

عنوان المقال: نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري

أ. إسماعيل فريجات

جامعة عنابة - الجزائر.

الملخص: تعد الولاية وحدة إدارية مهمة في التنظيم الإداري في الجزائر، تأتي تطبيقاً لنظام الجماعات الإقليمية التي تسعى لتحقيق غايات عدة في المجالات السياسية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، لذا فهي جماعة مشخصة إدارية وسياسية مستقلة في التسيير والإدارة، تساهم في إحداث التنمية وتطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي.

إن تنظيم الولاية هيكلية وصلاحيات له من الأهمية لإنجاح أدوارها، فهي تتشكل من هيئتين رئيسيتين تداولية وتنفيذية متميزتين في الصلاحيات وأدوات التأثير، تفتقد للتوازن لصالح الولي ممثل المركزية مفوض الحكومة الذي يحوز على مهام متنوعة ومتعددة، على حساب المجلس الشعبي الولائي الممثل الشعبي للمواطن المحلي، والمختب لمدة (05) سنوات بطريق الاقتراع العام السري والمباشر.

Résumé: Le wilaya est une unité administrative importante dans l'organisation administrative en Algérie, un système de collectivité territoriale qui vise à atteindre plusieurs objectifs dans les domaines politique, économique, social et culturel, c'est un unité administratif et politique indépendant qui contribue au développement et à la mise en œuvre de la démocratie au niveau local.

L'organisation du wilaya est une structure et des pouvoirs importants pour la réussite de ses rôles, composés de deux principaux organes délibérants et exécutifs, qui se distinguent par des pouvoirs et des outils d'influence et qui manquent d'équilibre en faveur du représentant du commissaire du gouvernement central, qui s'acquitte de tâches diverses aux dépens de

l'Assemblée du peuple (APW). Pour une période de (05) ans à élection secret universel et direct.

مقدمة

نظرا للدور الذي باتت تلعبه الجماعات الإقليمية، وإيماننا من الدولة الجزائرية بما يحققه هذا النظام من أهداف سياسية وأخرى إدارية، فضلا عن مساهمته في إحداث تنمية محلية ووطنية، من خلال إتاحة الفرصة لإشراك جميع فئات المواطنين في ثورة البناء والتشييد، وإحداث القطيعة مع ماضي الإدارة الاستعمارية التي عملت على استغلاله لتحقيق أهدافها، والسعي لتوطيد حكمها وضمان بقائها.

يتمثل تطبيق نظام الجماعات الإقليمية الجزائري في نظامي البلدية والولاية، فإذا كانت البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، لتمثل بذلك الوحدة الإدارية الأولى والصورة الأصدق لتجسيد مبادئ اللامركزية الإدارية، فإن الولاية تعد الوحدة الإدارية الثانية التي تعلوها مباشرة، وهي الجماعة الإقليمية للدولة والدائرة الإدارية غير المركزية لها أيضا، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة تحدث بموجب قانون، تمارس مهامها بموجب ما خول لها قانونا، لتشارك الدولة في تنفيذ السياسة العامة وتلبية حاجيات المواطنين، وبهذه الصفة تظهر كخليط بين المركزية واللامركزية الإدارية، أي لا مركزية نسبية لأن هيئاتها تجمع بين الانتخاب والتعيين في التكوين، وكذا تشترك كوحدة إدارية مركزية للدولة في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية لسكان الولاية، لذلك سنبحث في نظام الولاية كوحدة إدارية من خلال تنظيم الولاية (مبحث أول)، وبيان صلاحياتها (مبحث ثاني)، وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: تنظيم الولاية

- المطلب الأول: التطور القانوني للولاية

- المطلب الثاني: هيئات الولاية

المبحث الثاني: صلاحيات الولاية

- المطلب الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

- المطلب الثاني: صلاحيات الوالي

المبحث الأول: تنظيم الولاية

ورثت الجزائر عن المستعمر نظاما إداريا فرنسيا مترهلا، نظير ما رافقه من أوضاع شابته ومصاعب متعددة، تمثلت في ثلاث جهات تضم 15 عمالة (ولاية)⁽¹⁾، فكانت تضم على مستوى الولاية (المحافظة) جهاز للمداولة العام تساعد لجنة الولاية وجهاز تنفيذي هو المحافظ⁽²⁾، مما استوجب القيام بعمليات إصلاحية متوامة وخيارات الدولة الفتية وتسد الفراغ الذي خلفه المستعمر بعد مغادرته الجزائر، مع اتخاذ جملة إجراءات استثنائية تعززا لسلطة المحافظ وضمان التمثيل الشعبي بإنشاء بعض المؤسسات الاستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي⁽³⁾، لذا سنحاول البحث في المعالجة القانونية للولاية الجزائرية منذ الاستقلال في مطلب أول على أن نتولى بيان هيئات الولاية في مطلب ثان.

المطلب الأول: التطور القانوني للولاية

تبني الجزائر لنظام الجماعات الإقليمية ترجمه من خلال منظومته القانونية، في الدساتير المتعاقبة والقوانين المنظمة لها وكذا المتعلقة بها.

الفرع الأول : المعالجة الدستورية لنظام الولاية

تناول المؤسس الدستوري في كافة الدساتير التي عرفتها الجزائر فكرة الجماعات الإقليمية، وحدد صور تطبيقها في البلدية والولاية، ففي:

- دستور 1963: أشارت المادة (09) منه إلى أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها. المجموعة الإقليمية الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"، والتي أشارت للبلدية دون الولاية.
 - دستور 1976: بينت من خلاله المادة (1/36) على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية". مما يعني وضوحه أكثر من سابقه بتحديد الولاية كمجموعات إقليمية.
 - دستور 1989: تعرض للامركزية الإدارية في المواد (14)، (15)، (16) منه، وقد تطرقت ذلك المادة (1/15) منه بالقول: "الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية".
 - دستور 1996: والذي بدوره عالجها في المادة (15) منه، والتي استنسخها عنه ولم يطلها التعديل.
 - دستور 2016: تضمنتها المادة (16) منه، والتي نصت على أنه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".
- ويتضح مما سبق أن الولاية كتنظيم إقليمي أخذت حظها الدستوري، وذلك بتبنيها خلالها لتعتلي بذلك مكانة مرموقة أساسية ذات أهمية في النظام الإداري للدولة.

الفرع الثاني: المعالجة القانونية للولاية

عرفت الولاية في الجزائر ثلاث قوانين متتالية منذ الاستقلال، تمثلت في الأمر (38/69) المؤرخ في 1969/05/23 المعدل والمتمم بالقانون (02/81) المؤرخ في 1981/02/14، ويليه القانون (09/90) المؤرخ في 1990/04/07، وأخيرا

القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 الجاري العمل به حاليا، وعليه سنتعرض للولاية من حيث تعريفها وكذا هيئاتها في كل منهم على أن نركز على القانون الحالي.

أولا: الأمر (38/69) المؤرخ في 1969/05/23: يعتبر أول تنظيم قانوني للولاية في الجزائر المستقلة، والذي جاء استكمالا لمسار الإصلاح الذي مس البلدية سنة 1967، وموائما للنهج السياسي المتبع، فوضع حداً لنصوص المرحلة الانتقالية⁽⁴⁾، وكما قد جسد الانفصال القانوني عن فرنسا كمظهر من مظاهر استقلال الجزائر الكامل أيضا⁽⁵⁾.

عرّف أول قانون للولاية في المادة (01) منه، على أنها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"، وتنشأ بقانون ويحدد اسمها ومقرها بموجب مرسوم، بذلك فهي وحدة لا مركزية تتمتع بكل المقومات التي تتطلبها مهمتها، وهي ليست وحدة لا مركزية فقط يكون نشاطها امتدادا لنشاط البلدية ليلتقي بنشاط الدولة، بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط إدارات الدولة المركزية بحيث تؤدي خدماتها للمواطنين على أكمل وجه⁽⁶⁾.

تتكون الولاية من ثلاث هيئات، تتمثل في⁽⁷⁾:

- 1- المجلس الشعبي الولائي: وهو المجلس المنتخب لمدة (05) سنوات اقتزاعا سريريا عاما ومباشرا، يقدم حزب جبهة التحرير الوطني قائمة المرشحين، عدد أعضائه بين (35) و(55) عضوا، ويتداول بعدد (03) دورات في السنة الواحدة.

- 2- المجلس التنفيذي للولاية⁽⁸⁾: يتكون من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، ويعقد هذا المجلس دوراته وجوبا وبانتظام اجتماعين في الشهر برئاسة الوالي.
- 3- الوالي: حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة والممثل المباشر لكل الوزراء⁽⁹⁾، ويعين بمرسوم⁽¹⁰⁾.

ثانيا: قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 07/04/1990⁽¹¹⁾:

صدر هذا القانون بعد التحول الذي عرفته الجزائر إثر أحداث أكتوبر 1988، وبصدور دستور 1989 يكون قد أعطي للامركزية دفعة جديدة متوائمة مع الأوضاع الجديدة⁽¹²⁾، فلقد عرفها قانون الولاية (09/90) في المادة الأولى منه أن: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تنشأ الولاية بقانون"، فهذا التعريف تقني وليس سياسي، إلا أن اقتران مصطلح الاستقلال المالي للشخصية المعنوية، يعد إضافة لا طائل من ورائها على اعتبار أن الاستقلال المالي ما هو إلا نتيجة طبيعية للتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹³⁾.

تعد الولاية بذلك منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تباشر نشاط سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية⁽¹⁴⁾.

تتكون الولاية من هيئتين، أوردتها المادة (08) من قانون الولاية (09/90)، وهما:

- 1- المجلس الشعبي الولائي: وهو المجلس المنتخب انتخابا عاما مباشرا سريرا، من طرف مواطني إقليم الولاية الذي يطابق إقليم البلديات التي تتكون منها، لمدة (05) سنوات، عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، بتعداد أعضاء يتراوح بين (35)

و(55) عضوا، من بين قوائم المترشحين من الأحزاب أو المترشحين الأحرار، ويعقد أربع دورات عادية في السنة.

2- الوالي: هو ممثل الحكومة في إقليم الولاية، وهو الوديع لسلطة الدولة في الولاية، مما يعني بان كل السلطات المقررة للممارسة باسم الدولة في الولاية⁽¹⁵⁾، يجب أن تمارس من قبله وهو الرئيس الإداري الأعلى على مستواها، يعين بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية⁽¹⁶⁾.

ثالثا: قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/23

من رحم الإصلاحات السياسية التي باشرتها الدولة بعد سنة 2011، جاء قانون الولاية الجديد والذي ألغى سابقه لسنة 1990، هذا الأخير الذي نعت بأنه عاجزا عن مجابهة ومسايرة التطورات التي شهدتها البلاد على كافة الأصعدة، وبات عاجزا عن الاضطلاع بدوره في تسيير الولاية التي فرضت نفسها كقوة محركة للنشاط التنموي الاقتصادي والاجتماعي وتسيير المرفق العام، ولذلك فهو غير قادر على مواجهة المشاكل والاختلالات الناتجة عن الأحداث التي عرفت البلاد سنة 1992، إذ يمكننا القول أن البلدية والولاية حينها لم يعد لهما أثرا، وظلت تابعة للمركز نظير هيمنة القرار المركزي عليها وتوجيهها وحيازة أمرها وجودا وممارسة، الأمر الذي سلبها إرادتها ولم يعد بالإمكان حينها الحديث عن لامركزية إدارية بالمطلق.

أهم ما استحدث في هذا القانون هو تعزيز مبادئ الشفافية، المشاركة والمساءلة، وذلك عن طريق تكريس آليات لشفافية عمل المجلس وحسن تسييره، وقد وسع من مبدأ المشاركة على اعتبار انه خصص حصص للمرأة داخل المجالس الشعبية الولائية، وكذا زيادة عدد اللجان داخل المجلس، مع تسجيل سن جديد للمترشح ب (23) سنة بعد أن كان (25) سنة، مما يشجع على التشبيب داخل المجالس ويستقطب أوسع،

بالإضافة إلى مكنة المساءلة بآلية السؤال الكتابي الموجه لمسؤولي الدولة في الإقليم⁽¹⁷⁾، بالمقابل بقي المركز يهيمن على الوضع من خلال سلطات الوالي تجاه المجلس الشعبي الولاوي ورئيسه الذي وقع في الظل بهذه الشاكلة، مع رصدنا لاستمرارية إشكال التمثيل المجلس الشعبي الولاوي أمام الجهات القضائية، هذا الأخير الذي ابتدعت طريقة جديدة لاختياره، أنهت جدلا واستحدثت أخرا نظير عدم كفاية قواعد انتخابه وتغطية كافة الحالات والأوضاع المحتملة، وكما انه أصبح على الوالي التوجه للمحكمة الإدارية لإلغاء مداوله لا تتطابق مع القانون أو التنظيم خلال (21) يوما من إقراره.

عرفت الولاية في المادة (01) من القانون (07/12) : " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة.... "، مما يؤكد أن التعريف جاء واضحا ومفصلا، وقد أكدت الارتباط العضوي للولاية بالدولة، وإفصاحها عن أنها وحدة إدارية غير ممركة، إلى جانب اعتبارها جهة لا مركزية، لتمزج بذلك بين التعيين والانتخاب لهيئتيها أي الوالي والمجلس الشعبي الولاوي على الترتيب، كما تطرق للاختصاصات ومجال التدخل إلى جانب اعتبارها فضاء لتنفيذ السياسات العمومية، ودورها المساهم مع الدولة في التنمية الشاملة، وذكره لأول مرة شعارها بالشعب وللشعب تجسيدا لمبدأ الديمقراطية⁽¹⁸⁾.

تتكون الولاية من هيئتين اثنتين وذلك في المادة (02) من قانونها، والمنقولة حرفيا عن المادة (08) من القانون السابق الملغى (09/90)، وتمثل في المجلس الشعبي الولاوي والوالي، إلا أنه بالمقابل استحدث هيكل جديد يتمثل في مكتب المجلس الشعبي الولاوي

في المادة (28) من القانون الجديد التي اكتفت ببيان تشكيلته، وتركت أمر تحديد مهامه وكيفية تسييره للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثاني: هيئات الولاية

بحسب المادة (02) من القانون (07/12)، فإن الولاية تتشكل من هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، لذلك سنتطرق معالجة هاتين الهيئتين قانونيا.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

نتطرق فيه لتشكيل المجلس الشعبي الولائي أولا، ونظام انتخاب أعضائه ثانيا، كما يلي:

أولا: تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية، ويعتبر أقدر الأجهزة على التعبير عن احتياجات ومطالب السكان حيث ينتخب من بين المواطنين الذين يقيمون في دائرة الولاية⁽¹⁹⁾، كما يعد هيئة أساسية في تسيير وإدارة الولاية كوحدة لا مركزية إقليمية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية⁽²⁰⁾، يختارون بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مع شرط تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة (5) خمس سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة (82) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب بين (35) و(55) عضواً، كما يلي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها بين 250000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و650000 نسمة.

- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 1250001 نسمة.

ثانيا: نظام انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي

أخذ المشرع الجزائري بالانتخاب كطريقة وحيدة في تشكيل المجالس الشعبية الولائية، وأوجد شروط قانونية للناخب أو المترشح.

1- شروط الناخب: جاءت في المواد (03)، (04)، (05) من القانون العضوي

(10/16) المتعلق بنظام الانتخاب، وهي كما يلي:

- جزائري الجنسية.
- بلوغ سن (18) سنة كاملة يوم الاقتراع.
- التسجيل على قوائم الناخبين.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية.

2- شروط المترشح:

وردت بالمادة (79) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب، وهي

كما يلي:

- أن تتوفر فيه شروط الناخب، وأن يكون مسجلا بالدائرة الانتخابية التي سيترشح بها.
- السن القانونية (23) سنة كاملة يوم الاقتراع.
- جزائري الجنسية.
- أن يثبت أدائه أو إعفائه من الخدمة الوطنية.
- ألا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية، ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.

3- حالات عدم القابلية للانتخاب:

أو كما تسمى بالطوائف المحرومة من الترشح، وهي تستهدف منع التأثير من هذه الفئات على سير العملية الانتخابية ونتائجها حفاظا على حياد الانتخاب⁽²¹⁾، ورد تحديد هذه الحالات بالمادة (83) من قانون الانتخابات، إذ يعتبرون غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم وأن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الأمن، أمين خزانة الولاية، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للبلدية، رئيس مصلحة بإدارة الولاية ومديرية تنفيذية.

ثالثا: حصة المرأة في المجلس الشعبي الولائي

تكفل بها القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽²²⁾، والذي تمخّض عنه فرض حصص نسائية للترشح ضمن قوائم الأحزاب أو الأحرار في المادة (02) منه كما يلي:

● المجالس الشعبية الولائية:

■ 30٪: عندما يكون عدد المقاعد (35) و(39) و(43) و(47) مقعدا.

■ 35٪: عندما يكون عدد المقاعد (51) و(55) مقعدا.

بينت المادة (03) منه بتوزيع المقاعد بين القوائم، بحسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تخصيص النسب المحددة وجوباً للمرشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة، مما يستنتج ضمان وجود النساء أثناء الترشيح وكذلك في توزيع المقاعد، وتوعدت المادة (05) برفض كل قائمة ترشيحات تخالف المادة (02) السابقة الذكر⁽²³⁾.

وضحت التعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية⁽²⁴⁾ كيفية تطبيق حصص المرأة داخل المجالس المتمثلة في القاعدة التالية: وهذا بتطبيق نتيجة ضرب عدد المقاعد التي تحصلت عليها قائمة المرشحين بالنسبة المحددة في الدائرة الانتخابية المعنية، محولة إلى الكامل الأعلى لما يفوق الجزء العشري (05)، وفي حالة حصول قائمة مترشحين على مقعد (01) واحد فقط، يمنح هذا المقعد تلقائياً للمرأة المترشحة إذا كانت هي المرتبة كرأس القائمة.

الفرع الثاني: الوالي

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتداد لها، وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية⁽²⁵⁾، إلى جانب الهيئة التداولية للذين أقرتهما المادة (02) من قانون الولاية، وبالتالي فهو في تنسيق مستمر معها وإن كانت له اليد العليا ويغيب التوازن وقوة التأثير المتبادل بينهما، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية بها، كما يعد من المناصب السامية أو العليا للدولة، يحظى بمكانة مرموقة ومركز علي عند السلطة الإدارية المركزية نظرا للمركز المشغول والوظائف المناطة

به، وقد كرست المادة (110) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية ذلك، بالقول: "الوالي يمثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة".

أولا: طريقة تعيين الوالي:

بحسب المادة (92) من دستور 2016 الفقرة العاشرة منها، والمادة العاشرة من المرسوم الرئاسي (240/99) المؤرخ في 19/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، فإنه يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون استشارة أو توجيه من أية جهة أخرى، هذا طبقا للمادة سالفه الذكر حين أكدت: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: 10- الولاية." وهذا ما يبرز المركز المهم لهاته الهيئة من جهة واستئثار رئيس الجمهورية على التعيينات بمفرده ليقفل من التدخل والتعدد الذي عادة ما يستمر في الإعلان عن هذه التعيينات، إلا أنها بالمقابل تركي وتقوي سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة إدارته، ويتجلى بذلك رغبة هذا الأخير في إنجاح برنامجه سيما بعد تعديل الدستور سنة 2008.

على خلاف ما كان معمولا به سابقا فإن الوالي يعين بمرسوم رئاسي في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية ولا يوجد أي إلزام له عند القيام بذلك، إلا ما كان ضروريا ولازما لممارسة هذه المهام، والتي تتراوح بين شروط تتعلق بالوظيفة العمومية وأخرى تتعلق بالجدارة في تقلد المنصب، بأن يكون جزائري الجنسية، ذو لياقة بدنية وفسن مناسب، متمتعاً بحقوقه المدنية السياسية، وأن يكون حسن السيرة والسلوك، وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي (230/90) المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، تجده يحدد شرط النزاهة، والالتزام، الخبرة المهنية والتكوين الإداري، والكفاءة للمنصب المشغول، هذا طبعا لا يعني اعتبارها معايير أو

التزاما على سلطة التعيين، إنما من باب أنها شروط عامة واجبة التوفر في شاغلي مناصب الوظيفة العمومية، وهذا نظرا لحساسية المركز ومكانته الوازنة سياسيا وإداريا.

ثانيا: طريقة إنهاء مهام الوالي

طبقا لقاعدة توازي الأشكال فتنهى مهامه بذات الطريقة التي تم تعيينه بها، أي مرسوم رئاسي من سلطة التعيين، ومما يجب التنويه به هو عدم وجود قانون أساسي خاص بالولاية يضبط مركزهم القانوني، فانه لا يحق لهم الطعن في قرارات إلغاء وظائفهم وإنهاء مهامهم، ويظل الأمر عملا سياديا لا سلطة للقاضي الإداري على مراجعته، إلا أن الجديد حملته المادة (123) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، بأن مرسوما سيحدد القانون الأساسي لسلك الولاية.

المبحث الثاني: صلاحيات الولاية

تشكل الولاية من هئتي المجلس الشعبي الولائي والوالي، فلكل هيئة مهام تقوم بها يحددها القانون، وعليه سنتطرق لصلاحيات ومهام كل هيئة على حده في مطلبين متتاليين.

المطلب الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

أعطى القانون صلاحيات عديدة ومتنوعة للمجلس الشعبي الولائي، هذا نظرا لخصوصية الإدارة المحلية الجزائرية التي تأخذ بعمومية الاختصاص وإطلاقه في المواد (51) و(76) من قانون الولاية، وهذا على غرار نظيرتها الفرنسية والمستمد منه نظاما للجماعات الإقليمية، وقد تكفلت ببيان هذه الاختصاصات والصلاحيات في الفصل الرابع من قانون الولاية من المادة (73) إلى المادة (101)، كأمثلة عليها وخطوط عريضة يلتزم بها، كما يلي:

1- في مجال الاختصاصات العامة:

■ بينت المادة (77) المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- الإعلام والاتصال.
- السياحة.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

2- في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية:

- إعداد مخطط لتنمية الولاية على المدى المتوسط في المادة (80).
- جمع كافة البيانات، والمعلومات والدراسات التي تخص الولاية اقتصاديًا واجتماعيًا وبيئيًا، ليبنى عليها كل مخطط للتنمية المحلية.
- في إطار مخطط التنمية يقوم المجلس ب⁽²⁶⁾:

- تحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويعبر عن رأيه في ذلك.
- يعمل على تسهيل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، باتخاذ التدابير اللازمة لتنشيطها وتقوم بدورها التنموي.
- يعمل المجلس على تطوير التنسيق، والتعاون بين المتعاملين الاقتصاديين، ومؤسسات التكوين والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاع الاقتصادي.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي⁽²⁷⁾:
 - بكل ما يرتبط بالطرق من حيث أشغال تهيئتها، والمسالك الولائية بصيانتها والحفاظ عليها.
 - ترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمار بالتنسيق مع المصالح المعنية.
 - بكل ما يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، خصوصا فك العزلة وتوصيل الكهرباء.
- يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف الطرق والمسالك الولائية، وإعادة تصنيفها في إطار التنظيم الجاري به العمل.
- 3- في مجال الفلاحة والري⁽²⁸⁾:
 - يبادر المجلس الشعبي الولائي لوضع كل مشروع يهدف إلى حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
 - يشجع الأعمال الرامية للحماية من الكوارث والآفات الطبيعية.
 - يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنحاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود الإقليم.

- يبادر المجلس مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.
- المساهمة في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.
- يعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والمصغر، كما يقوم بمساعدة البلديات ماليًا وتقنيًا في التزود بالمياه الصالحة للشرب، والتطهير، وإعادة استعمال المياه المتجاوزة الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.
- 4- في مجال التربية والتكوين المهني⁽²⁹⁾:
- إنجاز مؤسسات التعليم ومراكز التكوين في إطار الخريطة الوطنية المدرسية والتكوينية.
- التكفل بصيانة هذه المؤسسات والحفاظ عليها.
- 5- في مجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:
- يشجع المجلس الشعبي الولائي على ترقية برامج التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين وخاصة الشباب أو المناطق المراد ترفيتها.
- إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.
- يسهر المجلس على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويدعم كل التدابير الرامية لإنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية.
- يُساهم المجلس على تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.
- يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط يهدف إلى:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتَّحْكَم في النمو الديموغرافي.
 - حماية الأم والطفل.
 - مساعدة الطفولة، والأشخاص المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة.
 - مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.
 - التكفل بالمشردين والمحتلين عقليا.
- يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية المتعلقة بالأنشطة الشبابية، والثقافية والرياضية والترفيهية، وخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتنسيق مع البلديات والهيئات وكذا الجمعيات الناشطة في ذلك، ليقدم المجلس مساعدته ومساهمته في هذه الأنشطة⁽³⁰⁾.
- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات ومصالح الدولة المعنية بذلك، وكل جمعية أو هيئة تهتم بحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، كما تعمل على ترقيته بالتنسيق مع الجمعيات المعنية والمؤسسات، ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه⁽³¹⁾.
- يحمي المجلس الشعبي الولائي الإمكانات السياحية ويشجع الاستثمار فيها⁽³²⁾.
- إمكانية المساهمة في ترقية برامج السكن، ويعمل على إعادة وتأهيل الحظيرة العقارية والنَّط العمراني، ويساهم في محاربة السكن العشوائي وغير الصحي مع المصالح المختصة في المواد (100) و(101) من قانون الولاية.
- 6- في المجال المالي :

- يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرض على المجلس الشعبي الولائي بحسب المادة (160) من قانون الولاية للمصادقة عليها، هذا للميزانية الأولية وذات الأمر للإضافية.
- قبول الهبات والوصايا طبقا للمادة (133) من قانون الولاية.
- معالجة الاختلال الذي يظهر في الميزانية ساعة تنفيذها، باتخاذ التدابير اللازمة وامتصاص العجز وإيجاد التوازن المطلوب لها بحسب المادة (169) من قانون الولاية.

المطلب الثاني: صلاحيات الوالي

يعتبر الوالي في الولاية بمثابة القائد الإداري لها، وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، يتمتع بازدواجية في الاختصاص، فهو بذلك ممثلا للدولة على المستوى المحلي (جهة عدم تركيز)، كما أنه ممثلا للولاية ويقوم بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، ويمتد اختصاصه على كامل إقليم الولاية⁽³³⁾، لذلك له اختصاصات واسعة ومتشعبة نجدها في قانون الولاية، وقوانين أخرى ذات الصلة لعل أبرزها قانون البلدية باعتباره يمثل جهة الوصاية عليها، وهو يمثل سلطة الوصاية لدى الولاية ومنشطها الرئيسي والوحيد ليتبوأ مركز الخصم والحكم في نفس الوقت، على اعتبار أن وصاية وزير الداخلية لا تمارس إلا بناء على مبادرة من الوالي⁽³⁴⁾.

صفة التمثيل المزدوج للوالي تلبسه عباءتين، تجعله يتصرف باسم الولاية كهيئة لا مركزية، ويتصرف باسم الدولة كجهة عدم تركيز أي عندما يباشر اختصاصات تعود لها أصلا.

أولا: الوالي ممثلا للولاية

أجملتها المواد من (102) إلى المادة (109) من قانون الولاية (07/12)، فهو بذلك يتصرف باسم الولاية كجهة لا مركزية مستقلة عن الدولة، وتتمثل أهم هذه الصلاحيات:

- يسهر على نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي (المادة 102).
- يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية (المادة 1/105).
- يتولى كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية (المادة 2/105).
- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء (المادة 106).
- هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويعد الميزانية ويقوم بتنفيذها (المادة 107).
- يتولى إبرام العقود والصفقات بإسم الولاية.
- يتولى اطلاع المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ المداولات، كما يعلمهم بنشاط القطاعات غير الممركزة.
- يطلع رئيس المجلس خلال الفترات بين الدورات وبانتظام على مدى تنفيذ توصيات المجلس (المادة 104)، كما يقدم بيانا سنويا حول نشاطات الولاية تتبع بمناقشة، يمكن أن ترفع لوزير الداخلية والجماعات المحلية (المادة 109).
- يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين والعمال التابعين للولاية، كما يتولى الإشراف على المصالح والمؤسسات التابعة للولاية.

ثانيا: الوالي ممثلا للدولة

يعتبر بهذه الصفة جهة عدم تركيز، فهو يؤدي أدوار سياسية، إدارية، وأخرى ضبطية (شرطية).

1- وظائف سياسية: وتتمثل في الدور الذي يلعبه كوسيط سياسي بين الدولة والمواطن، لذلك فهو عين السلطة في رفع التقارير السياسية الاجتماعية والاقتصادية، من مدى رضا المواطنين عن السياسات المتبعة ونجاحاتها، ويمكن من مصلحة استعلامات تساعد في ذلك، ليتجلى دوره في صنع السياسة العامة والاستراتيجيات المناسبة لتنفيذها، كما يتمدد دور الولاية في الحالات الاستثنائية، كما هو الحال عندما أعلنت حالة الطوارئ سنة 1992 بالمرسوم الرئاسي (44/92).

2- وظائف إدارية: وتتجلى وظائفه في الأنشطة والمهام التالية:

- يُنشط وينسق ويُراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء القطاعات التالية⁽³⁵⁾:
- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية، والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر لطبيعته أو خصوصية إقليم الدولة.

- يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه على احترام حقوق الأفراد وحرياتهم⁽³⁶⁾، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وحماية رموز وشعارات الدولة⁽³⁷⁾، كما أنه مكلف بتطبيق التعليمات الواردة إليه من السلطة المركزية والتي يتلقاها كذلك من الوزراء اعتباراً أنه ممثلهم المباشر.
- يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية وكذلك البلديات (المادة 121).
- يُعَدّ الوالي الأمر بالصَّرف، فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز، والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية (المادة 122).
- يمارس الوالي الوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية الولائية، وتنسيق العمل مع رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يمثلون الدولة.
- يتولى إعداد مخططات للحماية المدنية والإسعاف، حماية للمواطنين جراء الكوارث الطبيعية، وله أن يسخر الأشخاص والممتلكات من اجل تفعيله.

3- اختصاصات ضبطية:

- تتيح للوالي ممارسة وظائف ضبطية إدارية وقضائية كما يلي:
- الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، طبقاً للمادة (114) من قانون الولاية، فبالتالي له أن يتخذ كل ما يراه لازماً لحفظه، بتمكينه مجموعة وسائل قانونية وبشرية للقيام بذلك، كما يتوسع الأمر في ظل الحالات الاستثنائية بمناسبة حمايه وحفظ للنظام العام.
 - الوالي بحسب المادة (28) من قانون الإجراءات الجزائية فهو من أعوان الضبطية القضائية، وذلك في حدود ضيقة مقارنة برئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد أحد ضباطها ذوي الاختصاص الشامل بحسب المادة (15) من قانون الإجراءات

الجزائية، لذلك فيتدخل الوالي إذا تعلق الأمر بجناية ضد أمن الدولة، وفي حال الاستعجال ولم يصل علمه أن السلطات القضائية قد باشرت مهامها في ذلك، على أن يتم تبليغ وكيل الجمهورية المختص خلال (48) ساعة ويسلمه كل الوثائق المدفوعة في الملف لتتولاه السلطات القضائية.

خاتمة

مما تقدم يتبين أن نظام الولاية والذي يعد إحدى تطبيقات نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر، تلعب دورا هاما في تنشيط الإقليم اقتصاديا واجتماعيا كما هي مرانا سياسيا للمنتخبين المحليين لإعدادهم لتولي مناصب أرفع وأعلى شأنًا، والولاية وان كانت تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي فهي لا تعدو أن تكون وحدة إدارية متركزة أكثر منها لا مركزية، وهذا لطغيان دور الوالي ممثل المركز على أنشطتها وهيئاتها، مما يفقد المجلس المنتخب القدرة على التدبير والمبادرة والتصدي للحاجيات المحلية، والذي لن يتم إلا بقبول الوصاية التي تتدخل في كل صغيرة وكبيرة، بدءا من جدول الأعمال وصولا إلى تنفيذ المداوولات ويزداد الأمر دقة وتعقيدا في الجوانب المالية.

لذلك فالولاية هي في حاجة ماسة إلى إصلاح فعلي، يبعد عنها سيطرة المركز ويعيدها إلى قواعد اللامركزية الفعلية، بتوضيح أكثر لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي وإعادة الاعتبار لرئيسه، مع تمثيها بدور فاعل في جذب الاستثمار وإحداث التنمية الاقتصادية من خلال مدها بالوسائل القانونية المادية والمالية المناسبة لذلك، مما ينجر عنه خلق الثروة والقضاء على البطالة وإحداث تنمية محلية شاملة تسهم في الاستقرار المحلي والوطني، وتصبح بذلك عامل جذب لرأس المال، ويتم ذلك بتخفيف الوصاية أكثر وترك حرية المبادرة والتقرير بالتنفيذ.

التهميش:

- (1) "... ألا وهي العمالة والتي أصبحت تدعى من الآن فصاعدا الولاية"، ورد في ميثاق الولاية، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، ص 510.
- (2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009، ص 223.
- والمحافظة الموروثة وذات الطابع الفرنسي، تحتوي على:
 - مجلس تداولي: وهو المجلس العام المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر، يساعده لجنة محدودة العدد مكونة من بعض أعضاء المجلس العام.
 - جهاز تنفيذي: وهو المحافظ الذي عين من طرف الحكومة ويكلف بتنفيذ مداورات المجلس العام.
- أنظر في ذلك: لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 9.
- (3) عتّار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 119.
- (4) إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الوادي، الوادي، الجزائر، 2014، ص 44.
- (5) عتّار بوضياف، المرجع السابق، ص 120-121.
- (6) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني - مكتبة المدرسة -، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص 236.
- (7) المادة (03) من الأمر (38/69) المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 1969/05/23.
- (8) المادة (137) من الأمر (38/69) المتضمن قانون الولاية.
- (9) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 273.
- (10) المادة (150) من الأمر (38/69) المتضمن قانون الولاية.
- (11) القانون (09/90) المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 1990/04/11.
- (12) انظر: إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 48.
- (13) انظر في ذلك: بوحيدة عطاءالله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (01)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 71-72.

- (14) فريدة مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011، ص 177-178.
- (15) لخضر عبيد، المرجع السابق، ص 18.
- (16) انظر في ذلك:
- المرسوم الرئاسي: (44/89) الصادر في 1989/04/10.
 - المرسوم التنفيذي: (25/90) المؤرخ في 1990/07/25 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية.
 - المادة (78) من دستور 1996.
 - (17) المادة (37) من القانون (07/12) المتضمن قانون الولاية.
 - (18) إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 60.
 - (19) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 237.
 - (20) فريدة مزياي، المرجع السابق، ص 181.
 - (21) فريدة مزياي، المرجع السابق، ص 185.
 - (22) القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 2012/01/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 2012/01/14.
 - (23) إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 86.
 - (24) الكيفيات التقنية لتخصيص المقاعد للنساء المترشحات ضمن قوائم المترشحين الفائزة بمقاعد في الانتخابات المحلية يوم 29 نوفمبر 2012، الصادرة عن وزارة الداخلية، الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، <http://www.interieur.dz>، تاريخ الزيارة: 2015/05/19، على الساعة: 10:17.
 - (25) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص 159.
 - (26) المواد (82)، (83) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
 - (27) المواد (88)، (90)، (91) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
 - (28) انظر المواد من (84) إلى (87) من القانون (07/12).
 - (29) المادة (92) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
 - (30) المادة (97) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
 - (31) المادة (98) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- (32) المادة (99) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
(33) إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 127.
(34) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 159.
(35) المادة (111) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
(36) المادة (112) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
(37) المادة (113) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

مكتبة جامعة الجزائر
المركز الجامعي بولاية الجزائر