

Résumé:

Le changement des fonctions continues de l'État résultant de son expansion géographique et humaine et la transformation de la nature des besoins de ses citoyens et les questions nécessaire et importante pour répondre à ces besoins communs , cela a conduit à l'émergence de l'organisation administrative qui prend deux aspects : la centralisation et décentralisation administrative , ce qui nécessite la nécessité de repartir les attributions administratives sur la base de textes juridiques , ce qui s'appelle la déconcentration administrative pour alléger le fardeau sur le gouvernement. Le wali est considéré dans l'organisation administrative comme un dispositif de déconcentration administrative.

## دور الوالي في تطوير عدم التركيز الإداري

الدكتورة العيداني سهام

أستاذ مؤقت

كلية الحقوق العلوم السياسية

جامعة الجلفة

### مقدمة

يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز الإداري إذ يعمل بإسم السلطة المركزية ويتخذ القرارات بإسم الوزراء في عدد من القضايا وبالتالي يخفف من الأعباء وبخاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية وهو بذلك يشكل وسيلة إتصال بين المركزية و الجماعات المحلية كما يظهر له الدور الكبير في تطوير و تحقيق و تجسيد عدم التركيز، من خلال أخذه بأسلوب التفويض الذي يقضي

### ملخص:

ان التغير وظائف الدولة المتواصل نتيجة اتساعها الجغرافي و البشري و تحول طبيعة احتياجات مواطنيها و المسائل اللازمة و الضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة أدى الى ظهور التنظيم الاداري الذي يأخذ وجهان المركزية و اللامركزية الادارية ، مما يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الادارية بناء على نصوص قانونية و هو ما يسمى بعد التركيز الاداري الذي يهدف الى تخفيف العبء على الحكومة . حيث يعد الوالي في التنظيم الاداري جهاز لعدم التركيز الاداري.

- الشروط المطلوبة في التعيين الوالي : إن التعيين في أي مجال يتطلب شروط كثيرة تتحكم فيه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية في الدولة و بإعتبار أن الوالي من بين الوظائف السامية في الدولة و بالتالي فهناك شروط عامة و أخرى خاصة تحكم الشخص المراد توليه هذا المنصب :

الشروط العامة :

شرط الجنسية

التمتع بالحقوق المدنية و الخلق الحسن

شرط السن و اللياقة البدنية

الشروط الخاصة :

المستوى العلمي و التكوين الإداري

الخبرة المهنية في مجال الإدارة

2/ الإطار الوظيفي للوالي :

إن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة ولا يعتبر قانون الولاية مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قوانين أخرى كثيرة .

و يتمتع الوالي بالوضعية القانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب أنه يمثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الدولة فهو يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي لذلك وضع له المشرع أجهزة مساعدة له تحت سلطته و رقابته .

-الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطة

الوالي :

تنص المادة 127 من قانون الولاية أن هذه الأخيرة تتوفر على إدارة توضع تحت سلطته و مراقبته لذلك تطبيقا للمرسوم

سلطة البث في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسهم .  
وعليه فما هو الدور الوالي في تكريس و تجسيد عدم التركيز الإداري ؟

أولا : دور الوالي في عدم التركيز الإداري :

يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز و الموظف السامي على مستوى محلي، فمختلف النصوص تضعه في قائمة الموظفين الذين يشغلون مناصب عليا في الدولة، فقد جاء في نص المادة 110 من قانون الولاية 07/12 " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة " .

1/ الإطار العضوي للوالي :

أ – كيفية تعيين الوالي : إن منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة وذلك طبقا لمرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 10/04/1989 والمرسوم التنفيذي رقم 25/90 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية (1) ينعقد الإختصاص بتعيين الوالي من رئيس الجمهورية دون غيره ، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ فيه مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية (2)

ونظرا لأهمية الدور المنوط للوالي و مركزه الحساس، فقد تأكد إختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة بموجب النص عليه صراحة في صلب التعديل الدستوري الأخير

لسنة 2016

القيام ببناء على طلب الوالي بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة و الهياكل و المؤسسات المعنية بمجال تداخلها .

السهر على إحترام التشريع و التنظيم المعمول بهما .

ترفع سائر تقارير المفتشية للوالي وترسل الملخصات منها لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية (5)

-الديوان : هو جهاز يوضع لمساعدة الوالي و بالتالي فهو تحت سلطته المباشرة يشرف عليه رئيسا للديوان يعين بموجب مرسوم رئاسي و كلف طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي 215/94 بما يلي :

الإشراف على العلاقات الخارجية و التشريعات

الإشراف على العلاقات مع الأجهزة الصحافة و الإعلام

الإشراف على أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة (6)

-الدائرة : هي مقاطعة إدارية تابعة للولاية تشمل عدة بلديات ليست لها الشخصية المعنوية و الإستقلال المالي تدار من قبل رئسها الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي (6)

تتمثل صلاحيتها حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 في :

التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لهيئات و هياكل الإدارة العامة للولاية والذي نص في مادته الثانية على الهيكل الإداري للولاية المتكون من الأجهزة التالية :

الكتابة العامة ، المفتشية العامة ، الديوان ، رئيس الدائرة ، بالإضافة إلى الوالي المنتدب حسب المرسوم الرئاسي رقم 140 /15 المادة الثالثة (3)

-الأمانة العامة : من أهم المصالح الإدارية بالولاية ويشرف على تسييرها الأمين العام الذي يحتل المرتبة الثانية بعد الوالي و يعين من قبل رئيس الجمهورية و تتمثل مهنته حسب المادة 5 من المرسوم التنفيذي في السهر على العمل الإداري و يضمن الإستمراريته كما يتابع عمل الأجهزة الولاية و هياكلها ويتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية (4)

-المفتشية العامة : يسيرها مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة و تكمن مهامه حسب المادة 6 من المرسوم التنفيذي 216/94 و تحت سلطة الوالي بما يلي :

القيام و بإستمرار عملية تقييم الهياكل و الأجهزة و المؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية قصد تصحيح النقائص و إقتراح التدابير الصحيحة و اللازمة و كل إجراء من شأنه أن يضاعف نتائجها و يحسن نوعية خدمات المواطنين .

ب/ وعاء الضرائب وتحصيلها  
 ج / الرقابة المالية  
 د / إدارة الجمارك  
 هـ / مفتشية العمل  
 و / مفتشية الوظيفة العامة  
 ز / المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر  
 إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية .  
 وبالنظر إلى نص المادة 113 فالوالي  
 مكلف بتنفيذ :

-القوانين : القوانين العضوية الصادرة  
 عن السلطة التشريعية و كذا الأوامر و ذلك  
 طبقا للقواعد العامة المعمول بها ، أي بعد  
 صدورها في الجريدة الرسمية ووصولها إلى مقر  
 الولاية و إنقضاء يوم كامل وفقا لما جاء في  
 المادة 04 من القانون المدني (7)

-التنظيمات : ما يصدر عن السلطة  
 التنفيذية باختلاف مبيادين إختصاصاتهم و  
 يتدرج ضمن هذا : المراسيم الرئاسية والمراسيم  
 التنفيذية .

-في مجال التمثيل : نظرا لما تنص عليه  
 المادة 110 من قانون الولاية 07/12 على أن "  
 الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو  
 مفوض الحكومة " فهو يعد القائد الإداري  
 للولاية وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة  
 المركزية و هو المتصرف بسلطة الدولة وهو  
 مندوب الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد (8)  
 كما يختص بصلاحيات إبرام العقود و  
 الإتفاقيات بإسم الدولة في إقليم ولايته (9)  
 بالإضافة أن الوالي الأمر بالصرف ميزانية

مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و  
 التنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة و  
 المجلس الشعبي الولائي  
 يسهر على الإحداث الفعلي و التسيير  
 المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة صلاحيات  
 المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات  
 التي تنشطها  
 يحدث و يشجع كل مبادرة فردية أو  
 جماعية للبلديات التي ينشطها و تكون موجهة  
 إلى إنشاء وسائل و هياكل التي من طبيعتها  
 تلبية الإحتياجات الأولية للمواطنين و تنفيذ  
 مخططات التنمية المحلية .  
 بالإضافة إلى مجلس الولاية و الوالي  
 المنتدب

صلاحيات الوالي :

صلاحيات الوالي كمثل للدولة :

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم  
 التركيز الإداري نظرا لصلاحيات و السلطات  
 المسندة إليه بإعتباره ممثلا لدولة في إقليم  
 الولاية ، تتمثل أهم إختصاصات الموكله للوالي  
 بهذه الصفة في السلطات الأساسية التالية :

-في مجال التنفيذ : طبقا للمادة 111 من  
 قانون الولاية 07/12 ينشط الوالي و ينسق و  
 يراقب لنشاط المصالح الغير ممرضة للدولة  
 المكلفة بمختلف القطاعات و النشاط في  
 الولاية غير أنه يستثنى:

أ/ العمل التربوي و التنظيم في مجال  
 التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث  
 العلمي .

النظام العام الأمن العام الصحة العامة و  
السميمة العامة (11)

صلاحيات الوالي كمثل للولاية :  
صلاحيات الوالي بصفته ممثل الولاية تم ذكرها  
في قانون الولاية الجديد 07/12 في المواد 102-  
109

-صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية  
:يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة  
المدنية و الإدارية (13) بالإضافة إلى تمثيل  
الولاية أمام القضاء (12)

-في مجال التنفيذ : إن الوالي بصفته على  
رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسنود  
إليه مهمة تنفيذ القرارات التي ترتب عن  
المداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك طبقا  
لنص المادة 102 من قانون الولاية 07/12

-في مجال الإعلام : إن صلاحيات الوالي في  
مجال فيما يتعلق بمداولات الولائي قد تحددت  
بموجب المواد 84-85-91 من قانون الولاية  
ثانيا : الألية القانونية لتطوير عدم  
التركيز:

1/ مفهوم التفويض : إن عملية  
التفويض لا بد أن تستند إلى نص قانوني أو  
لائحي بإذن لصاحب السلطة أو الإختصاص  
ويقصد بالتفويض وسيلة من وسائل  
نقل الإختصاص إذ يقوم الرئيس الإداري و  
الذي يسمى بالمفوض يمنح بعضا من  
إختصاصته إلى أحد مرؤوسه الأدنى من درجة  
في السلم الإداري ويسمى المفوض إليه ، وذلك

الدولة لتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل  
البرنامج المقررة لصالح تنمية الولاية ، طبقا  
للمادة 121 من قانون الولاية .

-في مجال الضبط : إلى جانب التمثيل و  
تنفيذ مختلف القوانين و التنظيمات خولت له  
إختصاصات أخرى تتمثل في سلطات الضبط  
وتشمل : الضبط الإداري و الضبط القضائي

-الضبط الإداري : يقصد به حق الإدارة  
في فرض القيود على الأفراد، فتحد من حريتهم  
العامة بقصد حماية النظام العام و الذي  
يهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع  
وصيانتته، ويرى الفقهاء أن أعمال الضبط  
إتخذت أربع صور تتمثل في : المنع ، الإذن  
المسبق ( الترخيص) ، الإعلان المسبق ، تنظيم  
النشاط

المنع : يقصد به قرار بالمنع من ممارسة  
النشاط معين أو إستغلال أماكن معينة أو  
إستعمال طرق عمومية معينة .

الإذن المسبق : يتمثل في الطلب إذن من  
السلطة المختصة قبل ممارسة نشاط  
معين(10)

الإعلان المسبق : يعني إحاطة علم  
السلطة الإدارية بممارسة نشاط معين قبل  
البدء فيه

تنظيم النشاط : يقصد به الأعمال التي  
تقوم بها السلطات الإدارية بغرض تنظيم  
أنشطة معينة و تشمل أهم سيطات الضبط  
الإداري التي تتمتع بها الوالي في المحافظة على

التي يمكن فيها للمفوض إليه ممارسة الإختصاصات و الصلاحيات (16)

4 يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً : يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها وهذا تطبيقاً لمبدأ التفويض في السيطرة وليس المسؤولية (16)

5 عدم تفويض الإختصاصات المفوضة : التفويض لا يكون إلا مرة واحدة تبعاً لذلك فإنه لا يجوز للمرؤوس الذي فوض إليه الإختصاص أن يفوض غيره في قيام به (17)

6 أن يكون التفويض صريحاً (مكتوباً) : يجب أن يكون مكتوباً فلا يجوز أن يكون شفويًا ويتضمن ( موضوع و نوع الصلاحيات المفوضة، إسم الموظف المفوض إليه ومسئولية الوظيفة، مدة التفويض ) (18)

7 حق الرئيس الإداري في التعديل وإسترداد و إلغاء التفويض : منح القانون و الفقه للرئيس حق التعديل في نطاق و حدود التفويض

8 أن يكون التفويض من أعلى إلى الأسفل أي من الرئيس الإداري إلى المرؤوس و العكس غير صحيح (19)

9 أن تقتصر إختصاصات المفوض إليه على المسائل التي تضمنها التفويض وتبعاً لذلك لا يجوز للمفوض إليه أن يتجاوز نطاق إختصاصات التي تضمنتها قرارات التفويض و إلا كانت تصرفاته خارج نطاق التفويض باطلة و غير مشروعة

أنواع التفويض الإداري :

بهدف التحقيق السير الحسن داخل الهيئة الإدارية (13)

شروط التفويض :

لتفويض شروط معينة يترتب عن تحلف إحداها بطلان التفويض و بالتالي عدم مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه لصدورها عن شخص غير مختص قانوناً بإصدارها وهذه الشروط هي :

1 وجود نص قانوني يجيز التفويض : فيجب لصحة التفويض أن يكون هناك نص قانوني يجيز لرئيس الإداري التفويض في بعض واجباته وسلطاته، وتأسيس ذلك أن الإختصاصات الإدارية التي يمارسوها موظفو الجهاز الإداري لا تمثل حق لهم يستطيعون التنازل عنه، بل تمثل واجبا يتقرر عليهم القيام به بمقتضى النظام القانوني للوظائف (14)

2 أن يكون التفويض جزئياً : يشترط لصحة التفويض حتى لو كان هناك نص قانوني يجيز ذلك أن يكون جزئياً فلا يجوز قانوناً أن يفوض الرئيس جميع صلاحياته وإختصاصاته لما يمثله من تدخل أو تنازل عن الوظيفة إذ يصبح وجود صاحب الإختصاص فاقدا لمعناه لذا تستعمل النصوص التشريعية كلمة "بعض" للدلالة على أن التفويض جزئي (15)

3 أن يكون التفويض مؤقتاً : يجب أن يحدد صاحب الإختصاص المفوض فترة زمنية

## دور الوالي في تطوير عدم التركيز الإداري

## الهوامش:

- (1) محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري و النشاط الإداري ،دار العلوم لنشر و التوزيع،عناية،ص.190
- (2) عمار بوضياف،التنظيم الإداري الجزائري بين النظرية و التطبيق،ط.2،جسور لنشر لتوزيع،الجزائر، 2014، ص 174.
- (3) مرسوم رئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها ،الجريدة الرسمية العدد 29 الصادرة ب31 ماي 2015
- (4) عمار بوضياف،التنظيم الإداري،مرجع سابق،ص.184
- (5) نسرین شريقي،عمارة مريم،بوعلي سعيد،القانون الإداري،دار بلقيس،الجزائر، ص 117
- (6) علاء الدين عشي،والي الولاية،في التنظيم الإداري الجزائري(دراسة وصفية تحليلية)،دار الهدى للنشر والتوزيع ،الجزائر2006، ص 117
- (7) محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية الجزائرية،دار العلوم لنشر و التوزيع،عناية،2014،ص.129
- (8) ناصر لباد،الأساسي في القانون الإداري،دار المجدد للنشر و التوزيع،ط 1، ص 90-91
- (9) علاء الدين العشي،المرجع السابق،ص 92
- (10) المرجع نفسه،ص 93-94-95
- (11) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ،ط 1 ، جسور لنشر و التوزيع، ص240
- (12) المواد105-106-107 من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21،الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 2012/02/29

أ/ تفويض التوقيع (الإمضاء) : هو تحويل المفوض صلاحية إضفاء الصفة الرسمية على القرار و ليس تحويله صلاحية إصداره إذ لا يملك المفوض إليه سلطة إنشائية في إصدار القرار

ب / تفويض الإختصاص (السلطة):

هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، فيه يمنح المفوض (الأصيل) من ممارسه الإختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه أثناء سريان مدة التفويض وفي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه بصفته لا شخصيته فلا ينتهي التفويض بشغل موظف اخر ليوظفه المفوض اليه(25)

## الخاتمة :

لقد أعطى المشرع الجزائري مكانة مرموقة و صلاحيات هامة للوالي التي يمارسها سواء بصفته ممثل للدولة أو كمثل للولاية فمنصب الوالي يحقق التسيير الغير الممركز الفعال و يبقى الإتصال الوطيد بين الجهات المركزية و اللامركزية و يكرس فعلا لحفاظ على وحدة الدولة و سيادتها .

(13) توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية

07/12، رسالة ماستر، قاصدي مرياح ورقلة 2013/06/18

، ص 32

(14) إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، توزيع

منشأ المعارف الإسكندرية، 2011، ص 139

(15) المرجع نفسه، ص 274

(16) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر

والتوزيع، ط1، الجزائر 2012، ص 138

(17) علي خاضر الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل لطباعة و النشر

ط1، عمان 2002، ص 23

(18) محمد خليفي، النظام القانوني لتفويض الإداري، كلية الحقوق

جامعة أبو بكر بلقايد،، تلمسان، 2007/2008 ص 35

(19) نسرين شرقي، المرجع السابق، ص 68

