلب منه أمر لا يمكنه التحجج بأنه في وقت فراغه أو عطلة نهاية الأسبوع. كما أن المادة الثانية من المرسوم 226/90 تنص على وجوب سهر الموظف السامي على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وتنفيذها، وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها.

طبيعة الخضوع للسلطة العامة أثناء تأدية الوظائف المنصطة به، يمكن تفسيرها من خلال النظام المتبني في التعين والشروط المفروضة في الترشح لوظيفة عليا كما سبق التطرق له في المبحث السابق، وزيادة على ذلك يمارس الوالي صلاحيات خرافية كما سنتطرق له في الفصل الثاني، هذه الصلاحيات والسلطات المتعددة والمهمة لا بد من التأكيد من ولاء تام لصاحبها للسلطة السياسية والحكومة بوجه عام ومن حسن الاضطلاع بهذه المهام.

**ثالثا:احترام الأخلاق المهنية:** تحدّث قانون الوظيف العمومي عن بعض الجوانب في أخلاقيات المهنة ، وهو ما يتعلق بشروط التعين ، ومؤهلات الموظف ، والحفاظ على الأسرار ، والالتزام بوقت الدوام وعالج بعض الأخلاقيات السلبية التي تترتب عنها عقوبات تأديبية كالتجريح دون مبرر، وحذا قانون العقوبات حدوده في تحريم بعض الأفعال التي لها علاقة بفئة الموظفين العموميين من يمارسون وظائف عادلة أو وظائف سامية، ومن أمثلة ذلك استغلال المنصب ، وبين حقوق الموظف ، وواجباته ، والجزاءات المترتبة على الإخلال بأحكامه. ومن المواد الأخلاقية ما يلي:

**الكفاءة:** ورد في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 "لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والتراهنة". والجذارة تمثل مجموع عناصر وصفات ذاتية في

الشخص تتصل بالكفاءة الفنية والكفاءات الإدارية والمواطنة ، وحسن السلوك ، وغير ذلك من الملائمات المترولة لتقدير الإدارة.

**حسن السيرة والسلوك:** و ورد أيضاً في المادة 13 من نفس المرسوم بحسب على الموظف السامي أن يتحلى بحسن السلوك ولو خارج ممارسة مهامه، وهذا الأمر من الواجبات المفروضة على الموظف السامي داخل وخارج وظيفته.

<sup>1</sup>**الزراهة:** يعبر عن التراهنة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الوالي بهذه الصفات لأن معيار الزراهة يعبر عن الصفات الشخصية الحميدة والإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات ولذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغلها.

**الالتزام:** و هذا الشرط كسابقة فرض عليه المشرع رقابة قبل التعين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعين بالنسبة لأي وظيفة عليها.

ثم إن الموظفين السامين للدولة لا زالوا متهمين بالطابع السياسي المعلن خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 45/93، حيث أن هذا المرسوم جاء ليذكر بصفة سلطوية واجب الولاء للدولة وهيئتها وكذا الوفاء للدستور<sup>(1)</sup>.

**الفرع الثاني: الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة:** ويدخل ضمن هذه الواجبات<sup>(2)</sup> سلسلة الواجبات المتعلقة بالوظيفة(أولاً)، وكذلك الواجبات التي تحد من حرياته (ثانياً).  
**أولاً: الواجبات المترتبة بالوظيفة:** تمثل هذه الواجبات في ما يلي:

**1- عدم الجمع الوظيفي:** وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم 226/90 و يستثنى منها الأعمال الفنية ، العلمية والأدبية شرط أن لا يذكر اسم المنصب الذي يشغلها حتى لا يكون

---

(1)- مرسوم تنفيذي رقم 54-93 مؤرخ في: 10/05/1993 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، جريدة رسمية عدد 11 مؤرخة في: 1993/05/11.

(2)- Essaid TAIB : Droit de la fonction publique, éd. Houma, Alger, 2003.

سببا في شهرة هذه الأعمال العلمية والأدبية و يسمح له كذلك القيام بمهام التعليم والتكونين أو البحث وذلك بتخفيض من السلطة التي تتحكم في مساره المهني(وزارة الداخلية).

**2-البقاء قيد إشارة الدولة:** وذلك طبقا لما جاء في المادة العاشرة (10) من المرسوم السالف الذكر والبقاء قيد إشارة الدولة حتى ولو كان متلقعا لان الوالي يعد من أعمدة الحكومة ورکائزها التي تعتمد عليها داخل الوظيفة وخارجها لما يعطيه منصبه من معرفة واسعة بالمشاكل والظروف الطارئة التي تؤدي إلى الاستعانة به من جديد للقيام بمهام ترى الحكومة انه الأصلح للاضطلاع بها.

**3-المحافظة على كرامة الوظيفة:** لهذا يجب على الوالي التحلی بسلوك يناسب أهمية المهام المنوط بها ولو كان خارج وظيفته، وحتى بعد انقضاء مهامه ولو بالطريق التأديبي، فعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوّه كرامة المهام المسندة إليه، هذا ما جاء في مضمون المادة 13 من المرسوم 226/90 السالف الذكر.

**ثانيا: الواجبات التي تحد من حرياته:** باعتباره موظفا ساما في الدولة، تفرض على الوالي مجموعة من القيود التي ترد على ممارسة بعض الحريات، الفردية والجماعية ستعرض لها كما يلي:

**1-القيود الواردة على الحريات الفردية:** ويمكن إيجاز هذه القيود في النقاط الآتية:  
-البقاء في مكان ممارسة المهام وعدم التنقل إلا برخصة من السلطة السلمية(المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

-إغبار السلطة السلمية بعقد قرانه قبل ثلاثة أشهر من إقامة حفل الزفاف وهذا طبقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 226/90.

-أن يصرح للسلطة السلمية بنشاط زوجه مهما كانت طبيعته، وهذا ما أورده المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90

-الحد من حرية التعبير وذلك بإلزامه الحافظة على السر المهني كما سبق الإشارة له. يمنع من الترشح للانتخابات و لمدة سنة في الولاية التي يشرف عليها. وهذا ما جاءت به أحكام المادة 98 والمادة 100 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات<sup>(1)</sup>.  
- يمنع عليه ممارسة أي مهام لدى مؤسسة أو منظمة دولية بعد انتهاء مهامه وهذا طوال ستين(المادة 34 من المرسوم رقم 226/90)<sup>(2)</sup>.

**2- القيود الواردة على ممارسة الحرفيات الجماعية:** من بين هذه القيود نذكر القيد المتعلق بالانخراط في جمعية أجنبية أو مشاركته فيها— ولو بصفة محسن —إلا برخصة كتابية قبلية من السلطة العليا(المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90). كما يمنع عليه اللجوء إلى الإضراب للمطالبة بحقوقه<sup>(2)</sup>، وإن كان استعمال هذا الحق يتعلق بالاعتراف بالحق النقابي، هذا الأخير غير واضح من حيث الإباحة أو المنع لدى فئة الموظفين الساميين الذين يتبعهم الوالي إليهم<sup>(3)</sup>. كما يمنع عليه الإنخراط في أي حزب سياسي حسب الأمر 07/97 المتعلق بالأحزاب السياسية<sup>(4)</sup>.

**المطلب الثاني: الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الوالي:** تعرف النصوص القانونية للوالى باعتباره موظفا ساما في الدولة بمجموعة هامة من الحقوق تعكس المنصب الهام الذي يشغلها، باستثناء حق استقرار الوظيفة الذي يعتبر غير مضمون بالنظر لطبيعتها ونوعيتها.

---

(1)- المادة 10 من القانون رقم 90-90 المؤرخ في: 6/06/1990 المتعلق بمارسة الحق النقابي، المعدل بواسطة الأمر رقم 96-12، جريدة رسمية رقم 36.

(2)- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في: 6 جويلية 1997، جريدة رسمية رقم 12

(3)- المادة 10 من القانون رقم 90-90 المؤرخ في: 6/06/1990 المتعلق بمارسة الحق النقابي، المعدل بواسطة الأمر رقم 96-12، جريدة رسمية رقم 36.

(4)- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في: 6 مارس 1997، جريدة رسمية رقم 12.

ويمكن تصنيف هذه الحقوق والضمانات بمراعاة طبيعتها إلى حقوق مالية وعينية (فرع أول) وحقوق لا تأخذ الطابع المالي لارتباطها بالمسار المهني لأى موظف سامي(فرع ثانى).

**الفرع الأول: الحقوق المالية والعينية:** بحد ضمن هذه الحقوق، الحق في الراتب، والحق في السكن الوظيفي مع ضمان وسيلة النقل. حيث أن هذه الحقوق تناسب المسئولية الملقاة على عاته وتراعي التبعات المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها.

**أولاً: الحق في الراتب:** كباقي أعوان الحكومة من موظفين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة، يتلاقي الوالى مرتبًا نظير العمل والجهد الذي يقدمه. إلا أن راتبه يتميز بأنه مرتفعا عن نظرائه من الموظفين العموميين وهذا بسبب نوعية الوظائف والمسؤوليات المسندة إليه(المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

وبخصوص مرتبات الموظفين السامين، فقد حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 228/90 المؤرخ في: 25/07/1990<sup>(1)</sup>، هذا الأخير وضع حدولا خاصا مقسما إلى 07 أصناف. ويتم دمج الراتب مع تعويض الخبرة إن اقتضى الأمر(المادة 03).

وأشارت المادة 06 من المرسوم التنفيذي السابق كيفية حساب الراتب محددة الرقم الاستدلالي بقيمة 11 دينار، ليترتفع هذا الرقم إلى 16 دينار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 439/2000 المؤرخ في 23/12/2000<sup>(2)</sup>، كما يضاف إلى المرتب مجموعة من المنح

---

(1)- مرسوم تنفيذي رقم 90-228 مؤرخ في: 25/07/1990 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، جريدة رسمية عدد 31.

(2)- مرسوم رئاسي رقم 2000-439 مؤرخ في: 23/12/2000 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-228، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في: 31/12/2000.

والعلاوات والمنح. أما إذا كان يتلقى مرتبًا أعلى في منصبه الأصلي فيجوز له الاحتفاظ بمرتبه القديم<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: الحق في السكن والنقل:** حق الاستفادة من المسكن الوظيفي تضمنه عدة مراسم تنفيذية، منها المرسوم رقم 10/89 الذي يحدد شغل المساكن المنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة<sup>(2)</sup>، كأن يكون حضوره مطلوباً ليلاً أو بالإضافة إلى حالات أخرى<sup>(12)</sup>، أو يكون السكن كفيلة بأن يتيح أفضل أداء للخدمة<sup>(13)</sup>.

للعلم أنه يتم تحديد قائمة المستفيدين بواسطة قرار وزاري مشترك، وقد تم ذلك بتاريخ 1989/05/17.

أما النقل، فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لآخر و في أي وقت بدون مشقة.

هذا من الناحية القانونية أما ما نراه في الواقع، أن الولاية يقيمون في فيلات فاخرة مؤثثة أحسن أثاث وفيها كل أسباب الراحة و يقتني الولاية من السيارات الفاخرة حتى يتخيل للناظر في أحواهم أهم رجال أعمال ثرياء.

**الفرع الثاني: الحقوق والامتيازات الأخرى:** هذه الحقوق والامتيازات تشمل كل من الترقية(أولاً) وقابلية وضعه خارج الإطار(ثانياً)، بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من عطلة خاصة (ثالثاً)، دون أن ننسى الحقوق المتعلقة بحماية الوالي(رابعاً).

---

(1)- مرسوم تنفيذي 94-04 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 90/226 المذكور سابقاً، رقم 01.

(2)- مرسوم رقم 89-10 مؤرخ في: 1989/02/07 يحدد شغل المساكن المنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 1989/02/08.

**أولاً: الحق في الترقية:** تعتبر الترقية من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالى بصفته موظفا ساميا، كامتداد لعلاقة الموظف القانونية مع نظامه الأصلي الذي كان ينتمي إليه ويبقى الموظف محتفظا به حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90.

**ثانيا: الوضع خارج الإطار:** في هذا الشأن يجب الرجوع إلى نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية الذي يشير إلى أن المستفيد الوحيد من هذا الحق هم الولاة، ويتم ذلك بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير الداخلية و هذا للاضطلاع بعهدة لدى المصالح والهيئات العمومية الأخرى (المادة 16 من نفس المرسوم التنفيذي 230/90).

خلال هذه الفترة يستمر في تقاضي أجرة من الهيئة الجديدة التي استقبلته ويتمتع بحقوق الترقية والتقاعد (المادة 20 فقرة ثانية من المرسوم التنفيذي السابق ذكره).

**ثالثا: الحق في الاستفادة من عطلة خاصة:** هذا الحق كسابقه خاص بالموظفين الساميين فقط<sup>(1)</sup>، وقد جاء في نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 "يستفيد الوالى من عطلة من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر زيادة على أحكام المادة 4-30 من المرسوم المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 المذكور أعلاه". حيث يستفيد الموظف السامي بهذا الحق عند إلغاء الهيكل أو إذا كان مدعوا لشغل وظيفة أخرى وإن لم يصدر تعين بشأنه لمدة سنة أو أكثر (المواد 29، 30 و 31 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

ويتقاضى الوالى طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضائها في الوظيفة العليا، وفي حدود سنة واحدة، لكنه يبقى تحت تصرف الدولة و لا يحق له ممارسة نشاط يدر ربحا ما عدا ما ذكرناه بشأن التعليم والتكوين أو البحث طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90.

---

(1)- Essaid Taib : Droit de la fonction publique, op.cit. , p 174

رابعاً: الحق في الحماية: يستفيد الولاة - أثناء تأدية مهامهم - من حماية خاصة تظهر بعثرين هما:

**1- حماية تجاه الغير:** تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 على أنه: "يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات مهما كان نوعها، مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبتها".

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على حلول الدولة محل الموظف السامي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة، وطلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة، عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي.

كما تجحب الإشارة في هذا الصدد أن المشرع اتخذ موقفاً "أكثر" شدة تجاه الغير بوجوب القانون رقم 09/01 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتعلق بقانون العقوبات، حيث شمل التعديل القسم الخاص بالإهانة والتعدى على الموظفين ومؤسسات الدولة.

تمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالى كموظفي سامي أثناء أداء مهامه، فإذا وقع ذلك وجب على السلطة السلمية حمايته من العقوبات المدنية المسلطة عليه ما لم يرتكب خطأً شخصياً يقتضي فصله<sup>(1)</sup>.

**2- حماية تجاه القضاء(الامتياز القضائي):** هناك مظاهر آخر للحماية يتمثل في احتمال توجيه تهمة أثناء التحقيق القضائي إلى الوالى ففي هذه الحالة يجب إخطار السلطة السلمية فوراً. فإذا كانت الواقعة التي اتهم بها الوالى قد ارتكبت لدى ممارسته وظائفه أو بمناسبتها، وجب وزير الداخلية أن يفتح تحقيق إداري قصد التتحقق من مدى حقيقة الواقعة، ثم يبلغ هذا التحقيق الإداري إلى السلطة القضائية المختصة(المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90).

(1)- المادة 80 من المرسوم 226/90 السابق الذكر.

كما أن قانون الإجراءات الجزائية وضع الوالى لوحده دون بقية الموظفين الساميين في فئة أعضاء الحكومة و القضاة بوجه العام عندما مكنته من الامتياز القضائي الذي يشبه الحصانة القضائية، حيث أن ملفه يحال بالطريق السلمي على النائب العام للمحكمة العليا و الذي يرفعه بدوره إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا،— فإذا رأى أن هناك ما يقتضي المتابعة تقوم المحكمة العليا بتعيين أحد قضاها للقيام بإجراءات التحقيق.

كما يمكن الوالى أيضا من تشكيلة أكثر احترافية فيما يخص غرفة الإلئام إذ أنها تشكل من قضاة بالمحكمة العليا، و يمارس النائب العام بالمحكمة العليا اختصاصات النيابة العليا.

عندما ينتهي التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسبما يقتضيه الحال بعدم المتابعة أو يرسل الملف طبقا للأوضاع التالية:

1- إذا كان الأمر يتعلق بجنحة، يحول المتهم أمام الجهة القضائية المختصة، باستثناء تلك التي يمارس المتهم مهامه في دائرة اختصاصها.

2- إذا الأمر يتعلق بجناية يحول الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا الذي يرفع الأمر إلى التشكيلة المشار إليها سابقا(غرفة الإلئام) وتصدر هذه الأخيرة عند نهاية التحقيق أمرا بعدم المتابعة أو إحالة المتهم على الجهة القضائية المختصة الواقعة خارج دائرة اختصاص الجهة التي كان يمارس فيها مهامه<sup>(1)</sup>.

و يلاحظ أن الوالى يستفيد من نظام استثنائي في المتابعة الجزائية و من تشكيلة من المحكمة العليا، لحمايةه من الضغوط التي قد يتعرض لها قضاة المجالس والمحاكم إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة له.

إلى جانب هذه الحقوق والامتيازات و الضمانات، للوالى الحق في أن يحضر بالاحترام الذي يناسب المهام المسندة إليه، لهذا يزود بوثيقة ثبتت هويته وصفته(المادة 12 من المرسوم السابق)

---

(1)- المادتين 5730574 من القانون 90-24 المؤرخ في 18 أوت 1990 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية.

بالإضافة إلى حصوله على لباس أو بدلة خاصة يظهر فيها في المناسبات تمكنه من احتلال صدارة المجلس، هذا اللباس يخص كل من الولاة رؤساء الدوائر حسب المرسوم رقم 594/83 المؤرخ 1983/10/29<sup>(1)</sup>.

**المطلب الثالث: التحكم في المسار المهني للوالي:** الخاضوع للسلطة السلمية وهذا نتيجة منطقية للعلاقة التبعية التي تميز الوظائف العليا التي تميز عن الوظائف العالية في كون السلطة المركزية هي صاحبة الاختصاص فيما يخص تتبع المسار الوظيفي للمسؤولين الذين يشغلون مناصب نوعية ذات طابع خاص فالوالي يخضع للحركة التي تقوم بها الحكومة مما قد يفقده منصبه بإنهاء مهامه نهائياً أو نقله أو شطبه من السلك.<sup>1</sup> كما سبق أن أشرنا سابقاً على الوالي واجب.

**الفرع الأول: إنهاء المهام نهائياً:** نصت المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 على أن علاقة الموظف السامي تنتهي مهامه بمبادرة من السلطة المخول لها صلاحية التعيين أو بطلب منه، وقد سبق وتطرقنا في البحث السابق للأسباب المختلفة لنهائمه مهام الوالي القانونية منها، والتأديبية وغير التأديبية والإنهاء الذي تتحدث عنه هو الإنهاء الذي يؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية للوالي، حيث قد يستدعي لهام آخرى أكثر أهمية وليس المقصود به الشطب من السلك نهائياً فقد يعود مرة أخرى لشغل نفس المنصب، وإنهاء المهام يأخذ نفس شكل أجراء التعيين ويكون بمرسوم رئاسي بعد اقتراح وزير الداخلية، ويبقى الوالي في منصبه لغاية تنصيب الوالي الجديد على رأس الولاية أثناء حفل رمزي يتم خلاله تسليم المهام للوالي الجديد وفق بروتوكولات رسمية يقوم خلالها أيضاً، بتوديع موظفي الولاية، ومسؤولي المصالح المركزية بالولاية ومسؤولي الجماعات المحلية وإدارتها.

---

(1) - المرسوم رقم 594-83 يتضمن تأسيس لباس للولاة ورؤساء الدوائر ، جريدة رسمية رقم 454.

ويكون إنهاء الهام لدواعي منصوص عليها في القانون وهذا ما جاء في المادة 29 من المرسوم 226/90 السالف الذكر حيث جاء فيها "يشتمل القرار الفردي الذي يتضمن إنهاء المهام على البيانات التالية:

1) إذا كان المعين مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى

2) إذا كان المعين محلا على التقاعد .

3) إذا كان المعين يعاد إدماجه في رتبته الأصلية.

4) إذا كان إنهاء المهام حاصلا على طلب المعين.

5) إذا كان إنهاء المهام بسبب وفاة المعين.

6) إذا كان إنهاء المهام حاصلا في إطار أحكام المادة 32 أدناه"

والحالة السادسة حسب المادة 32 تتعلق بإلغاء الوظيفة العليا وإلغاء الهيكل.

يبدو ان السلطة التي يتمتع بها وزير الداخلية في تسيير المسار المهني للولاة قد تحت عن العلاقة المتسلسلة التي يخضع بموجبها الوالي لوزير الداخلية، وعلى الرغم من عدم وجود أحكام قانونية تعطي لوزير الداخلية سلطات في المجال التأديبي، إلا ان هذا الأخير يملك حق (قوة) الاقتراح في التعيين والتأديب وإنهاء المهام والنقل كذلك واقتراح العقوبات التي يراها مناسبة، وهذا ولا يوجد نص يمكن بموجبه إصدار قرارات تمكّن المسار المهني للوالى بناء على اقتراح وزير آخر و يدل هذا الأمر على تفوق وزير الداخلية ، غير انه يعثر على المبدأ الذي يعتبر بموجبه مثلا لكل الوزراء في الولاية المنصب على رأسها.

ومادام أن الوالي مثلا لكل الوزراء فبوسع كل الوزراء إصدار التعليمات والتوجيهات، وبالتالي يمكنهم أن يشاركوا في تقييم الطريقة التي طبق بها التعليمات والتوجيهات الصادرة إليه<sup>(1)</sup>.

---

(1)- مرسوم سيف: مرجع سابق، ص 102.

**الفرع الثاني: النقل:** يعتبر نقل الولاة من ولاية إلى أخرى أهم حرفة يخضع لها هذا السلك وإذا كان لإنهاء المهام دواعي منصوص عليها على النحو المذكور، فإن الحركة في المكان هي نتيجة طبيعية للشغور في الزمان، وتحكمها اتجاهات عرفية أكثر مما تخضع رسمية كما أنها تنتجم عن مبررات عديدة.

وفي هذا الإطار نلاحظ استمرارية الأعراف الإدارية التي سادت الإدارة العامة قبل محاولة تخلصها من الإطار القانوني والتنظيمي الموروث، على أنها تتعلق بمقتضيات الإدارة التنموية، وأخضعت لمنطق النظام السياسي الإداري المعمول به، وحسب تلك الأعراف.

**1/ قد يكون النقل ذو طابع فردي:** مبني على أساس مسؤولية الوالي بسب خطأ، هنا يكون كجزاء، وقد تلجا إليه السلطة العليا مؤقتا، بنقل الوالي إلى ولاية أخرى لمدة معينة يليه إهانة المهام النهائي، مع اتخاذ التدابير الالزمة في القضية<sup>1</sup> (كان تحقق في الاختلاس) وفي هذه الحالة يكون النقل كاستراتيجية في مواجهة الرأي العام.

وقد يكون النقل على أساس مخاطر المهنة مستقلا عن أي خطأ كوقوع حوادث تنتهي بعواقب وخيمة (مظاهره، عصيان)، أو على أساس سوء تدخله لحل نزاع محلي ذو طابع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي وهو بهذه الحالة يؤدي وظيفة (الظهور) أو حضور الدولة فيتخذ النقل كإجراء وسيلة للخروج من المأزق<sup>(1)</sup>.

**2/ قد يكون النقل جماعيا:** يستند إلى اعتبارات سياسية إثر التغيرات التي تظهر بوضوح كأنظمة تعدد الأحزاب أو الاهتمام الإداري بحسن سير السلك على مستوى التراب الوطني.

---

(1)- ميسوم سبيح: مرجع سابق، ص 103، 102.

فالنقل يعد ضرورة لمواجهة مساوى الاستقرار في المكان الذي ترى فيه السلطات المركزية عاماً يضعف من استقلالية الوالي في المستوى المحلي بسبب روابط الصداقة والود التي ينسجها كلما طالت المدة التي يقضيها بنفس الولاية<sup>(1)</sup>.

لهذا تقضي بعض الدول بعدم تجاوز مثيلها المحلي مدة معينة بنفس المكان، هكذا لا يمكن للمحافظ في المغرب البقاء 30 سنوات في نفس المقاطعة. والإيجابي في هذا التحديد أن عكس الاستقرار يسمح لممثل الدولة الاطلاع على ما يدور في جميع الأقاليم التي ينتمي إليها مما يضمن الوفاق الوحيدة الوطنيين لكن لا يعطي للمواطنين فرصة الانسجام مع مثل الدولة ولا للإدارة العامة أن تكون لها حظوظاً أكثر للعمل بكل فعالية.

و في هذا الإطار لا يعني الاستقرار و تقوية السلطة الذين يتند إلهمما النظام الجزائري كداعمتين لتسهيل عملية التنمية الوطنية الشاملة، لا يعني ثبوت مثلي الدولة في مناصبهم، لأن المبدأ أن النظام هو الدوام و الصمود أما المسؤولة فهي أيام وأعوام فالحركة وسيلة لتحرك الجمود وهذا على الأقل لسبعين:

1/ من جهة لا يستجيب الاستقرار لما تقتضيه الإدارة العامة من ديناميكية بشرية تعطيها نفسها جديداً.

2/ من جهة أخرى فهو يهدد الاستقرار الشامل في حد ذاته، ولن كان في الواقع قلة قليلة هم الولاية هم الذين يستطيعون "جمع كل الخيوط في يد واحدة" وهم يشكلون بالفعل خطراً على الإدارة المركزية، لأن الدولة لا تحبذ النفوذ والسلطان الذي قد يصل إليه أحدهم باستقراره لمدة طويلة في نفس الولاية فهي تخشى تكوين وبروز سلطة من نوع (ولاية روما) رغم أن المعطيات محصورة و إمكانيات الوالي بالنسبة للسلطة المركزية محدودة إلى جانب شبكة المتابعة والمراقبة

---

(1)- أحسن بن أمزال: النظام القانوني للوالى المتذبذب في النظام الإداري الجزائري ، كلية الحقوق- جامعة الجزائر، 2005 . ص70

المفروضة عليه في كل لحظة ومكان، لهذه الأسباب تتخذ حركة الولاة التناوبية والدورية كضابط لتفادي مثل هذه الأخطار.

وعلى أية حال يعتبر التغيير عمل إداري من قبيل الحركة في سلك الولاة لأنها من ضرورات مصلحة الحياة الوطنية وكل تغيير جديد هو نداء للتغيير والتكييف والرجوع إلى الأصل<sup>(1)</sup>.

**الفرع الثالث: الشطب من السلك:** إذا فصل موظف من الموظفين الممارسين لوظيفة عليا، بغير الطريق التأديبي ، فإنه يشطب من قائمة الإطارات. ولا يمكنه بعد ذلك القيام بأي تصرف، لأن سحب صفة موظف سامي منه يؤدي غالباً سحب السلطة التي كان يتمتع بها منه، فإذا استمر بالتصرف باسم الوظيفة العليا التي كان يشغلها فيعتبر هذا التصرف باطلًا وتترتب عليه عقوبة تأديبية وأخرى جنائية تمثل في السجن من ستة أشهر إلى ستين وغرامة مالية تتراوح ما بين 500 دج إلى 2.000 دج<sup>(2)</sup> كما يحرم من كل الضمانات المقررة في قانون وظيفته.

والشطب من قائمة الإطارات يؤدي إلى الشطب من السلك، وهو عبارة عن عقوبة تأديبية حيث لا يمكنه العودة إلى السلك الذي كان ينتمي إليه، أي سلك الولاية إطلاقاً، وهذا نتيجة جسامنة الخطأ الذي اقترفه، لأن بقاء الوالي الذي صدرت في حقه عقوبة تأديبية في نفس السلك يعد إهانة كبيرة لهذا السلك الذي يراعى في الانتفاء إليه عدة اعتبارات كما رأينا سابقاً، منها على الخصوص وجوب توفير الالتزام والكفاءة، وينص قانون الإدارة المحلية في مصر على حق رئيس الجمهورية في الإقصاء من الوظيفة العليا إذا بدرت من الموظف أية خيانة، ومفهوم الخيانة هنا ليس الخيانة الجنائية المقررة عقوبتها في قانون العقوبات، بل يقصد بها نقص الولاية للقيادة السياسية للبلاد ويبعد أن الغرض من هذه المادة جعل الموظف السامي في خضوع تام للجهة التي عينته و منعه من إبداء أي معارضة لأوامر السلطة المركزية.

(1)- أحسن بن أمزال، المرجع نفسه، ص 71.

(2)- المادة 42 من قانون العقوبات الصادر في 8 جوان 1966 المعدل والمتسم.

## **خاتمة الفصل الأول**

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالى في التشريع الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات وذلك لأنعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء ببعض التنظيمات الخاصة، كالمراسم التي سبق التطرق إليها، والتي لم تستطع وضع قواعد قانونية شاملة لتأثير هذا المنصب ومنها على الخصوص إغفال القواعد المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والجانب التأديبي. ويمكن تلخيص النقائص التي تعترى منصب الوالى في ما يلى:

- على مستوى التعيين: عملية التعيين يكتنفها الغموض من حيث اختيار شخص الوالى والمشاكل التي ترافق هذه العملية من انعدام للشفافية الإدارية، إذ تتوزع الأحكام التي تنظم الحياة الوظيفية للولاة بين الدستور والنصوص التشريعية، والمراسم التنظيمية مع عدم تناسقها بما يفيد أن النظام القانوني الحالى للوالى بحاجة إلى تجميع كل الأحكام في نص واحد.

- على مستوى نهاية مهام الولاة: نرى أن أي تعاون في تنفيذ التوجيهات والأوامر وأى توان في تنفيذ مخططات الحكومة وبراجتها يعرض مستقبله المهني للخطر طالما انه يخضع للسلطة رئيسية المباشرة للجهة التي عينته(رئيس الجمهورية) ناهيك عن الوزير الأول وكل الوزراء. وذلك في ظل طبيعة المناصب العليا التي لا يجوز شاغلها أية ضمانات تأدية ولا الحق في العمل النقابي.

نرى إذا أن الوالى يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالى الأصلح لتنصيبه مثلا لها وعينا لها لا تنام، فالوالى يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها لأنه محاسب بذلك يوم تعيينه، فواجب الالتزام المهني يفرض عليه ذلك .



## الفصل الثاني

### سلطات و صلاحيات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث أن وضعه على رأس الولاية يجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي اللوائي، كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للدولة .

هذه الازدواجية الوظيفية تجعل الوالي في وسط حلبة الصراع بين المركزية ومظاهرها المختلفة واللامركزية، التي من بين مظاهرها المشاركة الديمقراطية والمضمونة بقانون الولاية، وقانون الانتخابات، كما يمارس الوالي صلاحيات واسعة و مهمة لكونه هيئة تنفيذية للولاية، وسنخصص هذا الفصل للإطلاع على مختلف السلطات التي يحوزها الوالي بصفته مسؤولا محليا ممثلا للولاية تارة(مبحث أول) و ممثلا للدولة تارة أخرى(مبحث ثان) و سنحاول معرفة انعكاسات ازدواجية الوظيفة في المبحث الثالث.

## المبحث الأول: الوالي هيئة تنفيذية للولاية:

تأخذ الولاية وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت، ويمارس الوالي سلطاته وصلاحياته تبعاً لهذا الوصف فهو يضطلع بعهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره مثل الدولة الذي يرعى مصالحها على رأس هذا القسم الإداري ذو الأهمية البالغة، ولم يكتفي القانون بهذه الصلاحية فقد كلفه بعهام تعتبر من اختصاص أصلي للجماعة المحلية ، ولم يكتفي يجعله يتدخل في عمل الجماعة اللامركزية ، فقد منح له سلطات يجعله مهيمناً ومسطراً و في منأى عن كل عوامل التأثير التي قد يكون خاضعاً لها لو لم يكن لديه هذا الامتياز(السلطات والصلاحيات بصفته مثلاً للولاية) وتتنوع صلاحيات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية، فهو لا يكتفي بالقيام بعملية (تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي (طلب أول) بل يقوم بعهام الإعلام (طلب ثان) كما يظهر بأنه المسؤول الأول في الولاية من خلال صلاحية تمثيل الولاية (طلب ثالث).

**المطلب الأول: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:** يسهر الوالي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها و هذا ما ذهبت إليه المادة 83 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية<sup>(1)</sup> حيث تنص على أن "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي" فكيف يتصل الوالي بالمداولات و هل لديه فكرة مسبقة عن القرارات التي تصدر عن المجلس الشعبي الولائي؟ و ما مدى تأثيره على جمريات الجلسات؟ دور الوالي أكثر من ذلك فهو يشارك في إعداد الجلسات(فرع أول) و يحضر الجلسات(فرع ثان) وهو الذي يدخل المداولات حيز التنفيذ بإصدار القرارات التنفيذية للمداولات (فرع ثالث).

**الفرع الأول: المشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس:** لجدول الأعمال أهمية بالغة إذ من خلاله يطلع أعضاء المجلس أثناء دورات المجلس على مواضيع الجلسات ويقوم بإعداد جدول الأعمال رئيس المجلس الشعبي الولائي و قبل أن يتم استدعاء المجلس للانعقاد يقوم بعرضه وجوباً على الوالي، الذي يناقشه معه ، ويمكنه أن يطلب منه إضافة بعض المواضيع أو حذف أخرى إذا

---

(1) قانون رقم 90-90 مؤرخ في: 07/04/1990 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 11/04/1990.

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

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

#### أولاً: إعداد الميزانية العامة للولاية قبل عرضها على المجلس:

ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية. كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجهما الخاص بالتجهيز والاستثمار والتسهيل.

تعد ميزانية الولاية من طرف مصالح الولاية ويقوم الوالي بعرضها على المجلس الشعبي الولائي، ليصوت عليها على أساس التوازن<sup>(1)</sup>.

قبل لن يقوم الوالي بعرض الميزانية على المجلس يقوم بفحصها و مراقبتها نظرا لما تكتسيه من أهمية اعتبارا للمركز الحيوى للولاية في التنظيم الإداري و السياسي للدولة.  
ثانياً: استدعاء المجلس الشعبي الولائي لانعقاد استثنائيا:

الأصل أن يعقد المجلس في دورات عادية حددتها القوانين بأربع دورات في السنة، كل واحدة لمدة 15 يوما على الأكثرب، تتعقد خلال أشهر مارس جوان و سبتمبر و ديسمبر. ويجوز أن تتعقد دورات غير عادية لمعالجة بعض القضايا الحالة، بطلب من رئيس المجلس أو ثلث(3/1) أعضائه، ويمكن للوالي أن يطلب عقد دورات استثنائية أيضا<sup>(2)</sup>.

ونرى أن مبرر السماح للوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي لانعقاد استثنائيا هو أن أعضاء المجلس، وحتى رئيسه ليسوا على اطلاع دائم بأحوال الولاية، و ما يحدث من مستجدات

(1)- المادتين 135 و 136 من قانون الولاية 90-09 ، جريدة رسمية عدد 15 .

(2)- المادتان: 11 و 13 من قانون الولاية 90-09 ، جريدة رسمية عدد 15 .

يومية و ما قد يخلقه ذلك من التدخل الاستثنائي الذي يحتاج للسرعة و الفعالية والاستشارة المفيدة للقضاء على المشاكل في مدها قبل أن تتفاقم و تخرج عن السيطرة.

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

**ثالثا: تجديد دورات المجلس:** أجاز قانون الولاية للوالى طلب استمرار المداولات إذا رأى ضرورة لذلك<sup>(1)</sup>، والى جانب الوالى تقررت هذه الإمكانية لأغلبية أعضاء المجلس. فالمشرع وضع في الحسبان الوالى كهيئة تنفيذية يوازي المجلس الشعبي الولائى كهيئة تشريعية، فيجوز للوالى طلب إنهاء ما بدئ في معالجته من قضايا مطروحة على المجلس للسماح له بتنفيذها في الوقت المناسب و لضمان عدم انشغال المجلس بنفس القضايا في أكثر من دورة.

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

**الفرع الثاني: حضور جلسات المجلس:** لا يكتفى الوالى بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائى، فهو يشارك في مداولاته وتعطى له الكلمة كلما أراد ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 18 من قانون الولاية، وحضور الوالى الجلسات له دلالة واضحة على الترابط الكبير بين هيئة الولاية.

حضور الوالى جلسات المجلس الشعبي الولائى ومداولاته ضروري، ويعد من مبادئ التعاون والمشاركة في اتخاذ القرار، بالرغم من عدم منحه صوتا تداوليا لأنه ليس منتخبا وبخلاف

(1)- المادة 11 من قانون 90-09 ، جريدة رسمية عدد 15.

رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن الرأي الذي يديه ذو أهمية بالغة لأنه يصدر من المسؤول الأول للولاية، والذي يعلم خفايا مشاكلها والحلول الكفيلة بالقضاء عليها.

إن أهمية حضور الوالي جلسات المجلس الشعبي الولائي مرتبطة أساساً بالمهام المن\_delegate به قانوناً وخاصة مهمة التنفيذ وليس على سبيل العلاقة السياسية والإدارية فقط. فمن الأهمية أن يحضر الوالي المداولات التي يشرف على تنفيذها، حتى يكون على اطلاع تام بالظروف التي جرت خلالها المداولات، ونظرة المنتخبين للأمور و يكون على علم بالمقدمة التي ترمي إليها، فحضوره المداولات ليس حضوراً شكلياً، فهي تعبر عن نية المشرع في أن يكون المنفذ على اطلاع تام على ما أوكل إليه تنفيذه و الظرف المحيطة بالقرار المتخذ في المجلس ومنعاً لأي تفسير خاطئ للمداولات.

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

جاءت صياغة المادة 12 من قانون الولاية مرنة إذ أنها تنص على أن الوالي يتناول الكلمة بناءً على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، فلا يمكن تفسير طلب الوالي بأنه حق التدخل الذي كان يتمتع به نظيره في فرنسا قبل سحب صلاحيات التنفيذ من اختصاصه، ومنحها لرئيس المجلس العام فالمحافظ كان يتمتع بحق التدخل والاقتراحات المتطابقة<sup>(1)</sup>.

قانون الولاية نص على حق التدخل ولكن لم ينص على الاقتراحات المتطابقة، بل نص على حق تناول الكلمة، فاقتراحاته مجرد أراء غير ملزمة للمجلس الشعبي الولائي الذي يتداول بكل سيادة، و يتخذ قراراته بالأغلبية<sup>(2)</sup>.

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

(1)- Jacques Moreau : Administration Régionale ,Locale et Municipale ; 5<sup>eme</sup> édition ,Précis DALLOZ ,1980.p.110.

(2)- المادة:47 من قانون 90-09، جريدة رسمية رقم 15.

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

عاد المشرع في قانون 09/90 المتعلق بالولاية ليقضي على الالتباس بمنح الوالي الصلاحيات في إصدار القرارات التنفيذية للمداولات، ومتابعة تنفيذها تطبيقاً للقاعدة السائدة في الفن الإداري "التداول فعل جماعي والتنفيذ من فعل واحد"<sup>(1)</sup>.

نصت المادة 103 من قانون الولاية على أن "يتحذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، و هذا تأكيداً للدور التنفيذي للوالي و المنصوص عليه في المادة 83<sup>(2)</sup>، ومن هذه الناحية يشرف الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، ثم يقوم بإصدار قرارات تنفيذية لهذه المداولات.

نظراً لاختصاص الوالي المستقل بتنفيذ المداولات، و كما أسلفنا كذلك في تحويل المداولات إلى قرارات تنفيذية(إدارية)، يثور التساؤل حول سلطة الوالي في تفسير المداولات من عدمها خاصة إذا علمنا بأنها ذات شفافية لأن التصويت عليها تم بأغلبية الأعضاء بعض أن طرحت للفحص والنقاش على بحضور الوالي نفسه، وهناك تساؤل آخر حول سلطة الوالي في عدم تنفيذ المداولات:

**أولاً: تفسير المداولات:** لم ينص القانون على سلطة الوالي في ما يخص تفسير مداولات المجلس الشعبي الولائي، فأي تفسير يخالف توجهات المجلس ورأيه يعد تجاوزاً للسلطة وميولاً بها من طرف الوالي، ومساساً ببدأ الفصل بين السلطات، ويعرضه للإلغاء من طرف وزير الداخلية(رقابة إدارية) أو القاضي الإداري حسب الأوضاع المقررة للطعن في قرار إداري(رقابة قضائية). فإعادة تفسير المداولات حسب الأهواء، و الإرادة المنفردة للوالي يعد خرقاً للقانون، ومساساً بسيادة

(1)- Jacques Moreau : Administration Régionale, Locale et Municipale, OP- CIT , p. 11

(2)- المادة 83 من نفس القانون 09-90 جريدة رسمية رقم 15. حيث تنصت على أن "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي"

المجلس الشعبي الولائي، كما يعتبر سلوكاً يتعارض مع مبادئ العمل الإداري والسياسي على حد سواء.

**ثانياً: تعطيل تنفيذ المداولات:** بما أن الوالي هو الهيئة التي تسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي فلديه السلطة في توجيه التنفيذ، وبما أنه أعلى مسؤول في الولاية فلديه السلطة التقديرية المناسبة فيما يتعلق بتنفيذ المداولات من حيث الزمان و ذلك بترك الوقت يمر دون اتخاذ التدابير التنفيذية المناسبة.

والمجلس الشعبي الولائي ليس لديه أي سلطة من هذه الناحية في مواجهة الوالي إلا طلب تدخل وزير الداخلية، ولعل أهم ما يعطى المشاريع الإنمائية هو الوقت الذي تأخذه الإجراءات التنفيذية نتيجة لعدم التفاهم الذي قد يحدث بين المجلس الشعبي الولائي والوالي لأن هذا الأخير يحوز سيادة تداولية، والوالي يتمتع بالسيادة والسلطة الكاملة في مجال التنفيذ، ونتيجة لذلك فمصير مداولات المجلس الشعبي الولائي يكون بيد الوالي فهو إما يقوم بتنفيذها أو يترك الوقت يمر دون تنفيذها. يعني إهمالها لتصبح لاغية بعد مرور مدة دون تنفيذها وهذا هو الإلغاء العملي. كذلك ومن الناحية المنطقية أي مداولة ولاية توضع للتنفيذ ما لم يكون لحقها عيب حقيقي يتزع عندها صفة الشرعية<sup>(1)</sup>. ويقوم كذلك بتوفيق العقود والصفقات لحساب الولاية .

**ثالثاً: نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي:** يسهر الوالي على نشر مداولات المجال الشعبي الولائي وأشغاله لغرض إطلاع الجمهور عليها وتكرисاً لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث يتيح نشر المداولات لأي مواطن الإطلاع على فحواها وإمكانية الطعن فيها إدارياً لوزير الداخلية أو قضائياً وذلك طبقاً للأحكام المشتركة للمادة 104 من قانون الولاية.

**المطلب الثاني: الإعلام:** يمارس الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية إعلام المجلس الشعبي الولائي بكل صغيرة وكبيرة من المشاكل والمشاريع المبرمجة ومتطلبات التنمية في الولاية ويكون بإعلام رئيس المجلس وحده أو أي دورة وكذلك بتقديمه بيان سنوي لنشاط مصالح الدولة في الولاية ونشاطات مصالح الولاية ويمثل المجلس تبعاً لهذه الصالحيات الإطلاع عن كثب على العمل الولائي عامه وبالتالي مراقبة الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي ويجوز

(1)-Jaques Moreau : Administration Régionale, Locale et Municipale, OP- CIT ; p.112.

للمجلس رفع لائحة للسلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية للتنويه والإشادة بعمل الوالي أو بعدم قبول ورضا عن أعماله.

**الفرع الأول: إطلاع المجلس حول وضعية المدواولات:** يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي في كل دورة حول وضعية المدواولات وذلك بتقديم تقرير حول حالة تنفيذ المدواولات وكذا متابعة الآراء والاقتراحات التي أبدتها المجلس<sup>(1)</sup>.

إلزم الوالي باطلاع المجلس على الوضع الذي صارت عليه المدواولات يعطي ضمانة أكبر لتنفيذها وينط اللثام على المشاكل التنفيذية التي تعرضها وهو كذلك تنوير للمجلس وإيضاحا فعاليا للعمل الذي قام به المجلس و الذي لايزال يتنتظره في حال فشل تنفيذ بعض المدواولات، وهو أيضا اشتراك نسيبي للمجلس في تقديم الحلول اللازمة لمشاكل التنفيذ التي تطرأ على المدواولات وذلك بفتح نقاش بناء لمعالجة المشاكل وإخراج المدواولات من المآزق التي قد تعرضها.

رغم أن القانون يلزم الوالي اطلاع المجلس وإعلامه بالوضع الذي آلت إليه المدواولات إلا أنه لم يبين لنا هل يقوم الوالي بهذه الصلاحية من تلقاء نفسه أم بناء على طلب أعضاء المجلس أو رئيسه وهل يتم ذلك في أول جلسة أو في أي لحظة أخرى ، فالمشرع ترك ذلك للعرف الإداري الذي ينظم مثل هذه المسائل . ويبدو أن المشرع أراد أن يعرض على الوالي قيودا في مواجهة المجلس حول تنفيذ المدواولات وذلك تكريسا لمبادئ الديمقراطية التي تحصل من الإعلام وسيلة ضرورية للشفافية في التسيير والمشاركة السياسية الفعلية.

**الفرع الثاني: إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات:** نظرا للعلاقة الأفقية بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، فمن الضروري أن يكون العمل الذي يتقاسمانه من منطلق النظرة المشتركة للمصلحة العامة، التي يرتبط فيهل التشريع بالتنفيذ، لتكون السلطة العامة التي تسهر على هذه المصلحة في تناغم وانسجام دائمين.

من المعروف أن أي عمل جاد لا بد أن يبني على أساس التواصل والاستمرارية، فعلاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي الولائي علاقة قانونية، وضع القانون حد لسلطات كل منهما، لكن

(1)- المادة 84 من قانون الولاية 90-09 التي نصت على أن " يقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المدواولات كذا متابعة الآراء والاقتراحات التي أبدتها المجلس ".

الطابع القانوني للولاية كمؤسسة إدارية وسياسية يجعل التعاون بين رئيسى الهيئتين ليس لديه حدود، فقد ألزم القانون الوالي باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي دوريا في الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات و مدى الاستجابة لأراء المجلس الشعبي الولائي ورغباته بالإضافة إلى تقديم كل المعلومات الازمة لأشغاله<sup>(1)</sup>.

من المتعارف عليه في علم الإدارة أن الاتصال من المقومات الأساسية لأي إدارة ناجحة و انه الحلقة المهمة في أي تنظيم لأنه الوسيط بين عملية التنسيق و الرقابة و التوجيه وغير ذلك، ومن ناحية علم السياسة فان الإعلام له مكانته في أي تنظيم سياسي، فكل علاقة بين هيتين يميزها وجود دفق من المعلومات المتبادلة ولو انه غير مساو بالاتجاهين، فالتواصل السياسي هو واقع ملزوم لوجود السلطة نفسها<sup>(2)</sup>.

فالوالي ملزم من الناحيتين الإدارية والسياسية بتقديم كل المعلومات والأخبار الدقيقة حول واقع الولاية ومصالحها المختلفة، بالإضافة إلى اطلاع رئيس المجلس على وضعية المداولات. كذلك وكما يتجلی من خلال أحكام المادة 85 من قانون الولاية: فالوالي يقوم بإخبار رئيس المجلس عن مدى الاستجابة لرغبات المجلس، فمن الممكن أن تصطدم توجهات المجلس الشعبي الولائي بصعوبات عملية توجب إعلام المجلس، بان نظرته للقضايا المتداول بشأنها أثناء الجلسات كانت خاطئة، لأن التداول فعل جماعي لا يخلو من النزرة العاطفية للأمور نتيجة لوضع المنتخب الذي يرى انه حامل لوكالة إلزامية من منتخبه تفرض عليه الاهتمام بشؤونهم قدر المستطاع متناسين في اغلب الأحيان الصعوبات التقنية والمادية للمشاريع الإنمائية، كما أن التداول فعل جماعي فهو تفاعل مجموعة من الآراء ووجهات النظر المختلفة و التي تكون اقرب للمثالية منها إلى الواقع مما يصعب وضعها حيز التطبيق والتنفيذ، فإعلام المجلس باستحالة تنفيذ مداوله ما إلا مؤشر على أن هذه المداولة غير منطقية مما يستدعي من المجلس الشعبي الولائي إعادة النظر فيه.

كما أن المجلس الشعبي الولائي وضرورة لإعماله يطلب من الوالي من خلال رئيسه- الذي يسهر على تحضير جدول الأعمال-المعلومات الازمة لأشغال اللجان المختلفة للمجلس وهذه المعلومات قد تكون مشفوعة برأي الوالي فهو لا يقدم المعلومات بالطريقة التقليدية بل

(1)- المادة 85 من قانون الولاية 90-90، جريدة رسمية رقم 15

(2)- غي هيرفي وبرتراند بادي: معجم السياسة والمؤسسات السياسية، ترجمة هيثم اللمع، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان. 1994.

يقدمها مرفقة بنظرته الشخصية كرجل إدارة خبير في مثل هذه المسائل، والمجلس الشعبي الولائي ليس ملزم بالاستجابة لأراء الوالي وتوجيهاته.

وظيفة إعلام المجلس الشعبي الولائي التي يتولاها الوالي لها أهمية بالغة فغالباً ما يتم تبني الآراء التي يصدرها للمجلس والتقارير التي يبلغها لرئيسه بين دورات المجلس. فمن خلال وظيفة الإعلام وخاصة إعلام المجلس حول وضعية المداولات وكذلك المستجدات ومدى الاستجابة لتوجيهات المجلس وكذلك المعلومات، والآراء التي يقدمها له تظهر مدى كفاءة الوالي، ومدى توفر شرط القدرة على الإقناع الذي يرى أغلب دارسي الإدارة العامة على ضرورة توفره في القائد الإداري.

**الفرع الثالث: تقديم بيان سنوي للمجلس:** يقدم الوالي بيان سنوي لمجلس في شكل تقرير يعد بالتعاون مع مساعديه، وهو شبيه بمحصيلة سنوية لنشاط المصالح المختلفة للولاية وكذلك حول سير المصالح المختلفة للولاية.

**أولاً: البيان السنوي حول نشاط مصالح الدولة في الولاية:** بصفة الوالي صاحب سلطة إشراف على نشاط مختلف مصالح الدولة في الولاية باستثناء بعض القطاعات التي نصت عليها المادة 93 من قانون 90-90 المتعلق بالولاية التي تنص على أنه:

"ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط غير الولاية باستثناء:

- العمل التربوي

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

- الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها.

- إدارة الجمارك

- مفتشية العمل.-

مفتشية الوظيف العمومي.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية."

إذا فحسب قانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم 230/90 يعد الوالي المسؤول الأساسي المكلف بتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة في الولاية واطلاع المجلس الشعبي

الولائي، هو من باب تنوير المجلس، وتوضيح رؤيته بخصوص عمل هذه المصالح ومدى اضطلاعها بالمهام المنوطة بها، وتسويتها للملفات والبرامج الوطنية المكلفة بها، فهذه الوسيلة أي (الإعلام) جسر تواصل بين المؤسسات اللامركزية واللائركيزية على صعيد الولاية، فالولي يجسد بهذا الاختصاص دور القائد الإداري والسياسي في نفس الوقت.

يقوم الوالي بتسجيل ملاحظات المجلس الشعبي الولائي حول عمل المصالح الخارجية للدولة وبالتالي فهو إشراك للمجلس في مراقبة هذه المصالح، ولكن دون ترتيب أي اثر قانوني على ذلك، فرضاً المجلس أو سلطته من سوء تسيير الملفات على مستوى هذه المصالح لا ينبع عنه أي اثر مباشر، باستثناء إثارة انتباه الوالي لأنّه يتمتع بالاختصاص المرتبط فهو يراعي وجهة نظر المجلس حول عمل هذه المصالح ويأخذ في الحسبان الانتقادات الموجهة فيأمر بتنقييم الأعوجاج إذا وجد.

ثانياً: بيان النشاط السنوي للولاية: كما هو مقرر في المادة 91 من قانون الولاية، يقوم الوالي بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع للسلطة الوصية (وزارة الداخلية)، ويرى بعض فقهاء القانون الإداري الجزائري إن هذا التقرير مجرد وسيلة إعلامية غير مكملة بصيغة للمراقبة الحقيقة وحول إمكانية توجيه لائحة إلى السلطة الوصية بعد سماع العرض والمناقشة لأن التساؤل يبقى قائماً حول القيمة القانونية لهذه اللائحة قائماً<sup>(1)</sup>.

كما أن تجديد المجلس كل خمس سنوات يطرح التساؤل حول البيان السنوي الذي يعرض على المجلس الجديد الذي لم تكن لديه أدنى فكرة حول عمل المجلس السابق والوضع العام للولاية خلال الفترة السابقة لانتخابه.

رغم كل النقائص المحيطة بها تبقى مهمة الإعلام التي يقوم بها الوالي تجاه المجلس الشعبي الولائي، وسيلة فعالة لبناء العمل الديمقراطي داخل هيئات الولاية في انتظار وسائل أخرى.

المطلب الثاني: التمثيل: خلافاً للوضع القائم بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانوناً للولي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>(2)</sup>، وللتمثيل أهمية كبيرة لكونه سلطة التكلم والعمل لحساب الجهة صاحبة الاختصاص

(1)- د/ مسعود شيهوب: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني -2- جانفي 2004، ص. 25.

(2)- د/ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 127

الكامل، ويظهر الوالي في أمرتين مهمتين وهو التمثيل في الحياة المدنية والسياسية للولاية وتمثيلها أمام القضاء ويزخر الدور الثالث في الدور الرقابي على موظفي الولاية.

**الفرع الأول: تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية:** يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 86 من قانون الولاية. ويقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواحد الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية أو تقديم التعازي والتبرئ أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية وتمثيلها أيضاً في الأعمال الإدارية، فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها ويقضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل أو خارج الوطن، كما أنه الذي يشرف على استقبال الوفود الوطنية والأجنبية ويفتح أي ملتقى تنظمه الولاية أو أي مديرية من المديريات التنفيذية. كما أنه وبصفته مثلاً للولاية يقوم بالزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات الخالية وممثلي وسائل الإعلام والنواب.

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

لقد ذهب المشرع إلى دمج صلاحية التمثيل في الأعمال المدنية والإدارية لمصلحة الوالي حتى يبرز الهيمنة الكاملة للوالي على هذه الأعمال وكان من الأجدى أن يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية في الحياة المدنية ويترك التمثيل في الحياة الإدارية للوالي ويدو أن المشرع توخي الحذر من حدوث صراع بين هيئة الولاية ونزاع حول هذه الصلاحية ومن جهة ثانية منع ازدواجية القيادة على المستوى المحلي وإبقاء الوالي الممثل الوحيد للولاية دليلاً على اتجاه المشرع لتركيز السلطة والقيادة المحلية للولاية في يد واحدة نظراً لموقع الولاية كنقطة التقاء هامة بين البلديات والدولة<sup>(1)</sup>.

---

(1)- د/مسعود شيهوب: مرجع سابق، ص. 26

**الفرع الثاني: تمثيل الولاية أمام القضاء:** بحكم أن وتطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري فان الشخص المعنوي يتمتع بأهلية التقاضي بواسطة مثل قانوني له وعادة ما يكون الرئيس الإداري الأعلى في التنظيم<sup>(1)</sup>.

قانون الولاية لم يخرج عن القاعدة العامة في التمثيل والحق هذه المهمة بالوالى بوصفه الهيئة التنفيذية للولاية، ومنحه التمثيل التام أمام القضاء سواء كانت الولاية مدعية أو مدعى عليها أو مدخلة في الخصام. فيمارس الوالى هذا الاختصاص طبقاً للمادة 87 من قانون الولاية التي أفردت استثناء في حالة التزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية حيث لا يمكن لوالى أن يكون مدعياً ومدعى عليه في نفس الوقت.

يمارس الوالى يمارس مجموعة كبيرة من الاختصاصات بصفته مثلاً لولاية بصفتها جماعة محلية ومثلاً هل بصفتها قسم إداري للدولة(لا تركيز) ولا بد من التمييز في هذا الخصوص بين مسؤولية الولاية ومسؤولية الدولة ولما كانت لديها ذمة مالية مستقلة فان هذا من شأنه تحملها مسؤولية أفعالها الضارة، بعض النظر عن أساس المسؤولية سواء كان العقد أو الفعل الضار أو مجرد المخاطر.

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

رغم أن قانون الولاية أعطى صلاحيات عامة فيما يتعلق بتمثيل الولاية أمام القضاء، إلا انه استثنى كما أسلفنا المنازعات التي تكون الولاية (الجماعة المحلية) طرفاً فيها ضد الدولة ونجد التطبيق الوحيد لذلك في نص المادة 54 من قانون الولاية والتي يخول لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من انه ليس الممثل القانوني للولاية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة(مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية المتعلقة أساساً بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي<sup>(1)</sup>.

**الفرع الثالث: ممارسة السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية:** تعتبر السلطة الرئاسية أهم ما يميز أي تنظيم إداري ويمكن الحكم على فعاليته من خلالها فهي مؤشر على حسن أو سوء

1)- محمد سعيد حسين أمين : مبادئ القانون الإداري؛ دار الثقافة الجامعية، 1997.ص. 65

2)- د/محمد الصغير بعلی: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 141.

تسيره وتنظيمه، و يؤكّد الفقه الإداري أن السلطة الرئيسية اختصاص يباشره الرئيس الإداري وفقا للقوانين، واللوائح فهي ليست حقا شخصيا ومطلقاً من يمارسها لكنها تعد اختصاصاً شاملاً يتناول المرؤوس في شخصه وفي أعماله على حد سواء<sup>(1)</sup>. فمن يتمتع بهذه السلطة على مستوى الولاية؟ ذهب قانون الولاية إلى تكرис سلطة الوالي إلى بعد الحدود فكلّه بالسهر على حسن سير مصالح الولاية و مؤسساتها العمومية، وتولي تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقاً للقانون<sup>(2)</sup>، ولممارسة هذه الوظيفة على أكمل وجه فقد سخر القانون للوالي مساعدة الأمانة العامة والمفتشية العامة والديوان ورؤساء الدوائر<sup>(3)</sup>.

وتشمل السلطة الرئيسية على الرقابة السابقة واللاحقة و يسط الوالي رقابته على مصالح الولاية الالامركزية واللاتركيزية لأنها إدارة مرتبطة بدليل نص المادة 106 من قانون الولاية التي وضعت إدارة الولاية تحت الإدارة السلمية للوالي، وتتكلّف بتنفيذ المداولات ويتم الوالي التنسيق التام للإدارة، فلديها وظيفة مرتبطة فلا توجد إدارة تختص الجماعة المحلية وإدارة للجهاز غير المركزي فهي وحدة لكلا النظامين تتمثل وظيفة الرقابة التي يسهر عليها الوالي في:

◀ **التوجيه:** ويتمثل هذا العنصر في ما يصدره الوالي من أوامر، وتعليمات والنشرات إلى مرؤوسيه المباشرين وغير المباشرين، والتعليمات هي الأوامر الصادرة من الوالي إلى موظف محدد وقد تكون شفوية أو كتابية، إما النشرات فهي الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين وتأخذ دائماً شكلاً كتابياً<sup>(4)</sup>. ويمثل الوالي من هذه الناحية عدة سلطات أهمها: سلطة تنظيم وتوزيع المهام على المرؤوسين، وسلطة التنظيم الداخلي، وسلطة في ما لم يصدر في شأنه نصاً قانونياً<sup>(5)</sup>.

◀ **الرقابة على أعمال الموظفين:** يمارس الوالي رقابته على أعمال موظفي الولاية تطبيقاً لأحكام العامة للقانون الإداري ومقتضى قانون الولاية وتنفيذاً لأحكام المرسوم التنفيذي 90/230 ويقوم في هذا المجال بالأعمال التالية:

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

(1)- محمد سعيد حسين أمين: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 84.

(2)- المادة 90 من قانون الولاية 90-99 جريدة رسمية رقم 15.

(3)- أنظر الماد: 02 من المرسوم تنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، جريدة رسمية رقم 48.

(4)- د/ عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص.

(5)- محمد سعيد حسين أمين: المرجع نفسه ص. 85.

- هو المسؤول على تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ماعدا الموظفين المعينين بمرسوم تنفيذي، كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان و رئيس الدائرة.
- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا، وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.

◀ **الرقابة على أعمال الموظفين:** تمثل سلطة الوالي على أشخاص الموظفين في ما يحوزه من سلطة في التعيين و النقل والندب و الإعارة والترقية والمنح التشجيعية والنظر في طلبات الموظفين كطلب الاستقالة.

كما يضطلع أيضاً بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين بتقرير العقوبات التأديبية على الموظفين الذين يخالفون توجيهاته أو أحكام القانون المنظم لمهامهم، ويتعلق ذلك بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون كالتنبيه، وإنذار و التوبيخ والحرمان من المنح مع مراعاة الإجراءات القانونية كإحالته على المجلس التأديبي.

### **المبحث الثاني: صلاحيات سلطات الوالي بصفته مثلا للدولة:**

بالإضافة إلى صلاحياته الواسعة بوصفه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي يمارس الوالي مجموعة أخرى من المهام ويحوز بمقتضاه على سلطات واسعة حيث يتجلّى بوضوح دوره المركزي، وتتضح مكانته في هرم النظام الإداري الوطني فهو قطب الرحم في الإدارة المحلية دون منازع، و يظهر بمظاهر السلطة العامة التي يخولها له القانون. فالوالي هو العين التي ترافق بها الحكومة مصالحها في الولاية، فهو يتولى من هذه الناحية وظيفة وسيط الحكومة، وهذا ما سنتطرق له في المطلب الأول، كما يحوز على صلاحيات واسعة في مجال التنفيذ بجميع أنواعه و سندرس ذلك في المطلب الثاني أما المطلب الثالث فنخصصه للتalking حول صلاحيات الضبط والحماية المنطة به.

**المطلب الأول: سلطات الوالي ك وسيط للحكومة ومثلا لها:** يعد الوالي وسيط الحقيقي للحكومة على مستوى الولاية فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل يمثل كل الوزراء وبالتالي فهو مندوب الحكومة وحامٍ مصالحها وهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة وهو من يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحلي أو التخلف وكذا الوضع السياسي العام والاجتماعي والثقافي في هذه الناحية ، ويستعين الوالي بمصالح الأمن والاستعمالات الموضوعية تحت تصرفه للقيام بالتحرّيات والاستقصاء وإعداد التقارير اللازمة .

تعتبر هذه الاختصاصات سياسية لما لها من أثر على القرار السياسي والاستراتيجي الذي تتبعه الحكومة بخصوص الولاية ومدى الاستجابة لانشغالات الوالي ، في فرنسا كان ينظر للمحافظ ومنذ حكم نابليون بأنه مثل الدولة القوي. فالدولة لا بد أن يكون لها تمثيل على كل المستويات وعلى قدر عظمتها وبالنظر إلى ذلك الوقت حيث لا إذاعة ولا تلفزيون بالنسبة لبونابارت يجب أن يكون هناك مثل للدولة قريب من الشعب على الصعيد الإقليمي<sup>(1)</sup>.

تطورت وظيفة المحافظ الفرنسي وأصبح يضطلع مهام سياسية وإدارية وبعد تم سلب صلاحياته اللامركزية منه في دستور 1946 لم يضطلع رؤساء مجالس المحافظات بالمهام الجديدة وتركوها بيد المحافظين مما أدى إلى بالشرع إلى إعادة الأمور إلى طبيعتها. وبعد الذهاب إلى

(1)- Gérard Ignass : Institutions Politiques et Administratives ; édition marketing, Paris,1994.p 155,156

اللامركزية الإقليمية في فرنسا سنة 1982 لم يعيد المحافظ في فرنسا تمثيل المحافظة و ليس هيئته تنفيذية بل صار تمثيل الدولة فقط على مستوى المحافظة وأصبح يسمى محافظ الجمهورية<sup>(1)</sup> (le commissaire de la republique).

**الفرع الأول: إعلام الحكومة بالوضع العام في الولاية: وظيفة العلام من الوظائف السياسية التي أنيط بها للوالي وهي من الأهمية بمكان لكونها الأداة التي تبني عليها الحكومة سياستها العامة، والتي بواسطتها رغبات وطلبات مواطنها وموظفيها و مختلف مؤسساتها. فقد جاءت بهذا الخصوص صياغة المادة 92 من قانون الولاية عامة و شاملة، حيث تنص على أن "الوالى هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية. ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير" فالوالى وتطبقا لهذه المادة يحوز اختصاصا عاما في تمثيل الدولة والحكومة وتمثيل الوزراء نسبيا لأنه يوجد من يتولى على صعيد الولاية تنفيذ أوامر الوزراء وهم المدراء التنفيذيون للولايات، فهم يتبعون الوزراء. ولكن الوالى يحوز سلطة إشراف على هذه المصالح الخارجية للدولة في الولاية بنص المادة 93 من قانون الولاية.**

يعتبر الوالى هيئة إعلامية رسمية للحكومة، فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية ويوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين، وكذلك على صدى الرأي العام داخل الولاية أي رضا أو سخط المواطنين على قرارات الحكومة، وإثارة انتباه الحكومة للإصلاحات والقرارات الواجب عليها اتخاذها.

كما يقوم الوالى بنقل تقارير دورية للحكومة تتعلق أساسا بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي في الولاية، وبالمقابل كل الأحداث المتوقعة حدوثها والمخاوف المستقبلية.

في بهذه الوسيلة يشارك الوالى في وضع السياسة العامة للحكومة والتأثير الفعال في قراراتها فهو يلعب دورا سياسيا محوريا في صنع القرار وإدارة البلاد، وخاصة إدارة الأزمات.

كما أن الوالى يقوم باطلاع الحكومة على المناخ السياسي السائد في إقليم ولايته، كما يقوم بمنح الحكومة المؤشرات الدقيقة لتحضير الانتخابات.

(1)- Gérard Ignass : op.cit. p 156.

فالوالى في النهاية هو وسيط الحكومة وسكان الولاية وهو لا يكتفى في ممارسة هذه المهمة أن يكون "علبة رسائل" حسب تعبير الأستاذ هيرفي ديتون (Hervé Detton). فهو يضمن التقارير والمعلومات التي ترسل للحكومة أرائه واقتراحاته<sup>(1)</sup>. والسلطة المركزية ليس لديها في اغلب الأحيان إلا خيار اتخاذ التدابير التي يرى الوالى بأنها مناسبة، وتخدم مصلحة الحكومة لأنها اقرب إلى الواقع المراد معالجته أكثر من أي موظف آخر في الدولة كما انه الموظف الوحيد الذي يحوز سلطة التمثيل التام والشامل على مستوى إقليم الولاية. وتبعد أهمية المسؤوليات السياسية للوالى من واجبه في تنوير الحكومة بالمعلومات التي تريدها، من خلال منحه سلطة المشاركة في جميع الأنشطة والتظاهرات السياسية وتنظيم الحملات والعمليات والمشاريع الوطنية الكبرى ودراسة الحلول للمشكلات المحلية التي تواجهه ورقابة مدى تنفيذ القرارات الوطنية على مستوى القاعدة ومدى استجابة المواطنين لهذه الحملات والمشاريع<sup>(2)</sup>. وتقوم الدولة الحديثة على ثلاث دعائم رئيسية، وهي السيادة والسلطة والأمن، والوالى من خلال تمثيله للدولة فهو الذي يسهر على تدعيم هذه الأركان على المستوى المحلي لأنه الوحيد الذي يحوز على اختصاص شامل من حيث التمثيل.

### **الفرع الثاني: الوالي مثلاً للوزراء:**

تعتبر هذه المهمة امتداداً للمهمة السابقة أي تمثيل السلطة المركزية ككل وإعلام الحكومة بالوضع العام في الولاية، ويمثل الوالى كل الوزراء وليس كما يتباادر إلى الذهن بأنه يمثل وزير الداخلية فقط، ولكن هذا الأخير له دور مهم فيما يتعلق بالمسار المهني للوالى، وما يتعلق خصوصاً بأعمال الضبط والحماية وكذلك الانتخابات. ورغم أن الوزارات استرجعت حريتها في تنظيم مصالحها الخارجية<sup>(3)</sup>، يبقى الوالى يمارس السلطة السلمية على مستوى الولاية، ولكنه يتولى فقط التنسيق العام بين المصالح التابعة للدولة الموجودة داخل الولاية.

(1)- Hervé Detton : L'Administration Régionale et Locale de la France ; PRESSE UNIVERSITAIRE DE FRANCE (puf), p .221982

(2)- مرسوم سبعة: الإدارة المحلية في المغرب العربي، مرجع سابق، ص 103

(3)- المرسوم التنفيذي رقم 485/91 المؤرخ في 15/12/1991 جر رقم 66 .

وكما سبق وذكرنا في الفرع السابق فان نص المادة 92 من قانون الولاية جاءت صياغتها عامة ويمكن أن نفهم أن الوالي ينفذ التعليمات الصادرة من الوزراء فقط. لأن الفقرة الثانية من المادة تنص على أن "...ولينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء " حتى المصالح المستشنة بنص المادة 93 من قانون الولاية رغم اتسامها بالاستغلالية اتجاه الوالي إلا أن القانون لم يستثنى وزراءها من حق إصدار التعليمات المباشرة للولاية. وما دام أن الوالي يمثل الدولة أي الحكومة بصفة عامة فهو يمثلها في كل القطاعات فسلطته بهذا الخصوص واحتياطه لا يمكن أن يتجرأ فهو مندوب الحكومة ورجل الدولة الأول على المستوى العملي فهو يمسك بيده كل الاختصاصات السياسية للدولة على المستوى العملي ومهمة التمثيل المنوط بها لانتقص من سلطات الوزراء فمهما تمهّل رقابة الأنشطة اللامركزية للوزراء والإشراف الجزئي على عمل المصالح الخارجية للدولة .

إن تمثيل الوزراء يجعل من الوالي سلطة حقيقة لعدم التركيز الإداري لأن التمثيل هو المظهر التقليدي والأساسي لعدم التركيز الذي يعد مظهر من مظاهر المركزية الإدارية فالوالي يضع للتنفيذ المخططات الوزارية المعترلة أي المنفردة بالإضافة إلى تنفيذ سياسة الحكومة فهو مثل تنفيذي إلى جانب كل مدى تنفيذي وهو الأمر بالصرف الثانوي لكل المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية ماعدا المصالح المستثنات لنص المادة 93 من قانون الولاية وهي :

أ)-العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين .

ب)-وعاء الضرائب وتحصيلها .

ج)-رقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها.

د)-إدارة الجمارك .

هـ)-متفسحة العمل .

ر)-متفسحة الوظيف العمومي .

ز)-المصالح التي يتتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها إقليم الولاية .

وقد جاء المرسوم التنفيذي 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيأكلها مكرسا لهذه العلاقة التمثيلية، والشبيه تبعية الوالي مع كل وزراء الحكومة وليس وزير الداخلية فقط ويتحلى بوضوح الدور الغير تركيزي الذي يلعبه الوالي على مستوى الولاية، إذ

تنص المادة 21 من هذا المرسوم على أن الوالي مسؤول على تنشيط وتنسيق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية تحت سلطة الوزراء المختصين، أي كلا وزير في حدود القطاع الذي يسهر عليه، ونلزم المادة 25 من نفس المرسوم التنفيذي الوالي بان يرسل إلى كل وزير تقريرا شهريا عن تطور الوضع العام للقطاع التابع لسلطة هذا الوزير.

يلعب الوالي دورا استشاريا محوريا في عمل الوزراء في ما يتعلق بتعيين مسؤولي المصالح الخارجية للدولة، فالمادة 29 من المرسوم رقم 215-94 تأمر كل وزير بوجوب استشارة الوالي في تعين أي مدير ولائي، ويسهر الوالي على متابعة المسار المهني لكل مدير ولائي ويرسل للوزير المعنى تقديراته لكل مدير من المديرين الولائيين، فالوالي عين الوزراء في تفقد قطاعاتهم من الناحيتين الداخلية والخارجية، وفي كشف الأخطاء التسييرية للمديرين، وكذلك أخطائهم الجنائية والوظيفية وإحاطة الوزير المعنى علما بذلك والطلب منه إما نقل المدير أو إنهاء مهامه بناء على تقرير معلم. ييدو أن المشرع أراد إمداد الوالي بكل الوسائل التي تمكنه من فرض سلطته وتوجيهاته منحه سلطة التأديب والعقاب ضد المدراء التنفيذيين، حتى يكون القائد والمسؤول الأسمى على المستوى المحلي، والإبقاء على علاقته بالمسؤولين المحليين الآخرين عمودية.

فالوالي إذن يمثل كل الوزراء على حدا ويمثلهم مجتمعين بتمثيله للحكومة.

**الفرع الثالث: سلطة الوالي في مواجهة مثلي الدولة الآخرين:** تعتبر هذه الوظيفة امتدادا للوظيفة السابقة وهي تمثل الوزراء يكون دائما مزدوجا، فالوالي يمثل السلطة المركزية سياسيا وإداريا، ولعل الدور الأبرز الذي ييدو واضحا للعيان هو الدور الإداري لأن دورا تقليديا فهو الوسيط الطبيعي بين السكان والحكومة أي بين الحكام والمحكومين، فهو صورة حقيقية لعدم التركيز، ويتبين هذا الدور من خلال تفويض الحكومة له محليا وإلزامه بالإشراف على مصالحها الخارجية في حدود القانون دائما و هنا يبرز الدور القيادي للوالي على المستوى المحلي والذي لا ينزعه زاياده أي موظف سامي آخر فهو من يرفع عن كاهل الحكومة العبء الموجود على المستوى المركزي فأي كان يعترضه مشكل في مديرية ولائية يلجا مباشرة للوالي باعتباره المسؤول المحلي الرفيع الذي يملئ سلطة البث النهائي في اغلب القضايا المحلية.

على الرغم من أن الوالي يسهر على سير مصالح الدولة المكلفة بختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء بعض القطاعات التي تتميز بخصوصية الاستقلالية النسبية، إلا إن الوالي

مسؤول على تسريع وتفعيل النشاط الإداري وذلك بمساعدة الأمين العام للولاية، الذي أوكل له المرسوم التنفيذي 230\_90 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية وطبقاً لأحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 (1) حيث تنص المادة على ما يلي:

يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراره.

يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.

ينسق أعمال المديرين في الولاية.

ونميز ذلك من الصلاحيات المنصوصة بالأمين العام للولاية مدى مساهمته في إنجاح العمل الإداري على مستوى الولاية مما يجعله المؤهل الأقدر يتولى منصب والي في المستقبل.

ولعل أهم دور يتولاه الوالي في مسألة الإشراف على المصالح الخارجية هي مراقبتها وتحسين أعمالها لما يخدم مصالح الولاية وللأضطلاع بهذه المهمة أنشئ مجلس الولاية<sup>(1)</sup>.

وطبقاً للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 215/94 يعتبر مدير المصالح الدولة والمسؤولون عنها المكلفوون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيماً كائن تسميتها، أعضاء في مجلس الولاية.

وبحسب المرسوم ذاته فإن مجلس الولاية يكون إطاراً للتشاور بين مصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطاراً تنسيقياً لأنشطة القطاعية.

ويتعدد مجلس الولاية جميع التدابير التي يراها ضرورة لحفظ سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها

ومن خلال هذا النص نكتشف رغبة المشرع الذي ذهب إلى إرادة تكريس سلطة الدولة التي كانت تعيش مرحلة صعبة في تاريخ وجودها وتعترضها أزمات خاصة الأزمة الأمنية التي كانت السبب في تعزيز سلطة الدولة القانونية والإدارية للقضاء على الانقلاب الأمني. كما أن مجلس الولاية جاء نتيجة غياب المجالس المنتخبة في ذلك التاريخ لملأ الفراغ التداولي على المستوى الولائي ولبعث المناخ التشاوري بين مسئولي المصالح الخارجية المختلفة للدولة ولهدف تركيز وظيفة الدولة ودمجها والحفاظ على سلطتها العامة موحدة وغير مجزأة لتظهر بمظهر قوي يفترس كل

(1)- المادة 17 وما يليها من المرسوم 94-215 السابق الذكر.

المشاكل الطارئة على صعيد الولاية، ومن خلال ما سبق يتضح الدور الفعال الذي لعبه مجلس الولاية تحت سلطة الوالي وإشرافه في تكرر يس سيادة الدولة وسلطتها ومنها في مرحلة هي الأصعب في تاريخ الجزائر الحديث.

كما يتولى الوالي الإشراف على رؤساء الدوائر ورؤساء البلديات عندما يزاولون أعمال بصفتهم ممثلين للدولة لأن اختصاصاتهم تميز أيضاً بالازدواجية الوظيفية فهم يمثلون البلدية كجماعة محلية ويمثلون الدولة على مستوى بلدياتهم. وفيما يخص سلطته على رئيس الدائرة تنص مثلاً المادة 07 من المرسوم التنفيذي 90-230 حيث تنص فقرتها الثانية: "...وفي هذا الإطار المبين أعلاه، يتولى تحت سلطة الوالي خصوصاً ما يلي...".

فالنص صريح ورغم إن رئيس الدائرة والأمين العام للدولة موظفان ساميان يعنيان بمرسوم تنفيذي يتحذ في مجلس الحكومة فإن تبعيthem للوالى وظيفية وليس وينطبق عليها ما ينطبق على المديرين الولائيين.

كما يراقب الوالي أيضاً عمل الهياكل التقنية للدولة ومصالحها (الأعضاء في المجلس التقني للدائرة من خلال الإطلاع على الحاضر التي يدها رئيس الدائرة ويرسلها إلى الوالى).

**المطلب الثاني: تنفيذ القانون وأوامر القضاء:** من بين المهام الموكلة للوالى باعتباره مثلاً للدولة و الحكومة وامتداداً للوظيفة التنفيذية للحكومة كجزء من السلطة العامة فهي من تقوم بالتنفيذ واهم ما تقوم به في هذا الإطار تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية و التنظيمات الصادرة عن السلطة التنظيمية سواء كانت ممارسات رئيسية أو تنفيذية، ويسهر الوالى زيادة على ذلك على تنفيذ الأوامر والتعليمات التي صدرت من الوزراء<sup>(1)</sup>، ونظراً للعبء الكبير التي تتميز به هذه المهام فقد أحاط القانون بالوالى مجموعة من المساعدين وخاصة الأمين العام للولاية ورئيس الدائرة الذي يلعب دوراً مكملاً لعمل الوالى في مجال التنفيذ فهو يساعد الوالى في بلدية أو بلديتين<sup>(2)</sup>. و لأن الوالى مثلاً للسلطة التنفيذية فهو ملزم باحترام استقلالية العدالة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستورياً، وحافظاً على حياد العدالة إلا أنه يتمتع ببعض السلطات في تنفيذ أوامر القضاء وأحكامه،

(1)- انظر المادة : 92 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

(2)- المادة 9 من المرسوم التنفيذي 94-215 حيث تنص "يساعد رؤساء الدوائر الوالى في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعهود بها و قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائى وكذلك قرارات مجلس الولاية".

واختصاصات الوالي في مجال تنفيذ القانون عامة ومرتبطة (فرع أول) ولديه سلطات في تنفيذ أوامر القضاء (فرع ثانٍ) و يقوم بفرض احترام القانون بيسط سلطان على البلديات من خلال ممارسة وظيفة الوصاية فرع ثالث).

**الفرع الأول: تنفيذ القوانين والتنظيمات:** يتولى الوالي تنفيذ القوانين و التنظيمات فمنصبه امتداد للسلطة التنفيذية التي نسهر على تنفيذ القانون ويقصد بالقانون الذي هتم بتنفيذه النصوص التشريعية والتنظيمية وليس المصادر الأخرى للقانون سواء كانت رسمية أو احتياطية. فالقانون هو مجموعة من القواعد العامة والمحردة والملزمة التي تسهر السلطة العامة على تنفيذها والوالي يعد الممثل الأسمى للسلطة العامة على صعيد الولاية.

لقد أنطقت قانون الولاية بالوالي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات و التعليمات الصادرة من الوزراء وقد ميز النص بين القانون والتنظيم و التعليمات ورغم أن التنفيذ اختصاص مرتبط ولا يحد أي نص تنظيمي و تعليمية وزارية لا تستند إلى نص أعلى منها تطبيقاً للمبدأ العام القاضي بتدرج القوانين، أي مطابقة القانون الأدنى لأحكام لقانون الأسمى الذي يجب أن يخضع بدوره للدستور.

**أولاً: تنفيذ القوانين:** القانون العادي يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي يضعها البرلمان وفق لما يخوله الدستور من اختصاص عام أو محدود في مجال التشريع. وهذه القواعد القانونية تلي الدستور من حيث تدرجها في سلم القواعد القانونية فلا يجوز لها مخالفته أحكامه وإلا كانت قواعد قانونية غير دستورية،<sup>(1)</sup> و قواعد القانون ملزمة للإدارة في كل ما يصدر عنها من تصرفات قانونية أو مادية. ونميز بين نوعي من القوانين =القانون العضوي والقانون العادي.

الوالي ملزم بتنفيذ القانون بنوعيه العادي والعضوي طبقاً للأحكام العادية التي نظمها القانون المدني إذ لا تبدأ القوانين بالسريان إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد يوم كامل من تاريخ نشرها<sup>(2)</sup>. وفي النواحي الأخرى بعد يوم من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة. والوالي على علاقة دائمة بكل القوانين القديمة والجديدة وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على صعيد الولاية.

(1)- عدنان عمرو: المرجع السابق ، ص 38.

(2)- المادة 04 من القانون المدني الصادر بالأمر رقم 75- 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتتم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20/06/2005 ج رقم 44.

**ثانيا: التنظيمات:** يقصد بالتنظيمات المراسيم الرئاسية والحكومية وهي من صميم الصالحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، ولرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية خوتها لлемا الدستور، ولكن الوزراء لا يحوزون على سلطة التنظيم إلا في حدود التوقيع المجاور، والتفوض يتصدر في التنظيمي حيث يكلف بالتنظيم بناءً على تفويض. أما القرارات المشتركة للوزراء والتي تصدر في شكل مناشير فلا ترق إلى مرتبة التنظيمات و كذلك التعليمات و القرارات الوزارية و المتعلقة بالتسهيل التقني والمهني لصالحهم.

يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف المراسيم و اللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء كانت مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء<sup>(1)</sup> عملاً بنص الفقرتين الأولى والثانية من المادة 92 من قانون الولاية والتي تنص على أن "ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء"، وبحسيبة لسلطة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولاية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية حيث أوجب قانون الولاية نشر القرارات التنظيمية وتبلغها لمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها<sup>(2)</sup>. وتكون هذه القرارات مرقمة صادرة طبقاً للقوانين وفقاً للشكل وإجراءات الواجب احترامها ومثال ذلك قرار منح رخصة البناء التي يشترط لمنحها موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي الواقع في مقر بلديته المشروع وكذلك تأشيرة من المصالح التقنية والصحية والحماية المدنية والأمن الوطني وكذلك تأشيرة مديرية التنظيم والشؤون العامة التي تقوم وظيفتها في الأساس على التكيف القانوني لمختلف الأنشطة والأعمال الإدارية.

**ثالثا: التعليمات الوزارية:** هناك نوعين من القرارات الإدارية الأولى قرارات مشتركة والتي تكون موضوعاتها تنظيم بعض القطاعات التي لديها ارتباط عضوي أو وظيفي يتعدى موضوعها إلى أكثر من قطاع ونشاط وزاري كالقرار الذي يحدد شروط التنازل عن السكנות الوظيفية لقطاع التربية مثلاً يكون مشتركاً بين وزير التربية الوطنية ووزير المالية ووزير الداخلية فيقوم الوالي تطبيقاً لهذا القرار المشترك بالاحتماع بمدير التربية والمدير المعين من قطاع المالية ويوضح لهما كيفية تطبيق القرار.

(1)- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 129.

(2)- المادة 104 من قانون الولاية 90-09، جريدة رسمية رقم 15.

وفي كل القطاع يصدر الوزير المكلف به قرارات أو تعليمات ترسل للمدير الولائي والوالى بصفته مثلا لجميع الوزراء هذا الأخير يقوم بإصدار قرارات تنفيذية ولاية لهذه التعليمات.

الوالى بصفته منفذا محليا للقانون، والتنظيمات والقرارات المختلفة ونظرا للرؤى الواضحة للشرع بان هذه الصلاحيات مهمة ومنعا لاستعمالها في غير محلها نص قانون الولاية على وجوب حماية حقوق المواطنين وحرياهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون وكان الأجرد بالشرع أن ينص على احترامها وفقا لما نص عليه الدستور.

**الفرع الثاني: سلطة الوالي في تنفيذ قرارات القضاء:** لا يجوز الوالى أي سلطة قضائية ولم يشهد النظام القضائي الجزائري ولا النظام الإداري أي تطبيق لنظام الإدارة القضائية الذي ساد في فرنسا لسنوات والتي لعب المحافظ فيها دورا بارزا، إذ كانت المحافظات مختصة بالبت في المنازعات الإدارية، وكان يتطلب من القاضي العادي التنجي عن التزاعات المرفوعة أمام القاضي الإداري وأعلن سابقا اختصاصه بها وفي حالة تنازع الاختصاص بإمكان المحافظ رفع التزاع إلى محكمة التنازع<sup>(1)</sup>.

أما في الجزائر فالوالى وبصفته امتدادا للسلطة التنفيذية رغم وجود جانب من الفقه يقول باستقلال الإدارة ويسميهما السلطة الإدارية إلا انه في الحقيقة يد السلطة التنفيذية ورجلها على المستوى المحلي فهو ملزم باحترام استقلالية القضاء تكريسا للمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات والنظام الجزائري اعتنق التطبيق المزدوج له والقائم على التعاون الوظيفي بين السلطات العامة في الدولة، ومن هذا الباب كرست القوانين السارية ومنها قانون الإجراءات الجزائية هذه الفكرة بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط شرطة قضائية، ويتمتع الوالى بهذه الصفة استثنائيا كما سنتطرق له بالتفصيل في المطلب الثالث من هذا البحث .

تخضع الأحكام و الأوامر القضائية لنظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بطرق التنفيذ فالأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكل إجرائيا لتنفيذها، واعتبارا لما قد تخلفه من مشاكل، وعواقب على الاستقرار الاجتماعي، والسياسي على المستوى المحلي فقد ارتأى المشرع منح الوالى سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام والأوامر التي يرى أن تنفيذها يخل بالنظام العام في

(1)- Gérard Ignass : Institutions Politiques et Administratives ; OP- C.I.T., P.156

الولاية<sup>(1)</sup>، إلا انه أحاط هذه الصلاحية بجموعة من الشروط حرصا على حقوق وحريات المواطنين، وتكريرا لمبدأ الفصل بين السلطات وهذه الشروط هي:

- أن يكون طلب وقف التنفيذ خلال 30 يوما مكن تاريخ إشعاره.
- أن لا يتجاوز التوفيق ثلاثة أشهر( فهو مؤقت).
- أن يكون التنفيذ من شأنه الإخلال بالنظام العام ويملك الوالي بهذا الخصوص السلطة التقديرية.

- أن يكون التوقيف بسبب التنفيذ الجبري فقط.

ولكون التنفيذ الجبري يرافقه استعمال القوة العمومية مما قد يؤدي إلى انزلاق الأمور الأمنية بسبب الامتناع عن التنفيذ و ردود فعل ضد القوة المنفذة مما يخلف حوادث مختلفة تعكس سلبا على صحة المواطنين وأملاكهم، مع العلم أن العادات الاجتماعية عموما للمجتمع الجزائري تتميز بظهور القرابة العائلية والعرقية والعروشية، وقد تسبيت بعض الأحكام قضائية في زيادة حدة التوتر إلى درجة المشادات العنيفة ب مختلف الأسلحة.

ألزم قانون الإجراءات المدنية في مادته 324 قضاة النيابة العامة إشعار الوالي في حالة لجوئهم للتنفيذ الجيري من باب الوقاية والأمن، ونظرا لارتباط اختصاص الوالي وسلطاته فهذا يعد من قبيل أعمال الضبط الإداري الذي يختلف عن الضبط القضائي في كونه وقائيا وليس عالجيا، فمن واجب الوالي إذا رأى بأن أوامر القضاء قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار المحلي من حيث النظام العام في عناصره المختلفة من أمن وسكنية وصحة عامة، فمن واجبه الحرص على وقف تنفيذها مؤقتا والعمل على إزالة العقبات التي تنسد تنفيذها.

### **الفرع الثالث: صلاحية الوصاية على البلديات:**

يعتبر الكثير من الفقهاء الوصاية على الأجهزة اللامركزية من أركان هذا النظام، وتخضع الهيئات اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية وتقنية وذلك للحد من استقلالية الأجهزة المحلية المنتخبة وعدم الانتقال إلى اللامركزية السياسية، فالأمر يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية و هيئات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئيسية

---

(1)- المادة 324 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر رقم 66-154 ، والمورخ في 8 جوان 1966. المعدل والمتتم بالقانون 09/08 المؤرخ في 25/2/2008 والمتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

بين الرئيس والمرؤوس فنظام المركبة الإدارية<sup>(1)</sup> وقد أحال قانون البلدية صلاحية الوصاية إلى الوالي بوصفه ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة على المستوى المحلي، وطبقاً لأحكام قانون البلدية فالوصاية تنصب على: أعضاء المجلس وأعماله وعلى المجلس في حد ذاته كهيئة.

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

**أ) التوقيف:** ويكون سببه حسب المادة 32 من قانون البلدية المتابعة القضائية التي تحول دون مواصلة المنتخب مهامه ويتم التوقيف بموجب فرار معلل من الوالي وذلك إلى غاية صدور الحكم النهائي من القضاء.

**ب) الإقالة:** وأسبابها حالتي عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي وتنص عليها المادة 31 من قانون البلدية وتكون الإقالة بتصریح من الوالي والتصریح لا يعد قراراً أی انه بمجرد أن تكشف سبب الإقالة يعتبر المنتخب البلدي مستقيل حکمیاً وتصریح الوالي يعد الإجراء التنفيذي للقانون.

**ج) الإقصاء:** يكون الإقصاء النهائي من عضوية المجلس في حالة تعرض المنتخب لإدانة جزائية فهو إجراء تأديبي مقترب بعقوبة جزائية<sup>(2)</sup>، وحسب نص 32 من قانون البلدية فإن الإقصاء يعلن من طرف المجلس الشعبي البلدي ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء.

**ثانياً: الرقابة على الأفعال:** يمارس الوالي بصفته جهة رقابة العديد من صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في شكل تصديق وإلغاء وحلول وتعتبر الوصاية على الأفعال أهم صور الرقابة لأنها ليست رقابة شرعية فقط بل تتعدى إلى رقابة الملائمة.

**أ) التصديق :** يأخذ التصديق شكلين: التصديق الضمني وتنص عليه المادة 41 من قانون البلدية إذ تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية. والتصديق الصريح يختص الميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية جديدة نوعين من المداولات و اللاتي تعتبرهما أهمية بالغة، ويحوز الوالي بتحاهمها سلطة ملائمة<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص. 22 و 31.

(2)- المواد 155، 154، 153 من قانون البلدية 90-08 مؤرخ في 7 افريل 1990 جريدة رسمية رقم 15

(3)- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، مرجع سابق. ص. 171.

**ب) الإلغاء:** ويتم إلغاء مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي بطلانها المطلق طبقاً لأحكام المادة 44 من قانون البلدية أو بطلاناً نسبياً طبقاً لأحكام المادة 45 من نفس القانون

**ج) الحلول:** وتنصب سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي على الموارد التالية:

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية السنوية إذا لم يسجلها المجلس
- ضبط ميزانية البلدية عند إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك.
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:** تقتصر الوصاية على المجلس كهيئة على الحل أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإناء مهامه بإزالته قانونياً مع احتفاظ البلدية بالشخصية المعنوية<sup>(2)</sup>. وحسب نص المادة 34 من قانون البلدية فإن حالات الحل هي:

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

لا يملك الوالي أي سلطة في ما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي، فالحل يكون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويقتصر دوره على تعيين مجلس مؤقت تقتصر مهامه على ضمان الحد الأدنى من التسيير أي تصريف الأعمال الجارية ضماناً لاستمرارية المرفق العام.<sup>(2)</sup>

يلعب الوالي من خلال دوره الرقابي الذي يزاوله على البلديات دوراً مهماً في احترام مبدأ الشرعية و سيادة القانون ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها<sup>(3)</sup>، والعمل على تقويم اعوجاجها والقاعدة العامة أن القرارات المتعلقة بمحال الرقابة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت مشوهة بعيوب الانحراف بالسلطة.

(1)- المادتين 81 و 82 من نفس القانون 90-98.

(2)- محمد الصغير بعلی: المرجع السابق، ص 106

(3)- محمد الصغير بعلی: المرجع نفسه، ص. 106 .

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

ونظراً لشلل مهمة الوصاية الملقاة على الوالى في مراقبة مختلف المجالس الشعبية البلدية المنتشرة في إقليم الولاية يلجا الوالى غالى الاستعانة برئيس الدائرة في هذه المهام فيقوم هذا الأخير بتسيير ومراقبة أعمال البلديات الملتحقة به ويتولى سلطة الوالى وبتفويض منه على مداولات المجلس الشعبي البلدي<sup>(1)</sup>.

**المطلب الثالث: سلطات الوالى في مجال الضبط والحماية:** يتمتع الوالى بالعديد من سلطات الضبط بنوعيه الإداري والقضائي وهو مسؤول عن اتخاذ تدابير الحماية المدنية وتنظيم الإسعاف على مستوى الولاية. فالوالى مسؤول عن إقامة النظام ويمكن اتخاذ أي تدابير ضرورية لأجل الحفاظ على النظام العام بكل عناصره(الفرع الأول)، وبصفته مثلاً للسلطة التنفيذية فهو ملزماً باحترام استقلالية العدالة إلا انه يشارك أحياناً، ومن باب التعاون في حركة الفعل القضائي فهو ضابط شرطة قضائية، ويتبع أمام المحاكم أصحاب المخالفات الإدارية كالاعتداء على الأموال العمومية(الفرع الثاني). كما أن الوالى مسؤول على وضع التدابير الالزمة في مجال الدفاع المدني ومواجهة الكوارث والحوادث المختلفة(الفرع الثالث).

**الفرع الأول: صلاحيات الضبط الإداري:** يعرف الأستاذ الدكتور عمار عوابدي الضبط الإداري بأنه كل الأعمال، والإجراءات والأساليب القانونية، والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان الحفاظ على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحرمات السائد في الدولة<sup>(2)</sup>.

فالضبط الإداري بوصفه نشاطاً إدارياً يهدف إلى وقاية النظام العام من الانتهاك قبل وقوعه، أما إجراءات الضبط القضائي فغايتها علاج آثار الجرائم، وردع مرتكيها بعد حدوثها بعد

(1)- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-215 السابق الذكر جريدة رسمية رقم 48 .

(2)- عمار عوابدي : القانون الإداري ،الجزء الثاني، النشاط الإداري، دم ج الجزائر ، 2000، ص. 10 .

حدوثها، ويوجد نوعين من الضبط الإداري الخاص والعام ويشمل الضبط الإداري العام كل العناصر المكونة للنظام العام من امن عام، وصحة عامة وسكنينة عامة، أما الضبط الإداري الخاص فيهدف إلى صيانة النظام العام في أماكن محددة أو إذا كان بقصد أو جه نشاط معينة أو استهداف الحفاظ على غرض آخر بخلاف العناصر المعروفة والمكونة للنظام العام<sup>(1)</sup>. فأي نوع من أنواع الضبط الإداري يتمتع به الوالي؟

بحسب الماده 96 من قانون الولاية تبيينا بنصها على أن "الوالى مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنينة العامة"، فالوالى مسؤول عن إقامة النظام العام وتبعاً لذلك يمكنه اتخاذ أي تدابير ضرورية جماعية أو فردية ففي فرنسا مثلاً المحافظ هو المسئول على تنقل الإفراد ومركز الأجانب حيث بإمكانه إصدار قرارات الطرد في حق من لا تتوفر فيهم شروط الإقامة على التراب الفرنسي<sup>(2)</sup>.

يملك الوالى بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري امتيازات ومظاهر السلطة العامة الازمة للتصرف والعمل من أجل المحافظة على النظام العام بكافة عناصره المادية والمعنوية، حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن من أجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط الإداري<sup>(3)</sup>، وفي حالة وجود ظروف استثنائية يجوز للوالى طلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطنى المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير، وذلك تنفيذاً لإجراءات الخاصة بالحماية والدفاع المدنى التي ليس لها طابع عسكري أما القوات المسلحة (الجيش) فلم ينص القانون على إمكانية تسخيرها إلا أنه بإمكانه التماس مساعدتها في حالة توفر ظروف مستعجلة أو لغرض إقامة النظام في منطقة غير أنه أو تشهد نشاطاً إرهابياً.

من ناحية الصحة العامة يحوز الوالى اختصاص منح التصاريح والرخص لاستغلال المذايحة والمقاهي والمطاعم، ودوره من هذه الناحية مكمل لنشاط مصالح الصحة والوقاية والأمن على مستوى البلديات والدوائر، ومن ناحية الأمن العام يتولى الوالى أيضاً منح الاعتماد للجمعيات وهو الذي يسمح لها بعقد اجتماعاتها وتظاهراتها وغالباً ما تكون نشاطات الجمعيات المحلية تحت رعايته شخصياً، بالإضافة إلى ذلك يتولى الترخيص بالتجمعات الانتخابية والاحتفالات العامة من باب

(1)- عبد الغني بسيوني عبد الله : النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2003 ، ص .391

(2)- Gérard Ignass ; OP CIT, p .156.

(3)- انظر : المواد 97 و 98 و 99 من قانون الولاية ، 09-90 .

الحفاظ على السكينة العامة أيضا يتولى مراقبة نشاط المخامر والملاهي كما يتولى محاربة أو كار الرذيلة التي تكون مرتعا للفساد الأخلاقي والاعتداء على الأخلاق والآداب العامة والحياة العام على وجه الخصوص.

رغم كل ما يحوزه الوالي من سلطات في مجال الضبط الإداري لم ترق اختصاصاته إلى اختصاصات نظيره في فرنسا، فريادة على تمنع المخافض بسلطات الضبط الإداري العام يحوزون بعض سلطات الضبط الإداري الخاص كشرطة الأسلحة والشرطة النهرية والملاحة البحرية كما يحوز صلاحيات الضبط الانتخابي وفي حالة الطوارئ يخول له القانون صلاحيات واسعة.

كما يرى البعض أن الوالي لا يمارس كلا صلاحيات الضبط الإداري بصورة عملية لوجود هيئات للأمن على مستوى الولاية تخضع للسلطة المركزية مباشرة ولا تقوم باطلاع الوالي عن الأوضاع الأمنية إلا إذا طلب منها ذلك وتم السماح لها بذلك من السلطات المركزية<sup>(1)</sup>.

بالنظر لخطورة الضبط الإداري فيعتبره بعض الفقهاء سلاح ذو حدين فيمكن أن يؤدي إلى نتائج عكسية من الحفاظ على الأمن العام إلى الإخلال به، فإذا لم يمارس في إطار الشرعية وتماشيا مع الأهداف التي وجد لأجلها فإنه يؤدي إلى انتهاك حقوق وحرمات الإفراد<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثاني : سلطات وصلاحيات الضبطية القضائية:** يقصد بالضبط القضائي، الإجراءات التي تتخذها سلطة الشرطة القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها، في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم، وجمع الأدلة الالزامية للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من ثبتت إدانته<sup>(3)</sup>، وهذا ما يميز الضبط الإداري عن بالضبط القضائي كما أشرنا في الفرع السابق.

الوالي باعتباره مثلا للسلطة التنفيذية فهو ملزم باحترام استقلالية العدالة، إلا في حدود التعاون بين السلطات إلا أن قانون الإجراءات الجزائرية لم يكتفي باعتباره معاونا فقط لجهاز العدالة الجزائية بل منحه صفة ضابط شرطة قضائية في حدود خاصة<sup>(4)</sup>، فهو لا يحوز اختصاص شامل في مجال الضبط القضائي واحتصاصاته ترد عليها مجموعة من القيود أهمها:

(1)- Chabane Benakzouh : La déconcentration en Algérie ; o p u Alger, 1984, p. 260

(2)- عمار عوادي : القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 41 .

(3)- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص. 392 .

(4)- المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية ، الصادر بالأمر-6.-155. المعدل والمتمم .

- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنحة أو جنحة ضد امن الدولة كالتجمهر دون إذن أو الاعتداء على الأموال العمومية.

- توفر حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة

- عدم علمه بان السلطة القضائية قد تم إخبارها بوقوع الجريمة.

وحتى من هذه الناحية القانونية فسلطة الوالي في مجال الضبط القضائي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها ثانية وأربعون(48) ساعة متخلية بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة<sup>(1)</sup>.

تميز سلطات الضبط القضائي المنوحة للوالي بكونه مقيدة بشروط تحد من تدخله في جميع القضايا فاختصاصه نوعيا، وخاصا وليس شاملا ويختلف كثيرا عن صلاحيات الضبط القضائي المنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو يحوز اختصاصا شاملا ويعتبر ضابطا للشرطة القضائية ويمكنه تولي المهام المنطقة برجال الشرطة القضائية فسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مقيدة بشروط قانونية كما هو شأن بالنسبة للوالي وذلك لاختلاف المركز الإداري لكليهما واختلاف البلدية عن الولاية، فالولاية قسم اكبر من البلدية ويظهر الوالي فيها بمظهر سيادي ومثلا أعلى للسلطة التنفيذية على مستوى الولاية فأي تدخل له في مسار العدالة يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلا ما كان تعينا فيدخل ضمن التعاون بين السلطات العامة في الدولة ولهذا فرض المشرع مجموعة من الشروط لقيام هذا التعاون وضمانا لمبدأ الشرعية وسيادة القانون.

**الفرع الثالث: سلطات الوالي في مجال الحماية المدنية:** يEDA الوالي المسؤول الأول عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والممتلكات، وهذا ما جاء به قانون الولاية<sup>(2)</sup>، والحماية هنا يقصد بها حماية الأشخاص والأموال من اعتداءات بشرية أو كوارث طبيعية، ويتولى الوالي بالتعاون مع مصالح الأمن والحماية المدنية والمصالح التقنية المحلية، وغير تركيزية ضبط ووضع مخطط للوقاية ومحاجة أي تهديد قد يتعرض له المواطنين وحماية ممتلكاتهم، وكذلك وضع خطط بدائلة في حالة فشل الخطط القديمة وكذلك فالوالي هو المسؤول عن إعلان حالة الخطر(الطوارئ)، وتنظيم عملية الإنقاذ و مختلف مخططات الاستعجال في حالات الكوارث.

(1)- محمد الصغير بعلي : الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص. 131 .

(2)- مسعود شيوب: المرجع السابق، ص. 131 .

كما يتحل الوالي في إعداد وتنفيذ مخططات الإسعاف في الولاية وضبطها باستمرار ويتولى الكاتب العام للولاية تحديد هذه المخططات ونطاق تدخلها وينسق تنفيذها<sup>(1)</sup>، وتعد هذه الصالحيات ذات أهمية بالغة ينتج عن إهمالها أثار وخيمة على الأفراد والممتلكات العمومية منها والخاصة لذلك أو كل بها للوالي، والأمين العام للولاية الذي يضمن الاستمرارية في حالة انتهاء مهام الوالي.

ونظرا لأهمية التدخل في مجال الحمية المدنية فقد منحت للوالي سلطة تسخير الأشخاص والممتلكات<sup>(2)</sup>، وذلك من بدب التضامن الإجباري من قبل كل المواطنين حكام ومحكومين لمواجهة الأخطر المحدقة بهم، ويسره الوالي عمليا على الحكاية المدنية من خلال المراقبة المستمرة لحالة المباني والطريقات وشبكات الصرف الصحي وتخليل المياه من قبل الجهات التقنية المختصة وكذلك استشارة مصالح الحالة المدنية على مستوى الولاية قبل منح رخص البناء، كما لا يمكن تجاهل دوره في ما يخص الدراسات التأثيرية على البيئة في حالة المشاريع الاقتصادية الخاصة والعمومية، ومطابقة المباني لمعايير البناء المتعارف عليها ومنح رخص استغلال الحاجر التي تعتمد على التفجيرات وحالات الجسور والحواجز المائية للتأكد من عدم تأثير الفيضانات عليها والمراقبة المستمرة لعمل مصالح الغابات لأن الغابات والأحراش غالبا ما تكون مهددة في فصل الصيف بسبب الحر الشديد وما ينجر عن ذلك من حرائق مهلكة للأشخاص والأموال.

---

(1)- المادة 100 من قانون الولاية 09-90 السابق الذكر جريدة رسمية رقم 15.  
(2)- المادة 101 من نفس القانون.

### **المبحث الثالث: انعكاسات ازدواجية الوظيفة على مركز الوالي:**

إذا كانت الولاية ذات وصفين باعتبارها جماعة محلية لامر كزية وباعتبارها أيضاً قسم إداري لا تركيزى للدولة فالوالي كما لاحظنا يمارس دوراً مزدوجاً بصفته مثلاً للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما انه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية<sup>(1)</sup> وسنحاول في هذا المبحث إبراز آثار الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي من خلال الموازنة بين السلطات وال اختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والإختصاصات التي يزاولها بصفته شخصية محلية فقد كرس الوالي مبدأ وحدة القيادة مما أدى إلى اتساع وتنوع صلاحيات الوالي (مطلوب أول)، وهكذا أصبحت وظيفة المجلس الشعبي الولائي في انحصار تام (مطلوب ثانٍ)، ونتج عن ذلك انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات بين هيئة الولاية (مطلوب ثالث).

**المطلب الأول: اتساع وتنوع صلاحيات و اختصاصات الوالي:** تتميز صلاحيات الوالي بالتنوع والاتساع فهو يرأس الولاية كجماعة محلية وهو رجل الدولة ومندوبها على مستوى الولاية باعتبارها كقسم إداري يتبع الدولة أي وحدة إدارية لاتركيزية، وإذا كانت الصلاحيات الإقليمية غير مرتبطة إذ أنه لا يعتبر هيئة تشريعية أو تداولية إلا أنه يجوز صلاحيات عامة في مجال تمثيل الولاية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ، أما اختصاصاته الالترركيزية فهي متعددة ومرتبطة فرغم تنوعها واتساعها فهي تصب في إثناء واحد وهو اعتباره مثلاً للدولة وعيتها التي لا تنام على صعيد الولاية ويمكن حصر صلاحيات الوالي في اختصاصات سياسية (فرع أول) وإدارية(فرع ثانٍ) وبعض الصلاحيات القضائية(فرع ثالث).

**الفرع الأول: الصلاحيات السياسية:** منح القانون للوالي صلاحيات سياسية متنوعة، فقد ورث الوالي الصلاحيات التي كان يزاولها المحافظ إبان الاستعمار بعد الاستقلال مباشرة بادرت السلطة إلى تقوية سلطات المحافظ وأوكلت له على الخصوص:

- المهام التقليدية المتعلقة بالإدارة والتسهير.
- إنشاء إدارة سيادية لإقامة النظام .
- منحه صلاحيات جديدة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

ثم أن ما جاء به الأمر 38/69 الذي كان نتيجة لنظام سياسي مبني على الأحادية الحزبية، إذ كان

(1)- ميسوم سبيبح : مرجع سابق، ص .103.

الحزب بهيكله المختلفة يشترك مع رجال وإطارات الدولة في ممارسة مختلف الصالحيات السياسية، وتتبع أهمية المسؤوليات السياسية للوالي من مشاركته في جميع الأنشطة والتظاهرات السياسية وخاصة تلك التي تستوجب التشاور مع ممثلي الحزب وثم توجيهات صادرة من رئيس الدولة يطلب فيها من الولاة محافظي الحزب ومساعديهم الرئيسيين أن يعقدوا اجتماعات نصف شهرية لدراسة كيفية تطبيق التوجيهات السياسية الصادرة عن هيئات الحزب العليا ودراسة الحلول للمشكلات المحلية التي تواجههم ورقابة مدى فعالية القرارات الوطنية على مستوى القاعدة<sup>(1)</sup>.

بعد التوجه إلى التعديلية عوض القانون الحالي للولاية 09/90 القانون 38 المؤرخ في 23 ماي سنة 1969 كان تماشيا مع الوضع السياسي الجديد المبني على التعديلية الحزبية والاقتصاد الحر، وتبعد لذلك لابد من ظهور نظام إداري مختلف نسبيا عن النظام القديم لتولي الوظائف الجديدة للدولة، ورغم أن قانون 90-90 قد جعل على مستوى الولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي واللوالي ووضع حدودا لاختصاصات كلا الهيئتين إلا انه لم يتطرق إلى حدود الصالحيات السياسية لكليهما.

تغيرت الاختصاصات السياسية للوالي وصارت أكثر مرونة واتزانا في ظل قانون 90-90 لأنه أصبح يتلقى تعليمات السلطة المركزية(الحكومة) وصار لديه حرية في العمل السياسي القاعدي في إطار قانوني، ومؤسساتي وعلاقاته تربطه مع مختلف الأحزاب، وخاصة الأحزاب الممثلة (أي لديها منتخبين) داخل مؤسسات الدولة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الشعبي الولائي وال المجالس الشعبية البلدية، فالعلاقة السياسية منبثقه على المشاركة الإيجابية فلابد أن تكون نظرة كل منها إلى الآخر كشريك في عملية التنمية والخدمة العامة وتوفير احتياجات الأفراد والمنظمات.

ويبدو الدور السياسي الذي يلعبه الوالي بوصفه ممثلا للدولة ابرز من الدور الذي يمارسه محليا لأن الصالحيات السياسية للوالي من هذه الناحية مقننة، فرغم أن حريته الوظيفية تتقلص بالنصوص إلا أنها تخلق حماية لنشاطه وتعطي القوة لسلطاته، أما الدور الذي يلعبه في مواجهة المجلس الشعبي الولائي فلا يعدو أن يكون مجرد علاقة سياسية عرفية كرسها قانون الولاية في وجوب إعلام المجلس وإطلاع رئيسه دوريا على أحوال الولاية ومصالح الدولة الخارجية في الولاية

(1)- ميسوم سبيح ، مرجع سابق ، ص. 104 .

واطلاعه أيضاً على ما آلت إليه المداولات والمرحلة التي وصلت إليها، فهذه وظيفة سياسية تقنية فلا يعدو الوالي أن يكون في هذه الحالة منفذاً تقنياً لمشروع معين يسأل عن المراحل التي بلغها في الانجاز.

سياسياً دائماً وخدمة للحكومة ينفذ الوالي أوامرها ويخبرها عن المناخ السياسي السائد في الولاية ولهذا توضع في يده مصلحة للاستعلامات وتسرّع له المصالح الأمنية المختلفة، كما يقوم بإمداد الحكومة بالمؤشرات الدقيقة لتحضير الهيئة الناخبة، كما يوضح للسلطات المركزية آراء ورغبات المحكومين وعلى صدى الرأي والإصلاحات التي يرى ضرورة اتخاذها، فهو ينقل لوزير الداخلية تقارير حول الوضع الشامل في الولاية وبالمقابل كل الأحداث المتوقعة حدوثها، فالوالي وسيط بين الحكومة وسكان الولاية وترفق بآرائه كل الملاحظات والمراسلات المحولة من طرفه إلى السلطة المركزية فهو يمارس مهام استشارية مستمدّة من السلطة التنفيذية.

يساهم الوالي مساهمة فعالة في رسم سياسة الدولة فهو يقوم بتحديد أهداف الولاية ورسم سياستها العامة وسياستها الإدارية وتحديد وسائل تحقيق هذه السياسة من خلال إبلاغ وإعلام الحكومة بالأجواء العامة ورغبات سكان الولاية.

**الفرع الثاني: الصالحيات الإدارية:** انيطت بالوالي عدة مهام إدارية مما جعله أسمى قائد إداري على المستوى المحلي وقد كرسـت جميع النصوص المشكـلة للإدـارة المـحلـية هذهـ الـهيـمنـةـ الـقيـادـيـةـ الإـدارـيـةـ للـلوـالـيـ،ـ والـيـ تـحدـدـ أـسـاسـاـ دـسـتوـرـيـاـ لـهـ فيـ المـادـةـ 78ـ منـ الدـسـتوـرـ حـيـثـ نـصـتـ عـلـىـ أـنـ تـعـيـنـ الـوـالـيـ يـكـونـ بـرـسـومـ رـئـاسـيـ وـيـدـخـلـ تعـيـنـهـ ضـمـنـ صـلـاحـيـاتـ رـئـيسـ الـجـمـهـورـيـةـ بـصـفـتـهـ قـمـةـ هـرـمـ السـلـطـةـ التـنـفـيـذـيـةـ،ـ وـمـنـ بـيـنـ أـهـمـ الـوـظـائـفـ الإـادـارـيـةـ الـيـ يـتـولـاـهـاـ نـذـكـرـ:

**أولاً: مهام القيادة الإدارية:** يضطلع الوالي بمهمة القيادة الإدارية ولهذا اوجب القانون توافر شروط موضوعية وقانونية لتولي هذا المنصب حيث يكون تعينه من بين الموظفين السامين على مستوى الإدارة المحلية ، ويرى جانب من الفقه أن القيادة المحلية تختلف عن القيادة المركزية حيث يعتبر البعض أن إدارة الخدمات المحلية عن طريق التعاون بين الأجهزة المركزية وال المجالس المحلية المنتخبة، يعتبر ميداناً فسيحاً لتدريب القيادات على الإدارة الديمقراطية السليمة، وتدريب المواطنين على أساليب المشاركة وعلى حكم أنفسهم عن طريق الإدارة الذاتية<sup>(1)</sup>. ونظراً لازدواج وظيفة

(1)- مصطفى صبحي السيد: القيادة الإدارية؛ دورية العلوم الإدارية، العدد الأول يونيو 1983، ص. 161

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

أ)- التنسيق: كما يتولى بخصوص التنسيق العمل على التنسيق بين المصالح المختلفة موضوعياً حيث يتولى مهمة التوفيق بين المصلحة المحلية للولاية والمصلحة المركزية التي يسهر عليها لكونه مثلاً للحكومة، والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية الموجودة على مستوى الولاية فهو مكلف قانوناً بعهدة التنسيق الإداري.

ب)- الرقابة: أما في ما يخص الرقابة فالوالى يضطلع بصلاحيات واسعة كما اشرنا سابقاً سواء ما تعلق بالسلطة الرئاسية أو الوصاية على البلديات.

ج)- الاتصال: وفي مجال الاتصال فان للولاية مصلحة اتصالات يسهر ويشرف عليها رئيس الديوان تحت سلطة الوالى ونظراً لأهمية الاتصال في الإدارة الحديثة لتحقيق الأهداف، وخدمة للصالح العام، وتطبيقاً لمفهوم الخدمة العامة فالوالى نربطه علاقات مع وسائل الإعلام المختلفة كما تقوم الولاية بإعداد نشرات، وبمجلات دورية مهمة الأساسية إيصال صوتها وتحسين صورتها.

د)- تسيير الأموال: فالوالى يتمتع بسلطات قانونية واسعة ومتعددة تتعلق أساساً بالتنفيذ والأمر بالصرف وتسيير أملاك الولاية وأملاك الدولة على مستوى الولاية.

**ثانياً: صلاحيات شاملة:** لقد قلد القانون الولاية صلاحيات شاملة فيما يخص الشؤون الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ولديهم مهمة عامة في إدارة ورقابة وتجهيز نشاط مستخدمي إدارتهم ، ولم يمنح المشرع هذا الاختصاص الشامل إلا لهدف واحد وهو تمكين الوالى من لعب دوره الأساسي في تطبيق سياسة الحكومة وعليه في هذا الإطار اتخاذ جميع المبادرات التي تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي في ولايته، ولأن الوالى هو الأمر بالصرف في ولايته فإنه يملك وسائل مباشرة للتدخل وابحاز الأهداف<sup>(1)</sup>. ونظراً لاتسام صلاحيات الوالى بالشمولية والتتنوع والواسع فمن الاستحالة يمكن اضطلاعه بكل هذه المهام وإيقاناً من المشرع استحالة تولي كل هذه

(1) Chabane Benakzouh : op. Cit. ; p 2661

المهام بطريقة مباشرة وشخصية استناداً لمبدأ شخصية الاختصاص، وإيقاناً من المشرع استحاله توسيع كل هذه المهام بطريقة مباشرة فقد أحاطه بمجموعة من الأعوان المباشرين ومنحه إمكانية تخفيف بعض الأعباء الإدارية باستعمال التفويض.

**الأجهزة الإدارية المساعدة للولاية:** من ناحية المساعدين فقد جاءت أحكام المرسوم التنفيذي 215/90 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية لتحيط الوالي بمسؤولين رفيعي المستوى في الإدارة المحلية بداية بالأمين العام للولاية ورئيس الديوان وانتهاءً برئيس الدائرة بالإضافة إلى المتفشية العامة للولاية ومديرية التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية دون أن ننسى مجلس الولاية وبعض اللجان التقنية ذات الطابع الاستشاري.

١) - **الديوان:** العون الأقرب للوالي هو ديوانه الذي يشبه ديوان الوزارة والذي يستجيب خصوصاً لانشغالات السياسية ، الجلسات والمراسلات واللاحظات، وهناك عدة مهام ملصقة بالديوان ويضم الديوان من خمسة إلى عشرة ملحقين بالديوان حسب احتياجات ونشاطات كل ولاية ويعين رئيس الديوان .مرسوم رئاسي<sup>(1)</sup>.

٢) - **الأمانة العامة للولاية:** وتعد الأمانة العامة للولاية العون المباشر للوالي ولكنها لا يختار الأمين العام فهو يعين .مرسوم رئاسي، وتمثل مهمة الكاتب العام بالسهر على العمل الإداري وضمان استمرار يته كما يتبع عمل جميع مصالح الدولة الموحدة في الولاية، فهو ينسق أعمال المديرين في الولاية، ويتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها وعلى العموم يعتبر الأمين العام للولاية المساعد الإداري الحقيقي للوالي موازاة مع المساعدة السياسية التي يقدمها الديوان ورئيسه.

ج) - **رؤساء الدوائر:** أما رؤساء الدوائر فمساعدتهم للوالي إقليمية إذ أنهما يساعدون الوالي في حدود البلديات التي تتبعهم إلا أن دورهم يشمل المساعدة السياسية والإدارية ويعين رئيس الدائرة .مرسوم رئاسي، ويلعب دوراً لا تركيزياً مهما في مجال الوصاية التقنية. وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 215-90 صلاحيات رئيس الدائرة و يتمثل أهمها فيما يلي<sup>(2)</sup>:

- يتولى تحت سلطة الوالي ويتفوّض منه. تنسيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي

(1)- الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر ج ر رقم 76.

(2)- المواد من 09 إلى 16 من المرسوم 215-94 المؤرخ في 23 جويلية المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية.

يحددها القانون كما يوافق على المداولات وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل والإعفاء من المهام.

- يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي والتسهيل المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصالحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها كما يجت ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية لهذه البلديات تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكلات التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

**د)- المفتشية العامة:** طبقاً لنص المادة 02 من المرسوم رقم 215-94 فإنه من مشتملات الإدارة العامة للولاية مفتشية عامة نصت المادة 06 من المرسوم نفسه على أنها تخضع لنص خاص وهو النص الذي صدر فعلاً بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، والمتعلق بالمفتشية العامة للولاية<sup>(1)</sup>. ويتم تسيير المفتشية العامة للولاية بواسطة مفتش عام يساعدته مفتشان أو ثلاثة مفتشين، وهو ما نصت عليه المادة 05 من نفس المرسوم. وتولى المفتشية العامة تحت سلطة الوالي:

- التقويم المستمر لعمل الهيكل والأجهزة و المؤسسات غير المركزة و اللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية و هذا قصد اكتشاف النقائص و اقتراح التصحيفات الالزامية وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها و يحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.

- تؤهل زيادة على ما سلف بناء على طلب الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بهما و أعمال الأجهزة و الهيكل و المؤسسات الواردة في المادة الأولى من المرسوم أعلاه.

**٥)- مجلس الولاية:**<sup>١</sup> نصت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 215-94 على أنه "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين ب مختلف قطاعات النشاط في الولاية كيما كانت تسميتها"، كما اعتبر هذا المرسوم في مادته 19 مدير مصالح الدولة و المسؤولون عنها المكلفوون ب مختلف قطاعات النشاط في الولاية أعضاء في مجلس الولاية و يشارك رؤساء الدوائر في أشغال مجلس الولاية كما يمكن للوالي استدعاء أي شخص يرى استشارته مفيدة.

(1)- وكان بالإمكان تشكيلها في مديرية واحدة بالمرسوم التنفيذي رقم 217-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 48 و الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 265-95 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995 الجريدة الرسمية عدد 50.

و) - مديرية الإدارات المحلية والتنظيم والشؤون العامة: حسب نص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في: 06 ديسمبر 1995 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنيين والشئون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها فإن هذه المصالح تتنظم على صعيد كل ولاية في مديرية التقنيين والشئون العامة ومديرية الإدارات المحلية.

**الفرع الثالث: تفويض الاختصاص :** لم يكتفي المشرع بإحاطة الوالي بمجموعة من الأعوان ذوي كفاءة إدارية عالية بل منحه الحق في تخفيض بعض الأعباء عن طريق تفويض بعض الصالحيات إلى أعوانه المباشرين أو غير المباشرين، والتفويض تقنية إدارية قانونية أملتها ظروف العمل الإداري، بسبب تنوع وتوسيع الصالحيات والمهام الإدارية، ويعتبر بعض الكتاب أن التفويض فن قد يستفيد منه أي رئيس إداري إذا عرف كيف يستعمله، أما إذا أخطأ استعماله تترتب عليه آثار سلبية ورغم ذلك يبقى وسيلة لتنظيم وإدارة الأعمال الإدارية المختلفة، ومن بين الأخطاء الناجمة عن التفويض:

- الخطأ في التوجيه عن بعد والذي يجعل من المفوض مستقل دون مبادرة مما يجعل التفويف دون جدوى لأنه يفقد الميزة التي وجد من أجلها.

- ترك التعقيب أحياناً مما يجعل الوالي يفقد كل رقابة على النشاط المفوض.  
ويرى بعض كتاب القانون الإداري<sup>(2)</sup> أن القواعد التي يبني عليها التفويض الفعال عند الوالي تؤدي إلى نتائج فعالة في حالتين:

- الإدارة بالأهداف وترتكز على الإدارة القديمة ورد الفعل تجاه الأحداث الجديدة مما يجعل الوالي يلعب في النهاية دور المحكم.

- إدارة ترتكز على التنمية النشطة للأشخاص من حيث التدريب على حسن استعمال التفويض، ونسب النتائج الحقيقة لهم لإعطائهم الدعم المعنوي لزيادة الكفاءة في التسيير، وذلك للتخفيف من آثار التفويض ففي حالة الوالي مثلاً يقوم بتفويض الأمين العام للولاية في بعض المهام فيحسن القيام بها وفي الأخير الوالي هو الذي ينال الإطراء والتقدير على النتائج الحقيقة، فمن المناسب أن تنسب النتائج الحقيقة بمناسبة التفويض إلى الشخص

(1)- Lahcène seriak: L'organisation et le fonctionnement de la Wilaya, l'exemple d'une moyenne Wilaya, éd : E.N.A.G, Alger, 1998.

(2)- Ibid, P 254

المفوض فيلام إذا أساء ويجازى إذا أحسن. ونحن نرى ان التفويض ضروري جداً بالنسبة نظراً لشمولية واتساع اختصاصاته فمن المستحيل أن يضطلع بكل المهام الموكل له بها قانوناً. إلا أن التفويض يجب أن يراعى فيه كفاءة المفوض له وكذلك استعمال سلطة الإشراف المسبق و التعقيب على عمل المفوض.

**مجالات تطبيق التفويض:** من الناحية العملية هناك نوعين من التفويض يمكن للوالي استخدامهما بنجاعة:

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

ب)- تفويض هيئات الديوان التي تساعد الوالي في حسن تسيير عمله الشخصي ويدخل ضمن هذا الصنف رئيس الديوان الذي يلعب دوراً أساسياً في تنظيم جدول أعمال الوالي في بحث وإجراء الاتصالات وتحرير الرسائل الإدارية، وبالإضافة إلى رئيس الديوان يمكن للوالي أن يقوم بتفويض ملتحقي الديوان في مجال اختصاصاتهم بتكليفهم بمهام دراسية أو التحضير أو الرقابة التي لا وقت للوالي بشأنها ونقص التخصص الذي يمنعه من متابعة بعض القضايا شخصياً.

و يمكن القول أنه إذا تمكّن الوالي استعمال التفويض من أساس هذين النوعين خاصة

النوع الأول فبإمكانه واقعياً التفرغ للمهام الأساسية.<sup>(1)</sup>

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

ويُلعب المجلس الشعبي الولائي دوراً رئيسياً في التنمية المحلية ، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للخصوصيات المحلية المتزايدة.

فالتداول فعل جماعي يصوت المجلس على مداولاته بالأغلبية ويرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات<sup>(2)</sup>، فالمجلس بوصفه سلطة تداول من المفترض أنها تواري في ثقلها الهيئة التنفيذية الممثلة بالوالي فتمارس مهام على الأقل مهام التمثيل والرقابة لسبب بسيط وهو سبب

(1)- Lahcène seriak; OP. CIT, p.256.

(2)- المادة 47 من قانون الولاية 09-90 جريدة رسمية رقم 15

ووجودها أساسا لأنها وسيلة المشاركة الشعبية التي تقتضيها الامركرمية بصفة عامة وهي تسهر على المصلحة المحلية التي تختلف عن المصلحة المركزية فسبب وجودها هو تكريس للامركرمية الإدارية والسهر على مصلحة الولاية كجماعة محلية لها متطلباتها المختلفة.

يحوز المجلس الشعبي الولائي على سلطة تداول سيادية تتصل بجميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية وهيئة الإقليم وحماية البيئة وكذلك توفير التجهيزات التربوية والتكنولوجية وترقية الفلاحة والرعاية الغابات وابحاث هيكل الصحة العمومية ومساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة وترقية السكن كذلك إلا أنه يتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي أوللائي تنص على أن تدخل المجلس الشعبي أوللائي ويكون في حالة تجاوز النشاط للإطار التقليدي للبلديات أو لقدرها كما لها أن تدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو بأعمالها، فالمشرع ينظر للولاية بأنها جماعة محلية تشكل من مجموع الجماعات المحلية البلدية في حاجة دائمة إلى التعاون الوظيفي والتضامن المادي فال حاجات المحلية رغم أنها معينة إلا أنها مرتبطة.

رغم أن المشرع للمجلس الشعبي أوللائي حق المبادرة بالتنمية المحلية وجعله سلطة التداول الوحيدة على مستوى الولاية لا يجوز لأي هيئة أن تتدخل في صلاحياته القانونية أو تملأ عليه قراراته إلا أنه لم يرقى بها إلى حد اعتبارها سلطة تشريعية كما هو موجود على مستوى هيئة السلطة العامة مركزيا، فالمجلس الشعبي أوللائي كهيئة تداولية ولائية لا يتمتع بصلاحيات تمثيل الولاية (فرع أول).

كما أنه لا يملك سلطة تنفيذ مداوااته (فرع ثان)، وب مجالات الرقابة المنوحة تبقى بعيدة كل البعد عن تحقيق التوازن بين هيئتي الولاية (فرع ثالث).

**الفرع الأول: انعدام مظاهر التمثيل:** يعد التمثيل مظهرا من مظاهر السيادة والاستقلالية فهو يبرز الممثل القانوني لأي مؤسسة سواء كانت سياسية أو إدارية بمظهر المدافع عن مصالحها والمسلط بواجباتها والساهر الدائم على ازدهارها وتطورها والطيب المعاجل لأي داء قد يصيب هيكلها والتمثيل يكون في الحياة المدنية وأمام القضاء ويكون أيضا في الحياة الإدارية والسياسية عموما، ولم يذهب المشرع الجزائري في تكريسه للامركرمية إلى إلصاق هذه الصلاحيات

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

ولم يمنح المشرع للمجلس الشعبي الولائي إلا حق تمثيل نفسه باسم الولاية في مواجهة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية في حالة اعتراضه على مداولات المجلس وهذه الحالة الوحيدة التي وردت في المادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن لطعن لدى الجهات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية بتثبت بطلان أية مداوله، أو يعلن إلغاءها أي يرفض المصادقة عليها وهذا ما ذهبت إليه ضمنا المادة 87 من قانون الولاية بنصها على أن "يمثل الوالي الولاية أمام الجهات القضائية سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون طرفا التزاع فيها الدولة والمجلس الشعبي الولائي".

فرئيس المجلس الشعبي الولائي لا يمثل الولاية إلا دفاعا عن قرارات ومداولات المجلس في مواجهة وزير الداخلية، والجهة القضائية المختصة بنظر التزاع هو مجلس الدولة، فلا يملك المجلس الشعبي الولائي حق أو صفة التقاضي ضد أي كان حتى لو بدا له جليا أن مصلحة الولاية في خطأ إلا ما يسمح به القانون المشترك بالتدخل ، ولكن بصفة فردية من أحد أعضائه، وليس كهيئة، وبما أن المجلس يسهر على مصلحة الولاية فإنه يشعر الوالي بضرورة مقاضاة من يمس بصالحها على سبيل التعاون الوظيفي، وبما أن المجلس بإمكانه تشكيل لجان مؤقتة إضافة للجان الدائمة ويتم تشكيلها عن طريق المداولات ، وحيث ينص قانون الولاية على وجوب كفالة تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوينا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي<sup>(1)</sup>، فيمكنا أن نلاحظ بان المشرع أراد الذهاب بعيدا في تكرير التمثيل داخل هيكل المجلس تمثيلا يكفل المشاركة النشطة الفعالة وتمثيل كل الكتل السياسية المتواجدة في المجلس الشعبي الولائي، بما يضمن الحركة الديمقراطية داخل الهيئة المنتخبة، ولعل طريقة انتخاب رئيس المجلس أحسن مثال على ذلك إذ انه ينتخب من قبل أعضاء المجلس ولا يختار من كتلة الأغلبية كما هو شأن في البلدية.

لم يراد للحياة السياسية داخل المجلس الشعبي الولائي أن تتعكس على كل الولاية لأن تمثيل هذه الأخيرة في الحياة السياسية والمدنية، وأمام القضاء وعلى مستوى النشاط الإداري يعود للوالي كما اشرنا سابقا مما يدعونا للقول بان المشرع لم تكن لديه الرغبة في تكرير اللامركزية من هذا الجانب، والحالة الوحيدة التي يظهر فيها المجلس مثلا للولاية وهي حالة رفع دعوى إلغاء

ضد قرار وزير الداخلية القاضي بعدم المصادقة على إحدى مداولات المجلس الشعبي الولائي فهنا يظهر رئيس المجلس الشعبي الولائي بمظهر المدافع عن سياسات المجلس وقراراته التي يرى أن فيها مصلحة للولاية كجماعة محلية وليس مدافعاً عن مصالحها العمومية، فهو يدافع عن هيئة المداولة فقط، هذا المظاهر الوحيد على الصعيد القانوني، يضاف إليه مظاهر المشاركة في النشاطات المختلفة التي تنظمها الولاية، ويكون رئيس المجلس الشعبي الولائي على رأس المشاركين دائماً وزيادة على ذلك فللمجلس كامل الحرية في تنظيم الأيام الدراسية، واللتقيات الفكرية وحملات التوعية، والمهرجانات المحلية التي يمكنه من خلال إيصال صونه وصورته للقاعدة الشعبية التي انبثق منه، ولو نسبياً لأن هذا الأمر لن يجعل منه الممثل القانوني لولاية لأن القانون حول الوالي هذه الصلاحية فهو المنفوق من هذا الجانب.

**الفرع الثاني: غموض آليات الرقابة ونتائج ذلك:** تعتبر الرقابة من وظائف الدولة، فالرقابة هي أداة بيد السلطة لمراقبة مدى تنفيذ سياستها وبرامجها ومحططاتها، وبما أن الوالي هو الممثل الأعلى على مستوى الولاية فهو منشطها الوحيد فهو خصم وحكم في الوقت نفسه إذ أن أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناءً على مبادرة من الوالي فهو يرمي في شأنها تقارير تكون مرفقة بالمداولة وذلك فهو مراقب المجموعة المحلية أكثر أن يكون خاضعاً لمراقبتها كما كان يجب أن يكون الحال بين أية هيئة مداولة وجهازها التنفيذي<sup>(1)</sup>.

لقد منح المشرع المجلس سلطة مراقبة الجهاز التنفيذي للولاية عن طريقة إلزام الوالي بتقديم بياناً سنوياً عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي لطبع مناقشته، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية<sup>(2)</sup>، كما أنه يتولى إعلام المجلس دورياً بحالات المداولات وأطلاعه سنوياً على نشاط مصالح الدولة في الولاية إلا أنه لم ينشأ أن يحدث التوازن الحقيقى المقصود وراء الرقابة وهو الأثر القانوني المترتب عن رفع اللائحة ولوم الوالي على تقصيره في تسخير شؤون الولاية وماذا ينتج عنه من مسؤولية سياسية وإدارية وحتى جنائية، فلو أن المشرع أراد تكريس الرقابة السياسية الفعلية لترتبط نتائج مباشرة على مناقشة التباين السنوي للوالي كاستقالته من تسخير الولاية أو إجباره على الاستقالة، فيبقى الوالي من هذه الناحية جهازاً إعلامياً، ليس

---

(1)- المادة 22 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية.

خاضعا لرقابة هيئة المداولة، فهو مجرد وسيلة إعلامية غير مكملة بصيغ للمراقبة الحقيقية ، ولا تخرج عن هذا النطاق<sup>(1)</sup>.

نفس الأمر يقال عن إمكانية رفع لائحة إلى السلطة الوصية بعد سماع العرض والمناقشة لأن التساؤل يبقى قائما حول القيمة القانونية لهذه اللائحة، فلو كان المجلس يجوز على حق المبادرة وتولي الرقابة تلقائيا، وترتبط نتائج آلية بخصوص ما تسفر عنه الوظيفة الرقابية، فإننا عندها الحديث عن التوازن بين السلطة والمسؤولية في عمل الوالي، فلا بد من رسم حدود لهذه المسؤولية وتحديد أنواعها وأبعادها وأهدافها لأنها تختلف من نظام إداري إلى آخر كما أنها تختلف حسب الظروف والمناخ السياسي والإداري السائد في الدولة<sup>(2)</sup>.

الأصل في اللامركزية الإدارية أنها وسيلة لتحقيق المشاركة الشعبية والرقابة المباشرة على تقرير وتنفيذ الأعمال المتعلقة بالصالح الإقليمية، فمن المفروض أن يكون الوالي مسؤولاً مباشرة أمام الشعب أو مسؤولاً بطريقة غير مباشرة أمام المجلس الشعبي الولائي المنتخب، إلا أن الرقابة الشعبية التي تمارس ضد الهيئة التنفيذية تبقى محدودة لافتقارها إلى آليات الرقابة البرلمانية، كالاستجواب وملتمس الرقابة وتشكيل لجان التحقيق ويبقى مناقشة البيان السنوي الذي يقدمه الوالي، وقد تصدر بشأنه لائحة يجهل مصيرها دون جدوى، وهذا ما لا يتفق مع القاعدة التنظيمية المعروفة التي تقول بان السلطة في أي وحدة من وحدات التنظيم الإداري السليم يجب أن تقابلها مسؤولية تتناسب معها<sup>(3)</sup>.

الصورة الرقابية والفعالة الوحيدة التي يملكتها المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي هي رجوع هذا الأخير إلى المجلس في تقديم تقريرا سنويا حول كيفية تحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل فيما يخص تنظيم الميزانية، حيث يمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بشرط اطلاع المجلس في أول دورة لانعقاده<sup>(4)</sup>، هذه الصورة فعالة لأن المجلس الشعبي الولائي يملك سلطة رفض الموافقة على اقتراح الوالي وهي الحالة الوحيدة التي يظهر فيها المجلس الشعبي الولائي بمظهر صاحب السلطة

(1)- مسعود شيهوب : المرجع السابق ، ص. 25.

(2)- مسعود شيهوب : المرجع السابق ، ص. 22.

(3)- مصطفى صبحي السيد، مرجع سابق، ص. 178.

(4)- المادة 91 من قانون الولاية 90-09 السابق الذكر.

التي بإمكانها أن توقف السلطة، ورغم وجود هذه الإمكانية إلا أن الممارسة الفعلية لم تشهد أي استعمال لهذه الآلية من طرف المجالس الشعبية الولاية، وذلك إما يعود إلى عدم الإلمام بالعمل الحاسبي والمالي من طرف أعضاء المجلس أو الحرص على استقرار العلاقة بين هيئي الولاية، وعلى العموم يبقى المجلس بعيداً جداً عن الطموح الرقابي الذي ينشده بعض فقهاء القانون الإداري الجزائري<sup>(1)</sup>.

**الفرع الثالث: انعدام صلاحيات التنفيذ:** إذا كان المجلس يلعب دوراً رغم التصور الكبير في آليات الرقابة ونتائجها التي لم يقرر في شأنها القانون أي أثر فإن المجلس لم تقرر له مختلف القوانين أن يختص بالتنفيذ ولو شكلياً إلا ما نص عليه القانون من وجوب إطلاعه من طرف الوالي حول المستحبات المتعلقة بالمداولات حول سيرها وتنفيذها و جولة المجلس في إبداء تعليقات حول تقدم تقنية المداولات أو مسألة الوالي حول سبب تعطلها ولكن دون إزامه بالرد على انشغالاتهم ولم يمنح القانون للمجلس إمكانية المشاركة في تنفيذ المداولات لأن هذه المهام من اختصاص الجهاز التنفيذي للولاية الذي يرأسه الوالي، كما أشرنا إليه سابقاً عند حديثنا عن صلاحيات الوالي الذي يحوز لوحده صلاحيات التنفيذ المزدوجة إلا أنه مكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة فهو يمارس تنفيذاً لا مركزاً وتنفيذاً لا تركيزياً في نفس الوقت مما يجعله يتمتع بسلطة حقيقة في هذا المجال.

ورغم التعديلات الكثيرة التي تعرض لها قانون الولاية ظل الوالي محافظاً على دور التنفيذ ولم تتحقق برئيس المجلس المنتخب وسبب ذلك في رأي الأستاذ "مسعود شيهوب" إلى توصية التنمية السريعة والحملة التي تتطلب موظفاً ساماً كفؤاً على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنياً وقدرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب، لأن الانتخابات لا تبني على الكفاءات بقدر ما تبني على معايير أخرى أغفلتها سياسة، والسبب الثاني حسب الأستاذ شيهوب دائماً السبب يعود إلى نظرية المسؤولين والمشرع إلى طبيعة دور الولاية فالخطاب الرسمي كان دائماً يدعم دور الوالي من تنصيب اللجنة المكلفة بمراجعة قانون البلدية والولاية (1981) التي ذهب تقريرها في إتحاد الخطاب الرسمي فلم يقدم أي اقتراح هدف إلى خفض أو مراجعة صلاحيات الوالي<sup>(2)</sup>.

(1)- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 25.  
(2) مسعود شيهوب - المرجع نفسه، ص. 26

يبدو أن التجربة الجزائري في ميدان التنظيم الإداري لم تتقدم كثيرا نحو تكريس للازدواجية العضوية للولاية من الناحية الوظيفية فنترجم وجود هيئة منتخبة مهامها لامرکزية بطبيعة الحال، فمهام التنفيذ لقيت بيد الهيئة المعينة التي تمثل الإدارة المركبة وقد مرت التجربة الفرنسية قبل المصالح إصلاح 1982 والذهب نهائيا إلى لامرکزية مطلقة مع حفاظ الدولة على مراكزها التركيزية فدستور 1946 انتزاع صلاحية تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومنحها لرئيس المجلس ولكن المحافظ احتفظ بـ كامل صلاحيته فرغم مناداة المصلحين بقيت رسالة مستمدة لأن أصحاب دستور 1958 ألغى هذه المادة لأنه رأى عدم تطبيقها في الواقع ، لأن أصحاب دستور 1958 رأوا عدم صلاحية وجود شخصين على قمة هرم المحافظة واضعين في الحسبان وصول أحد الأحزاب بأغلبية مطلقة إلى المحافظة فأي سلطة ستوقفه؟ فالازدواجية لم يعد ينظر إليها بايجابية، وقد رأى بعض كتاب القانون الإداري الفرنسي عدم ضرورة تعديل الصالحيات على مستوى المحافظة لما كانت تشهده الممارسة، فالمحافظين ورؤساء المجالس العامة للمحافظات متعاونين ويعيشون في اغلب الأحيان في روح من التماطف والتفاهم والتناغم التام لأجل سلطة الدولة وإدارة مصالح وانشغالات المحافظة، فلماذا نخاطر بخلق متخصصين بسبب الصراع بينهما على السلطة. بالرغم من نداءات بعض رجال القانون في فرنسا بعدم المخاطرة بمنع صلاحيات التنفيذ وتمثيل المحافظة لرئيس المجلس المنتخب واحتفظ المحافظ بصلاحياته كممثلا للدولة فقط، ولعل أن ما أدى بالمشروع الفرنسي إلى تبني الإصلاح والذهب إلى النظام الإداري الجديد هو زوال ما كان يخشى سابقا من تهديد للاستقرار القومي الداخلي والخارجي والوجود الاستعماري في الخارج وكذلك زوال تأثير التيارات الاستعمارية المحافظة نسبيا<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من أن المجلس الشعبي الولائي لا يحوز قانونا سلطة التنفيذ إلا أن الممارسة العملية لا تمنع من بروز ايجابي للمجلس وخاصة رئيسه في متابعة المشاريع والقيام بمحاجات إلى مكان تواجد الأشغال بالإضافة إلى أن المجلس مثل بعض أعضائه في لجنة الصفقات العمومية للولاية وهو من هذه الناحية يسهر على ضمان الشفافية والشرعية في منح المشاريع ويساهم في عقلنه تسخير الموارد المالية للولاية ولكن هذا لا يبدو كافيا في غياب ميكانيزمات قانونية وإدارية

(1)- Hervé Detton ; OP CIT .p 25.

ومادية تسمح له بالتدخل الجاد والمسؤول في لحظة لمتابعة تنفيذ القرارات والمشاريع التي يبرمجها وتداول بشأنها، وهذا يعد من باب المسؤولية السياسية وليس السلطة الإدارية التقنية.

إن النظر للمجلس الشعبي الولائي بكونه إطاراً للمشاركة الشعبية، والممارسة الديمقراطية لا يكفي في ظل تغيب النصوص للدور التمثيلي والرقابي والاضطلاع بمهام التنفيذ، فلو أوكلت له بعض هذه الصالحيات لكان له ثقل في مواجهة الوالي، وتحقيق التوازن في توزيع الصالحيات والسلطات، فتكون هيئة المداولة سلطات تجعلها في مركزاً لهم يسمح لها أن تكون في مستوى تطلعات المجتمع المحلي الذي وجدت لصلاحاته.

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

وعلى العموم ولئن أتت الإصلاحات والتتعديلات باسم الديمقراطية السياسية والإدارية، فإنها توجه نحو التقليل من الأسلوب المركزي ومنه التركيز بقدر ما رصدت لتدعم ذلك النموذج ويبدو لنا ذلك من العناية بدور وسلطات الوالي التي تميز بكونها أكثر عناية وتدقيقاً، في حين اتسم الاهتمام بدور الجماعات المحلية بالشمولية وبالطابع العرضي والمرحلي تبعاً لوتيرة ضرورات الإصلاح التي تتسم بالظرفية، مما أدى إلى عدم قيام توازن بين هيئتي الولاية لصلاحة الوالي / مما خلق نقص في التوازن العضوي (فرع أول) والوظيفي (فرع ثاني) ما يدعو للقول أن أصوات المنادين بالإصلاح موضوعية (فرع ثالث)

**الفرع الأول: نقص التوازن العضوي:** يتجلّى نقص التوازن العضوي إذا ما قدرنا الوسائل البشرية والتنظيمية الموكّلة للوالي والموضوعة تحت تصرفه، وخاصة الإطارات السامية التي أحاطت به، والتي تسهر على حسن سريان النشاط الإداري والبروتوكولي (السياسي) للوالي وخاصة الأمين

العام لولاية ورئيس الديوان والملحقين به، بالإضافة إلى رئيس الدائرة، أما تلك المخصصة للمجلس الشعبي الولائي فلم تصل بعد إلى ما قرره الخطاب السياسي\_القانوني من ضرورة توفير وسائل الالامركزية لتكون في مستوى ممارسة الصلاحيات الواسعة المرتبطة بها، فالذى يمكن ملاحظته انه إذا كان الخطاب السياسي منذ البوادر الأولى لاعتماد نظام الالامركزية قد جعل منها المحور الظاهري لعملية إقامة دولة(البناء من القاعدة) ديمقراطية في تسييرها وتنمية في أهدافها، فان التقنية القانونية المسخرة لها لم تساهم في دفع هذه العملية حتى صارت مجرد شعاراً رناناً، باسم التكامل بين الدولة والجماعات المحلية وإدماج كل ما هو محلي في ما هو وطني عن طريق التخطيط المركزي، والإعانات الاستثنائية والخاصة، مما جعل الجماعات المحلية مسؤولة عن سياسة الالامركزية في حين احتفظت الدولة بوسائل هذه السياسة.

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

قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية، يعد من اكبر التحديات والرهانات التي تواجه الالامركزية ومنها نظام الولاية، حيث أنه أحياناً ما تصعب وتعقد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونياً وإدارياً ومالياً في حدود الرقابة التي تخضع لها<sup>(1)</sup>.

هذا المبدأ الذي يقضي بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي محلية وذاتية لضمان تحقيق الأهداف الأساسية وراء تبني نظام الالامركزية<sup>(2)</sup>.

بالنظر لمصادر تمويل ميزانية الولاية نجد أنها تعتمد اعتماداً رئيسياً على الميزانية العامة للدولة، ملأ جعلها في وضعية تبعية للتوجيهات الحكومية من ناحية التجهيز والتسيير، وكذلك من ناحية الموارد البشرية، خاصة إذا رجعنا إلى سياسة التوظيف عموماً فهي تجعل من الموظف تابعاً للحكومة مباشرة ولو كان سكرتيراً لرئيس بلدية حدودية، وبغض النظر عن وجود حرية كاملة يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي الولائي في اختيار موظفي ديوانه من بين موظفي الولاية، فإن هذا

(1)- عمار عوادي: الإصلاحات المالية والجبلية المحلية ، منشورات مجلس الأمة، 31 مارس 2003 ،ص.7

(2)- المرجع نفسه ، ص. 8 .

الأمر لا يجعلهم مستقلين في مواجهة الإدارة العامة للولاية التي تبقى المسئولة عن تسيير حياتهم المهنية، ولذلك يبقى الخضوع الصفة الوحيدة لعلاقتهم بالإدارة العامة للولاية والوالي أساساً.

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

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

#### **الفرع الثاني: هشاشة التعاون الوظيفي:**

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

ولذلك يظهر دوره الحساس ومهتمة الخطيرة والضخمة، وهي بحق أضخم من صلاحيات الوزراء، لأن الوالي مثلاً لكل منهم ولأداء دوره أحسن أداء لا بد أن يكون موظفاً يحسن التنظيم والهيكلة، واجتناب التشتت في وضعه لأنه محرك الوحيد لعدد من رجالات الإدارة المحلية كما

يتحتم عليه أن يعرف كيف يستغل مساعديه وكسب ثقة شركائه الأساسيين<sup>(1)</sup>.

فرغبة المشرع في إدماج المصالح المحلية والمركزية تحت سلطة الوالي مع الاعتراف بالمشاركة الديمocrاطية تمليه عوامل ومبررات سياسية وإدارية، وعلى وجه الخصوص ضمان التنمية السريعة والتكاملة التي تتطلب وجود موظف سام و كفاء على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنيا ، وقدرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب لأن الانتخابات لا تبني على الكفاءات بقدر ما تبني على معايير أخرى أغلبها سياسية<sup>(2)</sup>.

المجلس الشعبي الولائي يبدو مستبعدا في الواقع إلى حد كبير حتى في مجال التنمية على صعيد الولاية والمنطقة به أساسا حسب أحكام قانون الولاية، وذلك على مستوى التفكير أو على مستوى اتخاذ القرارات بسبب هيمنة الجهاز التنفيذي عليه، فالمهمة التنفيذية تعرف مسبقا أن ما تعرضه على المجلس الشعبي الولائي من ملفات تحض دائما بالموافقة وكان استماع المجلس للهيئة التنفيذية يأتي على سبيل الإجراءات الشكلية لا غير حسب رأي بعض رؤساء المصالح الولائية<sup>(3)</sup>.

على العموم فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي لا تتجاوز عمليا المسائل التقليدية: كالتصويت على الميزانية والاطلاع على وضعية أي قطاع، والمفترض أن يتجاوز دوره من المراقبة والمصادقة على النفقات إلى الاقتراح والطلب والتداول .مبادرة منه في المسائل التي يرى أهمية لها، وذلك ارتقاء بالوظيفة التي يمارسها وتحقيقا نسبيا للتعاون الوظيفي والعضوي، وبالتالي التوازن بين الهيئتين، فمن نتائج الازدواج الوظيفي للوالى بروزه مهيمنا على جميع المستويات لاتركيزيا ولا مركزيا.

عدم التركيز بالنسبة للوالى يفسر أن الولاية تقسيم لا تركيزى موضوع تحت سلطة رئيس إداري واحد، فالوالى هو السلطة الإدارية الأعلى والوحيدة على مستوى الولاية، والتي تخضع لها كل المصالح الإدارية للدولة، وحتى في فرنسا ذهبت كل الإصلاحات إلى تقوية مركز المحافظ من هذه الناحية ولكن بالموازاة مع تلك التقوية للجانب الالاتركيزى لصلاحيات المحافظ قامت الإصلاحات بإضعاف الجانب الالاتركيزى لوظيفته إلى أن ساحت منه تماما فهو لم يعد يمثل

(1)- Lehcen SERIAK ;OP CIT ;p. 256,257.

(2)- مسعود شيهوب، مرجع سابق ، ص 26

(3) - مسعود شيهوب، المرجع نفسه ، ص 26

المحافظة ولا منفذًا لمداولات المجلس العام للولاية التي أصبح رئيسه هو رئيس جهازه التنفيذي<sup>(1)</sup>.

في فرنسا دائمًا وقبل القيام بإصلاح الذي جاء بالقانون الصادر في 02 مارس 1982 الذي والمرسوم التنفيذي رقم 390/82 الصادر في 10 ماي 1982 كان جانب من السياسيين وكتاب القانون يرون ضرورة الإبقاء على الأمور كمالا هي والقيام بإصلاحات جزئية فقط لأنهم رأوا أن دستور الجمهورية الرابعة (1946) انتزع من المحافظ الصلاحيات التي كان يمارسها بصفته ممثلا للمحافظة ومنحها لرئيس المجلس العام للمحافظة، إلا أن الوضع العام في فرنسا آنذاك وسيطرة المحافظين على النظام السياسي عطل تطبيق هذه المادة إلى غاية ظهور دستور 1958 الذي ألغى هذه المادة نهائيا، وكانت الآراء متضاربة إلا أن بعض القانونيين ورجال السياسة أعلنوا رغبتهم في عدم الذهاب إلى التقليل من صلاحيات المحافظ، ورأوا أن المحافظين ورؤساء المجالس العامة للمحافظات متعاونين ويتمتعون بروح التعاطف والتعاون والتفاهم والانسجام التام لأجل مصلحة الدولة، مثل إدارة القضايا المحلية للمحافظة فلما إذن تعديل هذه التجربة الطويلة، التي عرفت تفاهم المتعاونان الاثنان والمخاطر بخلق متخصصين لأن التعديل قد يجعل المحافظ ورئيس المجلس العام للمحافظة في صراع دائم حول السلطة. ورغم هذه الأصوات إلا أن التجربة الطويلة التي عاشتها المحافظة في فرنسا إلا أنها لم تصمد أمام رياح التغيير نظراً للتغير الظروف والتأكد من أي تنمية محلية سليمة تستدعي قيادتها محلياً في إطار مبادئ الديمقراطية التي تعني في النهاية المشاركة الشعبية، مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم.

إن أي تعديل لقانون الولاية في الجزائر دون إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، بما يكسر التوازن الوظيفي بين الهيئتين يعد رسالة ميتة بالنظر إلى هشاشة التوزيع الوظيفي الحالي، يجب الرقي باختصاصات المجالس الشعبية الولاية، وخاصة الصلاحيات ذات الطبيعة الاستشارية مثلما جاء في المادة 56 من قانون الولاية "المجلس الشعبي الولائي يقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات إضافة إلى أنه يمكنه أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، هذه الاقتراحات يجب على الوالي أن يرسلها إلى الوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ تسلمهها<sup>(1)</sup>، يجب أن تعدل هذه

(1)-J-M Auby et J-B Auby : OP CIT, p. 90

النصوص لتكون هذه الآراء ملزمة والاقتراحات عملية أكثر بوضع آليات للمتابعة والرقابة تتماشى مع طموح المجلس والعمل على إعمال التوازن المطلوب بين الوالي والمجلس في الصلاحيات والمسؤولية.

**الفرع الثالث: مدى الحاجة للإصلاح:** منذ ظهور القانون الأول للولاية سنة 1969 والدعوة تتوجه إلى الإصلاح نظراً لافتقاره إلى النظرة العميقه للامركرية الإدارية التي اعتبرت إبان الحزب الواحد وسيلة في يد الدولة لغرضها الوحيد بناء الدولة من القاعدة، وتحقيق التنمية الشاملة، ولم يكن ظهور الامركرية حينها تكريساً لمبدأ المشاركة الشعبية ولـ هذا اتسم هذا القانون والتعديات التي أدخلت عليه حتى 1990 بتعزيز دور الوالي، وتفعيل صلاحياته وجعله القائد العام للولاية دون منازع، وإهمال المجلس الشعبي الولائي، وعدم منحه سلطة تمثيل الولاية ولا تنفيذ المداولات، مما خلق اختلال رهيب في توزيع الصلاحيات وانعدام كطلي للتوازن العضوي والوظيفي بين هيئتي الولاية، وهذا ما جعل رجال الإدارة والسياسة وخاصة دارسي القانون الإداري يدعون في كثير من المناسبات للتعجيل بتعديل قانون الولاية والبلدية وقد تسائل البعض منهم عن مرد التماطل في تعديل قانون الولاية وعدم تقيد بعض اختصاصات الوالي عن طريق اشتراط الرأي المسبق والإلزامي للمجلس الشعبي الولائي باعتباره جهاز المداولة وممثل الإرادة الشعبية، وتحويل بعض اختصاصات الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي لا يتتجاوز دوره عملياً رئاسة الجلسات، وضبط النظام بقاعة الاجتماعات.

فالولاية باعتبارها مؤسسة سياسية إدارية، لا بد أن تتحول إلى فضاء سياسي يتم فيه إشراك الجميع من أجل تطوير هذه المؤسسة الحساسة، ولا يتأتى ذلك إلا بتكليف المسؤولين العموميين بعهدة شعبية والسهر على أن يكفوا عن الحسابات ويصغوا للمواطنين، فالمواطن حالياً هو الطرف الضعيف في معادلة الامركرية وخاصة على مستوى الولاية، لأنها تبقى معنية أكثر بالإصلاح نظراً للهيمنة الكلية للوالي على سير الهيئة التنفيذية والدور التدخلية له في عمل الهيئة التداوile ما جعل بعض دارسي القانون الإداري<sup>(1)</sup> القول بفشل المشروع الوطني في فصل

(1) - د محمد زغداوي: دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية ، مجلة حوليات ، تصدر دوريًا عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد 5 سنة 200 ص.19.

احتصاصات الجماعات المحلية عن اختصاصات الدولة، خاصة من الجانب الاقتصادي الذي يعد الرهان الأساسي لأي عملية تنمية.

ومن الأمور التي جعلت المجلس الشعبي الولائي في يد السلطة المركزية وبالتالي في يد الوالي لأنه الممثل الأعلى رتبة للحكومة على مستوى الولاية شدة الرقابة المفروضة على المداولات المتعلقة بالجوانب المالية حيث يتوجب المصادقة عليها من قبل وزير الداخلية حتى تصبح نافذة<sup>(1)</sup>، ومن الناحية العرفية فوزير الداخلية لن يتخذ قرار المصادقة على هذه المداولات قبل اخذ رأي الوالي مما يجعله صاحب الوصاية الفعلية.

بالنظر إلى هذه النتيجة التي أفرزتها الممارسة ظهرت أصوات حتى من منابر مؤسسات سياسية تنادي بضرورة القضاء على حالة الخلط والغموض بين اختصاصات الدولة واحتياطات الجماعات المحلية، والتفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ من جهة، وتحديد بدقة حدود الوصاية التي تقتصر رقابتها في مدى مطابقة المداولات للقوانين فقط (رقابة الشرعية) وليس في مدى مناسبة أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها(رقابة الملائمة)<sup>(2)</sup>.

ويبدو أن أي تعديل في قوانين الإدارة المحلية لن ينقص من وزن الوالي ومركزه فهو سيظل حاملاً لعبء الإدارة العامة للدولة على مستوى إقليم الولاية، إلا أن التقليل من الصلاحيات والسلطات التي يجوزها الوالي لن يكون سلبياً ولن يحurt من مكانة الوالي ، في نظرنا فإن تحويل اختصاصاته المحلية لصلاحة رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يعني بالضرورة توقيه عن ممارسة دوره التدولي لأنه يبقى الطرف الأقوى في الولاية لأنه ممثل السلطة ومنفذ قوانينها وأوامرها وتوجيهاتها، فأي إصلاح ننادي به؟ فالأمر يحتاج إلى إعادة هيكلة شاملة للنظامين الإداري والقانوني حتى يسايران الواقع الحالي الذي أصبح مختلفاً عن سنة 1990 نظراً لتغير الذهنيات، ورقي الممارسة التمثيلية الديمقراطية التي عاشتها البلدية والولاية من خلال عهديتن انتخابيتين تم حللاهما كشف النقائص التي ينطوي عليها قانوني البلدية والولاية.

(1)- المادة 50 من قانون الولاية 90-90 السابق الذكر، جريدة رسمية رقم 15 .

(2)- مصطفى درويش: الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مجلة النائب، العدد الأول 2003،ص . 51

### خاتمة الفصل الثاني:

رأينا أيضاً أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور المركزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكفله باختصاصات إضافية غير مكتفية بالاختصاصات المنبطة به بمقتضى قانون الولاية، حتى يغيب لنا من خلال دراستنا لمختلف الصالحيات المنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها أنها أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يُ sist نفوذه على كل السلطات المنوحة له ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة بطريقة علمية وحتى لو قام بتفويض جزء من تلك الصالحيات.

إلى جانب وسائله القانونية والإدارية، ووضعه القانوني كموظف سلطة، ومسؤول تكنوقراطي فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي، فهو من يقوم بعمارة سلطة الوصاية على البلديات، كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرافقة بآرائه فهو شريك اللامركزية ورفيقها الحتمي طوال مسيرتها، ومفاد الملاحظة أنه إذا كان الخطاب السياسي من الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من اللامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فإن التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تسهم في دفع هذه العملية، خاصة على مستوى الولاية، فمن خلال المركز الذي يلعبه مثل الدولة(الوالي) تبدو اللامركزية مجرد شعار والجماعة المحلية حاملة لأشكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بالوسائل القانونية والمادية لهذه السياسة.

## خاتمة

من خلال هذه الدراسة يتبيّن:

- أن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات سواء على مستوى الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكفاء ببعض التنظيمات الخاصة، كالمراسم التي سبق التطرق إليها، والتي لم تستطع وضع قواعد قانونية شاملة لتأطير هذا المنصب ومنها على الخصوص إغفال القواعد المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والجانب التأديبي. ويمكن تلخيص النقائص التي تعرّي منصب الوالي في ما يلي:

- على مستوى التعيين: عملية التعيين يكتنفها الغموض من حيث اختيار شخص الوالي والمشاكل التي ترافق هذه العملية من لعدام للشفافية الإدارية، إذ توزع الأحكام التي تنظم الحياة الوظيفية للولاية بين الدستور والتوصوص التشريعية، والمراسم التنظيمية مع عدم تناقضها مما يفيد أن النظام القانوني الحالي للوالي بحاجة إلى تجميع كل الأحكام في نص واحد.

- على المستوى الوظيفي: رأينا أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور المركزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكلفة باختصاصات إضافية غير مكتفية بالإختصاصات المنوطة به بمقتضى قانون الولاية، حتى يخيل لنا من خلال دراستنا لمختلف الصلاحيات المنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها أنها أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يبسط نفوذه على كل السلطات المنوحة له ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة بطريقة علمية وحتى لو قام بتفويض جزء من تلك الصلاحيات.

فإلى جانب وسائله القانونية والإدارية، ووضعه القانوني كموظّف سلطة، ومسؤول تكنوقراطي فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي، فهو من يقوم بعمارة سلطة الوصاية على البلديات، والتي تصل إلى حد السلطة الرئاسية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية، كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرفقة بآرائه فهو شريك اللامركزية ورفيقها الحتمي طوال مسيرتها.

يبينما نجد في المقابل أن الرقابة الممارسة على الوالي تكون ضعيفة في حالات ومنعدمة في أغلبها، مما يضفي الخصوصية الفعلية على هذا المركز، ويدعو إلى ضرورة إعادة النظر في مسألة الرقابة المتبادلة

بينه وبين الحالس المحلية لتحقيق التوازن بين التسيير الإداري القائم على الأسس العلمية والتقنية، وبين التسيير الشعبي القائم على المبادئ والأسس الديمقراتية.

- على مستوى نهاية مهام الولاية: نرى أن أي تهاون في تنفيذ التوجيهات والأوامر وأي توان في تنفيذ مخططات الحكومة وبرامجها يعرض مستقبله المهني للخطر طالما انه يخضع للسلطة الرئاسية المباشرة للجهة التي عينته(رئيس الجمهورية) ناهيك عن الوزير الأول وكل الوزراء. وذلك في ظل طبيعة المناصب العليا التي لا يتمتع شاغلها بأية ضمانات تأدية أو نقابية.

نرى إذا أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالي الأصلاح لتنصيبه مثلا لها وعينا لها لا تنام، فالوالى يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها لأنه محاسب بذلك يوم تعيينه، فواجب الإلزام المهني يفرض عليه ذلك .

ومفاد الملاحظة انه إذا كان الخطاب السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من الالامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فإن التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تسهم في دفع هذه العملية، خاصة على مستوى الولاية، فمن خلال المركز الذي يلعبه مثل الدولة(الوالى) تبدو الالامركزية مجرد شعار والجامعة المحلية حاملة لأشكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة الالامركزية في حين احتفظت الدولة بالوسائل القانونية والمادية لهذه السياسة.

وفي محاولتنا لمعالجة بعض جوانب هذا النظام القانوني، نشير في آخر محطة لهذا البحث إلى جملة من الاقتراحات التي ينادي بها كتاب القانون الإداري الجزائري ورجال الإصلاح، نلخصها في النقاط الآتية:

أولا : تحديد الفئات التي يتوجب تعيين منها بدقة مع توسيع قائمة الفئات التي يعين منها الولاية وعدم الاكتفاء بالأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر، مع ما يلاحظ عن الفئة الخارجية التي لا تزيد نسبة التعيين منها عن 5% مما يحرم الكثير من الإطارات التي تحمل شهادات عليا وتتمتع بكافأة مهنية من تبوأ هذا المنصب بسبب هذا الشرط ، فلا ضير مثلا في إضافة فئات أخرى لا تقل كفاءة كمدراء المصالح الخارجية للدولة خاصة مديرى الإدارة المحلية و رؤساء دوائر الولاة والأمناء العامون للبلديات و الدوائر، مع توضيح الشروط الواجب توافرها في الأشخاص المرشحين

لتولي منصب والي بدقة مع ضرورة الإعتماد على معايير معينة أثناء المفاضلة بين المرشحين بما يضفي المزيد من الشفافية و التنافسية بين مختلف الموظفين.

ثانيا: إعادة تنظيم وتوضيح مهام وصلاحيات الولاية بتحويلهم السلطات الالتر كيزية حيث يكونون مسئولون نتيجة لها أمام السلطة المركزية. ويمكنه أن يرثوا في هذا الخصوص المهام المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون الولاية وهي الأحكام التي يكون فيها مثلا للدولة ، مع إعادة توزيع الصلاحيات في مجال التسيير بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، مع ضرورة تنازله عن صلاحياته بصفته مثلا للولاية لصلاحة هذا الأخير. وهذا سيساعد على التخفيف من أزمة الثقة الموجودة بين المواطن والدولة الممثلة في الإدارة المحلية، هذه الأزمة الناجمة عن بيروقراطية أدائها وضعف ورداة مستوى بعض قادتها.

ثالثا: نرى ضرورة فصل الصلاحيات المركزية و مظاهرها عن الصلاحيات الالامر كيزية، حيث لا يعقل أن يمثل الوالي الولاية في الحياة السياسية والمدنية بحضور مجلس منتخب، و من الأحسن ان تخفف التبعية التي يعاني منها الوالي و تكينه من الإفلات من قبضة السلطة العامة. مع العلم أن هذا الأمر يقتضي بدرجة أولى إعادة التذكير في الأسس التي تقوم عليها الالامر كيزية، مع إعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي العام الذي يختضن استقلالية الجماعات المحلية، فالالامر كيزية التدريجية التي رسّمتها الدولة منذ البداية أظهرت فشلها.

أخيرا، وفي انتظار هذه الإصلاحات، سواء تلك التي تضمنها تقرير لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة، أو تلك التي حاولنا توضيحها في إطار هذا البحث لرد اعتبار لخصوصية الولاية كجماعة محلية من ناحية التنظيم الإداري الحكم بعيد عن المركزية والتأطير القائم على مبدأ الحكم الراسد، يظل الجزائريون يتطلعون إلى غد أفضل.

## قائمة المراجع

### أولاً: قائمة النصوص القانونية

#### 1- الدساتير:

- دستور 1989.

- دستور 1996.

#### 2- النصوص التشريعية:

- قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر رقم 154-66 ، المؤرخ في 8 جوان 1966، المعدل والمتمم.

- قانون الإجراءات الجزائية ، الصادر بالأمر رقم 155-66 المعدل والمتمم

- قانون العقوبات الصادر بالأمر 156/66 المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 24-67 مؤرخا في: 18/01/1967 يتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية

. عدد 06

- الأمر رقم 38-69 مؤرخا في: 23/05/1969 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 44.(ملغى)

- القانون 83-11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 و المتعلق بالتأمينات الاجتماعية جريدة رسمية رقم 29 .

- قانون رقم 84-09 مؤرخ في: 04/02/1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 1984/02/07

- قانون رقم 90-02 مؤرخ في: 06/02/1990 المتعلق بالوقاية وتنظيم المنازعات الجماعية للعمل ومارسة حق الإضراب، جريدة رسمية عدد 06.

- قانون رقم 90-08 مؤرخ في: 07/04/1990 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11

- قانون رقم 90-09 مؤرخ في: 1990/04/07 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 1990/04/11.
  - قانون رقم 90-14 مؤرخ في: 1990/06/06 يتعلق بممارسة الحق النقابي المعدل بواسطة الأمر رقم 96-12 مؤرخ في: 1996/06/02، جريدة رسمية عدد 36.
  - قانون رقم 90-29 مؤرخ في : 1990/12/01 يتعلق بالتهيئة والتعهير، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في : 1990/12/07.
  - الأمر رقم 97-07 مؤرخا في: 1997/03/06 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12.
  - الأمر رقم 97-09 مؤرخ في: 1997/07/16 يتعلق بالأحزاب، جريدة رسمية عدد 12.
  - قانون رقم 01-09 مؤرخ في: 2001/06/26 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات، جريدة رسمية عدد 34 مؤرخة في: 2001/06/27.
  - الأمر رقم 01 مؤرخا في 20 /2006/02 و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد 14.
  - الأمر 06-03 مؤرخ في 15/2006/07 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46
- 3- النصوص التنظيمية:
- مرسوم رئاسي رقم 231-97 مؤرخا في: 1997/06/25 يتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، جريدة رسمية عدد 44 مؤرخة في: 1997/06/29.
  - مرسوم رئاسي رقم 240-99 مؤرخ في: 1999/10/19 يجدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في: 1999/10/31.

- مرسوم رئاسي رقم 439-2000 مؤرخ في: 2000/12/23 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 228-90، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في: 2000/12/31.
- مرسوم رقم 31-82 مؤرخ في: 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية ص 147 وما بعدها.
- مرسوم رقم 594-83 مؤرخ في: 1985/10/29 يتضمن تأسيس لباس للولاة ولرؤساء الدوائر، جريدة رسمية عدد 45.
- مرسوم رقم 59-85 مؤرخ في: 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي التموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في: 1985/03/24.
- مرسوم رقم 10-89 مؤرخ في: 1989/02/07 يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 1989/02/08.
- مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31.
- مرسوم تنفيذي رقم 227-90 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في: 1990/07/27.
- مرسوم تنفيذي رقم 228-90 مؤرخ في: 1990/07/25 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، جريدة رسمية عدد 31.
- مرسوم تنفيذي رقم 230-90 مؤرخ في: 1990/07/25 يجدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في: 1990/07/28.
- مرسوم تنفيذي رقم 285-90 مؤرخ في: 1990/09/29 يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها ويحدد عملها، جريدة رسمية عدد 38 مؤرخة في: 1990/10/03.

- مرسوم تنفيذي رقم 347-92 مؤرخ في: 1992/09/14 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 285-90 المؤرخ في: 1990/09/29 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ويهدد عملها، جريدة رسمية عدد 67.
- مرسوم تنفيذي رقم 54-93 مؤرخ في: 1993/05/10 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، جريدة رسمية عدد 11 مؤرخة في: 1993/05/11.
- مرسوم تنفيذي رقم 215-94 مؤرخ في: 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في: 1994/07/27.
- مرسوم تنفيذي رقم 215-94 مؤرخ في: 1994/07/23 المحدد مصالح التقنيين والشؤون العامة، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في: 1994/07/27.

### ثانياً: الكتب :

#### 1- الكتب باللغة العربية:

- إبراهيم عبد العزيز شيخا: مبادئ القانون الأداري الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت طبعة إبراهيم عبد العزيز شيخا: مبادئ القانون الأداري الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت طبعة 1983.
- الطماوي سليمان محمد: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة. دار الفكر العربي، الكتاب الثالث، 1979
- السيفي عبد القادر : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي ، دار الفرقان - عمان، 1983
- السيد الجوهرى عبد العزيز: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر. 1985.
- بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2002

- بعلي محمد الصغير ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ،عنابة،
- بسيوني عبد الله عبد الغني: النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 2004
- حسنين مصطفى : السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف،1974
- حسين أمين محمد سعيد: مبادئ القانون الإداري؛ دار الثقافة الجامعية،1997
- راغب الحلو ماجد ، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة،1998
- مهنا محمد فؤاد: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973.ص.286
- ميسوم سبيح: الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس ،الجزائر المغرب منشورات: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبع الدستور التجارية،عمان،الأردن.1985
- عمرو عدنان: مبادئ القانون الإداري،منشأة المعارف، الإسكندرية

## **2- الكتب باللغة الفرنسية:**

- Chabane Benakzouh : La déconcentration en Algérie ; o p u Alger, 1984
- Charles debbasche : Institutions et droit administratif ; Paris, p.u.f, tome I, 2ème édition 1972
- Charles-DEBBACH et M.PINETM / Les Grands Textes Administratifs, Sirey Paris 1970. (Les emplois supérieurs)
- Essaid TAIB : Droit de la fonction publique, éd. Houma, Alger, 2003
- Gérard Ignass : Institutions Politiques et Administratives ; édition marketing, Paris, 1994
- Hervé Detton : L'Administration Régionale et Locale de la France ; PRESSE UNIVERSITAIRE DE FRANCE (puf)
- Jaques Moreau : Administration Regionale, Locale et Minicipale ; 5<sup>eme</sup> édition, Précis DALLOZ ,1980.p.110.
- J-M Auby et J-B Auby Institutions Administratives ;Dalloz ,Paris,1996
- j-m Auby et R-Ducos-Ader : Institutions Administratives, Precis-Dalloz,Paris 2 .1996.
- Lahcène SERIAK : L'organisation et le fonctionnement de la Wilaya, l'exemple d'une moyenne Wilaya, ed : E.N.A.G, Alger, 1998
- M-Pickemal : LE Fonctionnaire .Devoir et obligation ; édition BERGER. LAVRAUT-Paris ; 1976
- M. WALINE : Précis de Droit Administratif, Montchrestien, 1969
- René CHAPUS : Droit administratif général, Tom 01, Montchrestien, 15<sup>eme</sup> éd., 2001.

**ثالثا: الدوريات:**

## 1- باللغة العربية :

- محمد فؤاد مهنا: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962، ص 11-12.
- محمد عصفور: سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني، ديسمبر 1996
- نعيمة عطية : انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية ، مجلة، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الأول، افريل 1968
- مسعود شيهوب: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية؛ مجلة الفكر البرلماني -2 جانفي 2004
- صبحي السيد: القيادة الإدارية ؟ دورية العلوم الإدارية ، العدد الأول يونيو 1983
- عمار عوابدي : الإصلاحات المالية والجباية المحلية ، منشورات مجلس الأمة، 31 مارس 2003
- د محمد زغداوي: دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية ، مجلة حوليات ، تصدر دوريًا عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد 5 سنة 2000 .
- مصطفى دريوش : الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مجلة النائب، العدد الأول 2003

## 2- باللغة الفرنسية:

- BENNADJI Chérif : « Chronique législative et réglementaire de l'année 1996 », Revue des collectivités locales, Année 1997.
- رابعا: المذكرات والرسائل :
- أحسن بن أمزال : النظام القانوني للوالي المنتدب في النظام الإداري الجزائري ، كلية الحقوق - جامعة الجزائر، 2005

- مقطف خيرة: تطبيق نظام الامركرزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر سنة 2002.
- كلثوم بوخروبة : النظام القانوني للموظف السامي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1991.
- بن تازي علي: دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، سنة 1991.
- عمار عوابدي : فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 1981، الجزء الأول.

المذكرات باللغة الفرنسية:

- Essaid Taib : Les cadres de la nation en Algérie, Thèse d'Etat Université de Montpellier 1, Faculté de droit et des Sciences Economiques, juins 1985
- Mahmoud BOUZERDE : Les fonctions supérieures en Algérie, Mémoire de Magistère, institut de droit, Alger, 1993.

الصفحة	فهرس المواضيع
1	مقدمة :
07	الفصل الأول : المركز الوظيفي للوالى
08	المبحث الأول : تعيين الوالى وانتهاء مهامه
08	المطلب الأول : الفئات التي يعين منها الولاية
09	الفرع الأول : الفئة العاديم
11	الفرع الثاني : الفئة شبه العاديم
13	الفرع الثالث : الفئة غير العاديم
18	المطلب الثاني: السلطة التقديرية في إجراء التعيين
18	الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية
19	الفرع الثاني: أساس السلطة التقديرية
21	الفرع الثالث: حدود السلطة التقديرية
22	المطلب الثالث: شروط التعيين وأدواته
22	الفرع الأول: الشروط العامة
23	1- الجنسية الجزائرية
24	2- التمتع بالحقوق المدنية و الأخلاق الحسنة
25	3- السن واللياقة البدنية
26	4- الخدمة الوطنية
27	الفرع الثاني: الشروط الخاصة للتعيين
27	أولا : الزاهة والكفاءة والالتزام
28	ا)- الزاهة
28	ب)- الالتزام
29	ج)- الكفاءة
29	ثانيا : شرط التكوين العالى ومستوى تأهيل مساو له .
30	ا)- التكوين العالى
30	ب)- مستوى التأهيل مساو لذلك
31	الفرع الثالث: أداة التعيين



	1-القرار
32	2-مرسوم التعيين
32	3-التنصيب
35	المبحث الثاني: انتهاء مهام الوالي المطلب الأول: الأسباب القانونية لانتهاء المهام . الفرع الأول:
35	التقاعد
37	- كيفية الحصول على التقاعد
38	الفرع الثاني: الوفاة
39	1) منحة الوفاة
39	ب) الاداءات العينية
40	الفرع الثالث: الاستقالة
41	المطلب الثاني: الانتهاء التأديبي لمهام الوالي
41	الفرع الأول: الجرائم التأديبية
44	المطلب الأول: التفرقة بين الجزاء التأديبي وبين تدابير التنظيم الداخلية والعقوبة الجنائية
45	- تمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجزائية.
45	1)- أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة
45	2)- أوجه التشابه
46	المطلب الثالث: الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي
46	الفرع الأول: تعريف الفصل غير التأديبي
47	الفرع الثاني:أسباب الفصل غير التأديبي
50	الفرع الثالث:نتائج الفصل غير التأديبي
50	- الضمانات المقررة للمفصول
52	المبحث الثالث: واجبات وحقوق الوالي .
52	المطلب الأول: واجبات الوالي
53	الفرع الأول: الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة
53	أولاً:أداء المهام بإخلاص
54	ثانياً: الخضوع للسلطة السلمية
55	ثالثاً:احترام الأخلاق المهنية
56	الفرع الثاني: الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة

	أولا: الواجبات المرتبطة بالوظيفة
<b>57</b>	ثانيا: الواجبات التي تحد من حرياته
<b>58</b>	المطلب الثاني : الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الوالي
<b>59</b>	الفرع الأول: الحقوق المالية والعينية.
<b>59</b>	أولا : الحق في الراتب
<b>60</b>	ثانيا : الحق في السكن والتقليل :
<b>60</b>	الفرع الثاني : الحقوق والامتيازات الأخرى
<b>61</b>	أولا : الحق في الترقية
<b>61</b>	ثانيا : الوضع خارج الإطار
<b>61</b>	ثالثا: الحق في الاستفادة من عطلة خاصة
<b>62</b>	رابعا : الحق في الحماية
<b>64</b>	المطلب الثالث: التحكيم في المسار المهني للوالي
<b>64</b>	الفرع الأول : إنهاء المهام نهائيا
<b>66</b>	الفرع الثاني : النقل
<b>68</b>	الفرع الثالث : الشطب من السلك
<b>69</b>	خاتمة الفصل الأول
<b>70</b>	الفصل الثاني سلطات وصلاحيات الوالي
<b>71</b>	المبحث الأول : الوالي هيئة تنفيذية لولاية
<b>71</b>	المطلب الأول : تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي
<b>71</b>	الفرع الأول: المشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس
<b>72</b>	أولا: إعداد الميزانية العامة لولاية قبل عرضها على المجلس
<b>72</b>	ثانيا: استدعاء المجلس للانعقاد استثنائيا
<b>73</b>	ثالثا : تجديد دورات المجلس
<b>73</b>	الفرع الثاني : حضور جلسات المجلس
<b>75</b>	الفرع الثالث : إصدار القرارات التنفيذية للمداولات أولا : تفسير المداولات
<b>76</b>	ثانيا : تعطيل تنفيذ المداولات
<b>76</b>	ثالثا : نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي
<b>76</b>	المطلب الثاني : الإعلام

77	الفرع الأول : إطلاع المجلس حول وضعية المداولات
77	الفرع الثاني: إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات
79	الفرع الثالث : تقديم بيان سنوي للمجلس
79	أولاً البيان السنوي حول نشاط مصالح الدولة في الولاية
80	ثانياً : بيان النشاط السنوي للولاية
80	المطلب الثالث: التمثيل
81	الفرع الأول : تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية
81	الفرع الثاني : تمثيل الولاية أمام القضاء
82	الفرع الثالث: ممارسة السلطة الرئيسية على مستخدمي الولاية
85	المبحث الأول : صلاحيات الوالي وسلطاته بصفته مثلاً للدولة
85	المطلب الأول : سلطات الوالي ك وسيط للحكومة و مثلاً لها
86	الفرع الأول : إعلام الحكومة بالوضع العام في الولاية
87	الفرع الثاني : الوالي مثلاً للوزراء
89	الفرع الثالث : سلطة الوالي في مواجهة مثلي الدولة الآخرين
91	المطلب الثاني : تنفيذ القانون وأوامر القضاء
92	الفرع الأول : تنفيذ القوانين والتنظيمات
92	أولاً : القوانين
93	ثانياً : التنظيمات
93	ثالثاً : التعليمات الوزارية
94	الفرع الثاني : سلطة الوالي في تنفيذ أوامر القضاء
95	الفرع الثالث : صلاحية الوصاية على البلديات
96	أولاً : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
96	ثانياً : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
97	ثالثاً : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
98	المطلب الثالث : سلطات الوالي في مجال الضبط والحماية
98	الفرع الأول : صلاحيات الضبط الإداري
100	الفرع الثاني : الوالي ضابطاً للشرطة القضائية
101	الفرع الثالث : سلطات الوالي في مجال الحماية المدنية

<b>103</b>	المبحث الثالث : انعكاسات ازدواجية الوظيفة على منصب الوالي
<b>103</b>	المطلب الأول : اتساع وتنوع صلاحيات الوالي و اختصاصاته
<b>103</b>	الفرع الأول : الصلاحيات السياسية
<b>105</b>	الفرع الثاني : الصلاحيات الإدارية
<b>109</b>	الفرع الثالث : تفويض الإختصاص
<b>110</b>	المطلب الثاني : انحسار وظيفة المجلس الشعبي الولائي
<b>111</b>	الفرع الأول : انعدام مظاهر التمثيل
<b>113</b>	الفرع الثاني : غموض آليات الرقابة و قلتها
<b>115</b>	الفرع الثالث : انعدام صلاحيات التنفيذ
<b>117</b>	المطلب الثالث : انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات
<b>117</b>	الفرع الأول : نقص التوازن العضوي
<b>119</b>	الفرع الثاني : هشاشة التعاون الوظيفي
<b>122</b>	الفرع الثالث : مدى الحاجة للإصلاح
<b>123</b>	خاتمة الفصل الثاني :
<b>125</b>	خاتمة
<b>128</b>	قائمة المراجع :
<b>137</b>	الفهرس



## الملخص :

إن موضوع المركز القانوني للوالى في النظام الإداري يتضمن دراسة مجموعة الأحكام التشريعية، والتنظيمية المتعلقة بوضعيته القانونية من تعين وانتهاء مهام وصلاحيات وكذلك مكانة الوالى داخل الهيئة التي يشرف على إدارتها، والدور الذى يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالى.

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالى في التشريع الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات وذلك لأنعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء بعض بالتنظيمات الخاصة، كالمرايس التنصيفية، والتي لم تستطع وضع قواعد قانونية شاملة لتأطير منصب الوالى ويمكن تلخيص الإطار الوظيفي للوالى فيما يلى:

- على مستوى التعين: تعين الوالى يتم بموجب مرسوم رئاسي تطبيقاً للمادة بمقتضى المادة 78 فقرة 9 من دستور 1996 صلاحيات رئيس الجمهورية، ويخضع تعين الولاة للشروط العامة الوظيفة العامة كجوب أن يكون الموظف من جنسية جزائرية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والخلق الحسن والياقة البدنية وان يكون في وضع قانوني تجاه الخدمة الوطنية.

زيادة على هذه الشروط نص القانون على شروط خاصة مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعين في وظيفة عليا في الدولة. وهي شروط موضوعية نظراً لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، وهذه الشروط هي: الكفاءة والتراهنة والالتزام وشرط مستوى معين من التعليم. كما يتم تعين الوالى من بين ثلاثة فئات، وهي فئة الأمانة العاملون للولايات، وفئة رؤساء الدوائر أما الفئة الثالثة وهي فئة خارجية والتي حددت نسبة التعين منها بـ 5 بالمائة.

- على مستوى نهاية مهام الولاة: يستند إنهاء المهام إلى أسباب قانونية تتمثل في التقاعد والوفاة والاستقالة وأسباب تأديبية التي يكون أساسها الخطأ. والفصل غير التأديبي الذي يكون بسبب أو دون سبب كاستعاناً الدولة به في وظائف أخرى أكثر أهمية.

إذا كانت السلطة التقديرية أثناء عملية التعين لها حدود فإن إنهاء المهام لا يخضع إلا للشروط الشكلية و هو احترام الشكل الذي تم به التعين فلا يكون إنهاء المهام بغير الشكل الذي تم به التعين فيتم بمرسوم رئاسي تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

نرى إذا أن الوالى يعني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالى الأصلح لتنصيبه مثلاً لها وعيناً لها

لا تنام، فالوالى يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها لأنه محاسب بذلك يوم تعينه، فواجـب الالتزام المهني يفرض عليه ذلك.

رأينا أيضاً أن كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور غير التركيزى للوالى وعززت من صلحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكفله باختصاصات إضافية غير مكتفية بالاختصاصات المنصوص بها بمقتضى قانون الولاية، حتى يخيل لنا من خلال دراستنا لختلف الصالحيـات المنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يجوزها أنـا أمـام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يـسـطـعـ نـفوـذـهـ عـلـىـ كـلـ السـلـطـاتـ المـنـوـحةـ لـهـ وـلـاـ يـمـكـنـهـ أـنـ يـضـطـلـعـ بـجـمـيعـ تـلـكـ المـهـامـ حـتـىـ لـوـ أـحـسـنـ اـسـتـخـدـامـ آـلـيـاتـ التـسيـيرـ المـخـلـفـةـ بـطـرـيقـةـ عـلـمـيـةـ وـحـتـىـ لـوـ قـامـ بـتـفـويـضـ جـزـءـ مـنـ تـلـكـ الصـالـحـيـاتـ.

فالوالى كما لاحظنا يمارس دوراً مزدوجاً بصفته مثلاً للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما أنه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية مما أدى إلى بروز آثار للازدواجية الوظيفية لمركز الوالى من خلال صعوبة الموازنة بين السلطات والاختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والاختصاصات التي يزاولها بصفته هيئة محلية فقد كرس القانون مبدأ وحدة القيادة مما أدى إلى اتساع وتنوع صلحيـاتـ الوالىـ،ـ وهذاـ ماـ جـعـلـ وـظـيـفـةـ الجـلـسـ الشـعـيـ الـولـائـيـ فيـ انـحـصارـ تـامـ وـنـتـجـ عـنـ ذـلـكـ اـنـدـعـامـ التـواـزنـ فيـ تـوزـيـعـ المـهـامـ وـالـصـالـحـيـاتـ بـيـنـ هـيـئـيـتـ الـولـايـةـ.

مع العلم أن هذا الأمر يقتضي بدرجة أولى إعادة التفكير في الأسس التي تقوم عليها اللامركزية مع إعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي العام الذي يحتضن استقلالية الجماعات المحلية فاللامركزية التدرجية التي رسمتها الدولة منذ البداية أظهرت فشلها فبناء على هذه الفكرة يمكن أن يصدر قانوناً خاصاً للولاية كـناـ هوـ الشـأنـ بـفـرـنـسـاـ،ـ يتـضـمـنـ أحـكـامـ وـقـوـاءـدـ عـلـمـ الـولـاـةـ لـلـتـخلـصـ تـدرـيجـياـ مـنـ هـيـمـنـةـ الـحـكـومـةـ عـلـيـهـمـ وـجـعـلـهـمـ يـخـضـعـونـ لـرـقـابـةـ السـلـطـيـنـ التـشـريـعـيـةـ وـالـقضـائـيـةـ،ـ هـذـاـ القـانـونـ لـاـ بـدـ أـنـ يـصـدـرـ بـعـدـ درـاسـةـ وـتمـحـيـصـ وـتـقـيـيمـ لـلـدـورـ الحـقـيقـيـ الذـيـ يـجـبـ عـلـىـ الوـالـيـ أـنـ يـلـعبـهـ،ـ وـاـنـ يـرـاعـيـ فـصـلـ الصـالـحـيـاتـ المـرـكـزـيـةـ وـمـظـاهـرـهـاـ عـنـ الصـالـحـيـاتـ الـلـامـرـكـرـيـةـ،ـ حـيـثـ لـاـ يـعـقـلـ أـنـ يـمـثـلـ الوـالـيـ الـوـلـاـيـةـ فـيـ حـيـاةـ السـيـاسـيـةـ وـالـمـدـنـيـةـ بـحـضـرـةـ مجلـسـ منـتـخـبـ،ـ وـ مـنـ الـأـحـسـنـ أـنـ تـخـفـ التـبعـيـةـ الذـيـ يـعـانـيـ مـنـهـ الـوـالـيـ لـتـمـكـيـنـهـ مـنـ الإـفـالـاتـ مـنـ قـبـضـةـ السـلـطـةـ السـيـاسـيـةـ.

## Sommaire

La wilaya se définit comme une collectivité administrative décentralisée ayant toutes les prérogatives de l'état. cette administration wilayale joue pleinement son rôle qui corresponde aux Aspirations de la population. Elle a des instances législatives, une assemblée wilayale et un bureau exécutif très efficace.

Le wali, a fait ce nom pour la première fois avec la réforme de la wilaya en 1967 : (el3amel), et la wilaya qui remplace (el3amala). Le wali est un haut fonctionnaire qui a été sans un statut juridique mais doté des pouvoirs supérieurs à ceux des ministres car il incarne l'état au nom de la légitimité révolutionnaire. Dans la loi de 1969, le wali jouissait d'un extrême pouvoir devant les conseils élus.

Cependant ces réformes ont été sévèrement critiquées par la classe politique et certains hauts fonctionnaires, ils accordent plutôt à donner une plus grande efficacité pour les collectivités locales. En parallèle avec l'augmentation du nombre de wilayas qui assureront la promotion du développement local et l'élimination des problèmes de l'ancien régime.

Ces réformes ont été nécessaire, en raison de la modification de la constitution, pour changer le système politique fondée sur le parti unique, et de passer au multipartisme fondé sur la séparation des pouvoirs et la participation populaire comme le prévoit la loi du conseil municipal et le conseil de la wilaya pour l'année 1990.  
En vertu de l'article 78 de la constitution de 1996, le wali conserve toujours son statut et ses pouvoirs qui émanent d'une décision présidentielle.

Malgré la place importante qu'occupe le wali, en vue de la compétence et l'étendue des pouvoirs dévolus en vertu de la loi 90/09 et d'autres lois et règlements, le législateur ne pouvait pas, par son propre statut, déterminer la méthode de nomination et la fin de ses fonctions, ni ses droits et ses devoirs, ni limiter ses pleins pouvoirs à Cause de l'absence d'un statut particulier due à la nature particulière de ce poste administratif. En effet, Le wali est le seul agent d'état à l'échelle régionale qui est nommé par décret présidentiel.

Cependant, la loi de wilaya du 7 avril 1990 n'a pas envisagé la manière de prévoir la nomination de wali, cette dernière est régie par les termes

et les outils dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du Président de la République en sa qualité de juridiction de première instance à la nomination et ministre de l'Intérieur.

La législation de la wilaya ne précise pas le statut du wali, mais considérerait la fin de ses fonctions en dehors du cadre d'un (parallisme des formes) dans le cadre juridique et des raisons liées à la responsabilité pénale et administrative.

La nomination du wali n'est pas facile. Il est rare d'être éligible pour le leadership politique et administratif, la compétence et l'intégrité sont nécessaires pour de tel poste, Compte tenu de l'importance du rôle dévolu au gouverneur et sa délicatesse, il a été confirmé que le Président de la République décrète la nomination des wali par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur et de l'application du dernier alinéa de l'article 78 de la constitution de 1996.

Pour accéder à ce poste stratégique, la personne doit être plus aptes et plus appropriées et satisfaire certaines conditions générales qui seront déterminés par le statut général de la fonction publique et des conditions particulières doivent être disponibles dans ces personnes comme candidats pour le poste.

Et si le pouvoir discrétionnaire au cours du processus de recrutement a ses limites, la fin de la mission, toutefois, n'est pas soumise à des conditions et des formalités à respecter la façon dans laquelle la nomination n'est pas sans une cessation de la manière sous laquelle la nomination a été faite par décret présidentiel. La fin de la mission est basée sur des questions juridiques et des raisons disciplinaires.

L'adoption de mesures de protection pour assurer la stabilité du personnel de haute instance administrative, a été consacrée à l'agitation et les conflits partisans, le développement des politiques sociales pour les promouvoir et les mettre en œuvre à long terme. Par conséquent, nous notons que le point de vue officiel du Haut-fonctionnaire a quelque peu changé, ainsi que sa position après l'avènement de la constitution de 1989, relative au multipartisme. Le wali n'a plus une fonction-partisane, comme dans le passé et aucun parti politique au niveau local, ne lui impose ses idées et ses orientations, comme il a été fait à l'époque du parti conservateur .le wali doit être conscient et responsable dans l'exercice de ses fonctions afin de pouvoir participer à la stabilité politique et le développement économique du pays.

La wilaya prend toutefois un caractère de centralisation et de décentralisation en même temps. Le wali exercera ses pouvoirs conformément à cette orientation, il parraine ses intérêts de l'état, en sa qualité de responsable de cette section très importante. En vertu de la loi, le wali est chargé d'autres occupations qui relèvent du domaine. Ces collectivités locales et demeure loin de toute influence car ses pouvoirs sont variés en sa qualité de représentant de wilaya. Il est l'organe exécutif du conseil populaire de la wilaya. Aussi, le wali est le premier homme qui veuille sur les intérêts de l'état . De cette manière, le wali est considéré comme le médiateur du gouvernement, avec la possession d'un large pouvoir lier à la police et la protection civile.

Le wali Comme nous l'avons noté joue un double rôle en tant que représentant de l'État et l'organe d'exécution de wilaya, ainsi ses fonctions son d'ordre politique et administratif . La duplicité des fonctions du wali à travers les inégalités entre les pouvoirs et les fonctions exercées pour le compte de l'autorité centrale allait conduire à un déséquilibre dans la répartition des fonctions et des pouvoirs entre les organes de la wilaya.

Tout cela doit laisser réfléchir murement sur les fondements de la décentralisation, avec la redéfinition du cadre juridique et réglementaire, qui englobe l'indépendance des collectivités locales. La décentralisation progressive de l'Etat est arrivée à un éché total si bien que le parlement aura à remettre en question le statut du wali, afin de le soumettre sous le contrôle du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

Une loi doit être décrétée après l'évaluation du rôle réel qui devrait jouer le wali, et de prendre en compte la séparation des pouvoirs centrales et les pouvoirs locaux, car il est inconcevable que le wali représente la wilaya dans la vie politique et civile en présence d'un conseil élu . Il serait préférable d'alléger la dépendance vécue par le wali et de lui permettre d'échapper à l'emprise du pouvoir politique.

## **Summary**

The wilaya known as decentralization of services and isolation of the nuclear State to play its full role and to reflect the aspirations of the population, have no special bodies and peoples of the leadership .

The wali, made a name for the first time with the reform of the wilaya in 1967. The replacement of the (el3amel) with a wali and replacing the wilaya with (el3amala). Not change the concept of public administration and of the role and authority of the wali who is an officer who was without legal status. With powers greater than those of ministers and their powers, because it was embodied in the state of the system adopted a mode of resistance and stability on behalf of the revolutionary legitimacy excel in the 1969 Act, the wali of the devices at its disposal, and higher in power and authority to the elected councils.

Critics of the reform, as it were in response to the call of the political class, and some senior officials and redress for mistakes and to give greater efficiency to local communities. In parallel with the increase in the number of wilayas for promoting local development and the elimination of the backlog of problems because of the centrality of what is known as the resolution. In the center of problems and reforms were necessary because of the constitutional amendment to change the political system based on single-party system to a multiparty system based on separation of powers, and popular participation has become a new wave of legislation to keep pace with the nature of the new system, including municipalities and the law of the wilaya for 1990.

As part of the wali of the most important to retain the status of the most decentralized level guide to the text of Article 78 of the 1996 Constitution, which is the position of viceroy of positions that in May, however , by appointment of the President of the Republic.

Despite the important place occupied by the Wali to the competence, and scope of the powers vested by the law 90/09. On the mandate, and other laws and regulations, however, that

the legislature could not by his own status, which determines the method of appointment and the end of its duties and its rights and duties did not limit the full powers.

The absence of a special status due to the nature of this position because the duplication of the functions of the wali, and the advantage of being a mandate for local government and central government as well.

The wali is the only agent status on a regional basis with a Council, appointed by presidential decree, however, the Act of 1990 to 09 wilaya of 7 April 1990 was not the way to provide for the appointment of wali, of leave the organization to which the different groups identified by the appointment of the wali, which goes without saying that the appointment is governed by the terms and tools within the discretion of the President in his capacity as court of first instance the appointment and the Minister of Interior in the proposal. The legislation of the wilaya not clear how the functions of the wali, but imagine the end of his duties outside the scope of a parallel (the parallel forms) in the legal reasons and reasons related to criminal liability and administrative.

The appointment of the wali is not easy. It is rare that they are eligible for political and administrative leadership, competence and integrity required for such positions, Given the important role of the governor as well, and its delicacy, it was confirmed that President of the Republic and the appointment of wali by decree of the Council of Ministers upon proposal of the Minister of the Interior and the last paragraph of Article 78 of the 1996 Constitution.

And choose the right person for this position must be private, including the identification of categories of such personnel must be able to estimate the weight of the fittest and most appropriate and should be met certain conditions to be determined by the status the general public and special conditions must be available in these people as candidates for the position. And if the discretion during the recruitment process has its limits, the end of the mission, however, is not subject to the conditions and formalities to be complied with the form in

which the appointment is not without a cessation of the form in which the appointment was made by presidential decree, is the proposal of the Minister of the Interior pursuant to the rule of parallelism forms.

The end of the mission is based on legal and disciplinary reasons and reasons for non-disciplinary.

The adoption of protective measures to ensure the stability of the senior staff of administrative was devoted to agitation and conflicts advocates the development of social policies for the promotion and implementation of long-term. Therefore, we note that the official views of the High functionaries has changed somewhat, and its position after the advent of the 1989

Constitution and go to a multiparty system. Is no longer the wali of post-partisan, as in the past is no longer any political party at the local level, it imposes some of the views and guidance, as it did in the Conservative Party less than a party and is led to the extension of the functional stability of the crown to be aware of their duties, which are subject to the amateur rights they enjoy and to ensure the conduct of their career to ensure that the functional status of officials of the national renaissance of one of the factors of political stability and economic growth.

Take a wilaya description of decentralization and centralization at the same time, the wali has exercised his powers and his powers according to this description, it is one of the functions of the center of the work as a man of the State , which sponsors its own interests in the administration responsible for this section is very important, not only the power of this law has cost him one of the functions competence of local management, which not only interfered in the work of group of decentralization, giving powers to make it a dominant and dominant and isolated from all the factors that influence may be the object, if it had not this privilege (the authorities and powers in its capacity representative wilaya) and vary the powers of the viceroy as the executive body of the mandate, it is not just in the process of implementing the Council's deliberations, the (APW) because it appears that the first man in the wilaya of the power of representation in public life. In

addition to the broad powers as the executive organ of the People's Council, the wali of a different set of functions that have the most extensive powers, which clearly reflects the central role and the apparent position in the hierarchy of rules, is the hub of local administration.

Uncontested, and show the public the authority conferred by law. The wali is eye condition; he controlled the interest of the State, this aspect of the intermediary function of government, as having a wide discretion in implementing of all kinds to increase the powers of police and civil protection.

The wali As noted plays a dual role as representative of the State and the executive body of the wilaya, as it is of two types of jobs, political and administrative, which led to the onset of the duplication of functional wali by the difficult balance between the powers and functions exercised by the central authority for the account and the terms of reference, which is engaged as a local figure has law and the principle of unity of command which led to the range and diversity of skills of the wali, and that makes the work of the People's Republic of deposit in the wilaya completely, causing an imbalance in the distribution of functions and powers between the organs of the wilaya.

Knowing that this "need a reminder of the first degree in the foundations of decentralization, with the redefinition of legal and regulatory framework, which includes the independence of local communities, attracted by the gradual decentralization of the state from the outset, on the basis of evidence of the failure of this idea could be that the Parliament passes a law contains special provisions and rules of the walis, eliminate the government and have them under control of the legislature and of the judiciary, the law must be made after the review and monitoring and evaluating the actual role that should play, and take into account the separation of powers and the central pouvoirs premises, it is conceivable that the wali present the wilaya in politics as the presence of APW. Better, reduce dependence experienced by the wali and enable it to escape the grip of political power.