



جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

عنوان المذكرة



دور الوالي في تفعيل اللامركزية الادارية بين النص والتطبيق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص: قانون اداري

تحت اشراف الأستاذ:

د. لشقر مبروك

من إعداد الطلبة:

- عبد الحاكم عبد الناصر

- مصطفى ضب

لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الرتبة العلمية | الجامعة | الصفة  |
|--------------|----------------|---------|--------|
| لشقر مبروك   | محاضر أ        | غرداية  | مشرفا  |
|              | استاذ          | غرداية  | رئيسا  |
|              | محاضر أ        | غرداية  | مناقشا |

نوقشت بتاريخ:

السنة الجامعية:

1446 / 1447 هـ - 2025 / 2026 م





جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

عنوان المذكرة



دور الوالي في تفعيل اللامركزية الادارية بين النص والتطبيق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص: قانون اداري

تحت اشراف الأستاذ:

د. لشقر مبروك

من إعداد الطلبة:

- عبد الحاكم عبد الناصر

- مصطفى ضب

لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الرتبة العلمية | الجامعة | الصفة  |
|--------------|----------------|---------|--------|
| لشقر مبروك   | محاضر أ        | غرداية  | مشرفا  |
|              | استاذ          | غرداية  | رئيسا  |
|              | محاضر أ        | غرداية  | مناقشا |

نوقشت بتاريخ:

السنة الجامعية:

1446 / 1447 هـ - 2025 / 2026 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

وصلى الله على صاحب الشفاعة سيدنا محمد النبي الكريم وعلى آله

وصحبه الميامين ومن تبعهم الى يوم الدين وبعد :

الى من لم تذخر نفسا في تربيتي أُمي الحنون

الى من تشقت يداه في سبيل رعايتي أبي الصبور

الى قرّة عيني زوجتي

الى أبنائي : منار , روان , مروى , لؤي

الى أخوتي : بوجمعة , نورة , صفية , طاهر , ناصر , دليّة , جهيدة

الى كل من قضيت معهم أيام جميله الى من تحلو الحياه برفقتهم شلتي

أصدقائي واحبابي والى كل من ساهم في إتمام هذا البحث.

مصطفى ضب

# الإهداء

أهدي هذا العمل إلى روح أبي الغالي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته  
وإلى أُمي العزيزة أطال الله في عمرها وأداها تاجا على رأسي

وإلى إخوتي وأخواتي

وإلى زوجتي الغالية وأبنائي: لينة، سليمان، نجوى وإبراهيم

وإلى الدكتور عبد الحاكم حماي منارتي في مشواري الدراسي

وإلى كل أساتذتي الكرام في كلية الحقوق الذين لم ييخلوا علي بعلمهم  
وإرشادهم

إلى كل من ساعدني وساندني للوصول إلى هذه المرحلة.

عبد الحاكم عبد الناصر

## شكر و امتنان

ليس أحق في هذا المقام بالشكر من الله عز وجل والوالدين  
مصادقاً لقوله تعالى (أن أشكر لي ولوالديك الي المصير)، صدق الله العظيم.  
فنقول:

ملء الفؤاد أول حمد خالقي

حمدا يترجم ما يجيش بخافقي

لولاه ما خطت يميني صفحة

و لما استوى قلمي و أرسل ناظقي

كما نرفع اسمي آيات الشكر و الامتنان إلى من يعود له الفضل في إنجاز هذا البحث ونقول فيه:

إلى الذي أسدى الجميل تفضلا

أستاذنا أكرم من حازق

من كان أشرف ناصحا و موجه

حتى استقامت بعد ذلك اوراقني

الأستاذ الفاضل الدكتور لشقر مبروك

لقبوله تأطير هذا العمل و على ما قدمه من إرشادات و توجيهات ساهمت في تذليل الصعوبات التي اعترضتنا في كل محطة من  
محطات بحثنا هذا وافادتنا على الوصول الى بر الامان ولا يفوتنا توجيه آيات الشكر الى جميع الأساتذة الكرام الذين أشرفوا على  
تكويننا في المرحلة الجامعية كما نتقدم بالشكر إلى كل أساتذة كلية الحقوق بجامعة غرداية

إلى كل من ساعدنا ولو بكلمة أو دعاء بالخفاء

مصطفى ضب

عبد الحاكم عبد الناصر

# مقدمة

عرف التنظيم الإداري في الجزائر، شأنه شأن العديد من الأنظمة المقارنة، تحولات عميقة ارتبطت بتطور دور الدولة وتغير وظائفها، خاصة في ظل التوسع المستمر في المهام الاقتصادية والاجتماعية والإدارية. فقد فرضت مقتضيات التنمية المحلية، وتحقيق العدالة في توزيع الخدمات العمومية، وتقريب الإدارة من المواطن، إعادة النظر في أسلوب تسيير الشأن العام، والانتقال من نموذج المركزية الإدارية الصارمة إلى نموذج أكثر مرونة يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية. ومن هذا المنطلق تبنت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية باعتباره خياراً دستورياً وتنظيمياً يهدف إلى تمكين الجماعات المحلية من تسيير شؤونها في إطار من الاستقلال النسبي، تحت رقابة السلطة المركزية.

غير أن تجسيد اللامركزية الإدارية في الواقع لا يتوقف عند مجرد النص عليها في الدستور أو القوانين التنظيمية، وإنما يرتبط أساساً بمدى وضوح توزيع الصلاحيات، وطبيعة العلاقة بين ممثلي الدولة على المستوى المحلي والهيئات المنتخبة. وفي هذا السياق يبرز منصب الوالي باعتباره أحد أهم الفاعلين في بنية التنظيم الإداري الجزائري، إذ يجمع في شخصه بين صفتين متداخلتين: فهو من جهة ممثل للسلطة المركزية والساھر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ومن جهة أخرى الهيئة التنفيذية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. هذا الوضع المزدوج يضع الوالي في موقع دقيق يتطلب تحقيق توازن بين مقتضيات وحدة الدولة ومتطلبات استقلال الجماعات المحلية.

وتكمن الإشكالية النظرية في أن الوالي، بحكم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية المركزية وخضوعه للسلطة السلمية، قد يبدو أقرب إلى منطق عدم التركيز الإداري منه إلى منطق اللامركزية، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى تأثير صلاحياته الواسعة، خاصة في مجال الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة، على حقيقة الاستقلال المحلي. أما من الناحية العملية، فإن تقييم دور الوالي يقتضي تجاوز التحليل النصي المجرد، والنظر في كيفية ممارسة صلاحياته

فعلياً، ومدى مساهمته في دعم المبادرات المحلية وبرامج التنمية، أو في المقابل تكريس تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية.

وعليه، فإن دراسة دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية تكتسي أهمية خاصة، لأنها تمس جوهر التوازن بين وحدة الدولة وتعدد مراكز اتخاذ القرار المحلي، كما تسهم في الكشف عن مدى انسجام الممارسة الإدارية مع الأهداف المعلنة لنظام اللامركزية.. وتبرز أهمية دراسة موضوع "دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية بين النص والتطبيق" من كونه يتناول أحد أهم المناصب الإدارية في الدولة الجزائرية، والذي تتجسد من خلاله العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية. فمدى نجاح اللامركزية الإدارية لا يقاس فقط بمدى الاعتراف القانوني باستقلال الجماعات المحلية، وإنما كذلك بمدى فعالية الممارسة الإدارية على أرض الواقع، ومدى قدرة الوالي على تحقيق التوازن بين تمثيله للدولة وضمان احترام استقلال الهيئات المنتخبة. ومن ثم فإن البحث في أثر دور الوالي يسمح بالكشف عن حقيقة الممارسة الإدارية، وما إذا كانت تعزز اللامركزية أم تحد من فعاليتها.

أما عن أسباب اختيار الموضوع، فتعود من الناحية الموضوعية إلى حداثة النقاش المتعلق بتفعيل اللامركزية في ظل الإصلاحات الإدارية والدستورية الأخيرة، إضافة إلى استمرار الجدل الفقهي حول الطبيعة القانونية لمنصب الوالي وحدود تدخله في شؤون الجماعات المحلية. كما يرجع اختيار الموضوع من الناحية الذاتية إلى الرغبة في التعمق في دراسة نظام الإدارة المحلية باعتباره من أهم محاور القانون الإداري، ومحاولة الإسهام في تحليل إشكالاته العملية.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان الإطار المفاهيمي والقانوني للامركزية الإدارية في الجزائر، وتحديد المركز القانوني للوالي وصلاحياته في ظل قانون الولاية، ثم تحليل مدى مساهمة هذا الدور في تفعيل اللامركزية الإدارية على مستوى التطبيق العملي، مع محاولة تقييم أثره بين دعم استقلال الجماعات المحلية أو تكريس هيمنة السلطة المركزية، وصولاً إلى اقتراح بعض التوصيات التي قد تسهم في تعزيز فعالية اللامركزية الإدارية.

حظي موضوع اللامركزية الإدارية ومكانة الوالي في التنظيم الإداري الجزائري باهتمام عدد من الباحثين في الفقه الإداري، حيث تناولت عدة دراسات مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، ومدى فعالية اللامركزية في ظل التشريعات الحديثة.

فقد تناولت دراسة بوقلمونة صبرينة الموسومة بـ المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري تحليل الطبيعة القانونية لمنصب الوالي، وخلصت إلى أن ازدواجية صفته بين ممثل الدولة والهيئة التنفيذية للولاية تؤثر في توازن السلطة داخل الجماعة الإقليمية. كما ركزت على مظاهر السلطة الرئاسية التي يخضع لها الوالي وأثرها على الاستقلال المحلي.

كما عالجت دراسة اسعادي منير وعبد الكريم هشام موضوع إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 07-12، وأبرزت الطابع المختلط للنظام الإداري الجزائري، معتبرة أن النموذج المعتمد يجمع بين الاعتراف القانوني بالاستقلال المحلي واستمرار حضور السلطة المركزية من خلال ممثلها في الإقليم.

وفي السياق ذاته، ناقشت دراسة بوعلام الله يوسف واقع تطبيق اللامركزية الإدارية في ظل التدبير التشاركي، حيث خلصت إلى أن فعالية اللامركزية تبقى رهينة بعوامل مالية وتنظيمية، خاصة ما يتعلق بمدى تحكم الجماعات المحلية في مواردها.

كما تناولت بعض الدراسات المقارنة، سواء في الفقه المصري أو الفرنسي، إشكالية التوازن بين الرقابة الإدارية وضمان الاستقلال المحلي، مؤكدة أن نجاح اللامركزية يرتبط بوضوح حدود الرقابة وعدم تحولها إلى وسيلة للتوجيه السياسي.

ورغم أهمية هذه الدراسات، إلا أن أغلبها تناول إما المركز القانوني للوالي بصورة نظرية، أو ركز على اللامركزية بصفة عامة، دون الربط التحليلي الدقيق بين النصوص القانونية والتطبيق العملي في مجال تفعيل اللامركزية على مستوى الولاية. ومن ثم تأتي هذه الدراسة لمحاولة سد هذا الفراغ من خلال تحليل أثر دور الوالي بين النص والتطبيق في إطار مقارنة توازنية.

وقد اعترضت الباحث بعض الصعوبات أثناء إنجاز هذه الدراسة، لعل من أبرزها تداخل المفاهيم بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وتشعب النصوص القانونية المنظمة لصلاحيات الوالي، إضافة إلى صعوبة الوقوف على بعض المعطيات التطبيقية الدقيقة التي تعكس واقع الممارسة الإدارية.

وانطلاقاً مما سبق تثار الإشكالية الرئيسة الآتية: إلى أي مدى يساهم دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية في الجزائر بين ما تقرره النصوص القانونية وما يفرضه التطبيق العملي؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية، من بينها:

ما هو الإطار المفاهيمي والقانوني للامركزية الإدارية في الجزائر؟

ما طبيعة المركز القانوني للوالي وصلاحياته؟

وهل تعكس الممارسة العملية دوراً داعماً لاستقلال الجماعات المحلية أم أنها تكرر تبعية هذه الأخيرة للسلطة المركزية؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم الاعتماد أساساً على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال عرض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للامركزية الإدارية وتحليلها، مع الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض المواضع لإبراز خصوصية التنظيم الإداري الجزائري، إضافة إلى توظيف المنهج النقدي عند تقييم أثر دور الوالي في الواقع العملي.

ولمعالجة موضوع الدراسة تم تقسيم البحث إلى فصلين، خصص الفصل الأول للإطار المفاهيمي والقانوني لدور الوالي في ظل اللامركزية الإدارية، بينما تناول الفصل الثاني أثر دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية بين النص والتطبيق، وذلك بهدف الإحاطة بالموضوع من جانبيه النظري والعملي بصورة متكاملة.

# الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والقانوني لدور الوالي في ظل اللامركزية  
الإدارية

## تمهيد

يقتضي تناول موضوع دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية الوقوف أولاً على الإطار المفاهيمي والقانوني الذي يحكم نظام اللامركزية في الجزائر، باعتباره الأساس الذي تتحدد في ضوئه طبيعة الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية وحدود تدخل السلطة المركزية في شؤونها. فلا يمكن تقييم أثر دور الوالي أو تحديد مدى مساهمته في تجسيد اللامركزية دون استيعاب المفاهيم النظرية المرتبطة بهذا النظام، والتميز بينه وبين غيره من أساليب التنظيم الإداري، خاصة نظام عدم التركيز الإداري.

كما أن تحديد المركز القانوني للوالي يظل مرتبطاً بالبنية العامة للتنظيم الإداري للدولة، وما إذا كان يقوم على توزيع حقيقي للاختصاصات أم على مجرد تفويض إداري داخل إطار مركزي موسع. ومن ثم فإن هذا الفصل يهدف إلى ضبط المفاهيم الأساسية للامركزية الإدارية، وبيان أسسها القانونية في الجزائر، ثم تحديد الوضع القانوني للوالي وصلاحياته في ظل قانون الولاية، تمهيداً لتحليل أثر هذا الدور في الفصل الثاني.

وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يُخصص الأول لبيان ماهية اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، بينما يُعنى الثاني بدراسة المركز القانوني للوالي واختصاصاته. أخرى.

## المبحث الأول: اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

تقتضي دراسة دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية ضبط الإطار المفاهيمي والقانوني لهذا النظام في الجزائر، باعتباره الأساس الذي تتحدد في ضوئه طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية. وعليه يُقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، يُخصّص الأول لمفهوم اللامركزية وأسسها، والثاني لبيان تكريسها في النظام الجزائري.

### المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وأسسها

#### الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

تُعد اللامركزية الإدارية أسلوبًا من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحة تمارس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة، مع تمتعها باستقلال نسبي في التسيير. ويقصد بها تفتيت الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية وأخرى لا مركزية مستقلة عنها نسبيًا، تخضع لنظام الوصاية الإدارية وليس للسلطة الرئاسية المباشرة<sup>1</sup>.

ويُستفاد من هذا التعريف أن اللامركزية لا تعني الانفصال عن الدولة، وإنما تقوم على مبدأ الاستقلال المقيد برقابة مشروعية، بما يضمن احترام وحدة الدولة مع تمكين الهيئات المحلية من تسيير شؤونها بكفاءة. وقد أكد الفقه الإداري أن جوهر اللامركزية يتمثل في استقلال الجهة المحلية في اتخاذ القرار، بحيث لا تتحقق اللامركزية إذا كانت الهيئة المحلية مجرد منفذ لتعليمات السلطة المركزية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> سماح فارة، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 31.

<sup>2</sup> اسعادي منير وعبد الكريم هشام، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 12-07 الخاص بالولاية

بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 8.

وقد عرّف الفقه الفرنسي اللامركزية بأنها أسلوب لتنظيم الإدارة يقوم على نقل اختصاصات معينة من الدولة إلى أشخاص معنوية عامة مستقلة، مع بقاء الدولة محتفظة برقابة مشروعية، وهو ما أبرزه Georges Vedel في تحليله لبنية التنظيم الإداري في الدولة الموحدة<sup>1</sup>

وعليه، فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يشكلان الركيزة الأساسية التي تميز اللامركزية عن غيرها من صور التنظيم الإداري.

### الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري

يكتسي التمييز بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري أهمية خاصة في دراسة التنظيم الإداري الجزائري، إذ يقوم عدم التركيز على توزيع الاختصاص داخل نفس الشخص المعنوي، أي الدولة، بين الإدارة المركزية وأعوانها في الأقاليم، مع خضوع هؤلاء للسلطة الرئاسية الكاملة، بحيث يكونون ملزمين بتنفيذ التعليمات ويخضعون للتأديب والعزل.<sup>2</sup>

أما في نظام اللامركزية، فإن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ولا تخضع لسلطة رئاسية، وإنما لرقابة وصائية تقتصر على فحص مشروعية الأعمال دون الحلول محلها في اتخاذ القرار. وقد أشار الفقه إلى أن مجرد اتخاذ القرار على المستوى المحلي لا يكفي لقيام اللامركزية، بل يجب أن تكون الجهة المتخذة للقرار مستقلة فعلياً في حدود القانون.<sup>3</sup>

ويظهر هذا التمييز بوضوح في التنظيم الإداري الجزائري الذي يجمع بين المركزية في الشؤون الوطنية والقطاعية، واللامركزية في إدارة الشؤون المحلية عبر الولاية والبلدية<sup>4</sup>، الأمر الذي يجعل دراسة دور الوالي مرتبطة بإشكالية التداخل بين هذين النظامين.

<sup>1</sup> Georges Vedel, Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 457

<sup>2</sup> اسعادي منير وعبد الكريم هشام، المرجع السابق، ص 10

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 8.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 1

## الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية وأسسها القانونية

تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين رئيسيتين: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية. وتتمثل اللامركزية الإقليمية في منح الشخصية المعنوية لأجزاء محددة من إقليم الدولة، كالوحدات المحلية، بحيث تمارس اختصاصاتها في نطاق جغرافي معين<sup>1</sup>. أما اللامركزية المرفقية فتقوم على منح الاستقلال لمرفق عام معين لإدارة نشاط محدد.

وفي الجزائر، تتجسد اللامركزية الإقليمية في الولاية والبلدية باعتبارهما جماعتين إقليميتين تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتديران شؤون المواطنين المحليين عبر مجالس منتخبة<sup>2</sup>. ويؤدي هذا التنظيم إلى تمكين السكان من المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية، وتخفيف العبء عن الإدارة المركزية، وتحقيق قدر من الفعالية في تقديم الخدمات العمومية.

غير أن فعالية هذا النظام تبقى رهينة بمدى وضوح توزيع الاختصاصات، وطبيعة الرقابة الممارسة على الهيئات اللامركزية، وهو ما يمهد لدراسة المركز القانوني للوالي باعتباره حلقة وصل بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

## المطلب الثاني: تكريس اللامركزية الإدارية في الجزائر

### الفرع الأول: الأساس الدستوري للامركزية الإدارية

لم يكن تبني الجزائر لنظام اللامركزية الإدارية وليد اجتهاد تنظيمي عابر، بل جاء نتيجة خيار دستوري واضح كرسه المؤسس الدستوري باعتباره أحد المبادئ المنظمة لبنية الدولة. فقد نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية على أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>3</sup>، وهو ما يدل على أن اللامركزية في

<sup>1</sup> سماح فارة، المرجع السابق، ص 31.

<sup>2</sup> اسعادي منير وعبد الكريم هشام، المرجع السابق، ص 1

<sup>3</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق.

الجزائر ليست مجرد تنظيم إداري قابل للتعديل البسيط، بل مبدأ دستوري مؤسس للبناء الإداري للدولة.

ويُفهم من هذا النص أن الاعتراف الدستوري بالجماعات المحلية يترتب عنه التزام الدولة بضمان وجودها واستمراريتها، إذ لا يمكن إلغاؤها أو المساس بجوهر استقلالها إلا بتعديل دستوري. ويرى مسعود شيهوب أن إدراج اللامركزية ضمن النصوص الدستورية يمنحها حصانة قانونية خاصة، ويجعلها من المبادئ الموجهة للتشريع والتنظيم.<sup>1</sup>

كما أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية يُعد عنصراً جوهرياً في قيام اللامركزية، لأنه يمنحها ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية تمكّنها من إبرام العقود والتقاضي وتسيير شؤونها الإدارية بصورة مستقلة<sup>2</sup>. ويؤكد عمار عوابدي أن الاستقلال المالي، المقرر دستورياً، يشكل الضمانة الأساسية لممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها دون خضوع مباشر لإدارة الدولة المركزية<sup>3</sup>.

ويتربط على هذا التكريس الدستوري نتيجتان أساسيتان:

أولاهما: أن وجود الجماعات المحلية أصبح ضماناً قانونية ملزمة، مما يمنع المشرع من إفراغها من مضمونها أو تحويلها إلى مجرد مصالح إدارية تابعة للسلطة المركزية.

وثانيتهما: أن المشرع عند تنظيمه لاختصاصات الجماعات المحلية ملزم باحترام جوهر استقلالها، بحيث لا يجوز له التوسع في فرض القيود والرقابة بما يؤدي إلى تقويض المبدأ الدستوري ذاته<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 121.

<sup>2</sup> الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 405.

<sup>3</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 218.

<sup>4</sup> بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 210.

وقد بينت الدراسات المتخصصة في نظام الولاية أن التنظيم الإداري الجزائري يقوم على توزيع وظيفي للاختصاصات، حيث تحتفظ الدولة بالشؤون الوطنية والسيادية، بينما تمارس الجماعات المحلية اختصاصات مرتبطة بالحاجات اليومية للمواطنين<sup>1</sup>. وهذا التوزيع يعكس تصوراً توازنياً للامركزية، يهدف إلى تحقيق الانسجام بين وحدة الدولة ومتطلبات الإدارة المحلية.

غير أن هذا التكريس الدستوري لا يعني استقلالاً مطلقاً للجماعات المحلية، إذ يظل نشاطها خاضعاً لرقابة الدولة حفاظاً على وحدة النظام القانوني وضمان احترام الشرعية. ويرى أحمد محيو أن الرقابة في الدولة الموحدة تُعد عنصراً ملازماً للامركزية، شريطة أن تبقى في حدود المشروعية دون المساس بحرية القرار المحلي<sup>2</sup>.

وعليه، فإن الأساس الدستوري للامركزية في الجزائر يعكس نموذجاً توازنياً يقوم على الاعتراف بالاستقلال المحلي في إطار وحدة الدولة، وهو ما يجعل دراسة التنظيم التشريعي والتنفيذي لهذا المبدأ أمراً ضرورياً لفهم مدى فعاليته في الواقع الإداري.

### الفرع الثاني: الأساس التشريعي والتنظيمي للامركزية (قانون الولاية وقانون البلدية)

إذا كان الدستور قد أقر مبدأ اللامركزية باعتباره أحد أسس التنظيم الإداري للدولة، فإن تجسيده الفعلي لا يتحقق إلا من خلال القوانين العضوية والتنظيمية التي تحدد الإطار القانوني لممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها<sup>3</sup>. ويُعد كل من قانون الولاية رقم 07-12 وقانون البلدية رقم 10-11 الركيزتين الأساسيتين في تنظيم اللامركزية الإدارية في الجزائر.

<sup>1</sup> اسعادي منير، هشام عبد الكريم، المرجع السابق، ص 4.

<sup>2</sup> محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 292.

<sup>3</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

فقد نص قانون الولاية 07-12 على أن الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتسير شؤونها بواسطة مجلس شعبي ولأئي منتخب وهيئة تنفيذية يرأسها الوالي<sup>1</sup>. ويُفهم من هذا النص أن المشرع سعى إلى تكريس مقومات اللامركزية التقليدية، والمتمثلة في: الشخصية المعنوية، الاستقلال المالي، وجود هيئة منتخبة، واختصاصات محلية محددة.

كما أن قانون البلدية 10-11 جاء ليؤكد نفس التوجه، حيث اعتبر البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية، ومنحها اختصاصات واسعة في مجالات التهيئة العمرانية، الصحة، النظافة، التعليم، والمرافق ذات الطابع المحلي<sup>2</sup>. ويرى عبد الرزاق شيخي أن هذا التوسيع في الاختصاصات يعكس إرادة تشريعية لتقريب الإدارة من المواطن وتعزيز الديمقراطية المحلية<sup>3</sup>.

غير أن الدراسات المتعلقة بإدارة الولاية بينت أن النظام الجزائري لم يذهب إلى تبني نموذج لامركزي خالص، بل اعتمد صيغة مزدوجة تجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري<sup>4</sup>. فبينما تمارس المجالس المنتخبة اختصاصاتها في الإطار المحلي، يبقى الوالي ممثلاً للدولة ومشرفاً على تنفيذ السياسات الوطنية، ويخضع للسلطة الرئاسية للسلطة التنفيذية المركزية.

ويُعد هذا التنظيم انعكاساً لرغبة المشرع في تحقيق نوع من التوازن بين استقلال الجماعات المحلية وضمان وحدة الدولة، إذ لا يمكن في دولة موحدة ذات نظام إداري مركزي تقليدي أن يُترك المجال المحلي دون رقابة أو إشراف. وقد أشار عمار عوابدي إلى أن الدولة الموحدة تلجأ

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup> قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.

<sup>3</sup> شيخي عبد الرزاق، القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 183.

<sup>4</sup> اسعادي منير، هشام عبد الكريم، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 07-12 الخاص بالولاية بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 5.

غالبًا إلى هذا النموذج التوازني الذي يوفق بين متطلبات الاستقلال المحلي ومقتضيات الانسجام الوطني<sup>1</sup>.

كما أن توزيع الاختصاصات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي يُبرز الطبيعة المركبة للنظام. فالمجلس يختص بالمداوولات المتعلقة بالتنمية المحلية والمصادقة على الميزانية وبرامج الاستثمار، في حين يتولى الوالي تنفيذ هذه المداوولات والسهر على احترام القوانين والتنظيمات<sup>2</sup>. ويؤكد مسعود شيهوب أن هذا الفصل بين سلطة المداولة وسلطة التنفيذ يُعد من الخصائص المميزة للنظام المختلط، غير أنه قد يؤدي إلى اختلال في التوازن إذا كانت أدوات التنفيذ متركزة بالكامل في يد ممثل الدولة<sup>3</sup>.

وتتجلى أهمية هذا الإشكال خاصة في المجال المالي، حيث يتولى الوالي تنفيذ الميزانية التي يصادق عليها المجلس، مما يمنحه تأثيرًا عمليًا في ترتيب الأولويات. كما أن خضوع بعض المداوولات لرقابة المصادقة أو الإلغاء يعكس استمرار دور السلطة المركزية في ضبط العمل المحلي<sup>4</sup>.

ومن ثم، يمكن القول إن الأساس التشريعي للامركزية في الجزائر يقوم على بنية قانونية واضحة تُكرّس مقومات الاستقلال المحلي، غير أن هذا الاستقلال يظل مقيدًا بإطار تنظيمي يُعطي لممثل الدولة دورًا محوريًا في التنفيذ والرقابة، الأمر الذي يجعل اللامركزية الجزائرية أقرب إلى نموذج توازني منه إلى استقلال محلي كامل.

### الفرع الثالث: مظاهر تجسيد اللامركزية في الواقع الإداري

<sup>1</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 241.

<sup>2</sup> قانون رقم 07-12، المرجع السابق.

<sup>3</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 154.

<sup>4</sup> شداوي محسن، بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 72.

لا يقتصر تجسيد اللامركزية في الجزائر على الاعتراف الدستوري بها، بل يتجسد أساساً من خلال منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتمكينها من ممارسة اختصاصات تمس مباشرة المصالح المحلية للسكان<sup>1</sup>. ويُعد هذا الاعتراف خطوة أساسية في تكريس مبدأ الإدارة المحلية القائمة على توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والإقليم.

ومن أبرز مظاهر هذا التجسيد تمكين المجالس المنتخبة من إعداد برامج التنمية المحلية والمشاركة في تنفيذ مخططات الدولة على المستوى الإقليمي، وهو ما يعكس توجهًا نحو إشراك الفاعلين المحليين في تحديد أولويات التنمية. وقد أكد الفقه الإداري أن منح الجماعات المحلية سلطة إعداد البرامج التنموية يُعد من أهم مظاهر الاستقلال الإداري، لأنه يُمكنها من ترجمة احتياجات السكان إلى قرارات تنظيمية ومالية<sup>2</sup>.

كما تتجلى اللامركزية في إسناد مهمة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع المحلي إلى الجماعات المحلية، سواء تعلق الأمر بالمرافق الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية. ويرى عمار بوضياف أن تسيير المرافق العمومية المحلية يُعد المؤشر العملي لمدى فعالية اللامركزية، لأنه يُبرز قدرة الجماعة المحلية على إدارة شؤونها دون تدخل مباشر من السلطة المركزية<sup>3</sup>.

غير أن هذا التجسيد يظل نسبيًا من الناحية التطبيقية، إذ ترتبط فعاليته بطبيعة العلاقة القائمة بين المجلس المنتخب والوالي. فالمجلس الشعبي الولائي، وإن كان يتمتع بسلطة المداولة واتخاذ القرار، إلا أن تنفيذ قراراته يبقى مرتبطًا بالجهاز التنفيذي الذي يرأسه الوالي<sup>4</sup>. وهذا الوضع يؤدي إلى تداخل عملي بين الاستقلال النظري للمجلس والسلطة التنفيذية الفعلية لممثل الدولة.

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق؛ قانون رقم 07-12، المرجع السابق.

<sup>2</sup> الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 418.

<sup>3</sup> بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 225.

<sup>4</sup> قانون رقم 07-12، المرجع السابق.

وتظهر حدود التجسيد الفعلي للامركزية بصورة أوضح في المجال المالي، حيث تعتمد الجماعات المحلية بدرجة كبيرة على التحويلات المالية المركزية. وقد أشار عبد المجيد زعلاني إلى أن ضعف الموارد الذاتية يُضعف الاستقلال الفعلي للجماعات المحلية ويُبقّيها في حالة تبعية مالية غير مباشرة للدولة<sup>1</sup>. كما يؤكد مسعود شيهوب أن الاستقلال المالي يُعد الركيزة الأساسية للامركزية، وأي قصور فيه ينعكس مباشرة على الاستقلال الإداري<sup>2</sup>.

إلى جانب ذلك، فإن الرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي على أعمال المجالس المنتخبة تمثل أحد أهم مظاهر التوازن بين المركز والإقليم. غير أن بعض الدراسات ترى أن اتساع نطاق هذه الرقابة أو غموض حدودها قد يؤدي إلى تقليص هامش المبادرة المحلية<sup>3</sup>، خاصة في المجالات ذات الطابع المالي أو التنظيمي.

ومن ثم، يتضح أن تجسيد اللامركزية في الجزائر يتسم بازدواجية واضحة: فمن جهة، هناك اعتراف دستوري وتشريعي باستقلال الجماعات المحلية ومنحها اختصاصات واسعة في التنمية وتسيير المرافق؛ ومن جهة أخرى، هناك حضور قوي لممثل الدولة في ممارسة السلطة التنفيذية والرقابة، بما يجعل اللامركزية أقرب إلى نموذج توازني بين الاستقلال والوحدة الوطنية منه إلى استقلال محلي كامل.

وهذا الواقع الإداري يبرز أهمية دراسة المركز القانوني للوالي بوصفه الفاعل المحوري في معادلة التوازن بين مقتضيات اللامركزية ومتطلبات وحدة الدولة، وهو ما يمهد للانتقال إلى المبحث الموالي لتحليل طبيعة هذا المركز وأثره في تفعيل اللامركزية الإدارية.

<sup>1</sup> زعلاني عبد المجيد، قانون الجماعات المحلية في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 149.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 168.

<sup>3</sup> شداوي محسن، بوعمران عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، مجلة

أكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، 2020، ص 77.

## المبحث الثاني: المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري

يُعد تحديد المركز القانوني للوالي أمراً ضرورياً لفهم موقعه داخل التنظيم الإداري وعلاقته بكل من السلطة المركزية والجماعات المحلية. لذلك يُقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأول تعيين الوالي ووضعه القانوني، بينما يخصص الثاني لبيان اختصاصاته في ظل قانون الولاية.

### المطلب الأول: تعيين الوالي ووضعه القانون

#### تمهيد

يتوقف تحديد طبيعة دور الوالي في التنظيم الإداري الجزائري على كيفية تعيينه والمركز القانوني الذي يشغله داخل البنية الإدارية للدولة. فطريقة التعيين تكشف عن مدى ارتباطه بالسلطة المركزية، كما أن تحديد وضعه القانوني يسمح ببيان ما إذا كان يُجسد نظام عدم التركيز الإداري أم أنه يمثل امتداداً حقيقياً للامركزية الإدارية.

### الفرع الأول: تعيين الوالي وإنهاء مهامه

نظم قانون الولاية رقم 07-12 طريقة تعيين الوالي، حيث نص صراحة على أنه يُعيّن بمرسوم رئاسي، ويُنهى تكليفه بالطريقة نفسها<sup>1</sup>. ويُفهم من هذا التنظيم أن الوالي لا يستمد شرعيته

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

## الفصل الاول: الإطار المفاهيمي والقانوني لدور الوالي في ظل اللامركزية الإدارية

من الإرادة المحلية أو الانتخاب الشعبي، وإنما من السلطة التنفيذية المركزية، وهو ما يعكس ارتباطه العضوي برأس السلطة التنفيذية ويكرّس الطابع المركزي لمنصبه.

ويترتب على هذا النمط من التعيين أن الوالي يُعد ممثلاً مباشراً للدولة في الإقليم، يمارس اختصاصاته باسمها وتحت إشرافها، لا باسم الجماعة المحلية. ويرى الفقه الإداري أن أعوان الدولة في الإقليم الذين يُعيّنون من قبل السلطة المركزية ويخضعون لسلطانها الرئاسية يُجسّدون نظام عدم التركيز الإداري، لأنهم يباشرون اختصاصاتهم في إطار التبعية التنظيمية للدولة<sup>1</sup>. فعدم التركيز، بخلاف اللامركزية، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية داخل الجهاز المركزي نفسه دون منح استقلال حقيقي للهيئات الإقليمية.

ويؤكد عمار عوابدي أن السلطة الرئاسية التي تمارسها الحكومة المركزية على ممثليها في الإقليم، ومن بينهم الوالي، تُعد ضماناً أساسية لوحدة الدولة وحسن سير المرافق العامة، لأنها تسمح بتوحيد التوجهات الإدارية وضبط تنفيذ السياسات الوطنية<sup>2</sup>. كما يرى مسعود شيهوب أن خضوع ممثل الدولة للسلطة الرئاسية يضمن انسجام القرارات الإدارية على المستوى الوطني، ويحول دون تضارب السياسات بين الأقاليم<sup>3</sup>.

ويتعزز هذا الطابع المركزي من خلال قابلية الوالي للعزل أو النقل أو الإعفاء بقرار إداري صادر عن السلطة المركزية، دون ارتباط ذلك بعهدة محددة زمنياً كالتي يتمتع بها أعضاء المجالس المنتخبة<sup>4</sup>. فالمجلس الشعبي الولائي يستمد شرعيته من الانتخاب ويتمتع بضمانة العهد الانتخابية، في حين يظل الوالي خاضعاً لإرادة السلطة التي عينته، وهو ما يعكس خضوعه الكامل لمبدأ التبعية الرئاسية.

<sup>1</sup> الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 398.

<sup>2</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 229.

<sup>3</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 142.

<sup>4</sup> شيخي عبد الرزاق، القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 187.

كما أن غياب أي آلية محلية في تعيين الوالي أو إنهاء مهامه يؤكد أنه لا يُعد مسؤولاً سياسياً أمام المجلس المنتخب، بل أمام السلطة التنفيذية المركزية. وقد أشار بعض الفقه المقارن إلى أن هذا النموذج يعكس تصور الدولة الموحدة التي تحتفظ بآلية تمثيل مباشر لها في الإقليم حفاظاً على وحدة القرار الإداري<sup>1</sup>.

ومن ثم، فإن طريقة تعيين الوالي وإنهاء مهامه تكشف بوضوح عن الطبيعة المركزية لمنصبه، وتؤكد أنه في الأصل عون للدولة قبل أن يكون فاعلاً داخل الجماعة الإقليمية. وهذا الطابع سيؤثر لاحقاً في تقييم دوره في تفعيل اللامركزية، خاصة عند تحليل مدى استقلال قراره التنفيذي داخل الولاية.

### الفرع الثاني: الوضع القانوني والطبيعة المزدوجة لمنصب الوالي

رغم الطابع المركزي لمنصب الوالي، فإن قانون الولاية منحه كذلك صفة الهيئة التنفيذية للولاية، حيث يتولى تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، ويمثل الولاية في الحياة المدنية والإدارية<sup>2</sup>. وهذا الوضع يضعه في موقع مركب يجمع بين تمثيل الدولة وتنفيذ قرارات هيئة منتخبة.

وقد أشارت الدراسات المتعلقة بإدارة الولاية إلى أن النظام الإداري الجزائري يقوم على الجمع بين المركزية واللامركزية، حيث تحتفظ الدولة بسلطات رقابية وتنفيذية واسعة عبر الوالي، في حين تمارس المجالس المنتخبة اختصاصاتها في إطار محدد<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Rivero Jean, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 1998, p. 376.

<sup>2</sup> قانون رقم 07-12، المرجع السابق

<sup>3</sup> اسعادي منير وعبد الكريم هشام، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 07-12 الخاص بالولاية

بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 1

كما ترى بعض المذكرات الجامعية أن هذا الجمع بين الصفتين يُنشئ ازدواجية في المركز القانوني للوالي، تجعله حلقة وصل بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، غير أن ميزان السلطة يميل غالبًا لصالح دوره كممثل للدولة<sup>1</sup>.

ويؤكد مسعود شيهوب أن معيار التفرقة بين اللامركزية وعدم التركيز يكمن في مدى الاستقلال الحقيقي في اتخاذ القرار، فإذا كان العون المحلي خاضعًا للسلطة الرئاسية، فإن الأمر يتعلق بعدم التركيز الإداري<sup>2</sup>. وبالرجوع إلى وضع الوالي، يتضح أنه يخضع فعليًا للسلطة الرئاسية، مما يجعله أقرب إلى عدم التركيز منه إلى اللامركزية من حيث الأصل، رغم ممارسته لوظائف تنفيذية محلية.

وعليه، يمكن القول إن الطبيعة القانونية للوالي تتسم بازدواجية واضحة:

فهو من جهة ممثل للدولة وخاضع للسلطة الرئاسية،

ومن جهة أخرى هيئة تنفيذية للولاية في إطار اللامركزية.

وهذه الازدواجية ستكون لها انعكاسات مباشرة على تقييم أثر دوره في تفعيل اللامركزية الإدارية في الفصل الثاني.

## المطلب الثاني: اختصاصات الوالي في ظل قانون الولاية

### تمهيد

<sup>1</sup> بوقلمونة صبرينة، المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، سنة 2016، ص 45.

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 132.

إذا كان تعيين الوالي وطبيعته القانونية يكشفان عن موقعه داخل التنظيم الإداري، فإن تحديد اختصاصاته يسمح بفهم مدى اتساع سلطاته وتأثيرها في عمل الجماعات المحلية. لذلك يقتضي الأمر بيان اختصاصاته بصفته ممثلاً للدولة، ثم اختصاصاته بصفته هيئة تنفيذية للولاية.

### الفرع الأول: اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للدولة

يُعد الوالي، بموجب أحكام قانون الولاية رقم 07-12، ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، ويتولى بهذه الصفة تنفيذ القوانين والتنظيمات، والسهر على تطبيق السياسات الحكومية، وضمان احترام النظام العام<sup>1</sup>. ويعكس هذا النص الطبيعة المزدوجة للوظيفة الإدارية في النظام الجزائري، حيث يجتمع في شخص الوالي تمثيل الدولة وممارسة السلطة التنفيذية في الإقليم.

إن صفة تمثيل الدولة تعني أن الوالي لا يتصرف باسم الجماعة المحلية، وإنما باسم الدولة وبالنيابة عنها، وهو ما يجعله حلقة وصل بين السلطة المركزية والإدارة المحلية. ويرى مسعود شيهوب أن تمثيل الدولة في الإقليم يُعد من أهم مظاهر عدم التركيز الإداري، لأن ممثل الدولة يمارس اختصاصاته في إطار تبعية تنظيمية كاملة للسلطة المركزية<sup>2</sup>.

ويترتب على هذه الصفة أن يمارس الوالي سلطات إدارية واسعة تشمل التنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة، كمديريات التربية والصحة والأشغال العمومية وغيرها، بما يضمن انسجام العمل الإداري على المستوى الإقليمي. ويؤكد عمار عوابدي أن هذا الدور التنسيقي يُعد عنصراً أساسياً في ضمان وحدة القرار الإداري ومنع تضارب السياسات القطاعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 150.

<sup>3</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 252.

كما يتولى الوالي متابعة تنفيذ البرامج الوطنية والمخططات التنموية التي تضعها الحكومة، وهو ما يعكس امتداد السياسة العامة للدولة إلى المستوى المحلي. ويرى عبد القادر عدو أن هذا الامتداد يُجسد مفهوم الدولة الموحدة التي تبقى صاحبة الاختصاص الأصيل في رسم السياسات العامة، في حين يُنَاط بممثلها في الإقليم تنفيذها ومراقبة تطبيقها<sup>1</sup>.

ومن أبرز مظاهر تمثيل الدولة أيضًا اختصاص الوالي باتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام، سواء تعلق الأمر بالأمن أو السكينة أو الصحة العامة، في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها. وقد أشار الطماوي إلى أن حماية النظام العام تُعد من الوظائف الجوهرية للدولة، ولا يمكن تفويضها بصورة كاملة إلى هيئات لامركزية مستقلة<sup>2</sup>، مما يبرر احتفاظ ممثل الدولة بهذه الصلاحيات.

كما أن خضوع الوالي للسلطة الرئاسية يتجلى في التزامه بتنفيذ تعليمات الحكومة المركزية، وإمكانية مساءلته أو إعفائه من مهامه في حال الإخلال بواجباته الوظيفية<sup>3</sup>. ويُبرز هذا الخضوع استمرار الطابع المركزي لمنصبه، رغم ممارسته لاختصاصاته داخل الجماعة الإقليمية.

وقد أشارت بوقلمونة صبرينة إلى أن تمثيل الوالي للدولة يمنحه سلطة رقابية على الهيئات المحلية، خاصة في مجال التأكد من مطابقة مداولاتها للقانون قبل تنفيذها<sup>4</sup>، وهو ما يعزز دوره كضامن لمبدأ الشرعية على المستوى المحلي. فهذه الرقابة، وإن كانت من حيث الأصل رقابة مشروعية، إلا أنها تضع ممثل الدولة في موقع مؤثر داخل البناء الإداري المحلي.

<sup>1</sup> عدو عبد القادر، مبادئ القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 240.

<sup>2</sup> الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 410.

<sup>3</sup> شيخي عبد الرزاق، القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 191.

<sup>4</sup> بوقلمونة صبرينة، المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 58.

وعليه، فإن اختصاصات الوالي بصفته ممثلًا للدولة تُكرّس بوضوح انتماءه إلى منطق عدم التركيز الإداري، وتؤكد أن حضوره في الإقليم ليس تعبيرًا عن استقلال محلي، بل امتدادًا للسلطة التنفيذية المركزية، وهو ما سيؤثر لاحقًا في تقييم مدى إسهامه في تفعيل اللامركزية الإدارية.

### الفرع الثاني: اختصاصات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية

إلى جانب صفته كممثل للدولة، يمنح قانون الولاية رقم 07-12 للوالي صفة الهيئة التنفيذية للولاية، حيث يتولى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وإعداد مشروع ميزانية الولاية، والسهر على تنفيذ برامج التنمية المحلية<sup>1</sup>. ويعكس هذا التنظيم رغبة المشرع في إسناد الوظيفة التنفيذية إلى سلطة واحدة داخل الجماعة الإقليمية، بما يضمن وحدة القرار الإداري وسرعة تنفيذه.

ويُعد تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي من أبرز مظاهر هذه الصفة، إذ لا تكتسب قرارات المجلس قوتها التنفيذية إلا بعد تدخل الوالي لتجسيدها عمليًا عبر الجهاز الإداري التابع له. ويرى مسعود شيهوب أن الفصل بين سلطة المداولة وسلطة التنفيذ يُعد من الخصائص التقليدية للنظام الإداري المختلط، غير أن فعاليته تظل رهينة بمدى التوازن بين الجهتين<sup>2</sup>.

كما يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس للمصادقة، ثم السهر على تنفيذها بعد اعتمادها. ويؤكد عبد المجيد زعلاني أن هذه الصلاحية تمنح الوالي تأثيرًا مباشرًا في رسم السياسة المالية المحلية، خاصة في ظل محدودية الموارد الذاتية للجماعات المحلية<sup>3</sup>. فأشرفه على تنفيذ الميزانية يجعله فاعلاً محوريًا في ترتيب أولويات الإنفاق وتوزيع الاعتمادات.

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 158.

<sup>3</sup> زعلاني عبد المجيد، قانون الجماعات المحلية في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 152.

وقد بيّنت الدراسات المتعلقة بإدارة الولاية أن هذا الدور التنفيذي يمنح الوالي تأثيراً فعلياً في توجيه السياسات المحلية، لا سيما في مجالات الاستثمار وبرامج التنمية، حيث يملك سلطة متابعة تنفيذ المشاريع وتنسيق تدخلات المصالح التقنية<sup>1</sup>. ويرى عمار بوضياف أن احتكار الجهاز التنفيذي داخل الجماعة الإقليمية قد يؤدي إلى تغليب منطق الإدارة المركزية على منطق التمثيل المحلي إذا لم يُضبط بإطار توازني واضح<sup>2</sup>.

كما أن إشراف الوالي على المصالح الإدارية للولاية يجعله المسؤول الفعلي عن تسيير الجهاز الإداري المحلي، إذ يخضع له الموظفون والإطارات الإدارية التي تتولى تنفيذ القرارات المحلية. ويشير عوابدي إلى أن تركيز السلطة التنفيذية في يد ممثل الدولة يعزز الطابع الهرمي للإدارة المحلية، ويجعل المجلس المنتخب في موقع أقرب إلى سلطة تقريرية دون أدوات تنفيذ مباشرة<sup>3</sup>.

غير أن هذا الجمع بين تمثيل الدولة وتنفيذ قرارات المجلس المنتخب يثير إشكالية توازن السلطة داخل الولاية. فبينما يُفترض أن يُمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار من الاستقلال، فإن اتساع سلطات الوالي التنفيذية قد يؤدي إلى الحد من الاستقلال الفعلي للمجلس، خاصة في ظل نظام الرقابة الوصائية الذي يسمح لممثل الدولة بالتدخل في بعض المداولات قبل تنفيذها<sup>4</sup>.

وعليه، فإن اختصاصات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية تكشف عن موقع مركزي داخل البناء الإداري المحلي؛ فهو من جهة أداة لتنفيذ إرادة المجلس المنتخب، ومن جهة أخرى صاحب

<sup>1</sup> اسعادي منير، هشام عبد الكريم، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 07-12 الخاص بالولاية بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 14.

<sup>2</sup> بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 233.

<sup>3</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 259.

<sup>4</sup> شداوي محسن، بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 79.

## الفصل الاول: الإطار المفاهيمي والقانوني لدور الوالي في ظل اللامركزية الإدارية

---

سلطة تنفيذية فعلية قد تؤثر في مضمون القرار المحلي ذاته. وهذه الازدواجية تمثل أحد أهم الإشكالات التي تؤثر في تقييم مدى فعالية اللامركزية الإدارية في الجزائر.

# الفصل الثاني

اثر دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية بين النص  
والتطبيق

## المبحث الأول: دور الوالي في دعم اللامركزية الإدارية من خلال النصوص القانونية

يقتضي تقييم أثر دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية الوقوف على الصلاحيات التي خولها له المشرع في إطار النصوص القانونية، خاصة ما يتعلق بتسيير شؤون الولاية والإشراف على الجماعات المحلية. ومن ثم يُقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، يُخصص الأول لدراسة دور الوالي في تسيير شؤون الولاية، بينما يُعنى الثاني ببيان دوره في الإشراف على الجماعات المحلية.

### المطلب الأول: دور الوالي في تسيير شؤون الولاية (توسيع تحليلي)

إن قياس أثر دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية لا يقتصر على استعراض اختصاصاته كما وردت في قانون الولاية، بل يتطلب تحليلاً لطبيعة هذه الاختصاصات ومدى انسجامها مع جوهر اللامركزية القائم على الاستقلال المحلي. فالمعيار الحقيقي لا يكمن في مجرد وجود مجلس منتخب، وإنما في مدى تمكينه فعلياً من ممارسة اختصاصاته دون خضوع فعلي لهيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في الوالي.

#### الفرع أولاً: أثر احتكار الوالي للسلطة التنفيذية داخل الولاية

ينص قانون الولاية رقم 07-12 على أن الوالي يُعد الهيئة التنفيذية للولاية<sup>1</sup>، وهو ما يعني أن المجلس الشعبي الولائي، رغم كونه هيئة منتخبة تمارس سلطة المداولة، لا يملك جهازاً تنفيذياً مستقلاً عن الوالي يتولى تجسيد قراراته. ويُبرز هذا التنظيم أحد أهم ملامح النموذج الإداري الجزائري، حيث يتم الفصل بين سلطة التقرير وسلطة التنفيذ، غير أن هذه الأخيرة تتركز في يد ممثل الدولة.

ويرى مسعود شيهوب أن جوهر اللامركزية يتحقق عندما تكون الهيئة المنتخبة قادرة على تنفيذ قراراتها من خلال جهاز إداري يخضع لها فعلياً<sup>2</sup>، لأن الاستقلال الإداري لا يقتصر على اتخاذ

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 162.

القرار، بل يمتد إلى القدرة على تجسيده دون وساطة سلطة خارجية. أما إذا كان التنفيذ محتكراً من قبل ممثل السلطة المركزية، فإننا نكون أمام صورة هجينة تجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري.

كما يؤكد عمار بوضياف أن استقلال الجماعات المحلية لا يُقاس فقط بمنحها الشخصية المعنوية أو الاستقلال المالي، بل بمدى تحكمها في أدوات التنفيذ والإدارة اليومية لشؤونها<sup>1</sup>. فالمعيار الحقيقي للاستقلال يكمن في السيطرة على الجهاز الإداري، لا مجرد إصدار القرارات.

وبالرجوع إلى الواقع القانوني للولاية، نجد أن المصالح الإدارية تخضع للوالي باعتباره الرئيس التنفيذي، وهو ما يمنحه سلطة فعلية في تحديد كيفية تنفيذ مداورات المجلس، بل وحتى ترتيب أولوياتها الزمنية والمالية. ويرى عبد المجيد زعلاني أن هذه السلطة التنفيذية قد تؤدي عملياً إلى إعادة صياغة القرار المحلي من خلال آلية التنفيذ، خاصة في المجال المالي والاستثماري<sup>2</sup>.

كما أن احتكار الوظيفة التنفيذية ينعكس على مبدأ المسؤولية السياسية، إذ يصبح المجلس المنتخب مسؤولاً أمام الناخبين عن قرارات قد لا يملك السيطرة الكاملة على تنفيذها. ويشير عمار عوابدي إلى أن هذا الوضع قد يُضعف فعالية الديمقراطية المحلية إذا لم يقترن بضوابط تضمن احترام إرادة المجلس المنتخب<sup>3</sup>.

ومن ثم، فإن أثر احتكار الوالي للسلطة التنفيذية داخل الولاية يتمثل في تعزيز الطابع المركزي للنظام الإداري، رغم الاعتراف القانوني باللامركزية. فهو من جهة يضمن وحدة القرار وسرعة التنفيذ، ومن جهة أخرى قد يحد من الاستقلال الفعلي للمجلس الشعبي الولائي، خاصة في ظل غياب جهاز إداري تابع مباشرة للهيئة المنتخبة.

<sup>1</sup> بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 235.

<sup>2</sup> زعلاني عبد المجيد، قانون الجماعات المحلية في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 155.

<sup>3</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 263.

وعليه، فإن تقييم هذا الأثر يظل مرتبطاً بمدى التوازن بين سلطة التنفيذ الممنوحة للوالي وضمان عدم إفراغ مبدأ اللامركزية من محتواه العملي.

### الفرع ثانياً: سلطة الوالي في إعداد الميزانية وأثرها على الاستقلال المالي

يُعد المجال المالي أحد أهم المعايير التي يُقاس بها مدى فعالية اللامركزية الإدارية، لأن الاستقلال الإداري يظل نظرياً ما لم يقترن باستقلال مالي حقيقي. وفي هذا الإطار، منح قانون الولاية رقم 07-12 للوالي صلاحية إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضها على المجلس الشعبي الولائي للمناقشة والمصادقة، ثم السهر على تنفيذها بعد اعتمادها<sup>1</sup>. ويكشف هذا التنظيم عن مركزية الدور التنفيذي للوالي في المجال المالي، رغم الطابع التمثيلي للمجلس المنتخب.

ويرى عبد الرزاق شيخي أن الاستقلال المالي يُعد الركن الأساسي في قيام اللامركزية، إذ لا يمكن الحديث عن استقلال حقيقي للجماعات المحلية دون تمكينها من حرية التصرف في مواردها وإدارتها بصورة مستقلة<sup>2</sup>. فالميزانية ليست مجرد وثيقة مالية، بل هي أداة لتجسيد السياسات المحلية وترجمة الأولويات التنموية إلى برامج عملية.

غير أن إسناد مهمة إعداد مشروع الميزانية إلى الوالي يمنحه تأثيراً مباشراً في رسم السياسة المالية للولاية، لأن تحديد بنود الإنفاق وترتيب الأولويات يتم في المرحلة التحضيرية التي يشرف عليها الجهاز التنفيذي. ويرى مسعود شيهوب أن من يتحكم في إعداد الميزانية يملك في الواقع سلطة توجيه القرار المحلي، حتى وإن بقيت سلطة المصادقة بيد الهيئة المنتخبة<sup>3</sup>.

ويزداد أثر هذا الدور وضوحاً في ظل ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية واعتمادها بدرجة كبيرة على التحويلات المالية المركزية. فقد بيّنت دراسة بوعلام الله يوسف أن محدودية

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup> شيخي عبد الرزاق، القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 205.

<sup>3</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 170.

الموارد المحلية تجعل من السلطة التنفيذية عاملاً حاسماً في توجيه التنمية المحلية، لأن توزيع الإعانات والاعتمادات يخضع في النهاية لإشراف ممثل الدولة<sup>1</sup>. وهذا الوضع يعزز الدور المحوري للوالي في تحديد أولويات الإنفاق العمومي على مستوى الولاية.

كما يؤكد عبد المجيد زعلاني أن التبعية المالية تؤدي عملياً إلى تقليص هامش المبادرة لدى المجالس المنتخبة، إذ يصبح تنفيذ البرامج مرتبطاً بموافقة السلطة المركزية أو توجيهاتها<sup>2</sup>. ومن ثم، فإن العلاقة بين الاستقلال المالي وسلطة الوالي تبرز باعتبارها إحدى النقاط الحساسة في تقييم فعالية اللامركزية.

ومع ذلك، لا يمكن إغفال أن إشراف الوالي على إعداد وتنفيذ الميزانية قد يُبرّر من زاوية ضمان الانسجام بين السياسة المالية الوطنية والسياسات المحلية، خاصة في إطار دولة موحدة تسعى إلى تحقيق توازن تنموي بين مختلف الأقاليم. ويشير عمار عوابدي إلى أن الدولة تحتفظ عادة بآليات ضبط مالي لحماية التوازن العام ومنع سوء التسيير<sup>3</sup>.

وهنا يبرز السؤال التحليلي الجوهرى:

هل يشكل دور الوالي في إعداد الميزانية دعماً للتنسيق بين الدولة والجماعة المحلية وضماً لحسن التسيير المالي، أم أنه يمثل قيداً فعلياً على الاستقلال المالي للولاية؟

الإجابة تبدو مزدوجة؛ فإذا مورست هذه الصلاحية في إطار من الشفافية واحترام إرادة المجلس المنتخب، فإنها قد تسهم في تعزيز فعالية الإدارة المحلية وضبطها. أما إذا تحولت إلى

<sup>1</sup> بوعلام الله يوسف، واقع تطبيق اللامركزية الإدارية في ظل التدبير التشاركي، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 7، العدد 1، ص 134.

<sup>2</sup> زعلاني عبد المجيد، قانون الجماعات المحلية في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 158.

<sup>3</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 268.

أداة توجيه أحادي للقرار المالي، فإنها تؤدي عملياً إلى تكريس مركزية مالية تُضعف جوهر اللامركزية.

وعليه، فإن سلطة الوالي في المجال المالي تُعد أحد أهم مؤشرات قياس التوازن بين مقتضيات وحدة الدولة ومتطلبات الاستقلال المحلي، وتظل نقطة محورية في تقييم مدى تفعيل اللامركزية الإدارية في الجزائر.

### الفرع ثالثاً: دور الوالي في برامج التنمية المحلية بين الدعم والتوجيه

يُعد المجال التنموي من أبرز الميادين التي تتجلى فيها أهمية دور الوالي داخل الجماعة الإقليمية، إذ يتولى متابعة تنفيذ برامج التنمية المحلية، خاصة تلك الممولة من الدولة أو المدرجة ضمن المخططات الوطنية. وقد أسند قانون الولاية للوالي مهمة السهر على تنفيذ البرامج التنموية وضمان انسجامها مع التوجهات العامة للدولة<sup>1</sup>، وهو ما يضعه في موقع محوري داخل المنظومة التنموية على مستوى الإقليم.

ويرى عمار عوابدي أن تدخل ممثل الدولة في المجال التنموي قد يكون مبرراً من زاوية الحفاظ على الانسجام الوطني وتقادي التفاوت الكبير بين الولايات، خاصة في ظل دولة موحدة تعتمد سياسة تنموية مركزية<sup>2</sup>. فوجود سلطة تنسيق عليا على المستوى المحلي يسمح بضبط الأولويات وتوجيه الموارد نحو تحقيق أهداف السياسة العامة.

غير أن هذا الدور التنسيقي قد يتحول في بعض الحالات إلى سلطة توجيه فعلية للقرار المحلي. فقد أشار اسعادي منير وعبد الكريم هشام إلى أن اتساع السلطة التقديرية الممنوحة للوالي في توزيع الموارد المالية ومتابعة تنفيذ المشاريع قد يؤدي عملياً إلى تعزيز الطابع المركزي للنظام

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 272.

الإداري، على حساب المبادرة المحلية<sup>1</sup>. فحين يكون الوالي هو المتحكم في آليات التنفيذ والتمويل، تصبح سلطة المجلس المنتخب محدودة في رسم السياسة التنموية.

كما توصلت بوقلمونة صبرينة إلى أن الوالي يمتلك تأثيرًا فعليًا في ترتيب المشاريع والأولويات، خاصة في المرحلة التنفيذية التي تترجم فيها المداولات إلى إجراءات عملية<sup>2</sup>. ويبرز هذا التأثير في تحديد توقيت تنفيذ المشاريع، وتوزيع الاعتمادات، ومتابعة مدى تقدم الأشغال، وهو ما يجعله فاعلاً حاسماً في تحديد المسار التنموي للولاية.

ويُضاف إلى ذلك أن اعتماد العديد من برامج التنمية على التمويل المركزي يُعزز موقع ممثل الدولة، إذ تصبح الجماعة المحلية في حاجة إلى التنسيق الدائم مع السلطة المركزية لضمان استمرار التمويل. ويرى مسعود شيهوب أن اللامركزية تفقد جزءاً من فعاليتها عندما تبقى التنمية رهينة للقرارات المركزية، حتى وإن تمت عبر قنوات محلية<sup>3</sup>.

وفي هذا السياق، يمكن القول إن أثر دور الوالي في التنمية يتراوح بين بعيين متدخلين:

- **بعد إيجابي** يتمثل في ضمان التنسيق بين مختلف المتدخلين، وتقادي ازدواجية المشاريع أو تضاربها، وضمان احترام المعايير الوطنية في التخطيط والتنفيذ.
- **وبعد سلبي محتمل** يتمثل في إضعاف المبادرة المحلية، إذا تحولت السلطة التنفيذية إلى سلطة توجيه سياسي محلي تحدد مضمون القرار التنموي بدل الاكتفاء بتنفيذه.

<sup>1</sup> اسعادي منير، هشام عبد الكريم، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 07-12 الخاص بالولاية بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 18.

<sup>2</sup> بوقلمونة صبرينة، المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 64.

<sup>3</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 174.

وعليه، فإن دور الوالي في برامج التنمية المحلية يعكس بوضوح الطبيعة المركبة للامركزية في الجزائر؛ فهو أداة لضبط العمل التنموي وضمان انسجامه مع السياسة الوطنية، لكنه في الوقت ذاته قد يشكل عاملاً مؤثراً في تقليص استقلال القرار المحلي إذا لم تُضبط حدوده بصورة دقيقة.

### الفرع رابعاً: تحليل توازني لأثر الدور التنفيذي للوالي

عند الجمع بين العناصر السابقة المتعلقة باحتكار الوالي للسلطة التنفيذية، ودوره في إعداد الميزانية، وإشرافه على برامج التنمية المحلية، يتضح أن تقييم أثر هذا الدور يقتضي التمييز بين المستوى الشكلي والمستوى الوظيفي للامركزية.

فمن الناحية الشكلية، تعترف النصوص الدستورية والتشريعية باستقلال الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>1</sup>، وتمارس اختصاصاتها عبر مجلس منتخب يمثل إرادة السكان المحليين. ويعكس هذا التنظيم إرادة المشرع في تكريس مبدأ اللامركزية كخيار دستوري لا مجرد آلية تنظيمية.

أما من الناحية الوظيفية، فإن التنفيذ الفعلي للقرارات المحلية يتركز بيد الوالي، بصفته الهيئة التنفيذية للولاية ورئيس الجهاز الإداري، وهو ما يمنحه تأثيراً عملياً في توجيه القرار المحلي، حتى وإن بقيت سلطة المداولة بيد المجلس المنتخب<sup>2</sup>. وهنا يظهر الفرق بين الاستقلال القانوني والاستقلال الفعلي، إذ قد يتسع الفارق بين النص والممارسة.

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق؛ قانون رقم 07-12، المرجع السابق.

<sup>2</sup> قانون رقم 07-12، المرجع السابق.

ويشير بن نوار علال إلى أن الأنظمة الإدارية المختلطة تميل غالباً إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية المركزية حفاظاً على وحدة الدولة وضمان انسجام السياسات العامة<sup>1</sup>، وهو ما يظهر بوضوح في النموذج الجزائري، حيث يحتفظ ممثل الدولة بدور محوري في التنفيذ والتنسيق والرقابة.

ويرى مسعود شيهوب أن اللامركزية الحقيقية لا تتحقق بمجرد توزيع الاختصاصات، بل تتطلب توازناً فعلياً بين السلطة المنتخبة وسلطة التنفيذ، بحيث لا تتحول الأخيرة إلى أداة لتوجيه القرار المحلي<sup>2</sup>. كما يؤكد عمار بوضياف أن اتساع السلطة التقديرية للجهة المنفذة قد يؤدي إلى إعادة صياغة القرار الإداري بما يتجاوز إرادة الهيئة المداولة<sup>3</sup>.

وعليه، فإن أثر دور الوالي في تسيير شؤون الولاية ليس أثراً أحادي الاتجاه، بل هو أثر مركب ومتداخل:

- يدعم اللامركزية عندما يقتصر دوره على تنفيذ مداولات المجلس المنتخب في إطار من الحياد والالتزام بمبدأ المشروعية، ويسهم في ضمان التنسيق وحسن سير المرافق العامة.
- ويحد من اللامركزية عندما تتسع سلطته التقديرية بما يتجاوز مجرد التنفيذ، فيصبح مؤثراً في مضمون القرار المحلي ذاته، خاصة في المجالات المالية والتنموية.

ومن ثم، يمكن القول إن موقع الوالي داخل البناء الإداري للولاية يعكس معادلة دقيقة بين مقتضيات وحدة الدولة ومتطلبات الاستقلال المحلي، وأن فعالية اللامركزية في الجزائر تظل رهينة بمدى احترام هذا التوازن.

<sup>1</sup> بن نوار علال، القانون الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 305.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 176.

<sup>3</sup> بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 238.

وهذا التحليل التوازني يمهد منطقيًا للانتقال إلى دراسة دوره في الإشراف على الجماعات المحلية في المطلب الثاني، حيث تتجلى بوضوح حدود هذا التوازن من خلال آليات الرقابة الوصائية ومظاهر تدخل ممثل الدولة في العمل المحلي.

### المطلب الثاني: دور الوالي في الإشراف على الجماعات المحلية

إلى جانب دوره في تسيير شؤون الولاية، يمارس الوالي اختصاصات رقابية وإشرافية على الجماعات المحلية، خاصة البلدية، في إطار ما يُعرف بالوصاية الإدارية. ويشير هذا الدور تساؤلًا حول مدى انسجامه مع مبدأ الاستقلال المحلي، وما إذا كان يمثل ضمانًا لمشروعية العمل المحلي أم أداة لتعزيز المركزية الإدارية.

#### الفرع الأول: سلطة الوالي في الرقابة على مداوالت المجالس المحلية

تُعد الرقابة الإدارية التي يمارسها الوالي على المجالس المنتخبة من أبرز مظاهر إشرافه على الجماعات المحلية. وقد نظم قانونا الولاية والبلدية آليات هذه الرقابة، من خلال إخضاع بعض المداوالت لرقابة المشروعية، سواء عبر المصادقة أو الإلغاء أو الإحالة إلى القضاء<sup>1</sup>.

ويقرر الفقه الإداري أن الرقابة الوصائية تختلف عن السلطة الرئاسية، إذ تقتصر على مراقبة مدى مطابقة الأعمال للقانون دون الحلول محل الجهة المحلية في اتخاذ القرار<sup>2</sup>. ويؤكد مسعود شيهوب أن الوصاية الإدارية تشكل استثناءً على مبدأ الاستقلال المحلي، ولا يجوز التوسع في تفسيرها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> قانون رقم 07-12، المرجع السابق؛ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 220.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 160.

غير أن التطبيق العملي يُظهر أن اتساع صلاحيات الوالي في مجال الرقابة قد يمنحه تأثيراً فعلياً في توجيه العمل المحلي، خاصة إذا تعلق الأمر بالمشاريع ذات الأبعاد المالية أو العقارية. وقد أشارت بوقلمونة صبرينة إلى أن سلطة توقيف أو إلغاء بعض المداوولات تمنح الوالي موقعاً حاسماً في تقرير مصير القرارات المحلية<sup>1</sup>.

وعليه، فإن الرقابة التي يمارسها الوالي قد تُعد من جهة ضماناً لحماية الشرعية ووحدة الدولة، لكنها من جهة أخرى قد تحد من هامش المبادرة المحلية إذا أُسيء استخدامها.

### الفرع الثاني: سلطة الحل والتوقيف وأثرها على استقلال المجالس المنتخبة

تُعد سلطة الحل والتوقيف من أخطر مظاهر إشراف السلطة المركزية على الجماعات المحلية، لما تتطوي عليه من مساس مباشر بشرعية التمثيل الشعبي. فقد أجاز المشرع، في حالات محددة يبينها القانون، إمكانية توقيف بعض أعضاء المجالس المنتخبة أو اقتراح حل المجلس الشعبي الولائي أو البلدي عند وقوع مخالفات جسيمة أو حالات انسداد مؤسسي<sup>2</sup>. ويُعد هذا الاختصاص استثنائياً بطبيعته، لأنه يتعلق بإنهاء أو تعطيل عهدة هيئة منتخبة تستمد شرعيتها من الإرادة الشعبية.

ويرى عبد الرزاق شيخي أن حل المجالس المنتخبة يجب أن يُمارس في أضيق الحدود، باعتباره إجراءً يمس جوهر الديمقراطية المحلية، ولا يُلجأ إليه إلا عند استحالة استمرار الهيئة المنتخبة في أداء مهامها وفقاً للقانون<sup>3</sup>. فالأصل هو احترام مبدأ الانتخاب وترك المجال للهيئة المنتخبة لممارسة اختصاصاتها خلال عهدها القانونية.

<sup>1</sup> بوقلمونة صبرينة، المرجع السابق، ص 70.

<sup>2</sup> قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012، قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.

<sup>3</sup> شيخي عبد الرزاق، القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 198.

كما يشير عمار عوابدي إلى أن اتساع سلطات الحل أو التوقيف قد يُفرغ مبدأ اللامركزية من محتواه، إذا لم يكن مقيّدًا بضوابط موضوعية وإجرائية صارمة<sup>1</sup>. فاللامركزية تقوم على الاعتراف باستقلال الجماعات المحلية في إدارة شؤونها، وأي تدخل يتجاوز حدود الرقابة القانونية قد يُحوّلها إلى مجرد إطار تنظيمي تابع للسلطة المركزية.

وفي السياق نفسه، بيّن بن نوار علال أن الرقابة على الجماعات المحلية ينبغي أن تبقى رقابة قانونية تهدف إلى حماية المشروعية، لا رقابة ملائمة تُخضع القرار المحلي لتقدير السلطة المركزية<sup>2</sup>. فإذا تحولت سلطة الحل إلى وسيلة لتصحيح خيارات سياسية أو توجهات محلية لا تتسجم مع رؤية المركز، فإن ذلك يُعدّ مساسًا بجوهر الاستقلال المحلي.

ومن زاوية دستورية، فإن سلطة الحل تمثل استثناءً على مبدأ الاستقلال الانتخابي، ولا يمكن تبريرها إلا بوجود مصلحة عامة عليا تتعلق بحماية النظام القانوني أو ضمان استمرارية المرفق العام. ويؤكد الطماوي أن الأنظمة الإدارية المقارنة تشترط عادة وجود أسباب خطيرة ومحددة بدقة لتفعيل هذه السلطة، مع إخضاعها لرقابة قضائية فعالة<sup>3</sup>.

ويظهر من خلال تحليل هذه الصلاحيات أن أثر دور الوالي في الإشراف على الجماعات المحلية يتسم بازدواجية واضحة:

فهو من جهة يضمن احترام القانون ويحافظ على وحدة الدولة ويحول دون وقوع فراغ مؤسسي أو اختلال جسيم في التسيير.

<sup>1</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 276

<sup>2</sup> بن نوار علال، القانون الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 318

<sup>3</sup> الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 430

لكنه من جهة أخرى قد يؤدي عملياً إلى تقليص الاستقلال الفعلي للمجالس المنتخبة إذا استخدمت هذه الصلاحيات بصورة موسعة أو غير مبررة.

ومن ثم، فإن تقييم هذا الدور لا يمكن أن يكون مطلقاً، بل يرتبط بمدى التزام الوالي بحدود الوصاية القانونية، ومدى خضوع قرارات الحل والتوقيف لرقابة قضائية صارمة تضمن عدم الانزلاق نحو ممارسة سلطة توجيهية تتعارض مع جوهر اللامركزية.

وعليه، فإن سلطة الحل والتوقيف تمثل نقطة التقاء حساسة بين مبدأ وحدة الدولة ومبدأ الديمقراطية المحلية، وتجسد بوضوح طبيعة التوازن الدقيق الذي يقوم عليه النظام الإداري الجزائري.

## المبحث الثاني: حدود دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية (إشكالات التطبيق)

### تمهيد

إذا كانت النصوص القانونية قد منحت الوالي صلاحيات واسعة في تسيير شؤون الولاية والإشراف على الجماعات المحلية، فإن التطبيق العملي لهذه الصلاحيات يثير عدة إشكالات تتعلق بمدى تأثيرها على استقلال الهيئات المنتخبة. ومن ثم يقتضي الأمر دراسة حدود هذا الدور من خلال بيان معيقات تفعيل اللامركزية على مستوى الولاية، ثم تقييم دور الوالي بين دعم اللامركزية وتكريس المركزية.

### المطلب الأول: معيقات تفعيل اللامركزية على مستوى الولاية

الفرع الأول: هيمنة السلطة التنفيذية واتساع السلطة التقديرية للوالي

رغم الاعتراف الدستوري والتشريعي باللامركزية، إلا أن الممارسة الإدارية تكشف عن حضور قوي للسلطة التنفيذية ممثلة في الوالي، خاصة في المجالين المالي والتنظيمي. فقد بين مسعود شيهوب أن اتساع السلطة التقديرية للسلطة المركزية في مواجهة الهيئات المحلية قد يُفرغ اللامركزية من مضمونها إذا لم يكن مقيداً بضوابط قانونية واضحة<sup>1</sup>.

ويبرى محمد رفعت عبد الوهاب أن تضخم السلطة التنفيذية على المستوى المحلي يُعد من أبرز معيقات اللامركزية، إذ تتحول المجالس المنتخبة في هذه الحالة إلى هيئات شكلية لا تملك أدوات التنفيذ الفعلي، مما يُضعف مبدأ الاستقلال الإداري للجماعات المحلية<sup>2</sup>.

ويؤكد سليمان محمد الطماوي أن نجاح اللامركزية يرتبط بمدى تقليص التدخل المركزي في الشؤون المحلية، وأن تضخم السلطة التنفيذية يُحوّلها إلى مجرد تنظيم إداري شكلي<sup>3</sup>.

وفي السياق الجزائري، أشار عمار بوضياف إلى أن الجمع بين صفة ممثل الدولة ورئيس الجهاز التنفيذي المحلي يمنح الوالي موقعاً مهيماً داخل الجماعة الإقليمية<sup>4</sup>، خاصة في ظل تبعية الجهاز الإداري له مباشرة.

كما أن الدراسات التطبيقية حول إدارة الولاية أبرزت أن الدور الفعلي للوالي في ترتيب أولويات المشاريع التنموية قد يؤثر على حرية المجلس المنتخب في تحديد سياساته المحلية<sup>5</sup>.

يرى شادي محسن وبوعمران عادل أن الرقابة الوصائية في النظام القانوني الجزائري، رغم طابعها القانوني، تعاني من غموض في حدودها التطبيقية، مما يسمح باتساع غير مباشر في تدخل

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 172.

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص 367.

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 412.

<sup>4</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 230.

<sup>5</sup> اسعادي منير وعبد الكريم هشام، المرجع السابق، ص 18.

ممثل الدولة داخل الجماعات المحلية<sup>1</sup>. ويؤدي هذا الغموض إلى تداخل عملي بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، وهو ما قد يُضعف الاستقلال الفعلي للمجالس المنتخبة.

### الفرع الثاني: ضعف الاستقلال المالي للجماعات المحلية

يُعد الاستقلال المالي أحد الأركان الأساسية للامركزية، غير أن الجماعات المحلية في الجزائر تعتمد بدرجة كبيرة على التحويلات المالية من الدولة. وقد أشار عبد الرزاق شيخي إلى أن غياب موارد ذاتية كافية يجعل الاستقلال المحلي محدودًا من الناحية العملية<sup>2</sup>.

كما يرى عبد المجيد زعلاني أن ضعف الجباية المحلية يؤدي إلى تعزيز الدور التوجيهي للسلطة التنفيذية المركزية في رسم السياسة التنموية<sup>3</sup>، وهو ما ينعكس على موقع الوالي باعتباره المشرف على توزيع الموارد وتنفيذ الميزانية.

كما تشير بعض الدراسات إلى أن ضعف الديمقراطية المحلية لا يرتبط فقط بالنصوص، بل بطريقة توزيع السلطة داخل الجماعة الإقليمية، حيث يؤدي احتكار الجهاز التنفيذي للسلطة الإدارية إلى تقليص فعالية المجلس المنتخب<sup>4</sup>.

وقد بينت دراسة بوعلام الله يوسف أن محدودية الموارد المالية تُضعف قدرة المجالس المحلية على تنفيذ برامجها بشكل مستقل<sup>5</sup>، مما يجعل دور الوالي أكثر تأثيرًا في تحديد مسار التنمية المحلية.

<sup>1</sup> شداوي محسن، بوعمران عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، مجلة أكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، 2020، ص...

<sup>2</sup> عبد الرزاق شيخي، المرجع السابق، ص 205.

<sup>3</sup> عبد المجيد زعلاني، قانون الجماعات المحلية في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 144.

<sup>4</sup> Local Administration in Algeria: Foundations and Problems of 'Tachema Boumediene ' Zaoui Zoubida

Democracy، مجلة علمية، سنة 2020 ص 115.

<sup>5</sup> بوعلام الله يوسف، المرجع السابق، ص 135.

وعليه، فإن ضعف الاستقلال المالي يُعد من أبرز معوقات تفعيل اللامركزية، لأنه يُبقي الجماعات المحلية في حالة تبعية مالية غير مباشرة للسلطة المركزية.

وتشير دراسة أكاديمية أخرى إلى أن محدودية الموارد المالية تمثل أحد أبرز معوقات تجسيد اللامركزية، حيث تظل الجماعات المحلية مرتبطة ماليًا بالدولة، وهو ما يُعزز الدور المحوري للوالي في توجيه السياسة المحلية<sup>1</sup>

وفي سياق التنمية المحلية، خلصت دراسة حديثة إلى أن نجاح اللامركزية يرتبط بمدى قدرة الجماعات المحلية على اتخاذ القرار التنموي دون تدخل توجيهي مباشر من السلطة المركزية<sup>3</sup>، وهو ما يضع دور الوالي في موقع حاسم بين الدعم والتوجيه.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: إشكالية الرقابة الوصائية بين المشروعية والملاءمة

تقوم الوصاية الإدارية من حيث الأصل على مراقبة المشروعية دون التدخل في الملاءمة. غير أن التداخل بين المفهومين قد يؤدي عمليًا إلى توسع غير مباشر في سلطة الوالي.

يرى أحمد محيو أن الرقابة الوصائية يجب أن تبقى محددة بنصوص صريحة، وأن أي توسع فيها يُعد مساسًا بمبدأ الاستقلال المحلي.<sup>3</sup> كما يؤكد بن نوار علال أن الرقابة إذا تجاوزت حدود المشروعية تحولت إلى وصاية سياسية لا تتفق مع فلسفة اللامركزية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> بن قומר إبراهيم، مولاي إبراهيم عبد الرحمان، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها، مذكرة ماستر، جامعة غرداية، 2019، ص 65.

<sup>2</sup> Administrative Decentralisation and the Economic Take-Off Stakes: Towards a New Algeria، دراسة علمية، سنة 2021 ص 51.

<sup>3</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 298.

<sup>4</sup> بن نوار علال، المرجع السابق، ص 320.

وفي السياق نفسه، توصلت بعض الدراسات الجامعية إلى أن الغموض في بعض النصوص التنظيمية قد يفتح المجال لاجتهاد إداري واسع من قبل ممثل الدولة،<sup>1</sup> وهو ما ينعكس على حرية القرار المحلي.

وبذلك، فإن إشكالية الوصاية لا تتعلق بوجودها في حد ذاتها، وإنما بمدى التزامها بحدودها القانونية، وهو ما يمثل أحد أبرز التحديات أمام تفعيل اللامركزية الإدارية.

## المطلب الثاني: تقييم دور الوالي بين دعم اللامركزية وتكريس المركزية

### تمهيد

بعد الوقوف على أهم المعوقات التي تحد من فعالية اللامركزية على مستوى الولاية، يقتضي الأمر تقييم الدور الذي يمارسه الوالي عملياً، وذلك من خلال تحليل ما إذا كانت صلاحياته تسهم في دعم الاستقلال المحلي وتحقيق التنمية، أم أنها تؤدي إلى تعزيز الطابع المركزي للنظام الإداري.

### الفرع الأول: دور الوالي كآلية لضمان وحدة الدولة وتنسيق السياسات العامة

لا يمكن إنكار أن منح الوالي صلاحيات واسعة يهدف بالأساس إلى ضمان وحدة الدولة وتنسيق السياسات العمومية على المستوى الوطني. فالتجارب المقارنة في القانون الإداري تؤكد أن اللامركزية لا تعني الانفصال، وإنما تستوجب وجود آليات رقابية وتنفيذية تحافظ على الانسجام الوطني.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بوقلمونة صبرينة، المرجع السابق، ص 75 .

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 180.

ويرى سليمان محمد الطماوي أن وجود ممثل قوي للدولة في الإقليم يُعد ضماناً لتقادي تضارب القرارات المحلية مع السياسات العامة<sup>1</sup>، وهو ما ينسجم مع فلسفة التنظيم الإداري في الدول الموحدة.

كما ان الجمع بين تمثيل الدولة ورئاسة الجهاز التنفيذي المحلي في شخص واحد يُعد نموذجاً مختلطاً قد يحقق التنسيق، لكنه يثير إشكالية اختلال التوازن المؤسسي داخل الجماعات المحلية<sup>2</sup>

وفي السياق الجزائري، يؤكد عمار عوابدي أن الوالي يلعب دوراً محورياً في تحقيق التنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات المحلية<sup>3</sup>، خاصة في المجالات الأمنية والتنمية.

كما يشير عبد القادر عدو إلى أن تدخل ممثل الدولة قد يكون ضرورياً لضبط التوازن بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية<sup>4</sup>، مما يجعل دور الوالي عنصراً من عناصر استقرار النظام الإداري.

وعليه، يمكن القول إن الوالي يُسهم في دعم اللامركزية عندما يضمن احترام الشرعية ويوجه العمل المحلي نحو تحقيق الأهداف الوطنية دون إفراغ الاستقلال المحلي من مضمونه.

### الفرع الثاني: مظاهر تكريس المركزية من خلال الممارسة العملية

رغم ما سبق، فإن التحليل الواقعي يكشف عن ميل عملي نحو ترجيح كفة السلطة التنفيذية المركزية. فاحتكار الوالي للسلطة التنفيذية داخل الولاية، إضافة إلى إشرافه على الموارد المالية والرقابة الوصائية، يجعله الفاعل الأقوى داخل الجماعة الإقليمية.

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 420.

<sup>2</sup> طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 311

<sup>3</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 260 .

<sup>4</sup> عبد القادر عدو، مبادئ القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 233.

يرى محمد الصغير بعلي أن الجمع بين السلطة التنفيذية والرقابة في يد ممثل الدولة قد يؤدي إلى تضيق هامش المبادرة المحلية<sup>1</sup>، خاصة إذا لم تُفعّل آليات الرقابة القضائية بشكل كافٍ.

كما يؤكد عبد الغني بسيوني أن اللامركزية تفقد معناها عندما تتحول الهيئات المنتخبة إلى أجهزة استشارية لا تملك أدوات التنفيذ الفعلية.<sup>2</sup>

وفي السياق الجزائري، بيّن عبد المجيد زعلاني أن ضعف الإمكانيات المالية والبشرية للجماعات المحلية يُعزز موقع الوالي بوصفه صاحب القرار الفعلي في إدارة شؤون الولاية<sup>3</sup>.

كما خلصت بعض الدراسات الجامعية إلى أن تداخل الصلاحيات بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي قد يؤدي إلى اختلال في التوازن المؤسساتي، خاصة في ظل غياب نصوص تفصيلية تحدد بدقة مجال تدخل كل طرف.<sup>4</sup>

ومن ثم، فإن تقييم دور الوالي يكشف عن مفارقة واضحة:

- فهو ضروري لضمان الانسجام الوطني وحماية الشرعية؛
- لكنه قد يتحول إلى أداة لترسيخ المركزية إذا اتسعت سلطته التقديرية دون رقابة فعالة.

### الفرع الثالث: نحو تفعيل توازني بين السلطة المركزية والاستقلال المحلي

إن تجاوز الإشكالات المطروحة لا يقتضي تقليص دور الوالي بقدر ما يتطلب إعادة ضبط العلاقة بينه وبين المجالس المنتخبة في إطار توازني.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 198.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني، النظم الإدارية المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 167.

<sup>3</sup> عبد المجيد زعلاني، المرجع السابق، ص 150.

<sup>4</sup> بوقلمونة صبرينة، المرجع السابق، ص 82.

يرى أحمد محيو أن نجاح اللامركزية يرتبط بوضوح توزيع الاختصاصات وتحديد آليات الرقابة بدقة<sup>1</sup>. كما يؤكد بن نوار علال أن تعزيز الاستقلال المالي والإداري للجماعات المحلية يُعد شرطاً أساسياً لتحقيق التوازن المطلوب<sup>2</sup>.

ويشير مسعود شيهوب إلى أن القضاء الإداري يمكن أن يلعب دوراً محورياً في ضبط حدود الوصاية الإدارية ومنع تجاوزها<sup>3</sup>، بما يعزز حماية مبدأ الاستقلال المحلي.

وعليه، فإن التفعيل الحقيقي للامركزية في الجزائر يمر عبر:

- تدعيم الموارد المالية للجماعات المحلية،

- تحديد أدق لحدود الرقابة الوصائية،

- تعزيز الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية.

وبذلك يمكن تحويل دور الوالي من عنصر مثير لإشكال التوازن إلى أداة داعمة لتكامل الوظيفة الإدارية بين المركز والإقليم.

وقد أشار Jacques Chevallier إلى أن تطور اللامركزية الحديثة في فرنسا قام على تعزيز الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية، مع تقليص الرقابة السابقة للسلطة المركزية<sup>4</sup>، وهو ما يُبرز أهمية ضبط حدود تدخل ممثل الدولة<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 305.

<sup>2</sup> بن نوار علال، المرجع السابق، ص 330.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 185.

<sup>4</sup> Jacques Chevallier, Les mutations de l'administration publique, LGDJ, Paris, 2003, p. 215



خاتمة

## الخاتمة:

انطلقت هذه الدراسة من إشكالية جوهرية تتمثل في مدى إسهام الوالي، في ظل التنظيم القانوني الجزائري، في تفعيل اللامركزية الإدارية، وما إذا كان دوره يشكل آلية لدعم الاستقلال المحلي أم أداة لترسيخ المركزية الإدارية. وقد فرضت طبيعة الموضوع تناول الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية أولاً، ثم تحليل المركز القانوني للوالي وصلاحياته، قبل الانتقال إلى تقييم أثر هذا الدور بين النصوص القانونية والتطبيق العملي.

وقد أظهرت الدراسة، من خلال الفصل الأول، أن اللامركزية الإدارية في الجزائر تقوم على أساس دستوري وتشريعي واضح، يتمثل في الاعتراف للولاية والبلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، غير أن هذا الاعتراف يبقى مقيداً برقابة تمارسها السلطة المركزية في إطار ما يُعرف بالوصاية الإدارية. كما تبين أن التنظيم الإداري الجزائري يجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وهو ما ينعكس مباشرة على طبيعة منصب الوالي.

فقد بين التحليل أن الوالي يُعيّن بمرسوم رئاسي ويخضع للسلطة الرئاسية الكاملة، مما يجعله من حيث الأصل عوناً للسلطة المركزية في الإقليم، غير أن قانون الولاية منحه في الوقت ذاته صفة الهيئة التنفيذية للولاية، الأمر الذي أوجد ازدواجية في مركزه القانوني بين تمثيل الدولة وممارسة وظائف تنفيذية داخل الجماعة الإقليمية.

أما في الفصل الثاني، فقد كشفت الدراسة أن أثر دور الوالي في تفعيل اللامركزية يتجلى من خلال ممارسته الفعلية لاختصاصاته، سواء في تسيير شؤون الولاية أو في الإشراف على الجماعات المحلية. فمن الناحية الشكلية، تسهم صلاحياته في ضمان تنفيذ مداورات المجالس المنتخبة وتحقيق التنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة والجماعات المحلية، مما يعزز وحدة الدولة ويحافظ على الانسجام الوطني. غير أن التحليل الوظيفي أظهر أن احتكار الوالي للسلطة التنفيذية، وإشرافه على

## خاتمة

إعداد وتنفيذ الميزانية، وممارسته للرقابة الوصائية، يمنحه تأثيراً فعلياً قد يحد من الاستقلال العملي للهيئات المنتخبة.

وقد تبين أن من أبرز معوقات تفعيل اللامركزية على مستوى الولاية ضعف الاستقلال المالي للجماعات المحلية، والغموض النسبي في بعض جوانب الرقابة الوصائية، إضافة إلى اتساع السلطة التقديرية الممنوحة للوالي. كما أن الجمع بين تمثيل الدولة ورئاسة الجهاز التنفيذي المحلي في شخص واحد يؤدي إلى اختلال في ميزان السلطة داخل الجماعة الإقليمية، خاصة إذا لم تُفعل آليات الرقابة القضائية بشكل كافٍ.

غير أن الدراسة لم تنتهِ إلى تبني موقف نقدي مطلق تجاه دور الوالي، بل خلصت إلى أن هذا الدور ذو طبيعة مركبة؛ فهو ضرورة تنظيمية لضمان وحدة الدولة وتنسيق السياسات العمومية، لكنه في الوقت ذاته قد يتحول إلى أداة لإعادة إنتاج المركزية إذا لم يُمارس في حدود دقيقة تحترم جوهر اللامركزية.

### النتائج التي توصلت إليها الدراسة

توصلت هذه الدراسة، من خلال التحليل النظري والتطبيقي لدور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية، إلى جملة من النتائج يمكن عرضها في النقاط الآتية:

أن التنظيم الإداري الجزائري يقوم على صيغة مزدوجة تجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وهو ما يجعل العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية علاقة توازن دقيق لا تخلو من التوتر المؤسسي.

أن اللامركزية الإدارية في الجزائر لها أساس دستوري وتشريعي واضح، غير أن تجسيدها العملي يظل مرتبطاً بحدود الصلاحيات الممنوحة لممثل الدولة في الإقليم.

## خاتمة

أن المركز القانوني للوالي يغلب عليه الطابع المركزي بحكم طريقة تعيينه وخضوعه للسلطة الرئاسية، مما يجعله أداة تنفيذ لسياسات الدولة أكثر من كونه فاعلاً محلياً مستقلاً.

أن الجمع بين صفة ممثل الدولة وصفة الهيئة التنفيذية للولاية في شخص الوالي يؤدي إلى ازدواجية في الوظيفة قد تؤثر على توازن السلطة داخل الجماعة الإقليمية.

أن احتكار الوالي للسلطة التنفيذية داخل الولاية يحد من قدرة المجلس الشعبي الولائي على ممارسة استقلال فعلي، خاصة في غياب جهاز إداري تابع له مباشرة.

أن الاستقلال المالي للجماعات المحلية يمثل الحلقة الأضعف في منظومة اللامركزية، نظراً لاعتمادها الكبير على التحويلات المركزية، مما يعزز الدور التوجيهي للسلطة التنفيذية.

أن الرقابة الوصائية، رغم مشروعيتها، قد تتحول في التطبيق من رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة بصورة غير مباشرة، نتيجة اتساع السلطة التقديرية والغموض النسبي في بعض النصوص.

أن دور الوالي في مجال التنمية المحلية يُعد محورياً، حيث يملك تأثيراً فعلياً في ترتيب الأولويات وتوجيه الموارد، وهو ما يجعله فاعلاً حاسماً في تحديد مسار السياسات المحلية.

أن غياب توازن مؤسسي دقيق بين المجلس المنتخب والوالي يؤدي إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية، ويضعف مبدأ المسؤولية السياسية أمام الناخبين.

أن الفجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي تمثل أحد أبرز الإشكالات التي تواجه تفعيل اللامركزية في الجزائر.

أن التجربة المقارنة (الفرنسية والمصرية) تؤكد أن نجاح اللامركزية يرتبط بوضوح توزيع الاختصاصات وتعزيز الاستقلال المالي وتقليص الرقابة السابقة.

## خاتمة

أن دور الوالي ليس سلبياً بالمطلق، بل يظل ضرورياً لضمان وحدة الدولة وتنسيق السياسات العمومية، خاصة في ظل التفاوت التتموي بين الولايات.

أن الإشكال الحقيقي لا يكمن في وجود الوالي، بل في مدى اتساع سلطته التقديرية وحدود ممارسته للرقابة والتنفيذ.

أن تفعيل اللامركزية يتطلب إصلاحاً مؤسسياً تدريجياً يهدف إلى تحقيق توازن فعلي بين مقتضيات الوحدة الوطنية ومتطلبات الاستقلال المحلي.

## التوصيات والمقترحات

وفي ضوء النتائج المتوصل إليها، يمكن اقتراح جملة من التوصيات العملية:

تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية من خلال توسيع قاعدة الجباية المحلية ومنحها موارد ذاتية أكثر استقراراً.

إعادة ضبط النصوص المنظمة للرقابة الوصائية بما يضمن حصرها في نطاق المشروعية دون التوسع في تفسيرها.

تعزيز دور القضاء الإداري في مراقبة تدخلات السلطة التنفيذية وضبط حدود السلطة التقديرية للوالي.

مراجعة توزيع الاختصاصات بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي بما يحقق توازناً أوضح في الوظيفة التنفيذية.

تمكين المجالس المنتخبة من أدوات تنفيذ فعلية، سواء عبر تعزيز أجهزتها الإدارية أو منحها صلاحيات أوسع في متابعة تنفيذ قراراتها.

## خاتمة

---

تطوير آليات الشفافية والمساءلة داخل الجماعات المحلية لتعزيز الرقابة الديمقراطية على العمل التنفيذي.

الاستفادة من التجارب المقارنة في مجال تقليص الرقابة السابقة وتعزيز الرقابة اللاحقة القضائية.

تعزيز التكوين الإداري والقانوني لأعضاء المجالس المنتخبة بما يمكنهم من ممارسة صلاحياتهم بفعالية أكبر.

اعتماد مقاربة تدريجية في إصلاح نظام الإدارة المحلية توازن بين متطلبات الاستقرار الإداري ومتطلبات التطوير الديمقراطي.

ترسيخ ثقافة إدارية قائمة على التعاون والتكامل بين ممثل الدولة والهيئات المنتخبة بدل منطق الهيمنة أو الصراع المؤسسي.

# قائمة المصادر والمراجع

## أولاً: المصادر

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.

قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

## ثانياً: الكتب

أبو الوفا أحمد، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

البدراوي عبد المنعم، النظم المحلية واللامركزية الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2001.

بسيوني عبد الغني، النظم الإدارية المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.

بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

بن نوار علال، القانون الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2015.

بوزيد عبد الكريم، الإدارة المحلية بين الاستقلال والرقابة، دار الهدى، الجزائر، 2014.

الجرف طعيمة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

خليفة عبد العزيز عبد المنعم، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.

خلوف نور الدين، مبادئ القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2012.

زعلاني عبد المجيد، قانون الجماعات المحلية في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2013.  
الشواربي عبد الحميد، اللامركزية الإدارية والرقابة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية،  
2002.

شيخي عبد الرزاق، القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014  
شيهوب مسعود، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات  
الجامعية، الجزائر، 2012.

عدو عبد القادر، مبادئ القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2011  
عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،  
2010.

عبد الوهاب محمد رفعت، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003.  
الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة،  
1996.

### **ثالثاً: المقالات العلمية**

اسعادي منير، هشام عبد الكريم، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء  
القانون 07-12 الخاص بالولاية بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد  
07، العدد 02، 2020.

بوعلام الله يوسف، واقع تطبيق اللامركزية الإدارية في ظل التدبير التشاركي، مجلة  
الدراسات الحقوقية، المجلد 7، العدد 1.

شدادي محسن، بوعمران عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، مجلة أكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03، 2020.

#### رابعًا: الرسائل والمذكرات الجامعية

بن قومار إبراهيم، مولاي إبراهيم عبد الرحمان، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة غرداية، 2019

بوقلمونة صبرينة، المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2016

أمجد عادل، حمر العين أمينة، جليط شعيب، النظام الإداري اللامركزي في الجزائر: التوجه نحو الجهوية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة. 2014.

#### المراجع الأجنبية:

Chevallier Jacques, Les mutations de l'administration publique, LGDJ, Paris, 2003.

Rivero Jean, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 1998.

Vedel Georges, Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

Zaoui Zoubida, Tachema Boumediene, Local Administration in Algeria: Foundations and Problems of Democracy, 2021.

Administrative Decentralisation and the Economic Take-Off Stakes: Towards a New Algeria, 2020 ،

# فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

| رقم الصفحة           | الموضوع                                                                      |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------|
|                      | إهداء .                                                                      |
|                      | شكر وعرفان .                                                                 |
|                      | قائمة المختصرات                                                              |
| أ-هـ                 | المقدمة                                                                      |
| <b>الفصل الأول</b>   |                                                                              |
| 7                    | تمهيد                                                                        |
| 8                    | المبحث الأول: اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري                |
| 8                    | المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وأسسها                               |
| 10                   | المطلب الثاني: تكريس اللامركزية الإدارية في الجزائر                          |
| 18                   | المبحث الثاني: المركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري            |
| 18                   | المطلب الأول: تعيين الوالي ووضعه القانون                                     |
| 21                   | المطلب الثاني: اختصاصات الوالي في ظل قانون الولاية                           |
| <b>الفصل الثاني:</b> |                                                                              |
| 27                   | المبحث الأول: دور الوالي في دعم اللامركزية الإدارية من خلال النصوص القانونية |
| 27                   | المطلب الأول: دور الوالي في تسيير شؤون الولاية                               |
| 35                   | المطلب الثاني: دور الوالي في الإشراف على الجماعات المحلية                    |
| 39                   | المبحث الثاني: حدود دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية                  |
| 39                   | المطلب الأول: معوقات تفعيل اللامركزية على مستوى الولاية                      |
| 43                   | المطلب الثاني: تقييم دور الوالي بين دعم اللامركزية وتكريس المركزية           |
| 48                   | الخاتمة                                                                      |
| 54                   | قائمة المصادر والمراجع                                                       |
| 58                   | فهرسة المحتويات                                                              |

## فهرس المحتويات

|    |        |
|----|--------|
| 61 | الملخص |
|----|--------|

# المخلص

### الملخص:

تتناول هذه الدراسة موضوع دور الوالي في تفعيل اللامركزية الإدارية بين النص والتطبيق، من خلال تحليل مركزه القانوني واختصاصاته في ظل دستور الجمهورية وقانون الولاية رقم 12-07. وتتمحور الإشكالية حول مدى إسهام الوالي في دعم الاستقلال المحلي، أو تكريس الطابع المركزي للنظام الإداري. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي للنصوص القانونية والمنهج النقدي لتقييم الممارسة العملية. وتوصلت إلى أن النظام الإداري الجزائري يقوم على نموذج مزدوج يجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، حيث تتمتع الولاية باستقلال قانوني، غير أن تمركز السلطة التنفيذية بيد الوالي يمنحه تأثيراً فعلياً في توجيه القرار المحلي، خاصة في المجالين المالي والتنموي. ومن ثم، فإن أثر دور الوالي يتسم بالطابع المركب؛ إذ يدعم اللامركزية عندما يلتزم بحدود التنفيذ والرقابة القانونية، ويحد منها عندما تتسع سلطته التقديرية بما يؤثر في جوهر الاستقلال المحلي.

### الكلمات المفتاحية:

الوالي - اللامركزية الإدارية - الجماعات المحلية - الرقابة الوصائية - الاستقلال المالي

### Summary:

Cette étude porte sur le rôle du wali dans l'activation de la décentralisation administrative entre le texte et la pratique, à travers l'analyse de son statut juridique et de ses compétences au regard de la Constitution algérienne et de la loi n° 12-07 relative à la wilaya.

La problématique principale consiste à déterminer dans quelle mesure le wali contribue au renforcement de l'autonomie locale ou, au contraire, à la consolidation du caractère centralisé du système administratif.

En adoptant une méthode analytique des textes juridiques ainsi qu'une approche critique de la pratique administrative, l'étude démontre que le système administratif algérien repose sur un modèle mixte combinant décentralisation et déconcentration. Bien que la wilaya bénéficie d'une personnalité morale et d'une autonomie financière reconnues par la loi, la concentration du pouvoir exécutif entre les mains du wali lui

confère une influence effective sur la décision locale, notamment dans les domaines financier et développemental.

Ainsi, le rôle du wali présente un caractère ambivalent : il soutient la décentralisation lorsqu'il agit dans le respect des limites légales de l'exécution et du contrôle, mais il peut en restreindre la portée lorsque son pouvoir discrétionnaire dépasse le simple cadre de l'application des décisions locales.

### **Mots-clés :**

**Wali – Décentralisation administrative – Collectivités locales – Contrôle de tutelle – Autonomie financière.**