

جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق - ماستر

ملخص محاضرات في مقياس قانون الولاية

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر - تخصص قانون إدارة و تسيير الجماعات المحلية

من إعداد الدكتور: طيبون حكيم

السنة الجامعية 2022/2021

يعد قانون الولاية مقياسا هاما لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص تسيير و إدارة الجماعات المحلية، سواء كان ذلك من الناحية البيداغوجية، باعتباره يمثل وحدة أساسية لهذا التخصص، أو تعلق الأمر بالجانب العملي لهذا المقياس، لاسيما بعد دراسة مقياس البلدية في السداسي الأول. فإذا كانت البلدية تعتبر هي الجماعة الإقليمية اللامركزية القاعدية للدولة، فإن الولاية تتمتع بخصوصيات تجعل من دراستها هامة جدا، فالولاية تتميز بصفتين أساسيتين، إضافة إلى أنها جماعة إقليمية لامركزية للدولة، فهي تعد دائرة غير مكرزة للدولة؛ أي أنها هيئة إدارية لامركزية، و هيئة عدم تركيز إداري في نفس الوقت، و هو ما يجعل دراسة نظامها القانوني مهم جدا، و يجعل المادة 18 من دستور الجزائر لسنة 2020، التي نصت على ما يلي: " تقوم العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز ". تنطبق عليها بصفة مطلقة.

و من أجل الإلمام بنظامها القانوني لابد من التطرق إلى المحاور التالية:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي و التاريخي للولاية

المحور الثاني: هيئات الولاية و أجهزتها

المحور الثالث: صلاحيات الولاية (المجلس الشعبي الولائي)

المحور الرابع : الرقابة الإدارية على الولاية

المحور الأول: الإطار المفاهيمي و التاريخي للولاية

يلعب البحث في الجانب المفاهيمي و التاريخي للولاية دورا هاما في إبراز التطورات التي عرفتھا الولاية و التي تؤدي إلى معرفة أبعاد و خلفيات وضع نظام الولاية الحالي، و الذي يحكمه القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية، و لتسليط الضوء على ذلك، لابد من التطرق إلى مفهوم الولاية (المبحث الأول)، ثم التطور التاريخي للولاية (المبحث الثاني)، و هذا على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الولاية

تقتضي مسألة تحديد مفهوم الولاية، تناول تعريف الولاية (المطلب الأول)، ثم خصائص الولاية (المطلب الثاني)، و هذا فيما يلي:

المطلب الأول: تعريف الولاية

سوف يتم التطرق إلى تعريف الولاية في مختلف الدساتير الجزائرية (أولا) ثم في قوانين الولاية (ثانيا)، على النحو التالي:

أولا- تعريف الولاية في الدساتير:

لقد اهتمت جميع الدساتير الجزائرية بالولاية باعتبارها جماعة إدارية إقليمية للدولة، و في هذا الصدد، التطرق إلى ذلك، بدء من دستور الجزائر سنة 1963 إلى غاية دستور 2020، فيما يلي:

1- الولاية في دستور 1963:

لم يشر دستور الجزائر لسنة 1963، إلى مصطلح الولاية، بصفة صريحة، و إنما أشار إليها بصفة ضمنية، و اعتبرها جماعة إدارية للدولة، و ذلك عندما نص في المادة 9 منه، على أن الدولة تتشكل من مجموعات إدارية يحدد القانون مداها و اختصاصاتها¹. و في هذا السياق، اعتبر هذا الدستور البلدية هي القاعدة الأساسية للدولة، دون أن يشير إلى تسمية الولاية صراحة .

2- الولاية في دستور 1976:

لقد جاء دستور الجزائر لسنة 1976، في محيط أساسه الاشتراكية، و الحزب الواحد، لم يهتم بالولاية مقارنة بالبلدية التي اهتم بها اهتماما كبيرا على اعتبار أنها هي الأداة التي تكفل تحقيق الأهداف الاشتراكية المرجوة. و في هذا الصدد، اعتبر دستور 1976 الولاية هي مجموعة إقليمية للدولة، و هذا في المادة 36 منه².

¹ راجع المادة 9 من دستور الجزائر لسنة 1963.

² راجع المادة 36 من دستور الجزائر لسنة 1976.

3- الولاية في دستور 1989:

لقد جاء دستور الجزائر لسنة 1989 في محيط جديد في ظل نظام رأسمالي، و انفتاح سياسي مبني على مبدأ التعددية الحزبية، و في هذا الإطار، فقد اعتبر هذا الدستور الولاية بأنها جماعة إقليمية للدولة، و هذا في المادة 15 منه¹.

4- الولاية في دستور 1996:

لم يخرج دستور الجزائر لسنة 1996، عن ما تضمنه دستور 1989، إذ اعتبر هو الآخر الولاية هي جماعة إقليمية للدولة رفقة البلدية، و هذا في المادة 16 منه².

5- الولاية في دستور 2020:

لقد اعتبر دستور الجزائر لسنة 2020، الولاية جماعة محلية للدولة، و الشيء الجديد الذي جاء به هذا الدستور هو تبيان بصفة صريحة و دقيقة للمبادئ التي تقوم عليه الولاية باعتبارها جماعة محلية للدولة، في المادة 18 منه، و التي جاء نصها فيما يلي: " تقوم العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز". و هو نفسه ما نصت عليه المواد 1 و 3 و 4 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر. كما سيتم التطرق له لاحقا.

ثانيا- تعريف الولاية في قوانين الولاية:

لقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال ثلاث (3) قوانين للولاية، كلها اهتمت بالولاية، و قامت بتعريفها، و هو سيتم تناوله على النحو التالي:

1- تعريف الولاية في قانون الولاية لسنة 1969:

عرفت الولاية في المادة 1 من الأمر رقم 38-69، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية³، بأنها "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي . و لها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية، و هي تكون منطقة إدارية للدولة". أما المادة الثانية فأشارت إلى طريقة إحداثها و التي تكون بموجب قانون. يلاحظ أن هذا التعريف جاء واسعا، و شاملا، في ظل الاختصاصات الكبيرة التي كانت تتمتع بها الولاية آنذاك، لاسيما و أن الولاية كانت من أهم مؤسسات الدولة بحكم قربها من السلطة المركزية، و قربها كذلك من البلدية⁴، من

¹ راجع المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1989.

² راجع المادة 16 من دستور الجزائر لسنة 1996.

³ (ج ر رقم 44، المؤرخة في 23 ماي 1969، ص 520).

⁴ راجع ميثاق الولاية لسنة 1969، (ج ر رقم 44، لسنة 1969).

جهة أخرى، و كانت تمارس عدة وظائف في إطار التوجه الاشتراكي التي كانت تعرفه الدولة آنذاك.

2- تعريف الولاية في قانون الولاية لسنة 1990:

جاء القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالولاية¹ في إطار ظروف جديدة، بعد صدور دستور الجزائر لسنة 1989، الذي تبني نهج الانفتاح السياسي، المبني على التعددية السياسية، كما تبني نهج الانفتاح الاقتصادي المبني على النظام الليبرالي، و هو ما انعكس بصفة مباشرة على نظام الولاية، و في هذا الصدد، عرفت المادة 1 من هذا القانون الولاية، بأنها: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. و تشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ بموجب قانون".

3- تعريف الولاية في قانون الولاية لسنة 2012:

جاء تعريف الولاية في المادة 1 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية²، التي نصت على ما يلي: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة. و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة، و كذا حماية و ترقية، و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين". يلاحظ من خلال هذا التعريف عزز من المركز القانوني للولاية، فاعتبرها جماعة إدارية إقليمية لامركزية، باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية، كما اعتبرها كذلك، دائرة إدارية غير ممركة للدولة، أي أنها هيئة عدم تركيز إداري.

المطلب الثاني: خصائص الولاية

من خلال التعاريف المختلفة للولاية، السابقة الذكر، يمكن استنتاج مجموعة من المميزات التي تتصف بها الولاية، و التي تميزها عن المفاهيم المشابهة لها:

أولا- الولاية هي جماعة لا مركزية إقليمية للدولة: و هذا ما أكدته مختلف الدساتير الجزائرية، و قوانين الولاية، و معنى ذلك، أنها الوحدة الترابية الوسطى التي يتشكل منها إقليم الدولة، فالدولة تتشكل من مجموع الولايات، و كل ولاية تتشكل من مجموعة من البلديات، و بالتالي هي تمثل الجسر

¹ (ج ر رقم 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990، ص 504).

² (ج ر رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012، ص 5).

الرابط بين السلطة المركزية في الدولة و البلدية التي تشكل الخلية الأساسية الإقليمية في الدولة. و هذا ما يميزها عن البلدية، كما يميزها عن المؤسسات العمومية المبنية على أساس مصلحي و ليس إقليمي.

ثانيا - الولاية شخص معنوي عام:

لقد منح المشرع الشخصية المعنوية للولاية، و هو ما يجعلها تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي، و بالقدرة القانونية على القيام بجميع التصرفات القانونية لممارسة صلاحياتها المحددة في القانون. و هذا ما أكدته العديد من النصوص القانونية، و في هذا الصدد، نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم 07-12 ، على ما يلي " تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة"، كما نصت عليه أيضا المادة 49 من القانون المدني، حيث اعتبرت شخصية اعتبارية، و هو ما يترتب عنه تمتع الولاية بكل الثار الناتجة عن الشخصية المعنوية المنصوص عليها في المادة 50 من القانون المدني (الذمة المالية المستقلة، الممثل القانوني، الأهلية القانونية على القيام بالتصرفات القانونية و اكتساب حقوق و تحمل التزامات، موطن، الاستقلال الإداري و المالي و غيرها)¹. و هذا ما يميز الولاية عن الهيئات الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية كالوزارات و المديريات التنفيذية و غيرها.

ثالثا - الولاية هيئة عدم تركيز إداري: يعتبر عدم التركيز الإداري صورة مرنة من صور المركزية الإدارية و هي قائمة على فكرة التفويض، و مفادها تفويض السلطة الإدارية المركزية، سلطة اتخاذ القرار في بعض المسائل الإدارية، إلى ممثليها المعينين عبر الأقاليم، و ذلك بسبب الأعباء و المهام الكبيرة للسلطة الإدارية المركزية و التي لا تستطيع القيام بها بالصورة المركزية المطلقة. و يعتبر الوالي و الأجهزة الإدارية للولاية كالدائرة و مجلس الولاية من أهم صور عدم التركيز الإداري.

رابعا - الولاية تنشأ بموجب القانون:

تنشأ الولاية بموجب نص قانوني، يحدد مداها و اختصاصاتها، و هذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون رقم 07-12.

خامسا - الولاية تخضع لرقابة الدولة:

كما تم الذكر سابقا، فإن الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي و الإداري، و هو ما يخولها ممارسة صلاحياتها بكل استقلالية و حرية في التسيير، غير أن ذلك يجب أن يكون في

¹ راجع المادة 49 و 50 من القانون المدني الجزائري.

إطار مبدأ وحدة الدولة، و بالتالي تخضع الولاية لرقابة الدولة، عن طريق ما يعرف بـ"الرقابة الإدارية"، بنوعيتها و التي تشمل الوصاية الإدارية على المنتخبين، و الرقابة الرئاسية على المعينين.

المبحث الثاني: التطور التاريخي للنظام القانوني للولاية

إن النظام القانوني للولاية، لم ينشأ بصفة عشوائية، و انما مر بمجموعة من المراحل و التطورات، و في هذا الصدد، تقتضي دراسة التطور التاريخي للولاية، التطرق الى النظام القانوني للولاية في المرحلة الاستعمارية(المطلب الأول)، ثم في مرحلة بعد الاستقلال (المطلب الثاني)، و هذا فيما يلي:

المطلب الأول: الولاية في المرحلة الاستعمارية

كانت الولاية في الفترة الاستعمارية تعرف بـ " العمالة" و كانت خاضعة للتشريع الفرنسي، تشكل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها و بعث سياساتها الاستيطانية¹، دون أن يكون لها أي هدف في خدمة الأهالي و تحقيق الشؤون العمومية لهم². و في هذا الصدد، أثبتت الدراسات التاريخية أن الاستعمار الفرنسي قام في سنة 1845 بتقسيم الجزائر آنذاك، إلى ثلاثة أقاليم أو عمالات أو محافظات (ولايات)³ هي الجزائر، وهران و قسنطينة. و ذلك، بموجب الأمر الصادر في 15 أفريل 1845، المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية. أما بالنسبة لأقاليم الجنوب فأخضعوا للسلطة العسكرية.

و بعد صدور المرسوم 56-601، المؤرخ في 28 جوان 1956، المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر، بدأت العمالات في التطور و قد بلغ عدد العمالات مع نهاية الاستعمار حوالي خمسة عشر (15) عمالة⁴. و كان العمالة آنذاك تتشكل من ثلاث أجهزة:

1- عامل العمالة: أو ما يعرف حاليا بـ"الوالي" هو من كان يدير العمالة، كجهاز تنفيذي للعمالة و كان يتمتع بصلاحيات واسعة، و كان يخضع مباشرة للحاكم العام .

2- مجلس العمالة: أو ما يعرف بمجلس الولاية حاليا، و كان يمارس مهامه، تحت سلطة عامل العمالة، يضم أعضاء يعينون من طرف الحاكم العام، كان له مهام متعددة في المجال الإداري و القضائي.

¹ راجع عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر للتوزيع، المحمدية، 2015، ص238. راجع كذلك، ميثاق الولاية لسنة 1969.

² راجع ميثاق الولاية لسنة 1969.

³ كانت الولاية في الفترة الاستعمارية تسمى بـ" العمالة".

⁴ راجع محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص 182.

3- المجلس العام: أو ما يعرف حاليا بالمجلس الشعبي الولائي، يعد بمثابة جهاز مداولية، و كان يتشكل في البداية من أعيان العمالة، الى غاية اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908، أين أصبح يضم فئتين ممثلتين من السكان فئة المعمرين (أكثرية) و فئة الأهالي (أقلية)¹.

تجب الإشارة، أنه بالموازاة مع العمليات الاستعمارية، قامت جبهة التحرير الوطني إبان الثورة التحريرية بتقسيم البلاد إلى ست ولايات، و هو ما ساهم في تنظيم الثورة المجيدة إلى غاية الاستقلال.

المطلب الثاني: الولاية بعد مرحلة الاستقلال: من 1962 إلى يومنا هذا

عرفت الجزائر بعد الاستقلال، فراغا مؤسساتيا و تشريعيا و بشريا رهيبا، في كل المجالات، و هو ما أدى إلى صدور المرسوم الصادر في 31 ديسمبر 1962، الذي أقر بتمديد العمل بالتشريع الفرنسي، ما عدا ما كان يتعارض بالسيادة الوطنية. ما جعل تنظيم الولاية يبقى ذو بنية إدارية فرنسية، مما جعل الولاية تتشكل بعد الاستقلال من المحافظ أو الوالي كهيئة تنفيذية للولاية يتمتع بصلاحيات كبيرة، و المجلس العام الذي كان عبارة عن هيئة مداولية².

و تبعا لذلك، و مع دخول الولايات في أزمة حادة نتيجة هجرة الاروبيين وغياب تمثيل السكان ما أدى إلى اختفاء المجالس العامة، مما دفع السلطات العامة إلى إصلاح نظام الولاية من خلال تعزيز صلاحيات الوالي، و إنشاء لجان جهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي لتعويض المجالس العامة، تضم ممثلين من الدوائر الإدارية و ممثلين عن السكان ، كان يعينهم المحافظ (الوالي)، و كانت هذه اللجان تتميز بالطابع الاستشاري³. و بعد الانتخابات البلدية لسنة 1967، تم استحداث مجلس جهوي في كل ولاية حل محل اللجان الجهوية السالفة الذكر، كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية بالعمالة (الولاية)، إلا أنه بقي مجرد هيئة استشارية للمحافظ (الوالي) آنذاك الذي كان يتمتع بصلاحيات كبيرة⁴. إلى غاية صدور قانون الولاية لسنة 1969.

أولا - تطور النظام القانوني للولاية في ظل الأمر رقم 69-38:

يعتبر الأمر رقم 69-38 أول قانون ولاية في الجزائر بعد الاستقلال، و قد كان متأثرا بالنموذج الفرنسي للولاية . و في هذا السياق، قام هذا الأمر بتقسيم الولاية لثلاثة أجهزة، هي المجلس الشعبي الولائي كجهاز تداولي منتخب، المجلس التنفيذي للولاية الذي كان يتشكل من مديري مصالح الدولة

¹ راجع محمد صغير بعلي، نفس المرجع، ص 182.

² راجع عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 239.

³ راجع أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2005، ص 220.

⁴ راجع محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 184.

على مستوى الولاية، و الوالي الذي كان يمثل سلطة الدولة و الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية. و بعد صدور دستور 1976، اهتم بالولاية اهتماما بالغا، و اعتبرها أداة لتحقيق أهداف الاشتراكية كخيار سياسي و اقتصادي و اجتماعي و ثقافي للدولة، مما أدى لتعديل بعض أحكام الأمر رقم 38-69، من خلال تعزيز مركز المجلس الشعبي الولائي، و توسيع صلاحياته في كل المجالات (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الفلاحية، السياحية...)، و تعزيز مكانة الحزب الواحد في تشكيلة المجلس.

ثانيا - تطور النظام القانوني للولاية في ظل القانون رقم 90-09:

لقد جاء قانون الولاية لسنة 1990، في ظروف سياسية و اقتصادية و اجتماعية جديدة، في ظل دستور جديد هو دستور الجزائر لسنة 1989، الذي جاء كان قائما على الانفتاح السياسي و على مبدأ التعددية السياسية في ظل نظام ليبرالي، و من أهم مستجدات هذا القانون هو تقليصه لأجهزة الولاية الذي أصبح مقتصرًا على الوالي كهيئة تنفيذية للولاية، و المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة، و قد تم تقليص صلاحياته مقارنة بالفترة الاشتراكية. أصبح نظام الانتخابات للمجلس الشعبي الولائي قائما على مبدأ التعددية الحزبية يحكمه قانون الانتخابات. مما جعل تركيبة المجالس الشعبية الولائية تتميز بتغير و اختلاف اللون السياسي لها. كما قام برفع عدد دورات المجلس من ثلاث دورات إلى أربع دورات¹.

ثالثا - تطور النظام القانوني للولاية في ظل القانون رقم 12-07:

لقد جاء قانون الولاية لسنة 2012، في ظل الإصلاحات السياسية التي عرفت الجزائر بعد ما سمي بـ "ثورات الربيع العربي سنة 2011"، و قد قام هذا القانون بإصلاح النظام القانوني للولاية، من خلال تعزيز صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، إصلاح مداولات المجلس الشعبي البلدي، لاسيما في مجال الرقابة عليها، الرفع من عدد مقاعد المجالس المنتخبة. كما أضاف أحكاما تتعلق بحماية العهدة الانتخابية، كالإلزامية التفرغ للعهدة بالنسبة لرئيس المجلس و نوابه و رؤساء اللجان، كما عزز من عدد المصالح العمومية للولاية. و من جانب آخر، تم تكريس نسبي للديمقراطية التشاركية من خلال إمكانية استعانة المجلس الشعبي الولائي عند ممارسة اختصاصاته بممثلي المجتمع المدني و الفنيين من كل المجالات من أجل الاستفادة من خبرتهم .

¹ راجع عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 243.

المحور الثاني: هيئات الولاية و أجهزتها

يتبع