جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة بعنوان:

النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة و مؤسسات.

من إعداد الطالبة:

- فرطاسي زهرة.

إشراف الأستاذة:

- د.موزاوي . ع

السنة الجامعية: 2020/2019

الشكر والعرفان

الحمد لله والشكر لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة المشرفة موزاوي.ع

لحرصها الدائم على إتمام هذا العمل.

وإلى كل من أسهم وقدم لنا يد المساعدة من قريب أو من

بعيد لإنجاز هذا العمل.

وإلى كل من شجعنا ودعمنا خلال مسارنا الدراسي.

الإهداء

إلى من أضاء لي دربي المظلم

إلى من كان حبها زادي و عمادي

إلى من كنت أحتمي بدعائها الخالص و حنانها

إلى أمي حبيبة عمري

إلى من وضعني على طريق الحياة و جعلني ربط الجأش، و رعاني حتى صرت كبيرة

إلى أبي

إلى من زرع في قلبي روح التحدي و الاجتهاد و سقاني

بالرعاية و الاهتمام وأنار دربي و منحني الحب

إلى زوجي أصدق الناس

إلى فلذة كبدي ابنتي مريم ميساء راعاها الله

أسأل الله أن يحفظهم و يديم لهم الصحة و العافية

إلى القلوب الطاهرة و النفوس البريئة

أخواتي و إخوتي

إلى كل رفقاء دربي و أصدقائي

إلى كل الزملاء و الزميلات

إلى كل هؤلاء الأعزاء أهدي ثمرة جهدي

فرطاسي زهرة

مقدمة عامة

مقدمة عامة:

لقد بات تنظيم الجهاز الإداري للدولة يحتل اهتماما متزايدا في الدول كافة بغية تطويره لزيادة فاعليته وكفاءته على نحو يمكن معه القيام بالمهام المكلف بها وهذا نظير ازدياد مسؤولية الدولة في الجوانب الخدماتية والتنموية ،بالإضافة إلى مسؤولياتها المتعلقة بالوظائف التقليدية، وما صاحب ذلك من تضخم في أجهزتها فكل ذلك أصبح عبئا ثقيلا على كاهلها مع أن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيما الإداري يتأثر بظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ،ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها ،فهي تأخذ بين إحدى صورتيه والمتمثلتين في أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية.

فقد كان تطبيق الأسلوب المركزي في الدول التي حلت محل النظم الإقطاعية وحديثة العهد بالاستقلال حتى تضمن وحدة الدولة وزوال كل ما يتهدد ذلك من مخاطر ولما استتبت الأوضاع بها واستقرت، وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت مهام الدولة وتنوعت الخدمات أتاحت للأفراد مشاركتها في أداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات المحلية ،باعتناق الأسلوب المركزي في الإدارة.

لقاء ذلك فلقد أصبح الأسلوب المركزي غير منسجم مع هذا الدور وعاجز عن مواجهة متطلباته، نظرا لان دولة اليوم تختلف عن سابقتها في فلسفة الحكم ومفهومه وبالإضافة كذلك إلى تضخم عدد سكانها واتساع مساحتها فاضطرت الدولة مكرهة إلى إتباع أسلوب أكثر مرونة لتخفف من غلو أسلوبها المركزي بادئ ذي بدء ثم عمدت إلى إتباع اللامركزية في الإدارة متنازلة بذلك على بعض اختصاصاتها إلى هيئات أنشأتها لتلبية مصالح محلية خاصة أو لاعتبارات فنية لذا لم يعد من المتصور في وقتنا الحاضر أن تقوم الحكومة بمباشرة كافة الأنشطة والاختصاصات وبعد هذا التوسع الهائل في وظائف الدولة الحديثة ومسؤولياتها تجاه مواطنيها ولارتباطها أيضا بالمفاهيم الديمقراطية الحديثة السائدة مما استلزم الأمر ضرورة إتباع صورة أخرى من الصور الإدارية والتي تقضى بتوزيع الأعباء بين المركز وأطرافه وتتمثل في هيئات عدم التركيز الإداري.

يعتمد التنظيم الإداري الجزائري على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية، وعليه فالنظام المركزي يقابله النظام اللامركزي، فالأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.

أما عدم التركيز الإداري فهو أحد أساليب الوظيفة الإدارية باعتباره صورة من صور النظام المركزي فرضته عوامل فنية ومنطقية أجبرت الدولة على إعادة النظر في النظام، فقد قامت بإدخال بعض التعديلات منها إنشاء محافظة الجزائر الكبرى بالجزائر العاصمة سنة 1997 الصادر بالأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.

بعدها أصدر المجلس الدستوري القرار رقم 02/ ق أ/ م و/2000 المؤرخ في 2000/02/27 الذي تضمن عدم دستورية الأم، إلا أن المشرع أصدر مرسوم رئاسي رقم 15 140 المؤرخ في 2015/05/27 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.

إلا أن هذه المقاطعة الإدارية لا يمكن أن تحقق أهدافها إلا بإتباع أساليب وإجراءات محددة وذلك بالاعتماد على مجموعة من الأجهزة والموارد المالية والبشرية، والتي تكون تحت رئاسة الوالي المنتدب والذي يشرف على الأقاليم التابعة له .إذ يعمل الوالي المنتدب على تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويجسد عدم التركيز الإداري باعتباره موظف سامي يساعد الدولة و الولاية في أداء مهامها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم.

وهذا ما يضفي على منصب الوالي المنتدب أهمية بالغة من حيث هو منصب له عظيم الأثر على السياسة العامة للدولة من خلال السلطات الممنوحة له، والتي يمكن القول أنها تضاهي سلطات والي الولاية و كذلك أثارها الكبيرة على التسيير بمستوييه المحلي والمركزي ،إذ ينبغي التركيز على بيان وتحديد صلاحياته و تبيان طبيعتها القانونية من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، و عليه نطرح الإشكال التالي:

هل إحداث منصب الوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية يعد بمثابة إصلاح إداري في مجال التسيير و تحسين تقديم الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية؟

- **أولا: أسباب اختيار الموضوع:**

إن أسباب اختياري لموضوع النظام القانوني للوالي المنتدب، باعتباره موضوع من المواضيع الجديدة ومن مواضيع الساعة المهمة ويعود اختياري للموضوع للأسباب ذاتية وأسباب موضوعية.

- **الأسباب الذاتية:**

1. الرغبة في تناول موضوع جديد.
2. معرفة التكييف القانوني المقاطعة الإدارية.
3. التخصص العلمي.

- **الأسباب الموضوعية:**

1. إبراز أهمية استحداث منصب الوالي المنتدب.
2. البحث في النظام القانوني للمقاطعة الإدارية ومدى دستوريتها وقانونيتها.

- **ثانيا: أهمية الموضوع:**

يكتسي الموضوع أهمية بالغة من خلال استحداث المقاطعة الإدارية داخل بعض الولايات لحل العديد من المشاكل التي تواجه إقليم الولاية والحد من البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن حل إشكالات ميدانية.

- **ثالثا: صعوبات الموضوع:**

1. نقص وجود مراجع متخصصة في الموضوع.
2. نقص وجود نصوص قانونية ودستورية تخدم الموضوع.
3. قمة الدراسات القانونية التي تناولت هذا الموضوع.
4. قلة الدراسات القانونية المتعلقة بموضوع الوالي المنتدب وندرة البحوث التي تناولت التنظيم القانوني والإداري الجزائري عامة والوالي المنتدب خاصة.
5. قلة المراجع الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري وعمومية المعالجة القانونية لها وهو الأمر الذي يجعلها ذات فائدة محدودة.
6. ناهيك عن قلة الملتقيات والأيام الدراسية التي تعنى بالتنظيم والتسيير الإداريين وعدم انفتاح المؤسسات والإدارات العمومية على الجمهور والباحثين خاصة وعدم تمكينهم من الملفات و القرارات بحجة سريتها.
7. الالتزام بالتعليمات الوزارية، و الظروف الصحية الراهنة بالبلاد و هو ما أعاقنا على إثراء الموضوع بالشكل الكافي.

- **رابعا: المنهج المتبع:**

ولدراسة هذا الموضوع دراسة قانونية علمية اعتمدت على المنهج التاريخي والمنهج الوصفي باعتباره المنهج المناسب لمثل هذا النوع من الدراسات القانونية وتحميل النصوص القانونية التنظيمية والدستورية المتعلقة بالمقاطعة الإدارية وأجهزتها وهياكلها.

- **خامسا: هيكل الدراسة:**

لتحقيق أهداف الدراسة فإننا قمنا بتقسيم هذا العمل إلى فصلين هما كالتالي:

الفصل الأول الذي كان بعنوان نشأة و ظهور الوالي المنتدب و الذي تناولنا فيه مبحثين:

✓ **المبحث الأول:** جاء بعنوان مفهوم و تطور منصب الوالي المنتدب تطرقنا فيه إلى ظهور المنصب الوالي المنتدب، و الوالي المنتدب كهيئة عدم تركيز للأجهزة التابعة له.

✓ **المبحث الثاني:** فقد كان بعنوان التكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب، الذي تعرضنا فيه إلى الوالي المنتدب وظيفة عليا في الدولة، حقوق و واجبات الوالي المنتدب.

أما **الفصل الثاني** فكان بعنوان دور الوالي المنتدب في تحقيق أهداف المقاطعة الإدارية والذي تناولنا فيه مبحثين:

✓ **المبحث الأول:** جاء بعنوان صلاحيات الوالي المنتدب تطرقنا فيه إلى صلاحيات الوالي المنتدب، و المهام المسندة إلى الوالي بصفته ممثلا للمقاطعة الإدارية.

✓ **المبحث الثاني:** فقد كان بعنوان تحقيق المقاطعة الإدارية للأهداف التي أنشأت من أجلها الذي تعرضنا فيه إلى مصالح المقاطعة الإدارية، و العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة التنفيذية.

الفصل الأول
نشأة و تطور منصب الوالي المنتدب.

تمهيد

شهد النظام الإداري الجزائري العديد من التحولات انعكست عن الظروف السياسية والاقتصادية و الاجتماعية القائمة في كل حقبة أو عصر، حيث مرت البلاد بالعديد من المراحل ترجع أولها إلى العصر العثماني، ثم إلى غاية الفترة الاستعمارية وحتى مرحلة ما بعد الاستقلال حيث شهدت عدة تقلبات و هذا لمواكبة التطورات الحاصلة آنذاك من أجل تحسين الأطر القانونية بغية الاستجابة للحاجيات السياسية والاقتصادية و الاجتماعية بتحسين الخدمة العمومية و تجويدها على نحو مرض و فعال.

المبحث الأول: مفهوم و تطور منصب الوالي المنتدب.

إن دراسة النظام القانوني للوالي عامة والوالي المنتدب بصفة خاصة يفرض علينا أولا معرفة هذا المنصب في التشريع الجزائري من خلال أهم المراحل التي عرفها والذي عرف العديد من التغيرات على غرار باقي المناصب الأخرى وذلك تماشيا مع التطورات التي عرفتها البلاد منذ الحقبة العثمانية مرورا بالفترة الاستعمارية والى غاية يومنا هذا.

المطلب الأول: ظهور منصب الوالي المنتدب.

إن مصطلح الوالي له العديد من المعاني تختلف باختلاف طبيعة التعريف بين التعريف اللغوي والمستمد أساسا من الشريعة الإسلامية ،وتعريفات قانونية واردة في النصوص المختلفة.

فالتعريف اللغوي والشرعي يرى بان الوالي اسم من أسماء الله الحسنى وقد ورد في القرآن الكريم كقوله تعالى "ألم تعلم أن الله له ملك السموات و الأرض و مالكم من دون الله من ولي و لا نصير" سورة البقرة الآية 107.

- **الفرع الأول: التعريف اللغوي و الشرعي:**

لقد عرف في لسان العرب على انه "ولي الوالي البلد وولي الرجل البيعة ولاية فيهما وأوليته معروف ويقال في التعجب ما أولاه للمعروف وهو شاذ، وتقول فلان ولي وولي عليه كما تقول ساس و سيس عليه و ولاها لأمير عمل كذا و ولاه بيع الشيء وتول العمل أي تقلد"[1]، وقد عرفه فقهاء الشريعة بان: " الوالي الذي تولى الأمور وملك الجمهور"[2]، كما عرفه بأنه: "المالك للأشياء و المتولي لها"[3].

وقد ورد في سنة رسول الله مصطلح الوالي ،ويعني به الحاكم أو الخليفة الذي يخلف رسول الله صلى الله عليه وسلم وذلك من خلال ما جاء في الحديث الشريف: "أشهد الله على الوالي من بعدي لما رق على المسلمين ورحم صغيرهم واجل كبيرهم وأعطى عمالهم لا يضربهم فيذلهم ولا يحمدهم فيقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قويهم ضعيفهم و لا يجل المال دولة بين الأغنياء منهم"[4].

---

[1] جمال الدين محمد بن مكرم، **لسان العرب**، الجزء 15، دار المعارف، سنة 2000، ص 411.
[2] عبد الرؤوف المناوي، **فيض القدير شرح الجامع الصغير**، الجزء 2، المكتبة التجارية الكبرى، بدون سنة، ص487.
[3] بن الحسيني البهيقي، الإعتقاد و الهداية، الجزء 1، دار الآفاق الجديدة، بيروت، ص 64.
[4] بن الحسين البهيقي، شعب الإيمان، الجزء 6، دار الكتب العلمية، بيروت، ص 16.

كما عرف الوالي بأنه الإمام المنصوب للولاية، وإنما سمى واليا لأنه يولي الأمر من غير إهمال.[1]

والجدير بالذكر إن النظام الإسلامي فرق بين كل من الوالي كمنصب للحكم، والإمام بحيث يكلف هذا الأخير بأمور الدين ،من صلاة بالجماعة وتقديم الفتوى بينما يختص الأول بالمسائل الإدارية الخاصة بالإمارة، مع إمكانية توليه المسائل الدينية التي تعود للإمام في حالة غيابه.[2]

- **الفرع الثاني: التعريف القانوني:**

إن النصوص والتنظيمات ،وعلى الرغم من كثرتها وتنوعها إلا أنها لم تضع تعريفا لمنصب الوالي لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه، فقد جاء في قانون الولاية رقم 12-07 [3] و المؤرخ في 2012/02/21 في الفصل الثاني منه و في المادة رقم 110 الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 [4]، والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ،المعدل والمتمم بان : " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية " كما تم تعريف الوالي بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري[5] ، و بأنه الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية [6] وانه رجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأطراف، ورغم هذه المحاولات التي لا تعد تعريفات حقيقية لمنصب الوالي بل هي مجرد صفات يتصف بها ،مع غياب تعريفات فقهية لهذا المنصب.

- **الفرع الثالث: التطور التاريخي لمنصب الوالي المنتدب.**

لقد كان للعاصمة في عهد الخلافة الإسلامية العثمانية نظاما خاصا يطلق عليه اسم دار السلطان وقسمت إلى مقاطعتين: مقاطعة غربية ومقاطعة شرقية وعلى رأس كل مقاطعة دايا، أما حاكم المدينة فسمي شيخ البلدة[7]، وبعد دخول الجيش الفرنسي إلي الأراضي الجزائرية انفرد وحده

---

[1] رفيق العجم، **موسوعة مصطلحات التصوف الإسلامي**، الطبعة 1، مكتبة لبنان ناشرون، صفحة 1024.
[2] أحمد علي العسقلاني، **فتح الباري شرح صحيح البخاري**، الجزء 13، دار المعرفة، بدون سنة، ص 184
[3] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، **المتعلق بالولاية**، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة في 2012/02/29، ص 05.
[4] المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 1990/07/25، **يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية**، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28، ص 1033.
[5] ناصر لباد، **القانون الإداري التنظيم الإداري الجزائري**، منشورات دحلب، ص 109.
[6] مسعود شيهوب، **أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر**، دار الهومة، بدون سنة، ص 130.
[7] سعودي محمد العربي، **الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية مرحلة قبل الإستقلال**، مذكرة ماجيستير كلية الحقوق، الجزائر 2002، ص 17.

بتسيير هذه الأقاليم بواسطة القوة العسكرية ،وفي سنة 1845 صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها الجالية الأوربية ،وتقرر إنشاء ثلاث مقاطعات : الجزائر قسنطينة، وهران، وكما قسمة هذه المقاطعات إلي مناطق تسير إما عن طريق الحكم المدني أو الحكم العسكري أو الحكم المختلط.

و في يوم 09-09-1848 قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام الإداري الموجود في فرنسا[1] بحيث استبدلت نظام المقاطعات بنظام العمالات أو المحافظات والتي يكون على رأسها والي و بعد إعلان فرنسا في 04-11-1848 و الذي يجعل الجزائر إقليما فرنسيا لم يتغير التسيير الإداري للجزائر بل بقيت محافظة على النظام السابق وما يلاحظ على نظام العمالة أي المحافظة الذي طبقته فرنسا في الأقاليم الجزائرية هي تبعية عامل العمالة أي الوالي المحافظ لوزير الحربية وليس وزير الداخلية كما الشأن في الأقاليم الفرنسية ومرد ذلك إلى طبيعة الحكم المفروض في الجزائر والذي يرجع أساسا للقوة العسكرية وليس أعمالا للتسيير الإداري القائم على مبادئ التسيير اللامركزي.

أما بالنسبة للنظام القانوني الذي كان يحكم الوالي المحافظ في هذه الفترة فهو نفسه المعمول به في فرنسا غير انه كانت صلاحياته في الجزائر أوسع وذلك خدمة للدولة الاستعمارية و حماية مصالحها في الجزائر ويتمثل هذا النظام في العديد من القوانين المتوالية إذ نشأ هذا المنصب منذ عهد نابليون في العام الثامن من الثورة، حيث صدر القانون رقم 28 الذي يتضمن إنشاء منصب المحافظ، بحيث نصت المادة 03 منه على أن يختص المحافظ دون غيره بمهام الإدارة و قد توالت التعديلات على القانون ففي 24-06-1950 صدر المرسوم رقم 722 و الذي يحدد سلطات المحافظ.

والذي يخضع المحافظ للنظام التأديبي العام والمتعلق بالموظفين ويجوز لوزير الداخلية توقيع عقوبتي الإنذار واللوم في حالة إخلاله بالعمل[2]، أما في الوقت الراهن فيحكم الجماعات المحلية في فرنسا القانون رقم: 82-213 الصادر بتاريخ 02-03-1982 هذا فيما يتعلق بمنصب الوالي في الحقبة الاستعمارية.

لقد كان التقسيم الإداري في الجزائر غداة الاستقلال موروث عن الاستعمار و كذلك بالنسبة للتنظيم المعمول به في هذا المجال وعليه فقد عرفت الجزائر العديد من القوانين في مجال التنظيم الإداري ومنها قانون الولاية ، فقد كانت المحافظة أي الولاية بعد الاستقلال منظمة وفقا للتنظيم

[1] عمار بوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر**، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 1997، ص 133.
[2] محمد أنيس، قاسم جعفر، **ديمقراطية المحلية الليبرالية و الاشتراكية في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية 1985، ص 90.

الإداري الفرنسي واستمر العمل وفقا لهذا النظام وأعمالا بالقانون الصادر في 21-12-1962 فقد كانت الولاية طبقا لذلك تتكون من جهاز للمداولة و المتمثل في المجلس العام و جهاز تنفيذي يتمثل في المحافظ أو الوالي.

و بصدور الأمر 62-016 بتاريخ 09-08-1962 تعزز دول الوالي و تزايد حيث جاء أول دستور للجزائر سنة 1963 بأن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديدها و مبقيا بذلك على التقسيم الإداري المعتمد على وجود عمالات أي ولايات ولكن كانت هناك أزمة قلة الإطارات الوطنية المسيرة بعد خروج الإداريين الفرنسيين، وعملت الجزائر على محاولة تجنب شغور المناصب الإدارية الحساسة على مستوى المحافظة وضمان تلبية الحاجات العامة فتم خلق لجان جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي تعمل إلى جانب الوالي كجهة استشارية لا غير مع تمتع الوالي بكافة السلطات الأخرى، وقد تميزت هذه المرحلة عموما بانفراد الوالي بالحكم على المستوى المحلي تماشيا مع الظروف الانتقالية التي كانت تمر بها البلاد على جميع الأصعدة وهذا ما حمل المشرع اللجوء إلى إصلاحات قانونية مست الجانب الإداري وتتمثل في قانون البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 و قانون الولاية لسنة 1969 و غيرها.

أما في المرسوم رقم 59-2331 وفي المادة 03 منه فإن مدينة الجزائر العاصمة تسير من قبل متصرف إداري و هذا راجع إلى بنية مدينة الجزائر و التي تتكون من 10 بلديات مقسمة إلى دوائر حضرة.

لقد بقي المرسوم رقم 59-231 ساري المفعول بعد الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون يتعلق بالبلدية بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967[1]، و لقد تم تقسيم مدينة الجزائر إلى 10 دوائر حضرية و على رأس هذا الجهاز يوجد شخص الأمين العام كشخص بارز و يتمتع بصلاحيات واسعة و يتم تعيينه بموجب مرسوم و باقتراح من وزير الداخلية حسب المادة 17 إلى 20 من المرسوم، لقد نظم هذا المرسوم مدينة الجزائر لمدة عشر سنوات إلى غاية 1977 بحيث صدر الأمر رقم 77-08 المؤرخ في 19-02-1977 و الذي يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر[2]، و الذي أدى بانتقال تعيين الأمين العام من المرسوم إلى قرار من وزير الداخلية، و لقد دام سريان مفعول الأمر 77-08 لمدة 08 سنوات وهذا إلى غاية سنة 1985 أين

[1] الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18، **يتضمن قانون البلدية**، جريدة رسمية رقم 06، الصادرة في 1967/01/18، ص 90.

[2] الأمر رقم 77-08 المؤرخ في 1977/02/19، **يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر**، جريدة رسمية رقم 18، الصادرة في 1977/02/19، ص 344.

صدر مرسوم 85-04 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر[1]، و لكن قبل ذلك صدر قانون رقم 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد[2].

و الذي نص في المادة 66 منه على تنظيم مدينة الجزائر بالمرسوم الأخير 85-04.

و لقد بقي هذا التنظيم إلى غاية 05 سنوات أي إلى سنة 1990، حيث صدر المرسوم رقم 90-207، المؤرخ في 1-07-1990[3]، و الذي يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، و الذي جاء طبقا لأحكام المادة 177 فقرة ثانية من القانون 90-08،و المتعلق بالبلدية[4]، وهذا القانون ولد في ظل الظروف سياسية و اقتصادية و اجتماعية خاصة، و الحدث آنذاك كان إقرار الدستور الجديد لسنة 1989 بمرسوم رئاسي رقم 89-18 و المؤرخ في 28-02-1989 بعد استفتاء 23-02-1989 بعد أحداث أكتوبر 1988، و التي كانت العاصمة مسرح لها و مما جاء به هذا الدستور هو إقرار التعددية الحزبية في نص المادة 40 منه والمجسدة في القانون رقم 90-08 خاصة و هي المرحلة الانتقالية و تم إنشاء مجلس بلدي مؤقت للتجمع الحضري لمدينة الجزائر بموجب المرسوم رقم 89-232 و كما أشار هذا المرسوم إلى تطبيق المرسوم رقم 85-04 السالف الذكر مع التدخل المباشر للوالي في تعيين أعضائه.

كما نصت المادة 182 من قانون البلدية رقم 90-08 إلى التمهيد بوضع قانون لتسيير المدن الكبرى و بخصوص البلديات التي تضم أكثر من 150000 نسمة و تنظيمها و سيرها وفي ظل الظروف الصعبة التي كانت تعيشها البلاد إلا أن عملية التعديل تمت متواصلة بحيث تم إعادة النظر و تعديل التنظيم الإداري للبلاد من خلال الأمر رقم 97- 14 و الذي يتضمن التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر[5]، و جاء هذا عقب المرسوم الرئاسي رقم 96- 264 و المؤرخ في 03-08-1996 الذي يتضمن تعيين وزير في مهمة فوق العادة لتسيير ولاية الجزائر و بتاريخ 04-08-1996 أي بعد يوم واحد من صدور المرسوم اصدر رئيس الحكومة مقررا يؤكد فيه على أهمية هذا المشروع و بهذا تم تأسيس اللجنة الدائمة لتنمية ولاية الجزائر و تهيئتها تحت رئاسته بحيث يشرف على هذه اللجنة الوزير فوق العادة والمكلف بتسيير ولاية الجزائر بمساعدة

---

[1] المرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 1985/01/12، **يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر**، جريدة رسمية رقم 03، الصادرة في 1985/01/12، ص 33.

[2] قانون رقم 84-04 المؤرخ في 1984/02/04، **المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد**، جريدة رسمية رقم 06 المؤرخة في 07-02-1984، ص 139.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 90-207، المؤرخ في 1990/07/14، **يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر**، جريدة رسمية رقم 29 مؤرخة في 1990/07/18، ص 956.

[4] القانون رقم 90-08، المؤرخ في 1990/04/07، **المتعلق بالبلدية**، جريدة رسمية رقم 15، الصادرة في 1990/04/11 ص 488.

[5] الأمر رقم 97-14 مؤرخ في 1997/05/31، **يتضمن التنظيم الإقليمي لمدينة الجزائر**، جريدة رسمية رقم 38 الصادرة في 1997/06/04، ص 5.

07 وزراء : وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير البيئة ووزير المالية ووزير التجهيز ووزير السكن والنقل والوزير المنتدب المكلف لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط أما بالنسبة للنصوص القانونية المتعلقة بمحافظة الجزائر فهي متنوعة ونذكر منها المرسوم التنفيذي: رقم 96-417 المؤرخ في 20-11-1996 يتضمن تنظيم و تسيير و إدارة ولاية الجزائر[1]، و الأمر رقم 97-14 المؤرخ في 31-05-1997 المتعلقة بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر[2]، و الذي جاء بالإضافة إلى توسيع رقعة الولاية من 33 بلدية في ظل القانون 84-09 إلى 51 بلدية و هذا مما أدى إلى الزيادة في مساحتها حيث انتقلت من 7500 هكتار لسنة 1997 إلى 2500 هكتار تقريبا و الأمر رقم 97-15 مؤرخ في 31-05-1997 يتعلق بالقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى[3]، و المرسوم الرئاسي رقم 97-292 مؤرخ في 02-08-1997 يجدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى[4]، و المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المؤرخ في 15-12-1997 يتضمن تنظيم و سير محافظة الجزائر الكبرى.

و كذلك عن القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25-08-1998 يجدد تنظيم و سير الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى، و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08-05-1999 يجدد التنظيم الداخلي لمديريات محافظة الجزائر الكبرى.[5]

إن هذه النصوص القانونية توحي إلى العناية التي منيت بها هذه الهيئة من طرف السلطات السياسية آنذاك من اجل وضع نظام قانوني يلائم العاصمة و إظهار شخصية الوزير فوق العادة الذي تحول إلى وزير محافظ الجزائر الكبرى فهو لا يظهر بمظهر الوزير بل الوزير المنتدب وهو وزير لدى وزير الحكومة ويتم تعيينه حسب المرسوم الرئاسي رقم 97-231 مؤرخ في 25-16-1997 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

وقد أشار الأمر رقم 97-15 السالف الذكر بموجب المادة 04 منه فقرة واحدة إلى أن الفقرة رقم 03 من نفس المادة تم تسميتها البلديات الحضرية بالدوائر و بعد مرور شهرين من إنشاء هذه الدوائر الحضرية المكونة لمدينة الجزائر صدر المرسوم الرئاسي رقم 97-292

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 96-417 و المؤرخ في 1996/11/20، **المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها** الجريدة الرسمية رقم 72، الصادرة في 1996/11/24، ص 11.

[2] الأمر رقم 97-14،السابق ذكره، ص5

[3] الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/05/31، **الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى** الجريدة الرسمية رقم 38، الصادرة في 1997/07/04، ص 6.

[4] المرسوم الرئاسي رقم 97-292، المؤرخ في 1997/08/02، **يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى** الجريدة الرسمية رقم 51، الصادرة في 1997/08/06، ص 5

[5] القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 1998/07/25، **يحدد تنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها**، الجريدة الرسمية رقم 84، الصادرة في 1998/11/11، ص 38.

المحدد لتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى[1]، و ينظم مدينة الجزائر مرة أخرى إلى دوائر إدارية في المادة 01 و الذي عدد إلى 12 دائرة إدارية يسيرها ولاة منتدبين لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى، و المادة 02 تحوي و تضم كل دائرة إدارية على مجموعات من البلديات 57 المكونة للمحافظة.

المطلب الثاني: الوالي المنتدب كهيئة عدم تركيز و الأجهزة التابعة له.

إن عدم التركيز الإداري هو توسع دور الدولة وظيفيا على الخصوص، ويقتضى قيام تنظيم على المستوى المحلى ويقوم عليه موظفون يتمتعون ببعض السلطات ذات الطابع المحلي في دائرة اختصاصاتهم دون الرجوع إلى السلطة المركزية ، وله تسميات عدة يتميز بها مثل: عدم التركيز يختلف عن التركيز الإداري، واللاوزارية لأنه يأخذ من صلاحيات الوزير ، والمركزية المخففة و المركزية المعتدلة والمركزية غير المحصورة، و اللاحصرية الإدارية والمركزية البسيطة أو النسبية.

إنها مصطلحات وان تعددت يقصد بها جهة إدارية تابعة للإدارة المركزية ،تتولى بعض الصلاحيات محليا هي في الأساس من صلاحيات الإدارة المركزية ،تسند للموظفين القائمين عليها سلطات البت النهائي والتنفيذ لبعض المهام ذات الطابع المحلي في دائرة الاختصاص الإقليمي وهو ما عرفه الأستاذ محيو بأنه: "بقاء جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات التقديرية".[2]

وعرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي: " إن تعهد السلطة المركزية - الوزارات- بعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي و الأقاليم"[3]، وبالتالي فإنها تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الإدارة المركزية وممثليها "المرؤوسين" المنتشرين عبر الأقاليم "الولايات" الذين تمنحهم سلطة اتخاذ القرارات النهائية لبعض القضايا دون الرجوع لرؤسائهم مركزيا.

هذه الصيغة حسب تعبير الأستاذ محيو: " تخفف عن الوزراء بعض الأعباء والاختصاصات خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية ،فالممثلون المحليون للسلطة المركزية

---

[1] القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 1999/05/08، **يحدد التنظيم الداخلي لمديريات محافظة الجزائر الكبرى** الجريدة الرسمية رقم 62، المؤرخة في 1999/09/08، ص 09.
[2] أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، كلية الحقوق، الجزائر، ص 106.
[3] محمد الصغير بعلي، **دروس في المؤسسات الإدارية**، جامعة عنابة، ص 44.

يعتبرون بحكم مواقعهم أفضل قدرة على حل القضايا الجارية وتجنب الإبطاء والتعقيد في إرسال الملفات.[1]

وإذا كانت هذه الصورة نتيجة في نظر الأستاذ محيو، فإنها سبب لوجودها في نظر الأستاذ محمد الصغير بعلي و الذي يرى بان: " صورة التركيز الإداري ... أصبحت عائقا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري و إرباكه"[2]، فكان الحل هو عدم التركيز القائم على أساس التفويض أي أن تفويض كبار الموظفين في الولايات من ولاة وولاة منتدبين ومديرين ولائيين، ومسؤولي الفروع باختصاصات في حدود صلاحياتهم مع احترام قواعد التفويض بحيث لا يصل إلى حد الاستقلال عن الإدارة المركزية ،ودون الإخلال بقاعدة السلطة الرئاسية.

وهنا يستحسن أن أسجل ما نقله الأستاذ مجدي مدحت عن الأستاذ عبد الكريم درويش في موضوع المسؤولية والمسؤولين بقوله: "حينما نتعمق في عملية تفويض السلطة ،تعترضنا ثلاث أنماط سيئة من الرؤساء:

- ✓ **الأول:** الرئيس الذي لا يرغب في تفويض أي شيء على الإطلاق ويستأثر بالسلطة كلها في شغف للسيطرة أو لعدم ثقته بالآخرين.
- ✓ **الثاني:** الرئيس الذي يفوض بعض سلطاته ثم يصر على مراجعة كل ما فوضه وبذلك يشغل نفسه وغيره بنفس العمل ولا يستفيد من الوقت الذي يمكن أن يستغله في أمور أهم.
- ✓ **الثالث:** الرئيس الذي يفوض السلطة ثم لا يهتم بمتابعة كيفية ممارسة السلطات المفوضة ومباشرة مسؤولياته في التوجيه و الإشراف على ما فوضه.

ومن البديهي أن كل هذه الأنماط الثلاثة من الرؤساء غير مستحبا، والأفضل أن يفوض الرئيس ما تدعو الضرورة لتفويضه من سلطات لمعاونيه ، ثم يتابع عن كثب كيفية ممارسة هؤلاء المعاونين للسلطات المفوضة لهم دون التدخل في تفاصيل العمل آو الإصرار على المراجعة الروتينية لطرق وخطوات تنفيذه.

ولا شك أن النوع الأول من الرؤساء ينتمي إلى الفئة التي لا تستفيد من مزايا التفويض والنوع الثاني والثالث ينتميان إلى الفئة التي لا تحسن تطبيقه.[3]

إن خيار عدم التركيز باعتباره صورة للتنظيم الإداري وتفويض ممثلين عن الإدارة المركزية يحقق مجموعة من المقاصد والحاجات منها:

---

[1] أحمد محيو، المرجع السابق، ص 107.
[2] محمد الصغير بعلي، **أساليب التنظيم الإداري و تطبيقاته**، الطبعة 2008، دار العلوم للنشر، ص 44.
[3] مجي مدحت النهري، **الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية**، مطبعة الإسكندرية، 2001، ص 26.

أداء الوظائف والقيام بإشباع الحاجات وتخفيف العبء على الإدارة المركزية لتتفرغ للمسائل الهامة خاصة ذات الطابع الوطني، إنهاء الإرباك لإنجاز العمل والاقتصاد في الوقت والجهد في انجاز الخدمات دون الرجوع إلى الإدارة المركزية في كل القضايا مع التكييف الصحيح للقضايا المحلية وبث روح القيادة لدى الموظفين في هذه المناصب ويحصلون على تكوين وتدريب وتمرس وخبرة في التسيير وتفادى أخطاء التمييز الجهوي الذي يمكن أن تحدثه سلطة التركيز الإداري وتحقيق المساواة بين المناطق والجهات مع تحقيق الرشاد في التسيير من خلال قرب مصدر القرار من الواقع والقدرة على مواجهة المشاكل والمستجدات حتى ولو تنوعت وتعددت.

كما يمكن للمسؤولين المركزيين متابعة ممثليهم من خلال الإشراف عليهم ومعرفة كل ما يجري في دوائرهم الإقليمية وتجنب عيوب التركيز الإداري وضمان الخدمة العمومية.[1]

إن صورة عدم التركيز ليست أسلوب منافسا أو موازيا للتركيز الإداري، بل هو مكمل ومساعد له لتعميم وبسط النظام الذي تتولاه الإدارة العامة وهي جهة إدارية واحدة وان تعددت صورها تمارس الوظيفة الإدارية حسب قاعدة السلطة الرئاسية وما تقتضيه وتتضمنه من: الإشراف والتوجيه و إصدار التعليمات والأوامر من الرؤساء الإداريين والتبعية والتنفيذ من المرؤوسين الإداريين.

والتفويض يرد على الوظيفة وليس الصفة الشخصية، لأنه ليس منحة أو منة أو مزية بل نظام مؤسس حتى ولو تبدل الأشخاص يبقى الاختصاص .كما أنه يختلف عن الحلول لأن المفوض له في عدم التركيز يمارس صلاحياته طبقا لنصوص القوانين والتنظيمات وتكون التوجيهات والتعليمات والأوامر في إطارها، أما الحلول فهوان يمارس الرئيس الإداري اختصاص مرؤوسه في حضوره وغيابه، كما يختلف التفويض أيضا عن الإنابة التي تتحقق عند حصول مانع لدى صاحب الاختصاص فيكلف غيره بالاختصاص إلى غاية زوال المانع أو استبداله.[2]

وهو ما يجعل هذا التنوع ليس تعددا في التنظيم بل هو اقرب إلى تقسيم لبعض الصلاحيات بين صاحب الاختصاص الأصيل ومساعديه الذين هم تحت سلطته ويأتمرون بأوامره وينفذون تعليماته وتوجيهاته، وبتالي لا يمكن لهؤلاء الخروج عن الإطار المحدد لهم أو مخالفته، ناهيك عن التمرد والمواجهة والوقوف بالندية، وحتى ما يبدو ظاهريا انه انفصال أو إعادة تقسيم للوظيفة

[1] مجي مدحت النهري، المرجع السابق، ص 26.
[2] المرجع نفسه، ص 27.

الإدارية بين جهتين في الأسلوب الواحد من التنظيم إنما هو شكلي مادام زمام الأمور بين يدي المسؤولين المركزيين.

ولقد بدأت الدراسات عند تناول أي موضوع إلى إنهائه بتقييم ،ولهذا التنظيم مزايا ويحقق أثارا للدولة بكل مكوناتها من السلطة الحاكمة، والإدارة القائمة ،والمواطنين المعنيين بحيث تتحقق وحدة الدولة السياسية والجغرافية وحمايتها من أي تصدع أو انشقاق خاصة البلدان التي كانت تحت الاستعمار الذي زرع كل أسباب التفرقة والنزاعات الانفصالية تحت مسميات كثيرة في عالم لا يعترف ولا يؤمن إلا بعامل القوة في كل شيء والأمثلة كثيرة في البلدان التي تعرف بالعالم الثالث والدول المنتمية إلى ما كان يعرف بالمعسكر الشرقي.

كما تتجلى قوة السلطة ووحدتها كلما كان الجهاز الحاكم يتميع بقوة وتحكم فهو يمثل حصانة للدولة ومكوناتها وعناصر وجودها، ويثبت أركان السلطة ويحقق الاستقرار ويمكن هنا الاستشهاد بمقولة نابليون: " إذا كانت الثقة تأتي من الأسفل، أي من الشعب، فالسلطة تأتي من أعلى أي تمارس بواسطة أوامر"[1].

كما تتجسد سيادة الدولة والتي هي وحدة غير قابلة للتجزئة بفرض قوانينها ونظمها والمساواة بين الأفراد بوجود جهة إدارية واحدة تقوم بمهمة التخطيط والبرمجة على المستوى الوطني وتنظر إلى مختلف الجهات والمناطق والفئات على درجة واحدة دون تمييز وتحقيق العدالة في توزيع المشاريع الإنمائية والتنموية وإقامة المرافق الخدماتية بين مختلف المناطق.

كما أن هذا الأسلوب يقوم على رقابة ومتابعة المرؤوسين وهو ما يفرض الحزم والجد، ويجعل الأعمال، والخدمات تقدم ،والحاجات تشبع ، وتسيير المرافق بصفة منتظمة ومستمرة بعيدا عن الإهمال والتهاون وغيرها.[2]

إن إدارة عدم التركيز في الجزائر وفي ظل التعددية التي اقرها دستور 1989 والتي انتهجت فيها الجزائر وجهة سياسية ،واقتصادية مختلفة باعتمادها التعددية السياسية وما جعل الهيئات الإدارية تتأثر بذلك وهو ما يقتضى نصوصا تتلاءم مع الوضع الجديد وهي كالتالي:

[1] رفعت محمد عبد الوهاب، **مبادئ القانون الإداري**، دار الهدى، لبنان، ص 277.
[2] المرجع نفسه، ص 277.

- **الفرع الأول: النصوص القانونية:**

1) القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 يتعلق بالولاية[1]، المعدل و المتمم والذي حدد هيئات الولاية في:

- المجلس الشعبي الولائي الهيئة اللامركزية.
- الوالي هيئة عدم التركيز ،إلى جانبه إدارة توضع تحت سلطته السلمية ،ولم يشير القانون إلى المصالح الإدارية الممثلة للإدارة المركزية حسب كل قطاع وزاري، ولعل ذلك يعود إلى اعتماد التعددية السياسية، والثنائية على رأس السلطة التنفيذية.

2) القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 يتعلق بالولاية[2]، حدد هيئات الولاية في المجلس الشعبي الولائي، و هو الهيئة اللامركزية.

والوالي الذي تتمثل فيه إدارة عدم التركيز كما أشار نص القانون في المادة الأولى في الفقرة الثالثة أن الولاية: " وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة....." وإنها تكلف بالأعمال غير الممركزة حسب ما ورد في المادة الرابعة دون تفصيل وهو أول نص تشريعي بعد التعددية تذكر فيه الإدارة غير الممركزة.

3) الأمر رقم 15/97 مؤرخ في 1997/05/31 يحدد القانون الأساسي بمحافظة الجزائر الكبرى، ويخص ولاية الجزائر فقط و يجعل إدارة عدم التركيز فيها تتكون من الوزير المحافظ ويساعده ولاة منتدبون وألغي بموجب الأمر رقم 01/2000 و المؤرخ في 1997/05/31 وإعادة ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات، و لا سيما منها القانون 09/90 والذي ألغي هو الآخر بموجب القانون رقم 07/12.

- **الفرع الثاني: النصوص التنظيمية:**

ولأن الموضوع يتعلق بتطبيق القانون فان السلطة التنظيمية تعود للوزير الأول لذلك فان النصوص المتعلقة بضبط وتحديد وتنظيم إدارة عدم التركيز كلها صدرت بموجب مراسيم تنفذيه إلا المرسوم الرئاسي رقم 229/97 المحدد لتنظيم محافظة الجزائر الكبرى[3]، طبقا للأمر

[1] القانون رقم 90-09، المؤرخ في 1990/04/07، **المتعلق بالولاية**، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 1990/04/11، ص 504.
[2] قانون رقم 12-07، السابق ذكره، ص 5.
[3] المرسوم الرئاسي رقم 97-292، السابق ذكره، ص 5.

رقم15/97 و ألغيا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 45/2000[1]، والمرسوم الرئاسي رقم89 /44 المؤرخ في 1989/04/10 والذي يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

وبالتحديد الايجابي للمجالات التي يتم التعيين فيها بموجب مراسيم رئاسية، والتعيين في وظائف الدولة الأخرى لرئيس الحكومة مثلما ورد في المادة الخامسة من ذات المرسوم، وفي سنة 1999 ألغيت أحكام هذا المرسوم وصدر مكانه المرسوم الرئاسي رقم 240/99 و المؤرخ في 1999/10/27، و الذي يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة[2]، و لم يرد فيه أي إشارة للتعيين من طرف رئيس الحكومة في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ولم يصدر طوال هذه الفترة مراسيم رئاسية تتعلق بضبط وتنظيم إدارة عدم التركيز واستمر العمل بالنصوص السابقة إلى غاية سنة 2015 حين صدر المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 2015/05/27 و المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات[3]، المرسوم التنفيذي رقم 141/15 و الذي يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية و سيرها[4]، و من المراسيم التنفيذية ما يلي:

1) المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 يحدد أحكام القانون الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية.[5]
2) المرسوم التنفيذي رقم 485/91 المؤرخ في 1991/12/15 الذي يحدد كيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح و المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبتها.[6]
3) المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 و يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها.[7]

---

[1] المرسوم الرئاسي رقم2000-45، المؤرخ في 2000/03/01، و المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 1997/08/02، **يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى**، الجريدة الرسمية رقم 09 الصادرة في 2000/03/02، ص 04.

[2] المرسوم الرئاسي 99-240، المؤرخ في 1999/10/27، **المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة**، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة في 1999/10/31، ص 03.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 2015/05/24، **المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها**، الجريدة الرسمية رقم29، الصادرة في 2015/05/31، ص 3.

[4] المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المؤرخ في 2015/05/28، **المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية و سيرها** الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة في 2015/05/31، ص 06.

[5] المرسوم التنفيذي رقم 90-230، السابق ذكره، ص 1033.

[6] المرسوم التنفيذي رقم 91-485، المؤرخ في 1991/15/15، **يحدد كيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح و المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية و مراقبة ذلك**، الجريدة الرسمية رقم 66 الصادرة في 1991/12/22، ص 2575.

[7] المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 1994/07/23، **يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها** الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 1994/07/27، ص 5.

4) المرسوم التنفيذي رقم 217/94 يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين و الشؤون العامة والإدارة المحلية.[1]

5) المرسوم التنفيذي رقم 141/15 و المؤرخ في 2015/05/25 و الذي يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية و سيرها،[2] إن كل هذه النصوص تناولت إدارة عدم التركيز و بيان أجهزتها.

أما من حيث أجهزة وهياكل إدارة عدم التركيز فنجد : انه قد يزيد عددها أو يتقلص من نص إلى أخر، ويعكس الاضطراب الحاصل بشان توزيع الصلاحيات في هذه الإدارة بين أجهزتها التي هي على النحو التالي: الوالى هو واحد المناصب العليا في الدولة ذكرته كل النصوص القانونية ،له سلطات بصفته ممثلا للدولة وسلطات بصفته ممثلا للولاية ،وله كذلك صفة ممثل للحكومة وله صفة الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ،وبصفته الرئيس الإداري للإدارة في الولاية والمصالح غير الممركزة و المجلس التنفيذي الولائى ذكر في عدة نصوص ،يتكون من المديريات والمديريات الفرعية والمصالح والمكاتب حسب التسمية المعتمدة في كل قطاع، أما حاليا تسمى مديريات باستثناء جهات الرقابة الإدارية مثل الوظيفة العمومية والرقابة المالية التي تمثل القطاعات الوزارية المركزية التي تتشكل منها الحكومة، فهو يشكل حكومة محلية تحت سلطة الوالي، وهو ما ذكرته المادة 143 من الأمر 69-38: " تنقل إلى المجلس التنفيذي للولاية سلطات البت التي يمارسها رؤساء المصالح المدنية للدولة على مستوى الولاية طبقا للأحكام التنظيمية أو التفويضات المعطاة مباشرة من الوزراء"، و يشارك في أشغاله رؤساء الدوائر في الولاية مشاركة استشارية طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215.

الكتابة العامة هي جهاز إداري من أجهزة الولاية مرت بعدة مراحل منذ نشأتها وكانت تضم مجموع مصالح الإدارة المشتركة للمديريات الولائية و تشمل مصالح المستخدمين والميزانية والتجهيز، ولكن بسبب الاستقلالية المالية والإدارية أصبح لكل مديرية أجهزتها الخاصة القائمة على هذه المصالح، وتختص الكتابة العامة ضمن هيكلها الإداري بمهام تتعلق بمختلف الأجهزة الإدارية للولاية، وتنسيق ومتابعة أعمال مجلس الولاية، ومداولات المجلس الشعبي الولائي.

المديريات وهي المصالح الإدارية لكل وزارة على مستوى الولاية ، كانت في البداية تتبع مباشرة لقطاعاتها الوزارية ،ثم ألحقت بمصالح الوالي إداريا وماليا، وبعد التعددية أصبحت

[1] المرسوم التنفيذي رقم 94-217، المؤرخ في 1994/07/23، **يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و عملها**، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 1994/07/27، ص 11.
[2] المرسوم التنفيذي رقم 15-141، السابق ذكره، ص 6.

مزدوجة في تبعيتها بين الوزارات إداريا وماليا حسب قطاع النشاط، والوالي باعتباره الرئيس الإداري في الولاية.

المفتشية العامة أحد هياكل الولاية بمفتش عام وبمساعدة مفتشين أو ثلاثة، أما مهامها فهي تقوم بعمل الأجهزة والهياكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية.

الديوان أي ديوان الوالي ، وهو من بين هياكل الولاية ويضم عدد من الملحقين بالديوان وموظفين إداريين، ويوضع تحت السلطة المباشرة للوالي.

رئيس الدائرة ذكرت الدائرة في الباب الرابع من الأمر38/69 المتعلق بالولاية و المرسوم التنفيذي رقم 215/94 والذي يقتصر على ذكر رئيس الدائرة .وكاستثناء رؤساء دوائر ولاية الجزائر يحتفظون بتسمية الولاة المنتدبون المستحدثة في إطار محافظة الجزائر الكبرى والذي تم إلغائه.

تعد الدائرة قسم إداري ناتج عن تقسيم تراب الولاية ولها إدارة يتولى الإشراف عليها رئيس الدائرة و الذي يقوم بمساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية ،كما ينشط ويراقب وينسق أعمال البلديات الملحقة به حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي 215/94 و يتلقى تفويضا من الوالي في إطار أداء مهامه، ويتوفر مكتب رئيس الدائرة على الأمانة التي تقوم باستقبال كل المراسلات وتقديمها لرئيس الدائرة وكذلك تنسيق المواعيد لرئيس الدائرة ، كما تستقبل الأمانة الجريدة الرسمية وترشيفها ،كما تقوم باستقبال البريد وتصنيفه سواء البريد الوارد أو الصادر.

المبحث الثاني: التكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب:

بعد دراسة النظام العام الذي يحكم تعيين وإنهاء مهام الوالي المنتدب ، وكذلك الحقوق والواجبات المتعلقة بهذا المنصب وعلاقته بمختلف الأجهزة في الدولة وصلاحياته المتعددة ، نرى بان منصب الوالي المنتدب منصب سياسي من حيث نظام تعيينه وإنهاء مهامه وذو صبغة إدارية من حيث صلاحياته في جانبها العام دون خلوها من الطابع السياسي في بعض الأحيان خاصة منها تلك التي يمارسها كممثل للدولة.

المطلب الأول: الوالي المنتدب وظيفة عليا في الدولة:

لم تظهر تسمية الوالي المنتدب لأول مرة في شخص رئيس الدائرة الإدارية في محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 أو في التقسيم الإداري الجديد المنصوص عليه في المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 والذي يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات في المادة 14 حيث تم تصنيف وظيفة الوالي المنتدب ضمن الوظائف العليا في الدولة ويتم التعيين فيها بمرسوم رئاسي.[1]

- **الفرع الأول: تصنيف الوالي المنتدب.**

إن البحث قادنا إلى سنة 1990 حيث أطلق على المكلف بمهمة الأمن والنظام العام في المدن الكبرى للجزائر: الجزائر، قسنطينة، عنابة و وهران بسبب تدهور الأزمة الأمنية التي عرفتها البلاد، وبعد إجهاض المسار الانتخابي في شهر جانفي 1992.

فأطلق عليه النص القانوني تسمية الوالي المنتدب للنظام العام و الأمن،[2] تصنف وظيفته في رتبة والي يمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية، إن نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، أين صنفت وظيفته وفق التنظيم المعمول به والمطبق على وظيفة الوالي ونضيف أيضا، أن هذا الأخير أي الوالي مصنف ضمن الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية، يعين بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 وبقي هذا الإدماج إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المحدد التعيين في المناصب المدنية والعسكرية للدولة، حيث لاحظنا نوعا من الفصل بين الوظيفتين من

[1] المرسوم الرئاسي رقم 15-140، السابق ذكره، ص 03.
[2] المرسوم التنفيذي 92-347، المؤرخ في 1992/09/14، يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي 90-285 المؤرخ في 1990/09/29، **يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و عملها**، الجريدة الرسمية رقم 67، الصادرة في 1992/09/20، ص 1756.

خلال موقع المواد وكيفية التعيين، هذا إن دل على شيء فإنما يدل على العناية التي تولي لها السلطة تجاه الولاة، لهذا ذكروا في المادة الأولى من نص المرسوم الرئاسي رقم 99-240 فبالإضافة إلى تعيينهم بمرسوم رئاسي طبعا، فإن فحوى المادة يشير إلى أن إجراء التعيين يكون بمحض إرادة رئيس الجمهورية بدون اقتراح من وزير الداخلية ولا حتى من الوزير الأول وهذا يفيد أن تعيين الولاة وتحركا تهم تكون في" قبضة "رئيس الجمهورية لا غير.

أما بالنسبة للولاة المنتدبين فقد تم الفصل بينهم وبين الولاة، حيث اعتبر نص المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر الولاة المنتدبين من الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية يعينون بمرسوم رئاسي حسب المادة 03 منه كماه والشأن بالنسبة لرؤساء الدوائر لكن إذا دققنا النظر في نص المادة 03 السابقة، نلاحظ أن الولاة المنتدبين حازوا على المرتبة "الأولى" بينما يحتل رؤساء الدوائر "المرتبة التاسعة"في ترتيب الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية وهذا ما يفيد تفضيل الولاة المنتدبين على غيرهم، وإن حازوا جميعا على نفس نوعية المنصب.

ويمكن إرجاع السبب في ذلك إلى المكانة التي يحتلونها باعتبارهم من منفذي السلطة المركزية على مستوى أدنى وأقرب من المواطنين من الهيئات الأخرى ومن بين الوسائل الصعبة التي تبقى بين أيدينا هي تتبع التعيينات ضمن الجريدة الرسمية، وقد تبين من خلالها أن الولاة المنتدبين ينتمون إما إلى سلك الأمناء العامين للولايات أو سلك رؤساء الدوائر أو من خارج هاذين السلكين، وهي نفس الأسلاك التي يتم اختيار الولاة من ضمنها حسب المرسوم التنفيذي رقم 90-230 لذلك يمكن القول بأن الولاة المنتدبين لازالوا يحافظون على تلك الوظيفة، فهم ولاة على رأس الدوائر الإدارية في ولاية الجزائر، وفي المقاطعات الإدارية التي تم استحداثها أو كما تسمى كذلك بالولايات المنتدبة.

- **الفرع الثاني: شروط تعيين الوالي المنتدب:**

أ- **شروط عامة:** طبقا للمادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم،[1] لا يتم التعيين لأي أحد في وظيفة عليا في الدولة ما لم يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 1990/07/25، **يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم**، جريدة رسمية رقم 31، المؤرخة في 1990/07/28، ص 1023.

لذلك يجب الرجوع إلى نص المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،[1] وبالتحديد عند المادة 31التي تنص على أنه: "لا يحق لأحد أن يوظف في مؤسسة عمومية أو إدارة عمومية إلا إذا توافر فيه ما يأتي:

1. أن يكون جزائري الجنسية،
2. أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وذا أخلاق حسنة.
3. أن يثبت مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل.
4. أن تتوفر فيه شروط السن واللياقة البدنية المطلوبة لممارسة الوظيفة،
5. أن يوضح وضعيته الأساسية الخاصة عند الاقتضاء على شروط الأقدمية في اكتساب الجنسية للتعيين في بعض أسلاك الموظفين".

بالنسبة للشرط الثاني تكون الإدارة ملزمة بالقيام بتحقيق إداري في حالة تولي وظيفة سامية أو عليا.

أما بالنسبة لشرط الجنسية، وأمام غياب أي نص قانوني المشار إليه في الفقرة الثانية، فإنه يشترط في الوالي المنتدب الجنسية الأصلية وهذا يتماشى مع نوعية المنصب.

وعملا بمبدأ المساواة الدستوري،[2] شهدت سنة 2000 تعيين أول والية منتدبة للدائرة الإدارية لبوزريعة، إضافة إلى عدد آخر من النساء تم تعيينهن في وظائف سامية مختلفة في الإدارة الإقليمية.

ب- **شروط خاصة:** و هو ما يمكن فهمه من مضمون المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 حيث تنص على" لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة ويجب أن يتوفر فيه على الخصوص ما يأتي..."

بإيجاز وفيما يخص شروط الكفاءة، فقد اشترطت نفس المادة ما يلي:

1- أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك،
2- أن يكون قد مارس العمل مدة 05 سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أوفي المؤسسات والهيئات العمومية.

[1] المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 1985/03/23، **يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية**، جريدة رسمية رقم 13 مؤرخة في 1985/03/24، ص 333.
[2] المادة 51 من الدستور.

يبرز أهمية شرط الكفاءة من ناحية تقوية وتطوير الجهاز الإداري، ذلك أن مثل هذا المنصب يتسم بتعدد المسؤوليات وتنوع المهارات التي تغطي إطار الوظيفة وتعقيداتها، فيكون لشاغلها مسؤولية اتخاذ القرارات وتوجيه الأفراد العاملين.

لذلك يجب أن تتوفر فيه المهارة العلمية والإدارية والخبرة الفنية بالإضافة إلى القدرة القيادية.[1]

لكن، مع أهمية هذا الشرط إلا أن مجال السلطة التقديرية يبقى واسعا من ناحية معيار اختيار "الأفضل" المفقود في النص القانوني.

وبخصوص شرط النزاهة، فإنه يستند إلى معيار أخلاقي يمكن أن يعرف على أنه يحوي مجموعة من الممنوعات، مثل منع اتخاذ الوظيفة كسبب للثراء وخدمة المصلحة الخاصة (المادة 21 من الدستور)، فرغم أهمية هذا الشرط كذلك، إلا أنه يمكن أن يأخذ بعدا شخصيا.

إلى جانب الشروط الخاصة للتعيين السابقة، يمكن إضافة شرط آخر وهو وجوب انتماء الوالي المنتدب إلى فئة الأسلاك التي يتطلبها التنظيم.

▪الفرع الثالث: إنهاء مهام والي منتدب:

تكمن الأسباب العادية التي تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الوالي المنتدب والدولة في التقاعد والوفاة والاستقالة.

– **أولا: التقاعد:** الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معينة لإنهاء المهام، إنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة،[2] فهي تتحقق دون دخل لإدارة الموظف، حيث يحال على التقاعد إذا توفرت لديه الشروط المنصوص عليها في إطار نظام التقاعد الخاص بالإطارات السامية للدولة.

ويتم هذا الإجراء بموجب قرار فردي وبتكوين ملف التقاعد بمبادرة من أخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني في لأجل أقصاه 6 أشهر إبتداءا من تاريخ إنهاء المهام وفي انتظار أن تتم عملية التصفية تدفع هيئة التقاعد المعنية تسبيقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50% من مبلغ أجر راتب تقاضاه.

[1] بن تازي على، **دور و سلطات الوالي في الإدارة الجزائرية**، مذكرة ماجيستير، الجزائر، 1990، ص 232.
[2] حنان بريقلي، **النظام القانوني للوالي المنتدب في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017،ص51.

هذا وتشير المادة 01 من المرسوم 83-617 المتعمق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الدولة أنه يحال على التقاعد الموظف الذي مضى عن ممارسته الفعلية للوظيفة العمومية 20 سنة أو عمل 10 سنوات على الأقل ضمن 20 سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة، وإذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية لمتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار الناجمة عن التقاعد المبكر.[1]

– **ثانيا الوفاة:** هو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل لوظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها، لأن العلاقة الوظيفية مبنية على الاعتبار الشخصي للموظف، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف وعلى العكس من الاستقالة التي يتخلى فيها طالبها على كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته.[2]

– **ثالثا: الاستقالة:** هي تصرف إرادي وتعبير عن رغبة الموظف السامي في ترك الخدمة ويتم بموجبها انتهاء مهام العامل الذي يمارس وظيفة عميا وبصفة خاصة منصب الوالي المنتدب باعتباره ومصنف ضمن قائمة الوظائف العليا.

مع العلم فإن الوالي المنتدب ملزم بأداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم المتعمق بانتهاء مهامه، فإن الاستقالة لا ترتب أي أثر إلا بعد قبوليا الصريح من السلطة التي لها صلاحية التعيين.[3]

المطلب الثاني: حقوق و واجبات الوالي المنتدب:

في البداية سوف نعالج الحقوق الممنوحة للوالي المنتدب، ثم ننتقل للواجبات التي يخضع لها بالإضافة إلى بعض الامتيازات التي يتمتع بها[4]:

- **الفرع الأول: حقوق الوالي المنتدب:**

يستفيد الوالي المنتدب من العديد من الحقوق، باعتباره موظفا ساميا في الدولة، وذلك من أجل أداء مهامه على أكمل وجو، كما نجد أن الدستور كرس حماية حقوق الموظفين الساميين في الدولة وتتمثل حقوق الوالي المنتدب في:

---

[1] حنان بريقلي، المرجع السابق، ص 52.

[2] علاء الدين غشي، **مدخل إلى القانون الإداري**، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، الجزء 1 2009، ص87.

[3] المرجع نفسه، ص 87.

[4] Alain PLANTEY : **Traité pratique de la fonction publique,** L.G.D.J, Tome 01, 3eme édition, 1971, p 232

- **أولا: الحق في الحماية:** يعتبر الحق في الحماية من الحقوق المنصوص عليها في الدستور، إذ يستفيد الوالي المنتدب بالحماية حيث تنص المادة 05 "يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي لحماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات ميما يكن نوعيا مما قد يتعرض لو سبب ممارسة مهامه أو بمناسبتها".

كما يمكن أن تحل الدولة محل العامل في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات وطلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي.[1]

يعتبر الحق في الحماية من أهم الحقوق التي يتمتع بها الوالي المنتدب حيث نص عمليا الدستور والقوانين لأهمية هذا الحق.

- **ثانيا: الحق في عطلة خاصة:** تعتبر العطلة الخاصة أحد الحلول التي تصورتها الإدارة لتسوية وضعية الممارس لوظيفة عليا عندما تنتهي مهامه فيها بمبادرة منها.

كذلك يستفيد الموظف السامي إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، يحتفظ بمرتبة مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة.[2]

ويتقاضى أيضا الموظف طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شيرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا، وفي حدود سنة واحدة، لكنه يبقى المعني تحت تصرف الدولة، ولا يحق لو ممارسة نشاط خاص يدور ربحا ما عدا الأعمال المذكورة في المادة 19 من المرسوم التنفيذي 226/90 التي تنص على أنه يحق للموظف أن يقوم بمهام التعميم أو التكوين أو البحث حسب الشروط المحددة في التنظيم الجاري العمل به.[3]

كذلك تسعى الدولة لحماية الموظف وذلك من خلال:

المادة 30 "يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض لو من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفة أو بمناسبتها ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يمحق به".

"وتحل الدولة في هذه الظروف محل الموظف لمحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال" كما تملك الدولة لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق

[1] المادة 05 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226،السابق ذكره، ص 1023.
[2] المادة 32 ، المرسوم التنفيذي نفسه، ص 1023.
[3] الفقرة الأخيرة من المادة 30 ، المرسوم التنفيذي نفسه، ص 1023.

التأسيس كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة،[1] وباعتبار أن الحق في الحماية من أهم الحقوق التي كرسيا الدستور والقوانين الأخرى لحماية الموظفين حيث تدخل المؤسسة والإدارية لحماية الموظف وذلك من خلال نص المادة 31 التي تنص على أنه في حالة تعرض الموظف لمتابعة قضائية من غير سبب خطأ في الخدمة فيجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له.[2]

– **ثالثا: الحق في الترقية:** يتمتع الوالي المنتدب بالحق في الترقية مثله مثل الموظفين العموميين والساميين في الدولة، يعتبر الحق في الترقية من بين الضمانات التي يتمتع بها الموظف السامي، كامتداد لعلاقة الموظف القانونية مع نظامه الأصلي الذي كان ينتمي إليه، ويبقى الموظف محتفظا به.[3]

حيث تنص المادة 21 التي تنص "يستمر العامل المدعو لممارسة وظيفة عليا في الانتساب إلى رتبته الأصلية، ويحتفظ فيها إن اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية، حسب المدة الأحسن له".[4]

يحق لكل موظف أن يتمتع بالحق في الترقية، كضمانة لأداء مهامه واستمرار علاقة الموظف القانونية مع النظام الأصلي الذي ينتمي إليه.

– **رابعا: الحق في السكن والنقل:** كذلك من حق الموظف السامي في الدولة أن يتمتع بمسكن وحق النقل، حق الاستفادة من المسكن الوظيفي تضمنته عدة مراسيم تنفيذية، منها المرسوم رقم 89-10 الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة كأن يكون

حضوره مطلوبا ليلا أو نهارا بالإضافة إلى حالات أخرى (المادة 12) أو يكون السكن كفيلا وكذلك ليتم تحديد قائمة المستفيدين بواسطة قرار وزاري مشترك، والنقل فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لآخر وفي أي وقت بدون مشقة.[5]

---

[1] هاشمي خرفي، **الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية**، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 300.
[2] المرجع نفسه، ص 301.
[3] بن أمزال لحسن، المرجع السابق، ص 89.
[4] المادة 24 من المرسوم التنفيذي 90-226، السابق ذكره، ص 1023.
[5] بن أمزال لحسن، المرجع السابق، ص 88.

- **الفرع الثاني: واجبات الوالي المنتدب:**

يمكن تصنيف الواجبات التي يخضع لها الوالي المنتدب -بعد تعيينه على رأس الدائرة الإدارية إلى واجبات مرتبطة بممارسة مهامه **(فقرة أولى)**، إضافة إلى الواجبات التي "تحاصره" وتتبعه خارج ممارسته للوظيفة **(فقرة ثانية)**، وهذا تسهيلا للدارسة آما سيأتي.

❖ **الفقرة الأولى: الواجبات المرتبطة بممارسة المهام.**

تفرض على الوالي المنتدب كموظف سامي أثناء ممارسة مهامه مجموعة من الواجبات عليه أن يلتزم بها، الغاية من وجودها هو السير الحسن لدواليب الإدارة. تتمثل هذه الواجبات[1] في أدائه للخدمة بإخلاص**(أولا)** والخضوع للسلطة السلمية **(ثانيا)**، وكذا احترام قواعد الأخلاق المهنية **(ثالثا).**

وسنحاول توضيح هذه الواجبات آل واحدة على حدا وبإيجاز آما يأتي:

– **أولا أداء المهام بإخلاص:** يتمثل هذا الواجب في المبدأ الذي يحكم كل من الوظيفة العامة والوظيفة السامية وهو وجوب قيام الموظف السامي بالمهام المترتبة على أداء مهامه،[2] آما تشير إليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 90-226 والتي تنص على أنه: "يجب على العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة أن يبرهن لدى ممارسة مهامه عن تمتعه بضمير مهني فعّال".

ويدخل في هذا الإطار قيامه بالمهام بوعي وفعالية، وبمراعاة القوانين والتنظيمات والتوجيهات، وكذا العمل على تشجيع روح الإبداع والمبادرة .[3]

لذلك، يجب أن يتفرغ للمهمة المسندة إليه بالحياد والموضوعية، آما أشارت إليه الفقرة الثالثة منذ المادة 03 السابقة.

– **ثانيا: الخضوع للسلطة السلمية:** حسب نص الفقرة الثالثة من المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 يكلف الوالي المنتدب بالسهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وتنفيذها وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها.

---

[1] بوصبيع خالد، طيب السيد، **النظام القانوني للوظيفة السامية في الجزائر**، حلقة دراسية سنة 1988، المدرسة الوطنية للإدارة، ص 55.
[2] المرجع نفسه، ص 56.
[3] بن تازي علي، المرجع السابق، ص 275.

فمن خلال هذه المادة يتضح أن الوالي المنتدب يخضع إلى طاعة "مزدوجة"، فمن جهة يخضع إلى القوانين والتنظيمات، ومن جهة أخرى يلتزم بإتباع التوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة السلمية.

لكن هذا النص لا يجيبنا عن حالة تعارض التوجيهات والتعليمات مع النصوص القانونية ويمكن أن ندخل في هذه الحالة ما يسمى "بالضغوطات" التي تعترض أداء المهام، وخاصة في المناصب الحساسة مثل منصب الوالي المنتدب، وقد تجد السلطة السلمية الفرصة السانحة إذا علمت أن الموظف السامي لا يتوفر على شرط الكفاءة.

– **ثالثا: احترام قواعد الأخلاق المهنية:** وهي مجموعة من القواعد الواجب احترامها من قبل الموظف السامي عموما والوالي المنتدب خصوصا، فيمنع عليه ما من شأنه أن يشوه كرامة الوظيفة المسندة إليه (المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226).

ويمكن إيجاز هذه الواجبات فيما يلي:

1. **المحافظة على السر المهني** :حيث يضطلع هذا الموظف بحكم مهامه على أسرار عديدة تتصل بمهمته وأحيانا بالدولة، لذلك فهو ملزم بالمحافظة على ما يطلع عليه من أسرار ومعلومات حتى بعد إنهاء مهامه، سواء تعلق الأمر بوقائع أو محررات أو معلومات التي ينطبق عليها حكم السر المهني[1]، وإلى ذلك أشارت المادة 16 من نفس المرسوم.

والهدف المنشود من هذا الواجب هو الحفاظ على أمن وسلامة وثائق الدولة وكذا حماية مصالح الأفراد.

2. **الالتزام بالنزاهة والأمانة** :التحلي بهاتين الخصلتين لها أهمية خاصة بالوظيفة السامية نظرا لطبيعة الأعمال التي يضطلع بها الوالي المنتدب، كمنعه من تلقي والحصول على الهدايا والمكافآت أو أية منفعة أخرى.

ويبقى هذا المنع ساري المفعول باستثناء الحالة التي يكون فيها الموظف السامي في زيارة رسمية أو في إطار ممارسة مهمته بشرط أن يصرّح بالهدايا التي تلقاها للسلطة السلمية حسب المادة 14 ويهدف من هذا الالتزام إلى خروج الوظيفة السامية من دائرة المحاباة وممارسة الموظف السامي لمهامه بدون أي تأثير.

وما يدخل في واجب الأمانة صيانة الوسائل الموضوعة تحت مسؤوليته والمحافظة عليها ووجوب استعمالها في أداء المهمة المسندة إليه، وأن لا تستخدم بأي حال من الأحوال في أهداف غير الأهداف المحددة لها قانونا (المادة 09 من المرسوم التنفيذي 90-226).

[1] بوصبيع صالح، طيب السيد، المرجع السابق، ص 60.

3. **الالتزام بالتحفظ «L'obligation de réserve»**:هذا الالتزام لم يظهر في نص المرسوم رقم 85-59 ولم يرد صراحة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المذكور سابقا، هذا الأخير الذي نسي التحولات التي حدثت في الميدان السياسي والاجتماعي بناء على دستور سنة 1989 المعدل سنة 1996.

فطال الانتظار إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية.

"هذا الالتزام يعتبر أحد المفاهيم المتضاربة في قانون الوظيف العمومي، فإذا كان من الطبيعي أن يتمتع الموظف بحقوق، إلا أنه يجب عليه أن يتصرف بصفة مقبولة وأن يعبّر باعتدال، فالمشكلة تتمثل في معرفة كيفية احترام هذا الالتزام، في حين أن التشريع لم يعطي أي تعريف، مع أن الفقه متطوّر في هذا الشأن".

لكن بصدور التعليمة الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في: 1993/05/10 المتعلقة بالكيفيات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 93-54 السابق ذكره، أعطت مفهوما "غريبا" لهذا الالتزام لارتباطه بمجموعة من عدم التعارض"Incompatibilités"، إذ يحوي على مجموعة من الأحكام التي تتعلق بالالتزامات المهنية والأخطاء التأديبية مع ذكر السر المهني ...والقائمة طويلة، وما يمكن قوله في هذا الشأن أن التعريف فضفاض.

"ثم إن الموظفين الساميين للدولة لا زالوا متهمين بالطابع السياسي المعلن خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذ رقم 93-54 المشار إليه سابقا، حيث أن هذا المرسوم جاء ليذكر بصفة سلطوية واجب الولاء للدولة وهيئاتها وكذا الوفاء للدستور".

❖ **الفقرة الثانية: الواجبات التي تتبعه خارج وظيفته:**

يدخل ضمن هذه الواجبات[1] سلسلة الواجبات المتعلقة بالوظيفة **(أولا)**، وكذلك الواجبات التي تحد من حرياته **(ثانيا).**

- **أولا :الواجبات المتعلقة بالوظيفة:** تتمثل هذه الواجبات في ما يلي:

1. عدم الجمع الوظيفي :وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 19 للمرسوم التنفيذي 90-226 يستثنى منها الأعمال الفنية، العلمية والأدبية دون أن يذكر اسم وظيفته، ويسمح له كذلك القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث.

[1] بوصبيع صالح، طيب السيد، مرجع سابق، ص 61 و ما بعدها.

2. البقاء قيد إشارة الدولة :أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه (المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السابق الذكر).

3. المحافظة على كرامة الوظيفة :لهذا يجب على الوالي المنتدب التحلي بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ولو خارج وظيفته، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه (المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226).

– **ثانيا: الواجبات التي تحد من حرياته:**[1] باعتبارهم موظفين ساميين في الدولة، يتعرض الولاة المنتدبين لقيود ترد على ممارسة بعض الحريات، سواء أكانت فردية أو جماعية آما يأتي:

1. القيود الواردة على الحريات الفردية :هذه القيود يمكن إيجازها في النقاط الآتية:

– البقاء في أماكن ممارسة المهام وعدم التنقل إلا برخصة من السلطة السلمية (المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226).

– إخبار السلطة السلمية بعقد زواجه قبل ثلاثة أشهر من إقامة حفل الزواج (المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226).

– أن يصرح للسلطة السلمية بنشاط زوجه مهما كان طبيعته (المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226).

– الحد من حرية تعبيره وذلك بالالتزام بالمحافظة على السر المهني آما سبق الإشارة إليه.

– يمنع من الترشح للانتخابات التشريعية ولمدة سنة في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهذا ما جاءت به المادة 98 والمادة 100 من الأمر رقم 98-08 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.[2]

– يمنع عليه ممارسة أي مهام لدى مؤسسة أجنبية بعد انتهاء مهامه وهذا طوال سنتين (المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226).

2. القيود الواردة على ممارسة الحريات 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 90-226).

كما يمنع عليه اللجوء إلى الإضراب للمطالبة بحقوقه، وإن كان استعمال هذا الحق يتعلق بالاعتراف بالحق النقابي، هذا الأخير غير واضح من حيث الإباحة أو المنع لدى فئة الموظفين الساميين.

كما يمنع عليه الانخراط في أي حزب سياسي حسب الأمر رقم97-07 المتعلق بالأحزاب السياسية.

---

[1] بوصبيع صالح، طيب السيد، المرجع السابق، ص ص 66، 73.

[2] الأمر رقم 97-07، مؤرخ في 1997/03/06، **يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات**، جريدة رسمية رقم 12، الصادرة في 1997/03/06، ص 03.

خلاصة:

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي المنتدب في التشريع الجزائري تثير العديد من الإشكالات نظرا لانعدام نظام قانوني أساسي خاص بالولاة المنتدبين حيث أن المشرع لم يعطي تعريفا واضحا و دقيقا للوالي المنتدب و اكتفى بإدراج بعض ميزاته في التنظيمات الخاصة فيبقى يشوبه الغموض.

أما في الجانب الخريطة الإدارية الإقليمية فالمشرع انشأ المقاطعات الإدارية دون النص على المعايير المعتمدة في ذلك.

الفصل الثاني
دور الوالي المنتدب في تحقيق أهداف المقاطعة الإدارية

تمهيد:

تعد المقاطعات الإدارية مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري يرأسها الوالي المنتدب، إذ عرفت الجزائر هذا التنظيم في ظل نظام محافظة الجزائر الكبرى .بموجب المرسومين رقم 15-140، 15-141.

استحدث المشرع الجزائري هيئة جديدة تتمثل في المقاطعات ا لإدارية يتولى تسييرها ولاة منتدبون، يتم تعيين الوالي المنتدب من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، حيث يمارس مهامه تحت سلطة والي الولاية التي تتبعها المقاطعة الإدارية، ويمارس الوالي المنتدب مهام متعددة منها :السهر على حفظ النظام العام والأمن العموميين، ويقترح على والي الولاية التدبير الذي يراه ضروريا في هذا الصدد، ويسهر على تنفيذه، كما يبادر الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة، وبهذه الصفة يجب على مصالح الدولة أن تكيف توزيع المرافق الضرورية التابعة لها و تزويدها بالوسائل المالية والمادية والبشرية اللازمة.

المبحث الأول: صلاحيات الوالي المنتدب:

اتبعت الجزائر أسلوب اللامركزية بصفة تكميلية إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية الذي أخذته بصفة أساسية، لكن لأن هذه الأخيرة لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها فإنها اتبعت أسلوب عدم التركيز الإداري للتخفيف من أعباء المركزية الإدارية وبالتالي التخفيف من البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن.

حيث يجسد الوالي المنتدب صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للصلاحيات والسلطات الواسعة الموكلة له، ثم تزويده بأجهزة وهياكل إدارية تساعده في القيام بالمهام الموكلة له، ولابد من تحديد الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية في التقسيم الإداري.

المطلب الأول: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للدولة:

يجسد الوالي المنتدب صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للصلاحيات والسلطات الواسعة الموكلة له، ثم تزويده بأجهزة وهياكل إدارية تساعده في القيام بالهيام الموكلة له.

حسب المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 المنظم للمقاطعات الإدارية يتمتع الوالي المنتدب بعدة سلطات وصلاحيات يمارسها كميا تحت سلطة والي الولاية.

- **الفرع الأول: التنشيط و التنسيق و الرقابة:**

طبقا للمرسوم الرئاسي 15- 140 الذي يتضمن إحداث المقاطعات الإدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، أنه يمارس الوالي المنتدب جملة من الصلاحيات ورد تعدادها في المواد03-04-06 واستنادا لهذه المواد يكلف الوالي المنتدب على الخصوص بما يأتي:

- أولا: التنشيط والتنسيق والرقابة: يقوم الوالي المنتدب بكل عمليات التنشيط والتنسيق والرقابة لكل أنشطة البلدية التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها وكل ذلك تحت سلطة والي الولاية.

- ثانيا: تنفيذ القوانين والتنظيمات: يسير الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية، وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي، على مستوى المقاطعة الإدارية.

- ثالثا: حفظ النظام العام والأمن العام: يقوم الوالي المنتدب بمهام الضبط الإداري وذلك تحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح الأمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها، على حفظ النظام العام والأمن العموميين.[1]

وبهذه الصفة، يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروريا من أجل حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ويسير على تنفيذه ومتابعته.

- **الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للولاية:**

طبقا لنص المادتين 04 و 07 من المرسوم الرئاسي 15- 140 الذي يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها أنه يكلف على الخصوص بما يلي:

- أولا: تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويتابعها ويقودها: حيث يقوم الوالي المنتدب بأعمال التأهيل للمصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويتابعها ويقودها، وبهذه الصفة يجب على مصالح الدولة أن تكيف توزيع المرافق العمومية التابعة لها وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية.[2]

- ثانيا: القيام باحترام القوانين التنظيمية الخاصة بالبناء، و التعمير و كذلك الحفاظ على البيئة و حمايتها: يسير الوالي المنتدب على احترام الشروط التنظيمية المتعمقة بالبناء، و التهيئة ولتعمير من اجل تطور البلاد، و القضاء على العديد من المشاكل التي تواجه المواطنين من جراء أعمال البناء والتعمير و هذا حتما سيؤدي إلى الحفاظ على البيئة.

المطلب الثاني: المهام المسندة إلى الوالي بصفته ممثلا للمقاطعة الإدارية:

لم يعترف المشرع للمقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي التام، ويتلقى الوالي المنتدب تفويض بالإمضاء من قبل والي الولاية لأجل التوقيع على القرارات والمقررات التي لها علاقة بمهامه، ويتلقى تفويض بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة أمر بالصرف ومن ثم يعتمد لدى المحاسب العمومي المعتمد ويلزم بإعلام والي الولاية بالعمليات التي يمارسها على مستوى المقاطعة الإدارية، بينما يمثل والي الولاية المقاطعة الإدارية أمام القضاء لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

[1] المواد 03، 04، 06، من المرسوم الرئاسي رقم 15-140،السابق ذكره، ص 03.
[2] المواد 04-07 من المرسوم الرئاسي نفسه، ص 03.

- **الفرع الأول: رئاسة إدارة مقاطعة إدارية:**

إن السلطة الرئاسية هي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري،[1] توضع تحت سلطة الوالي المنتدب إدارة تتشكل من أمانة عامة يديرها أمين عام وديوان يديره رئيس الديوان ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، ويمكن أن تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين .تحتوي المقاطعة الإدارية على هياكل الإدارة العامة والمديريات المنتدبة وهيئة تنفيذية تسمى بمجلس المقاطعة الإدارية.

يرأسه الوالي المنتدب ويتشكل من المديرين التنفيذيين التابعين للمقاطعة الإدارية، ويعد إطارا تنسيقيا وتشاوريا للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية،[2] يمارس الوالي المنتدب كل مظاهر السلطة الرئاسية للحفاظ على حسن سير المرفق العام، و له سلطة تعيين المرؤوسين وتثبيتهم وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وله سلطة إصدار أوامر و تعليمات وإرشادات شفوية أو كتابية وتوجيهات.[3]

- **الفرع الثاني :التنسيق والرقابة:**

ينشأ لدى الوالي المنتدب مجلس المقاطعة ا لإدارية التي يتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة،[4] يمثل مجلس المقاطعة ا لإطار الذي يتم التشاور على مست واه لمصالح الدولة في المقاطعة، ويعد الإطار التنسيقي لأنشطتها و أعمالها في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية ويخضع سير مجلس المقاطعة لنفس القواعد التي تطبق على مجلس الولاية .ويلزم أعضاء مجلس المقاطعة بإعلام الوالي المنتدب والمديرين الولائيين المعنيين بصورة منتظمة بالأمور التي يضطلعون بها.

وكذا يعملون على تبليغه بكامل المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الإحصائيات الضرورية لأداء مهام مجلس المقاطعة،[5] ويحدد النظام الداخلي للمجلس بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، ينعقد مجلس المقاطعة في دورة عادية مرتين في الشهر

---

[1] محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري، التنظيم الاداري، النشاط الإداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2013 ، ص 48

[2] المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، السابق ذكره، ص 06

[3] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007 ص ص 159، 160.

- عمار عوابدي، **مبدأ تدرج السلطة الإدارية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 415 .

- مزياني فريدة، **القانون الإداري**، الجزء الأول، طبعة 2011، مطبعة سخري، الجزائر، ص 113، 114.

[4] الفقرة الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي 15-141، السابق ذكره، ص 06.

[5] المادتان 20، 21 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 06.

برئاسة الوالي المنتدب ويمكنه أن يعقد اجتماعات غير عادية استدعاء من الوالي المنتدب إذا تطلب الوضع ذلك.[1]

ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة بصفة استشارية[2] يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه يمارس الرقابة على أعمال المرؤوسين بإقرار عمل المرؤوس أو تعديله أو إلغائه.

ينسق الأمين العام للمقاطعة وينشط عمل هياكل المقاطعة تحت سلطة الوالي حيث يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره، وينسق وينشط ويتابع أعمال مصالح وأجهزة الدولة، وكذا ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين وينشط ويتابع عملية تنفيذ برامج التجهيزات العمومية...الخ، وكذا الرقابة على أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي.[3]

كما يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي، على مستوى المقاطعات الإدارية، وكل ذلك تحت سلطة والي الولاية.

[1] المواد 16- 19 من المرسوم التنفيذي 15-141، السابق ذكره، ص 06.
[2] الفقرة الثانية والثالثة من المادة 10 من المرسوم الرئاسي 15-140 السابق ذكره، ص 03.
[3] المادة 03 من المرسوم الرئاسي نفسه، ص 03.

المبحث الثاني: تحقيق المقاطعة الإدارية للأهداف التي أنشأت من أجلها

تكمن الدراسة في تبيان المركز القانوني الذي يحتله الوالي المنتدب في التنظيم الإداري بين البلديات و الولاية .لأجل ذلك استحدث المشرع الجزائري بموجب المرسومين 15-140 141-15 هيئة جديدة تتمثل في المقاطعات ا لإدارية يتولى تسييرها ولاة منتدبون، لتسيير شؤون الإقليم وتقريب الإدارة من المواطن وتخفيف الضغط على الجهاز المركزي.

المطلب الأول: مصالح المقاطعة الإدارية:

تتكون الولاية المنتدبة من الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية، المديريات المنتدبة، مجلس المقاطعة الإدارية.الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية:

- **الفرع الأول: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية:**

نصت المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي 15-140 على أنه يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من أمانة عامة يديرها أمين عام، ديوان يديره رئيس الديوان ومديرية متدربة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، تتفرع عند الاقتضاء إلى مديرين منتدبين وأحالنا في تحدد مهام هذه الهياكل وتنظيمها وسيرها إلى التنظيم، وهو ما تجسد في المرسوم التنفيذي 15-141 المتعلق بتنظيم المقاطعة الإدارية[1]، ويعتبر مصطلح" المقاطعة الإدارية "مصطلح أطلقه المشرع على الولاية المنتدبة كمقاطعة تابعة للولاية وتشرف بدورها على مجموعة من الولايات.

وبالرجوع إلى هذا المرسوم التنفيذي 15-141 في المادة الرابعة منه نجد أن مهام الأمين العام للولاية المنتدبة الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، والتي يباشرها تحت سلطة الوالي المنتدب تتمثل في تنسيقه أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وتنشيطها ومتابعتها.

كما ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين وينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها، ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات وسيره وينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي وبالتنظيم والشؤون العامة.[2]

تنظم الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصلحتين أو ثلاث مصالح، تضم كل مصلحة أربع مكاتب على الأكثر، ويحدد تنظيم هذه المكاتب والمصالح بقرار مشترك بين الوزير المكلف

[1] المرسوم التنفيذي 15-141 الصادر في 2015/05/17 السابق ذكره، ص 06.
[2] المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 06.

بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة وهو ما نصت عليه المادة السادسة من نفس المرسوم التنفيذي.

وما يمكن ملاحظته من خلال استقراء المادة السابعة من المرسوم التنفيذي 15-141 هو تلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية وفي حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية رغم أنه يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب والأصح في مجال التفويض الإداري تلقي التفويض من السلطة التي تعلو السلطة المفوض إليها وليس السلطة التي تعلو الجهة المفوضة مما يشكل غموضا في الطبيعة القانونية لكل من الوالي المنتدب والأمين العام للولاية المنتدبة ه وما يجعلنا نتساءل مرة أخرى عن أهمية منصب الوالي المنتدب في تنظيم الإدارة المحلية.

ونفس الملاحظة بالنسبة لرئيس الديوان الذي يتلقى هو أيضا تفويضا بالإمضاء من قبل الوالي حسب المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

هذا بالنسبة للأمانة العامة أما بالنسبة للديوان فيساعد الديوان، الموضوع تحت سلطة الوالي المنتدب مباشرة والذي يديره رئيس الديوان، الوالي المنتدب في ممارسة مهامه تماما كالدور الذي يقوم به رئيس الديوان الولاية بالنسبة للوالي، وبهذه الصفة يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقة مع أجهزة الإعلام و الصحافة، التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية وينشط مصلحة البريد ويراقبها.[1]

باستقراء المرسوم التنفيذي السالف الذكر نلاحظ تشابه من حيث الأجهزة مع تنظيم الولاية فنجد الولاية المنتدبة تضم أيضا مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية حسب ما ورد في المادة التاسعة منه وتجمع هاتين المصلحتين في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب لكنه يمكنه تلقي التفويض بالإمضاء من الوالي مباشرة حسب ما جاء في المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

لكن يمكن أن تنشأ مديريتان مستقلتان واحدة للتنظيم والشؤون العامة (DRAG) وأخرى للإدارة المحلية (DAL)، وذلك إذا كانت طبيعة وحجم المهام تستدعي ذلك، يحدد تنظيم هذه المديريات بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير الكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة.[2]

[1] المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 15-141، السابق ذكره، ص 06.
[2] المادة 11 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 06.

- **الفرع الثاني: المديريات المنتدبة:**

استحدث المشرع الجزائري بموجب المرسومان المذكوران أعلاه، الرئاسي 15-140 والتنفيذي 15-141 مديريات منتدبة تقوم بمهام المصالح الخارجية للدولة أي المصالح غير ممركزة للدولة على المستوى الولائي، ولكن على مستوى المقاطعة الإدارية فقط، وباستحداث هذه المصالح يكون المشرع اعتبر الولاية المنتدبة تماما كجهاز الولاية عندما تكون هيئة غير ممركزة للدولة.

وقد أكدت المادة 13 من المرسوم التنفيذي15-141 على أن المدير المنتدب يقوم بنفس المهام التي يقوم بها المدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه هناك لكل وزارة مديرية منتدبة تقوم بنفس المهام التي تقوم بها المديرية الولائية حصرتها المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي، وتتمثل في:

1. المديرية المنتدبة للطاقة.
2. المديرية المنتدبة لترقية الاستثمار.
3. المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية.
4. المديرية المنتدبة للتجارة.
5. المديرية المنتدبة للموارد المائية والبيئة.
6. المديرية المنتدبة للأشغال العمومية.
7. المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية.
8. المديرية المنتدبة للتشغيل.
9. المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي.
10. المديرية المنتدبة للشباب والرياضة.
11. المديرية المنتدبة للسياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني.

وكذلك يمكن إنشاء مديريات منتدبة أخرى كمما دعت الحاجة إلى ذلك، بناءا على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد أخذ رأي والي الولاية.[1]

وما يؤكد صفة المدير المنتدب وعلاقته مع الوالي في إطار العمل غير الممركز للولاية تكليف هذا الأخير للمدير المنتدب بمهام منوطة لقطاع آخر بعد أخذ رأي الموالي المنتدب، وهذا حسب المادة 13 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي،

[1] المادة 07 من المرسوم التنفيذي 226/90، السابق ذكره، ص 3، 4.

تحدد مصالح ومكاتب المديريات المنتدبة بموجب قرار مشترك بين كل من الوزير المعني أو الوزراء المعنيين ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بموجب المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-141.

- **الفرع الثالث: مجلس المقاطعة:**

يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية والإطار التنسيقي لأنشطتها، وأعمالها، لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية وهذا ما ورد في المادة 16 من المرسوم التنفيذي15-141.

يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، لاسيما تلك المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وهذا ما جاء في نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 15-141 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

وبالرجوع لأحكام المرسوم التنفيذي 94-215 في المادة 18 منه نجده منح لمجلس الولاية اقتراح وتنفيذ كل إجراء من شأنه أن يسهل تجسيد الأهداف التي تنشدها الدولة، ويزيد في نتائج تنظيم المصالح الخارجية للدولة وعملها بالاتصال مع الوزير المختص.حيث:

- ✓ يدرس مجلس المقاطعة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وكل مسألة يطرحها عليه الوالي المنتدب.
- ✓ ينشط مجموع البرامج التجهيزات والاستثمار.
- ✓ يقوم بتنفيذ كل الإجراءات من شأنها تسهيل وتجسيد الأهداف التي تنشدها الدولة.[1]

أما فيما يخص دورات المقاطعة الإدارية فيجتمع المجلس في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية وذلك بنا ء على استدعاء من الوالي المنتدب وذلك عندما يقتض ي الوضع ذلك وه وما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15-141.

يجب على هذا المجلس تبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية واطلاعه، كما المديرين الولائيين بانتظام بالشؤون التي يضطلعون بها.[2]

[1] المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، السابق ذكره، ص 06.
[2] المادة 20 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 06.

المطلب الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية.

بعد استحداث جهاز جديد على المستوى المحلي في بعض الولايات في الجزائر فإنه لا بد من تبيين العلاقة التي تربط هذا الجهاز بمختلف الأجهزة الإقليمية سواء التي تنشط في إطار النظام المركزي أوفي إطار النظام اللامركزي وخاصة جهاز الدائرة.

وتعتبر المقاطعة الإدارية جهاز إداري غير واضح المعالم باعتبار أن المشرع لم يعطيها الشخصية المعنوية ولم ينص عليها دستوريا، هذا من جهة ومن جهة أخرى تطلق السلطة التنفيذية في الدولة على هذا الجهاز "الولاية المنتدبة" وهي تسمية تتضمن شقين" الولاية "اسم يتعلق بجهاز له الشخصية المعنوية وهو الولاية ومصطلح "منتدبة" الذي نقصد به بتخصيص القانون لجهة إدارية لتقوم بمهام معينة.

فمن خلال ما سبق ما طبيعة العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالدائرة على وجه الخصوص وكذا بجهازي الولاية والبلدية.

- **الفرع الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بجهاز الدائرة:**

باستقراء أحكام المرسومين 15-140 و 15-141 المذكورين أعلاه اللذان لم يشيرا صراحة لعلاقة الدائرة بالمقاطعة الإدارية على عكس إشارته لعلاقة هذه الأخيرة بالبلدية والولاية يمكن القول أن العلاقة بين الجهازين هي علاقة سلطة رئاسية، حيث أن العلاقة التي تربط رئيس الدائرة بالوالي المنتدب هي علاقة الرئيس بمرؤوسه، حيث يخضع له ويراقبه كونه موظف تابع له رئاسيا، وذلك بالرجوع للملحق التابع للمرسوم الرئاسي 15-140 الذي وضع قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة والدوائر والبلديات التابعة لها والتي تشرف عليها[1].

وعليه تؤدي هذه العلاقة بين الجهازين إلى ممارسة السلطة الرئاسية من الوالي المنتدب على رئيس الدائرة وهي التي تعتبر عنصر من العناصر النظام المركزي ، تشمل مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه وأعمالهم لضمان عمل إداري أفضل وهكذا يكون للوالي المنتدب الحق في مراقبة الأعمال التي يقوم بها رئيس الدائرة، له الحق في إجازتها أو تعديلها أو إبطالها وإصدار الأوامر وليس لرئيس الدائرة سلطة الرفض، فالمرؤوس يعتبر مسؤولا عن أعماله المفوضة له لأن التفويض يكون في الاختصاص وبذلك يكون رئيس الدائرة مسؤولا عن التصرفات المفوضة له من قبل الوالي، وبالتالي فطبيعة عدم التركيز في الدائرة تكمن من خلال وجود سلم إداري، رقابة رئاسية والتفويض. لكن بالرغم من هذه السلطة

[1] Rachid KHELLOUFI: **Le Statut de la Ville d'Alger**, Mémoire de Magister , Alger, Année 1978, p16.

الرئاسية هناك مجموعة من المهام يقوم بها الوالي المنتدب هي نفسها المهام التي خولها القانون لرئيس الدائرة، وهي الأصل ومهام أخرى ليست بكثيرة ينفرد بها الوالي المنتدب دون رئيس الدائرة.

- أولا: تشابه المهام بين رئيس الدائرة وّالوالي المنتدب: منح القانون، الوالي المنتدب مهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي وذلك حسب المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 15-140 وهي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة استنادا للمرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، لكن هذا الأخير عبر عنها بمساعدة رئيس الدائرة للوالي في ممارستها، بمعنى أن الوالي يقوم بها ويساعده في ذلك رئيس الدائرة حيث نصت المادة التاسعة من هذا المرسوم التنفيذي على "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية".

إذن هذه المهام يقوم بها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي ويقوم بها رئيس الدائرة في إطار مساعدته للوالي لكن في الولايات التي لا تتضمن مقاطعات إدارية وهذا يجعلنا أمام ثلاث احتمالات بالنسبة لرئيس الدائرة عندما نكون بصدد ولايات تتضمن ولاية منتدبة، فإما أن رئيس الدائرة لا يقوم بتاتا بهذه المهام إلا في إطار التفويض من الوالي المنتدب أ وأنه يقوم بها في إطار مساعدته للوالي وفي هذا الاحتمال الأخير شيء من الغموض من منطلق أن رئيس الدائرة يعلوه الوالي المنتدب فهل سيساعد موظف السلطة السلمية التي تعلو السلطة التي تعلوه وه وما يعلنا نستفسر عن موضع نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-215 بالنسبة لرؤساء دوائر الولايات المنتدبة، خاصة وأن المرسومين 15-140 و 15-141 المذكوران أعلاه سكتا عن توضيح وضع رئيس الدائرة بالنسبة للوالي المنتدب وكذا الوالي بالنسبة للولايات التي تشمل مقاطعات إدارية.

أما الاحتمال الثالث فهو الأقرب إلى المنطق حيث أن رئيس الدائرة يقوم بمساعدة الوالي المنتدب وليس الوالي في مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة، فرئيس الدائرة يمثل الوالي المنتدب على مستوى دائرته وهو بمثابة جهاز تنفيذي بتفويض من الوالي المنتدب.

هذا الغموض القانوني ينطبق على باقي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة وكذا الوالي المنتدب حيث أن كلاهما ينشطان وينسقان ويراقبان تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع

للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وعليه نسجل نفس الملاحظة بخصوص تنفيذ هذه المهام بالنسبة لرئيس الدائرة في وجود والي منتدب في الولاية.

لابد من القول في الأخير أن إعطاء القانون نفس الاختصاصات لجهازين إداريين أحدهما يعلو الثاني فيه إشكال قانوني كبير، مما يجعلنا نتساءل عن الأولية في ممارسة هذه المهام بين الجهازين في المقاطعات الإدارية التي تشمل على دوائر كالمقاطعة الإدارية "بني عباس" ودائرة "بني عباس".

- ثانيا: تميز مهام الوالي المنتدب عن رئيس الدائرة: وفي هذا السياق هناك بعض الوظائف التي حددها المشرع الجزائري يقوم بها الوالي المنتدب على وجه الخصوص ويمكن القول بأنها هي ما يميزه عن رئيس الدائرة، لكن قد يقوم بها هذا الأخير بتفويض من الوالي، فنصت المادة السابعة من المرسوم الرئاسي 15-140 على أنه "يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بتحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها تطبيقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها، تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية، ترقية الأنشطة التفافية والرياضية والشبابية، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية، المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي، المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية وترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

كما يسهر الوالي المنتدب وتحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية على حفظ النظام العام والأمن العمومي، كما يمكنه أن يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروري لحفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات وهو ما ورد في المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 15-140.

إذا كنا أنشأنا مقاطعة إدارية تشرف على مجموعة من الدوائر من الولاية دون باقي الدوائر فيها كما هو مبين في الملحق التابع للمرسوم الرئاسي 15-140، فمن يقوم بنفس المهام ونفس الإشراف الذي تقوم به المقاطعة الإدارية على باقي دوائر الولاية التي لم ننشأ لها هذا الجهاز المستحدث، كما هو الحال بالنسبة للمقاطعة الإدارية بني عباس بالنسبة لدوائر بني عباس، كرزاز الواتة، تبلبالة، أولاد خضير وإيقلي، فالمهام التي تقوم بها الوالي المنتدب والتي هي غير المنوطة برئيس الدائرة من يقوم بها بالنسبة لدائرة بني ونيف مثلا.

- **الفرع الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية:**

إن إنشاء ولاية منتدبة كمقاطعة على المستوى المحلي تبرز أهمية إبراز العلاقة القانونية بين هذا الجهاز والولاية كجماعة محلية، وبينه وبين البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الدولة.

- أولا: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية: يعتبر جهاز الولاية في الجزائر كما سبق بيانه جماعة إقليمية في الدولة، وبإحداث المشرع الجزائري لمقاطعة إدارية في شكل ولاية منتدبة داخل الولاية لابد أن يخلق علاقة قانونية بين الجهازين، ظهرت من خلال المرسوم الرئاسي 15-140.

فتتمثل العلاقة بينهما من حيث المقاطعة الإدارية جهاز تابع إداريا للولاية، فيعمل الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي، وه وما نصت عليه صراحة المواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم، حيث نصت المادة الثالثة "ينشط والي منتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية....."، ونصت المادة الخامسة على "يسهر الوالي المنتدب، تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة....."

وأيضا بينت المادة السادسة الاختصاصات التي يمارسها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي فيسهر الوالي المنتدب على حفظ النظام العام والأمن العمومي.

كما نصت المادة السابعة على: "يكلف الوالي المنتدب، تحت سلطة والي الولاية، تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها وتنميتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير والسهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها"، وغيرها من الاختصاصات.

وبالتالي يعمل الوالي المنتدب عند ممارسته للاختصاصات المذكورة في المواد أعلاه تحت سلطة الوالي استنادا لمقتضيات السلطة الرئاسية بما تفرضه من الرقابة الإدارية.

كذاك إلى جانب ممارسة الصلاحيات تحت رقابة الوالي، يمكن للوالي المنتدب الحصول على تفويض بالإمضاء من الوالي في حدود اختصاصه يمنحه صفة الآمر بالصرف وذلك حسب المادة 12 من المرسوم الرئاسي 15-140، والأمر الغريب في هذا الإطار هو حصول المدراء المنتدبون على نفس التفويض من الوالي، وه وما ورد في الفقرة الثانية من المادة 12 من نفس المرسوم، فبالرجوع لمبادئ القانون الإداري التي تحكم قواعد التفويض لا يمكن للسلطة السلمية منح التفويض سواء بالتوقيع أو الإمضاء لجهة تدنو الجهة التي تدنوها مباشرة فهذا انتهاك لمبدأ التدرج الإداري الذي يعتبر أحد عناصر السلطة السلمية في النظام المركزي.

ويلزم كل من الوالي المنتدب والمدراء المنتدبون إعلام الوالي بكل العمليات التي يقومون بها في إطار هذا التفويض وه وما أضافته المادة 12 في الفقرة الرابعة منها، علاوة على إرسال الوالي المنتدب ولو بما يحصل على هذا التفويض بتقرير كل شهر على الوضعية العامة في المقاطعة وهذا بناء على المادة 13 من نفس المرسوم الرئاسي.

- ثانيا: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية: إن العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالبلدية اختزلتها مادتين من المرسوم الرئاسي 15-140 وهما المادتان 02 و 03 حيث جاء في الثانية بأنه تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي المذكور ، أما المادة الثالثة منه ورد فيها بأن الوالي المنتدب ينشط ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.

وباستقراء هاتين المادتين نلاحظ أن الدور الذي تقوم به المقاطعة الإدارية في مواجهة البلدية هو نفسه الدور الذي تقوم به الدائرة ويعني ذلك بأن الولاية المنتدبة ستقوم بدور الإشراف والمراقبة والتنشيط للبلديات التابعة لها بموجب القانون، وهو ما يجعلنا نثير نفس الإشكال الذي أثير سابقا بالنسبة للعلاقة بين الدائرة والبلدية، من حيث أن عضو معين يشرف ويراقب وأحيانا يمارس الوصاية بموجب التفويض على شخص منتخب وهو الحال بين رئيس الدائرة ورئيس البلدية من جهة وبين الوالي المنتدب ورئيس البلدية من جهة أخرى، وهذا الإشكال يأخذنا إلى إشكال ثاني يتعلق بمدى خضوع رئيس البلدية في نفس الوقت لكليهما فلمن يخضع من باب أولى للوالي المنتدب الذي يمارس نفسه سلطة سلمية على رئيس الدائرة أو يخضع لهذا الأخير الذي يمارس نفس مهام الوالي المنتدب على البلدية.

خلاصة:

للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة ا لإدارية مركز قانوني خاص، حيث يوضع هذا الموظف السامي في إطار قانوني تنظيمي وتنحصر في السلطة التي عيّن لديها، إلا أن المشرع لم يعط تعريفا واضحا ودقيقا للوالي المنتدب فهو يشوبه الغموض .فالمشرع أنشأ المقاطعات الإدارية إلا أن الدستور اكتفى بالبلدية والولاية كجماعات إقليمية محلية، حيث أن المشرع الجزائري من خلال التعديل الأخير لم يشر إلى المقاطعات الإدارية كجماعات إقليمية إلى جانب كل من الولاية والبلدية و من خلال المرسومين 15-140 و 15-141 المنظمين للمقاطعة الإدارية نجد أنهما لم يعرفا هذه الهيئة، فقد اكتفى بالقول أنه تم استحداث هذه المقاطعات داخل بعض الولايات يسيرها ولاة منتدبون، ويساعده في القيام بمهامه أجهزة وهياكل إدارية وأنه يمارس هذه السلطة تحت إشراف والي الولاية.

خاتمة عامة

خاتمة عامة:

نستنتج من خلال ما سبق ذكره أنه لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل أي نظام من خلال نظامه القانوني فقط مهما بلغ من الدقة والتكامل، ولا يتأتى ذلك إلا بعد تجريبه وتحويله إلى واقع ميداني لينتقل من جمود النص إلى حياة وفعل يومي، حينها يسمح لنا بتقديره والوقوف على الإشكالات التي يعيشها والنقائص التي يطرحها، الأمر الذي يتيح البحث من جديد في الأطر الشاملة لإدخال التحسينات المناسبة لذلك.

و بعد دراسة النظام العام الذي يحكم تعيين و انهاء مهام الوالي المنتدب و كذلك الحقوق والواجبات المتعلقة بهذا المنصب و علاقته بمختلف الأجهزة في الدولة م صلاحياته المتعددة.

وبمعاينة نظام المقاطعة الإدارية، من حيث نظامها القانوني وكذا الهيكلي التنظيمي والوظيفي، وبالنظر للإمكانيات البشرية النوعية والإدارية والقدرات المادية والمالية، فأول ما يمكن قوله في هذا الشأن بداية هو وجود إرادة سياسية قوية لإنجاحها وتقدمها، بالمقابل يكتنف الغموض إطارها القانوني من حيث موقعها ضمن هيئات النظام الإداري وعدم استكمال بنيانه مما ينبغي معه توضيح مكانة الأعوان الإداريين والهياكل وتنظيم الإدارة والأجهزة تفصيلا وضرورة إيجاد رؤية مستقبلية شاملة تتجسد في خطة طريق مدروسة بدقة وعناية، ونرى لتفعيلها وإنجاح مسعاها الاهتمام بما يلي:

- تفعيل النظام قانوني خاص يحكم الولاة المنتدبين و يحدد بدقة الصلاحيات المخولة لهم.
- الانتقال التدريجي في توسيع الصلاحيات للمقاطعة الإدارية، حتى تتمكن هذه الأخيرة من أداء مهامها بفعالية ونجاعة، وجعلها تتواءم بداية والإمكانيات المتاحة لها.
- الإسراع في تجهيز وتمويل وإصدار التنظيمات والتطبيق الخاص بالمقاطعة الإدارية في كافة مناحي تسييرها.
- إزالة الغموض عن مركز المقاطعة الإدارية القانوني بالنص عليها صراحة كإحدى هياكل الولاية، تفاديا للوضع القائم للدائرة.
- توفير البيئة الملائمة والشروط اللازمة لتجسيد الديمقراطية الإدارية، واستنهاض المواطن المحلي في اعتناق سياسات الدولة في المقاطعة، وتفعيل اطر المشاركة الشعبية.
- المضي قدما في مكافحة البيروقراطية والفساد، بالاستناد لقواعد التسيير والإدارة الرشيدة وتجويد الخدمة بتوسيع استخدام الإدارة الالكترونية، لإحداث القطيعة مع المضامين البالية والسلوكيات المنحرفة لأعوان الإدارة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1) باللغة العربية:

أ- القوانين:

1. قانون رقم 84-04 المؤرخ في 1984/02/04، **المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد** جريدة رسمية رقم 06 المؤرخة في 07-02-1984،.

2. قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، **المتعلق بالولاية**، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة في 2012/02/29.

3. قانون رقم 90-08، المؤرخ في 1990/04/07، **المتعلق بالبلدية**، جريدة رسمية رقم 15، الصادرة في 1990/04/11.

4. قانون رقم 90-09، المؤرخ في 1990/04/07، **المتعلق بالولاية**، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 1990/04/11.

ب-الأوامر:

1. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18، **يتضمن قانون البلدية**، جريدة رسمية رقم 06، الصادرة في 1967/01/18.

2. الأمر رقم 77-08 المؤرخ في 19-02-1977، **يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر**، جريدة رسمية رقم 18، الصادرة في 19-02-1977.

3. الأمر رقم 97-07، مؤرخ في 1997/03/06، **يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات**، جريدة رسمية رقم 12، الصادرة في 1997/03/06.

4. أمر رقم 97-14 مؤرخ في 1997/05/31، **يتضمن التنظيم الإقليمي لمدينة الجزائر** جريدة رسمية رقم 38 الصادرة في 1997/06/04.

5. الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/05/31، **الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى** الجريدة الرسمية رقم 38، الصادرة في 1997/07/04.

ج- المراسيم الرئاسية:

1. مرسوم رئاسي رقم 97-292، المؤرخ في 1997/08/02، **يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى** الجريدة الرسمية رقم 51، الصادرة في 1997/08/06.

2. مرسوم رئاسي 99-240، المؤرخ في 1999/10/27، **المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة**، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة في 1999/10/31.

3. مرسوم رئاسي رقم2000-45، المؤرخ في 2000/03/01، و المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 1997/08/02، **يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى**، الجريدة الرسمية رقم 09 الصادرة في 2000/03/02.

4. مرسوم رئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 2015/05/24، **المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها**، الجريدة الرسمية رقم29، الصادرة في 2015/05/31.

د- القرارات:

1. قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 1998/07/25، **يحدد تنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها**، الجريدة الرسمية رقم 84، الصادرة في 1998/11/11.

2. قرار وزاري مشترك، المؤرخ في 1999/05/08، **يحدد التنظيم الداخلي لمديريات محافظة الجزائر الكبرى** الجريدة الرسمية رقم 62، المؤرخة في 1999/09/08.

ه- المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 1985/01/12، **يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر**، جريدة رسمية رقم 03، الصادرة في 1985/01/12.

2. مرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 1985/03/23، **يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية**، جريدة رسمية رقم 13 مؤرخة في 1985/03/24.

3. مرسوم تنفيذي رقم 90-207، المؤرخ في 1990/07/14، **يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر**، جريدة رسمية رقم 29 مؤرخة في 1990/07/18.

4. مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 1990/07/25، **يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم**، جريدة رسمية رقم 31، المؤرخة في 1990/07/28.

5. المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 1990/07/25، **يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية**، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28.

6. مرسوم تنفيذي رقم 91-485، المؤرخ في 1991/15/15، **يحدد كيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح و المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية و مراقبة ذلك**، الجريدة الرسمية رقم 66 الصادرة في 1991/12/22.

7. مرسوم تنفيذي 92-347، المؤرخ في 1992/09/14، يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي 90-285 المؤرخ في 1990/09/29، **يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و عملها**، الجريدة الرسمية رقم 67، الصادرة في 1992/09/20.

8. مرسوم تنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 1994/07/23، **يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها**، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 1994/07/27.

9. مرسوم تنفيذي رقم 94-217، المؤرخ في 1994/07/23، **يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و عملها**، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 1994/07/27.

10. مرسوم تنفيذي رقم 96-417 و المؤرخ في 1996/11/20، **المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها** الجريدة الرسمية رقم 72، الصادرة في 1996/11/24.

11. مرسوم تنفيذي رقم 15-141، المؤرخ في 2015/05/28، **المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية و سيرها** الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة في 2015/05/31.

و- الكتب:

1. أحمد علي العسقلاني، **فتح الباري شرح صحيح البخاري**، الجزء 13، دار المعرفة بدون سنة.

2. بن الحسين البهيقي، **شعب الإيمان**، الجزء 6، دار الكتب العلمية، بيروت.

3. بن الحسيني البهيقي، **الإعتقاد و الهداية**، الجزء 1، دار الآفاق الجديدة، بيروت.

4. جمال الدين محمد بن مكرم، **لسان العرب**، الجزء 15، دار المعارف، سنة 2000.

5. رفعت محمد عبد الوهاب، **مبادئ القانون الإداري**، دار الهدى، لبنان.

6. رفيق العجم، **موسوعة مصطلحات التصوف الإسلامي**، الطبعة 1، مكتبة لبنان ناشرون.

7. عبد الرؤوف المناوي، **فيض القدير شرح الجامع الصغير**، الجزء 2، المكتبة التجارية الكبرى، بدون سنة.

8. علاء الدين غشي، **مدخل إلى القانون الإداري**، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، الجزء1، 2009.

9. عمار بوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر**، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 1997.

10. عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية الجزائر، 2007 .

11. عمار عوابدي، **مبدأ تدرج السلطة الإدارية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر،1984.

12. مجي مدحت النهري، **الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية**، مطبعة الإسكندرية 2001.

13. محمد الصغير بعلي، **أساليب التنظيم الإداري و تطبيقاته**، الطبعة 2008، دار العلوم للنشر.

14. محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري، التنظيم الاداري، النشاط الإداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013 .

15. محمد أنيس، قاسم جعفر، **ديمقراطية المحلية الليبرالية و الاشتراكية في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.

16. مزياني فريدة، **القانون الإداري**، الجزء الأول، طبعة 2011، مطبعة سخري،الجزائر.

17. مسعود شيهوب، **أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر**، دار الهومة، بدون سنة.

18. ناصر لباد، القانون **الإداري التنظيم الإداري الجزائري**، منشورات دحلب.

19. هاشمي خرفي، **الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية**، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012.

ز- المذكرات:

1. بن تازي على، **دور و سلطات الوالي في الإدارة الجزائرية**، مذكرة ماجيستير، الجزائر 1990.
2. حنان بريقلي، **النظام القانوني للوالي المنتدب في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، 2016-2017.
3. سعودي محمد العربي، **الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية مرحلة قبل الاستقلال** مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق، الجزائر 2002.

ح- محاضرات:

1. أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، كلية الحقوق، الجزائر.
2. بوصبيع خالد، طيب السيد، **النظام القانوني للوظيفة السامية في الجزائر**، حلقة دراسية سنة 1988، المدرسة الوطنية للإدارة.
3. محمد الصغير بعلي، **دروس في المؤسسات الإدارية**، جامعة عنابة.

2) باللغة الفرنسية:

1. Alain PLANTEY : **Traité pratique de la fonction publique,** L.G.D.J, Tome 01, 3eme édition, 1971.
2. Rachid KHELLOUFI: **Le Statut de la Ville d'Alger**, Mémoire de Magister , Alger, Année 1978.

الفهرس

الفهرس

كلمة الشكر

الإهداء

الفهرس

مقدمة عامة.. .....أ

الفصل الأول: نشأة و تطور منصب الوالي المنتدب

المبحث الأول: مفهوم و تطور منصب الوالي المنتدب.....7

المطلب الأول: ظهور منصب الوالي المنتدب.....7

الفرع الأول: التعريف اللغوي و الشرعي 7

الفرع الثاني: التعريف القانوني.....8

الفرع الثالث: التطور التاريخي لمنصب الوالي المنتدب 8

المطلب الثاني: الوالي المنتدب كهيئة عدم تركيز و الأجهزة التابعة له.....13

الفرع الأول: النصوص القانونية.....17

الفرع الثاني: النصوص التنظيمية.....17

المبحث الثاني: التكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب 20

المطلب الأول: الوالي المنتدب وظيفة عليا في الدولة.....21

الفرع الأول: تصنيف الوالي المنتدب. 21

الفرع الثاني: شروط تعيين الوالي المنتدب 22

الفرع الثالث: إنهاء مهام والي منتدب 24

المطلب الثاني: حقوق و واجبات الوالي المنتدب.....25

الفرع الأول: حقوق الوالي المنتدب 25

الفرع الثاني: واجبات الوالي المنتدب 27

الفصل الثاني: دور الوالي المنتدب في تحقيق أهداف المقاطعة الإدارية

المبحث الأول: صلاحيات الوالي المنتدب..... 34
المطلب الأول: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للدولة 34
الفرع الأول: التنشيط و التنسيق و الرقابة 34
الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للولاية 35
المطلب الثاني: المهام المسندة إلى الوالي بصفته ممثلا للمقاطعة الإدارية 35
الفرع الأول: رئاسة إدارة مقاطعة إدارية..... 36
الفرع الثاني :التنسيق والرقابة..... 36
المبحث الثاني: تحقيق المقاطعة الإدارية للأهداف التي أنشأت من أجلها..... 38
المطلب الأول: مصالح المقاطعة الإدارية 38
الفرع الأول: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية..... 38
الفرع الثاني: المديريات المنتدبة 40
الفرع الثالث: مجلس المقاطعة..... 41
المطلب الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية 42
الفرع الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بجهاز الدائرة 42
الفرع الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية 45
خاتمة عامة..... 49
قائمة المراجع