

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

المرجع:.....

قسم: قانون خاص

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة ماستر

إشراف والي الولاية في تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون قضائي

تحت إشراف الأستاذ (ة):

مشنف أحمد

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالب (ة) :

شيخ سعدية

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ (ة) رحوي فؤاد رئيسا

الأستاذ (ة).....مشنف أحمد.....مشرفا مقرر

الأستاذ (ة).....بن عوالي علي.....مناقشا

السنة الجامعية 2026/2025

نوقشت في: 2026/06/24



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم



كلية الحقوق و العلوم السياسية
مصلحة الترخيصات

تصريح شرقي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية في إنجاز البحث

أنا الممضي أدناه , الطالب (ة) :

اللقب : الاسم :
الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم : والصادرة بتاريخ :
المسجل (ة) بكلية : قسم :
والمكلف (ة) بإنجاز مذكرة ماستر بعنوان :

إشراف إلى السجلات في تنفيذ المخططات الوطنية
لتنمية الماستر

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

امضاء المعني

تصديق أمضاء السيد (ة)
والتاريخ 23 جوان 2026
بالتوقيع
عن رئيس المجلس الشعبي البلدي
و بتفويض منه
الحكم

التاريخ: 2026/06/23

* ملحق القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها.
ملحق الأمانة الإقليمية

قال تعالى

وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ

سورة هود الآية 88

شكر وتقدير

في البداية، أتوجه بخالص الشكر والحمد لله عز وجل الذي وفقني وأعانني على إنجاز هذا العمل، وأمدني بالصبر والإرادة لتجاوز الصعوبات التي واجهتني خلال مسار البحث، فله الحمد والشكر على نعمه التي لا تُعد ولا تُحصى.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي المشرف مشنف أحمد، التي لم يبخل عليّ بتوجيهاته العلمية القيّمة ونصائحه الدقيقة طيلة فترة إعداد هذا البحث، فكان نعم الموجه والمرشد الذب ساعدني على تصويب الأفكار وتنظيمها، وإثراء هذا العمل بما يلزم من ملاحظات وإضافات علمية ساهمت في تحسينه وإخراجه في صورة أكاديمية لائقة.

فإليه أرفع أسمى عبارات الاحترام والتقدير، سائلة الله أن يجزيه خير الجزاء، وأن يبارك في علمه وعمله، وأن يجعل ما قدمه لي في ميزان حسناته.

كما أتقدم بالشكر إلى لجنة المناقشة على تخصيصهم من وقتهم لقراءة المذكرة ومناقشتها.

إهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات وبفضله تتحقق الغايات والصلاة والسلام على سيدنا محمد

صلى الله و عليه و سلم،

إلى أمي سر سعادتي ومصدر قوتي إلى شريكة الحلم و الطموح إلى من جمعت بين دفتي
الامومة و نبل العلم فصرت استلهم من اجتهادها و إصرارها و قوة عزميتها.

إلى من شاب شعره وقارا وتوجت السنين جبينه هيبة وعطاء إلى من أفنى عمره في الكفاح
ليمنحني أسباب النجاح إلى قدوتي و نبراس دربي أبي الغالي.

إلى إخوتي وسندي الذي اشتد به ظهري إلى من تقاسموا معي مر الحياة و حلوها فكانوا النجوم
التي تنير سمائي إلى من علمني أن الإرادة أقوى من الظروف وأن النجاح يولد من رحم
المعاناة فرغم غيابهم عني أهديهم هذا العمل.

إلى من جمعتني بهن مقاعد الجامعة فكان لهن أثر جميل في مسيرتي العلمية أشكرهن على
الدعم والمساندة والتشجيع .

إلى أختي التي لم تلدها أمي التي لم تبخل على هي وعائلتها الكريمة بالدعم في أصعب
المراحل أخصها بخالص الامتنان والعرفان.

قائمة المختصرات:

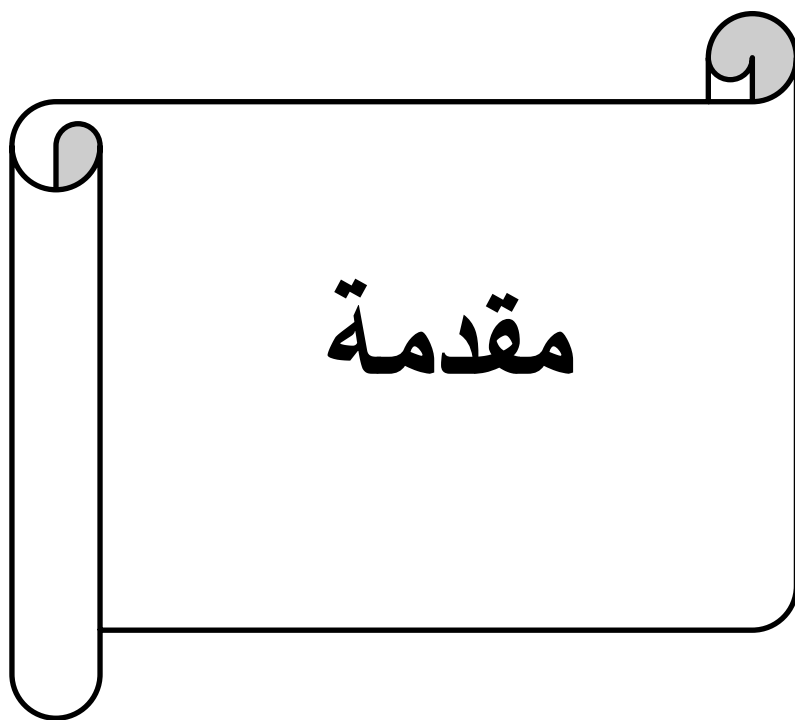
ص: صفحة

ط: طبعة

د.ت: دون تاريخ

د.س: دون سنة

د.ط: دون طبعة



يشكل التنظيم الإداري في الجزائر أحد أهم ركائز بناء الدولة الحديثة، إذ يقوم على مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى تحقيق الفعالية في تسيير الشأن العام وضمان تجسيد السياسات العمومية على المستوى المحلي، بما يحقق التنمية المتوازنة بين مختلف مناطق الوطن. وفي هذا السياق، برزت أهمية الإدارة الإقليمية باعتبارها الوسيلة العملية التي تعتمد عليها الدولة لتجسيد برامجها التنموية، من خلال هياكل إدارية تمثلها على المستوى المحلي، وعلى رأسها الولاية باعتبارها وحدة إدارية محورية في النظام الإداري الجزائري.

ويعد منصب الوالي من أهم المناصب الإدارية في هذا التنظيم، حيث يجسد سلطة الدولة على مستوى الإقليم، ويضطلع بدور أساسي في تنفيذ السياسات العمومية ومتابعة البرامج التنموية التي تقررها السلطات المركزية، وقد تطور هذا الدور عبر مراحل مختلفة من تاريخ الدولة الجزائرية، حيث عرف منصب الوالي تحولات عميقة من حيث الطبيعة القانونية والاختصاصات، تبعا للتغيرات السياسية والدستورية التي شهدتها البلاد، وصولا إلى تكريسه في المنظومة القانونية الحالية،¹ خاصة من خلال قانون الولاية رقم 07-12 المتعلق بالولاية، الذي حدد بدقة مهامه وصلاحياته.

وفي ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر، أصبحت مسألة التنمية المحلية من الأولويات الكبرى للدولة، الأمر الذي استدعى وضع مخططات وطنية للتنمية تهدف إلى تحقيق التوازن بين مختلف الدوائر والمناطق، وضمان استفادة كل المواطنين من المشاريع العمومية وفق رؤية شاملة ومتكاملة.² وفي هذا الإطار، برز الدور المحوري للوالي باعتباره المسؤول الأول عن الإشراف على تنفيذ هذه المخططات على مستوى الولاية، والعمل

¹ بوساحة عبد القادر، "دور الوالي في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والإدارية، العدد 12، جامعة الجزائر، 2018، ص 237.

² المرجع نفسه، ص 239.

على التنسيق بين مختلف الفاعلين المحليين والمركزيين لضمان تحقيق الأهداف التنموية المسطرة.

ومن هذا المنطلق، جاءت هذه الدراسة الموسومة بـ: "إشراف والي الولاية في تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر"، والتي تهدف إلى تسليط الضوء على الدور الفعلي للوالي في تجسيد السياسات التنموية على المستوى المحلي، وبيان الإطار القانوني والمؤسساتي الذي يحكم هذا الإشراف، وكذا الآليات المعتمدة في تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية داخل الدوائر.

تتجلى أهمية هذا الموضوع في كونه يعالج أحد أهم المواضيع المرتبطة بالتنمية المحلية في الجزائر، من خلال إبراز الدور الفعلي للوالي في تجسيد السياسات العمومية على المستوى المحلي، كما تكمن أهميته في تسليط الضوء على الإطار القانوني والمؤسساتي الذي يحكم عملية الإشراف على تنفيذ المخططات الوطنية، إضافة إلى مساهمته في فهم آليات التنسيق بين مختلف الفاعلين الإداريين في الدولة.

وتهدف هذه الدراسة إلى:

✓ التعرف على الإطار القانوني لمنصب الوالي في الجزائر.

✓ تحليل دور الوالي في الإشراف على تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية.

✓ إبراز الآليات القانونية والمؤسساتية المعتمدة في تنفيذ السياسات التنموية.

✓ تقييم فعالية إشراف الوالي على التنمية المحلية داخل الدوائر.

وانطلاقاً من أهمية الموضوع، يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

كيف يساهم إشراف والي الولاية في تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر في تحقيق التنمية المحلية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية تتمثل فيما يلي:

✓ ما هو الإطار القانوني الذي ينظم منصب الوالي واختصاصاته في النظام الإداري الجزائري؟

✓ ما هي الآليات القانونية والمؤسسية التي يعتمد عليها الوالي في الإشراف على تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية؟

✓ إلى أي مدى يساهم إشراف الوالي في تحقيق فعالية التنمية على مستوى الدوائر؟

وللإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات، تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين:

يتناول الفصل الأول الإطار النظري والقانوني لإشراف والي الولاية في النظام الإداري الجزائري، حيث يضم بحثين، يتناول المبحث الأول الأساس الدستوري والقانوني لمنصب الوالي من خلال بيان دوره كممثل للدولة وتطور تنظيمه في التشريع الجزائري، بينما يخصص المبحث الثاني لدراسة نطاق سلطة الإشراف الإداري للوالي وضوابطها، من خلال التطرق إلى مفهوم الإشراف الإداري وحدوده، إضافة إلى المسؤولية الإدارية والسياسية والرقابة الممارسة على قراراته.

أما الفصل الثاني فيتناول الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر، حيث يعالج المبحث الأول الإطار القانوني والمؤسسي للدائرة ودورها في تنفيذ السياسات الوطنية، بينما يتناول المبحث الثاني ممارسة الوالي لإشرافه على تنفيذ المخططات الوطنية، من خلال الوسائل القانونية والإدارية المعتمدة، وكذا تقييم فعالية هذا الإشراف والتحديات التي تواجهه.

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، باعتباره الأنسب لدراسة الظواهر القانونية والإدارية، حيث تم الاعتماد على الوصف الدقيق لمختلف المفاهيم المتعلقة بمنصب

الوالي والإشراف الإداري، مع تحليل النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة له، بهدف فهم طبيعة العلاقة بين المركز واللامركزية في إطار تنفيذ المخططات التنموية.

تم اختيار هذا الموضوع لعدة أسباب، أهمها:

✓الأهمية المتزايدة للتنمية المحلية في السياسات العمومية للدولة.

✓الدور المهم الذي يلعبه الوالي في تنفيذ المخططات التنموية.

✓الرغبة في دراسة العلاقة بين المركز واللامركزية في النظام الإداري الجزائري.

✓الاهتمام الشخصي بموضوع التنظيم الإداري والتنمية المحلية.

واجهت هذه الدراسة بعض الصعوبات، من أبرزها:

✓نقص المراجع المتخصصة الحديثة التي تعالج موضوع الإشراف الإداري بشكل مباشر.

✓تشعب النصوص القانونية المنظمة لمهام الوالي وتعدد مصادرها.

✓قلة الدراسات الميدانية المتعلقة بتنفيذ المخططات الوطنية على مستوى الدوائر.

وفي الأخير، نحمد الله عز وجل حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه على توفيقه وإعانتته على إنجاز هذا العمل المتواضع، ونسأله سبحانه أن يكون خالصا لوجهه الكريم، وأن ينفع به، وأن يجعله لبنة في طريق البحث العلمي والمعرفة، فما كان من صواب فمن الله وحده، وما كان من خطأ أو تقصير فمن أنفسنا.

الفصل الأول : الإطار النظري والقانوني
لإشراف والي الولاية في النظام الإداري
الجزائري

يعد منصب الوالي من أهم المناصب الإدارية في النظام الإداري الجزائري، إذ يمثل حلقة الوصل بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، ويتولى تنفيذ السياسات والبرامج الوطنية على المستوى المحلي، كما يضطلع بدور محوري في ضمان السير الحسن للإدارة العمومية وتنسيق نشاط مختلف المصالح اللامركزية للدولة، وقد أولى المشرع الجزائري لهذا المنصب أهمية خاصة من خلال تنظيمه دستوريا وقانونيا وتحديد صلاحياته واختصاصاته بدقة بما يحقق التوازن بين متطلبات المركزية الإدارية ومتطلبات اللامركزية، خاصة في ظل التوجه نحو تعزيز التنمية المحلية وتفعيل دور الدوائر والبلديات في تنفيذ البرامج والمخططات الوطنية للتنمية، ومن هذا المنطلق يبرز دور الوالي في الإشراف على تنفيذ هذه السياسات وضمان تجسيدها ميدانيا وفق الأطر القانونية والتنظيمية المعتمدة.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفصل إلى الإطار النظري والقانوني لإشراف والي الولاية في النظام الإداري الجزائري من خلال بحثين، حيث نتناول في **المبحث الأول** الأساس الدستوري والقانوني لمنصب الوالي، ثم نتطرق في **المبحث الثاني** إلى نطاق سلطة الإشراف الإداري للوالي وضوابطها.

المبحث الأول: الأساس الدستوري والقانوني لمنصب الوالي

يشكل منصب الوالي أحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الجزائر، إذ يجسد حضور الدولة وسلطانها على المستوى المحلي، ويعمل على تنفيذ سياساتها وبرامجها التنموية داخل إقليم الولاية، وقد حرص الدستور والتشريع الجزائري على تحديد مكانة الوالي القانونية وتوضيح طبيعته مهامه وصلاحياته باعتباره ممثلًا للدولة ومشرفًا على الإدارة المحلية¹، الأمر الذي يعكس أهمية هذا المنصب في تحقيق التوازن بين السلطة المركزية ومتطلبات التسيير المحلي، خاصة في ظل اعتماد الدولة على آليات عدم التركيز الإداري لضمان فعالية العمل الإداري وتحقيق التنمية الإقليمية.

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين، حيث نتطرق في **المطلب الأول** إلى الوالي كممثل للدولة وهيئة تنفيذية لسياساتها العامة، ثم نتناول في **المطلب الثاني** تطور تنظيم وصلاحيات الوالي في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: الوالي كممثل للدولة وهيئة تنفيذية لسياساتها العامة

يعد الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، حيث يتولى تنفيذ السياسات العامة وتنسيق نشاط المصالح الإدارية في الإقليم.

وعليه سيتم التطرق إلى الفرع الأول: الأساس الدستوري لمركز الوالي في الدولة، ثم الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمهام الوالي بين المركزية وعدم التركيز الإداري.

الفرع الأول: الأساس الدستوري لمركز الوالي في الدولة

يستمد الوالي مكانته القانونية من أحكام الدستور الجزائري الذي يشكل المرجع الأعلى لتنظيم مؤسسات الدولة وعلاقاتها بمختلف الجماعات الإقليمية، حيث يعد الوالي أحد أهم أعوان

¹ بوساحة عبد القادر، المرجع السابق، ص 242.

الدولة على المستوى المحلي، ويتولى تجسيد السياسات العمومية وضمان تنفيذ القوانين والتنظيمات داخل إقليم الولاية، وقد كرس دستور سنة 2020¹ مكانة الولاية باعتبارها جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، الأمر الذي يبرز أهمية الدور الذي يضطلع به الوالي في تسيير الشؤون المحلية وتحقيق التنمية الإقليمية.

ويظهر الأساس الدستوري لمركز الوالي من خلال الأحكام المتعلقة بالتنظيم الإداري للدولة، إذ يقوم النظام الإداري الجزائري على مبدأي اللامركزية وعدم التركيز الإداري، حيث تتولى الجماعات الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية المساهمة في تسيير الشؤون العمومية المحلية تحت إشراف الدولة ووفقا للقوانين المعمول بها،² وفي هذا الإطار يشكل الوالي أداة أساسية لتجسيد سلطة الدولة على المستوى المحلي، باعتباره المسؤول عن السهر على تنفيذ القرارات والبرامج الوطنية وضمان انسجامها مع الاحتياجات التنموية للولاية والدوائر التابعة لها.

كما أكد دستور 2020 على أهمية تحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف مناطق الوطن وتعزيز فعالية العمل الإداري المحلي، وهو ما يمنح الوالي دورا مهما في متابعة تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية، والسهر على تجسيد المشاريع العمومية التي تهدف إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، ويظهر ذلك من خلال مساهمة الولاية في تنفيذ السياسات العمومية الوطنية ومرافقة برامج التنمية المحلية بما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة من قبل السلطات العمومية.³

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص 07.

² حمداني سمير، "صلاحيات الوالي بين السلطة المركزية واللامركزية"، مجلة الحقوق والحريات، العدد 05، جامعة مستغانم، الجزائر، 2019، ص 431.

³ المرجع نفسه، ص 432.

كرس الدستور مبدأ تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية المرفق العام، وهو ما يفرض على والي باعتباره ممثل الدولة العمل على التنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والهيئات العمومية من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة والاستجابة لانشغالات المواطنين، كما يساهم هذا الدور في تعزيز فعالية البرامج التنموية وتسهيل تنفيذها على مستوى الدوائر والبلديات التابعة للولاية.

ويتعزز المركز الدستوري للوالي من خلال دوره في المحافظة على النظام العام وحماية المصلحة العامة وضمان احترام القوانين والتنظيمات، وهي مهام ترتبط ارتباطا وثيقا بإنجاح المشاريع التنموية وتحقيق الاستقرار اللازم لتنفيذ المخططات الوطنية. فالتنمية المحلية لا يمكن أن تتحقق بمعزل عن وجود سلطة إدارية قادرة على التنسيق والمتابعة والرقابة، وهو ما يجعل والي أحد أهم الفاعلين في تجسيد السياسة العامة للدولة على المستوى الإقليمي.

ويستند مركز والي كذلك إلى المادة 17 من دستور 2020 التي اعتبرت الولاية جماعة إقليمية للدولة،¹ كما أكدت المادة 18 على دور الجماعات الإقليمية في تجسيد اللامركزية الإدارية،² وهو ما يجعل والي أحد أهم الفاعلين في تنفيذ السياسات العمومية والمخططات الوطنية على المستوى المحلي.

يتضح أن الأساس الدستوري لمركز والي في الدولة الجزائرية يستند إلى المبادئ الدستورية المنظمة للجماعات الإقليمية وللتنظيم الإداري للدولة، والتي تهدف إلى ضمان فعالية الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف المناطق، وهو ما يجعل والي فاعلا أساسيا في تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر وتجسيد الأهداف التنموية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.

¹ المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، السابق ذكره.

² المادة 18 من نفس المرسوم.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمهام الوالي بين المركزية وعدم التركيز الإداري

يتميز منصب الوالي في التنظيم الإداري الجزائري بطبيعة قانونية مزدوجة تجمع بين المركزية الإدارية ومبدأ عدم التركيز الإداري، مما يجعل دوره فعالاً داخل هرم السلطة المحلية.

فمن جهة يمثل الوالي الدولة على مستوى الولاية، ويشرف على تنفيذ السياسات العمومية، ويضمن تطبيق القوانين واللوائح الصادرة عن السلطات المركزية، ومن جهة أخرى، يعمل الوالي كحلقة وصل بين المصالح اللامركزية للدولة والمجالس المنتخبة على مستوى الولاية، وهو ما يضعه في موقع وساطة دقيق بين سلطة الدولة المركزية وإرادة الجماعات المحلية.

تظهر الطبيعة القانونية لمهام الوالي من خلال ثنائية وظائفه، حيث يمتلك صلاحيات واسعة تمكّنه من التدخل في شؤون جميع المصالح الإدارية على مستوى الولاية، بينما تبقى هذه الصلاحيات مقيدة بمجموعة من المبادئ القانونية التي تحترم مبدأ عدم التركيز الإداري، فالوالي بصلاحياته التنفيذية، فهو مسؤول عن متابعة عمل الإدارات اللامركزية وتنسيقها لضمان السير الحسن للإدارة¹، حيث يحقق الهدف من عدم الفصل التام بين السلطات المركزية والمحلية.

ويشير الفقه القانوني إلى أن هذه الطبيعة القانونية تجعل الوالي في موقع تناقض: فهو من جهة مركز السلطة التنفيذية على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى أداة ضمان احترام التسيير اللامركزي الذي يسمح للمجالس الشعبية المحلية بالقيام بمهامها ضمن حدود الاختصاصات الممنوحة لها، غير أن هذه الموازنة غالباً ما تواجه تحديات عملية، خصوصاً مع ضعف بعض المجالس المحلية، وهذا يؤدي إلى هيمنة الوالي على بعض جوانب الحياة السياسية والإدارية على مستوى الولاية.²

¹ شبري عزيزة-يعيش تمام شوفي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 31، 2013م، ص 37.

² علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006م، ص 118.

كما تتيح الطبيعة القانونية لمهام الوالي إمكانية تفويض بعض الصلاحيات التنفيذية للجهات المحلية أو الهيئات التابعة له، بهدف خلق توازن بين مركزية الدولة وحرية المجالس المحلية، مع الحفاظ على دور الوالي كممثل للسلطة المركزية، وهنا يبرز دور النظام القانوني في وضع حدود واضحة للسلطة الإدارية للوالي، مع تحديد نطاق الرقابة المركزية على أعماله، بحيث لا تتجاوز الصلاحيات الممنوحة له، ولا تخل بمبدأ التسيير اللامركزي الذي يكفله الدستور والتشريعات التنظيمية.

إن هذه الطبيعة القانونية المزدوجة تجعل منصب الوالي ركيزة أساسية في تنظيم الإدارة المحلية الجزائرية، إذ يتطلب منه القدرة على التوفيق بين مصالح الدولة المركزية وحقوق المجالس المحلية، مع الحفاظ على الإشراف العام على السياسات العمومية وتنفيذها بفعالية¹.

يمكن اعتبار الوالي رمزا للتوازن بين المركزية واللامركزية، ويعكس الدور القانوني المعقد الذي يضطلع به ضمن النظام الإداري الجزائري، حيث تتلاقى السلطة التنفيذية مع مبادئ التسيير المحلي لضمان التنمية المستدامة وتنفيذ السياسات الوطنية.

✓انتهاء مهام الوالي:

إن القاعدة العامة والمعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال، والتي تقتضي وحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فلرئيس الجمهورية وحده إنهاء المهام المناطة بالولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.

وطبقا للقواعد العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لانتهاء مهام الوالي وطرق غير عادية. وإعادة لما سبق ذكره، فإن إنهاء مهام الولاية يكون من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين، وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام، فرئيس الجمهورية هنا يستعمل سلطته المطلقة كما هو

¹ شبري عزيزة-يعيش تمام شوفي، المرجع السابق، ص 39.

الشأن في عملية التعيين، والذي يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية التي تحكم الوالي، وهو ما يطلق عليه فقها بالفصل الإداري من الوظيفة، والذي قد يقوم على أحد الأسباب التالية:

عدم الكفاية والصلاحيات المهنية، بعدم إثبات الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

عدم اللياقة الصحية، أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقدان إحدى حواسه.

عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية، أي بمعنى خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برنامجها، وهنا تنتهي مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية.

وقد عاب البعض أسلوب إنهاء المهام الذي يقوم على اعتبارات شخصية وسياسية، وذلك على إثر تعاقب الحكومات والسياسات، لأنه قد يعيق العمل والنشاط الإداري الذي يفترض فيه الاستمرارية.

وقد يكون أيضا انتهاء مهام الوالي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين، ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، وتكون الاستقالة بموجب مرسوم رئاسي ينهي المهام لطالبها.

وقد تكون بسبب الوفاة، وهو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل وظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها.¹

¹ أحمد بودوح، أثر الأداء الوظيفي في تحسين الخدمة العمومية بالإدارة المحلية "والي الولاية نموذجا"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه (الطور الثالث) في العلوم السياسية، تخصص: إدارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر 3، 2022-2023، ص 197.

كما ينتج عن إنهاء الخدمة التام، الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف، ما يلي:¹

فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها.

فقدان الحقوق المدنية.

المطلب الثاني: تطور تنظيم وصلاحيات الوالي في التشريع الجزائري

عرف تنظيم منصب الوالي عدة تطورات تشريعية هدفت إلى ضبط صلاحياته وتكييفها مع متطلبات التسيير الإداري والتنمية المحلية.

وعليه سيتم تناول الفرع الأول: التطور التاريخي لمنصب الوالي بعد الاستقلال، ثم الفرع الثاني: الإطار القانوني الحالي للمنظم لاختصاصاته.

الفرع الأول: التطور التاريخي لمنصب الوالي بعد الاستقلال

عرفت الجزائر غداة الاستقلال مرحلة صعبة اتسمت بوجود فراغ إداري كبير نتيجة مغادرة عدد كبير من الموظفين الفرنسيين الذين كانوا يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية، ورغم ذلك استمر العمل بالنظام القانوني السائد آنذاك بموجب قانون 31 ديسمبر 1962 الذي أبقى على تطبيق بعض التشريعات الفرنسية إلى غاية إعداد منظومة قانونية وطنية.

وقد تميزت هذه المرحلة بتمركز السلطة الإدارية على المستوى المحلي في يد الوالي، وذلك تماشياً مع الظروف الانتقالية التي كانت تمر بها البلاد، وفي سنة 1969 صدر أول قانون خاص بالولاية بموجب الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون

¹ أحمد بودوح، المرجع السابق، ص 198.

الولاية¹، والذي شكل خطوة أساسية في تنظيم الإدارة الإقليمية وتحديد مكانة الوالي داخلها، كما عرف هذا القانون لاحقا بعض التعديلات خلال هذه المرحلة.

كما شهد تنظيم هذا المنصب صدور عدة نصوص قانونية متتالية، حيث تم استحداث منصب المحافظ بموجب القانون رقم 28، ثم صدور المرسوم رقم 722 المؤرخ في 24 جوان 1950 الذي حدد سلطات المحافظ، مع إخضاعه للنظام التأديبي العام المطبق على الموظفين، حيث كان بإمكان وزير الداخلية توقيع بعض العقوبات التأديبية مثل الإنذار واللوم.²

وفي مرحلة لاحقة صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990،³ والذي جاء في سياق التحولات السياسية التي عرفت الجزائر بعد صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية، وهو ما أدى إلى تغييرات جذرية في تنظيم الجماعات الإقليمية وفي تركيبة المجالس الشعبية الولائية.⁴

ويتميز الوالي بوضعية قانونية خاصة، إذ يجمع بين عدة صفات، فهو من جهة ممثل للسلطة المركزية ولمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، ومن جهة أخرى يعد الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يعتبر الرئيس الإداري لمختلف المصالح اللامركزة للدولة داخل الولاية.⁵

¹ الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة سنة 1969، ص 08

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 11.

³ القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، رقم 15 لسنة 1990، ص 04.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 123.

⁵ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010م، ص 174.

الفرع الثاني: الإطار القانوني الحالي المنظم لاختصاصاته

يمثل تنظيم اختصاصات الوالي في التشريع الجزائري مجموعة من القواعد القانونية المتكاملة التي تحدد نطاق دوره ومسؤولياته على مستوى الولاية، وقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة لهذا الإطار من خلال النص على ذلك في مجموعة من القوانين والتنظيمات.

يأتي القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية كأبرز نص قانوني ينظم اختصاصات الوالي، إذ يحدد بموجب أحكامه مجالات تدخل هذا الأخير وواجبه في تنفيذ السياسات الحكومية، والإشراف على المصالح العامة داخل الإقليم¹. ينص هذا القانون على أن الوالي يقوم بمتابعة تطبيق القوانين، وتنسيق أنشطة الهيئات التابعة للدولة، والسهر على تأمين أمن وحماية الأشخاص والممتلكات، كما يخول له القانون اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان السير العادي للمرافق العمومية، وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي داخل الولاية.

تتضمن النصوص التنظيمية جملة من الإجراءات الإدارية التي تبين كيف يمكن للوالي ممارسة اختصاصاته في ضوء المبادئ القانونية، مثل تنظيم الاجتماعات التنسيقية، وإصدار التعليمات الإدارية لمختلف المصالح على مستوى الولاية، واستقبال الشكاوى المتعلقة بتطبيق التشريعات. وتضمنت هذه النصوص أيضاً آليات لحل النزاعات الإدارية بين الهياكل المحلية.

كما تضع التشريعات الأخرى وعلى رأسها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمواد ذات الصلة في قانون الإجراءات الإدارية، ضوابط إضافية تتعلق بمسؤوليات الوالي وإمكانات مساءلته أمام الجهات المختصة، وتبدو هذه الضوابط ضرورية لضمان أن ممارسة

¹ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 13 محرم 1434 هـ الموافق 23 نوفمبر 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، 2012، ص 03.

الاختصاصات لا تتجاوز الحدود المرسومة لها، وأن تبقى خاضعة للمراجعة القانونية حين يقتضي الحال.¹

يمثل تنظيم اختصاصات الوالي في التشريع الجزائري منظومة قانونية متكاملة تهدف إلى ضبط حدود التدخل الإداري وتحديد طبيعة المهام الموكلة إليه، بما يضمن التوازن بين سلطة الدولة المركزية ومتطلبات التسيير المحلي، وقد جاء هذا التنظيم ضمن إطار قانوني حديث يتماشى مع التحولات الإدارية والاقتصادية التي تعرفها البلاد.

أولاً: الاختصاصات التنفيذية للوالي في تنفيذ السياسات العامة

يمثل الوالي جهازاً تنفيذياً أساسياً على المستوى الإقليمي، حيث يتولى السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطات المركزية، والعمل على تجسيد السياسات العمومية داخل الولاية، ويشمل ذلك متابعة تنفيذ البرامج التنموية والمشاريع العمومية، وضمان التنسيق بين مختلف المصالح غير الممركزة للدولة،² بما يسمح بتحقيق الانسجام بين الأهداف الوطنية والواقع المحلي. ويستمد هذا الدور أساسه من قانون الولاية رقم 12-07 الذي منح الوالي صلاحيات واسعة في مجال المتابعة والتوجيه الإداري.

ثانياً: الاختصاصات الأمنية وحفظ النظام العام

يتمتع الوالي بدور محوري في المحافظة على النظام العام داخل إقليم الولاية، حيث يتولى مسؤولية ضمان الأمن والسكينة العمومية وحماية الأشخاص والممتلكات، كما يشرف على اتخاذ التدابير الوقائية لمواجهة مختلف الأخطار المحتملة، سواء كانت طبيعية أو اجتماعية، ويعمل بالتنسيق مع الأجهزة الأمنية المختصة لضمان الاستقرار داخل الإقليم. ويعكس هذا الاختصاص الطابع السيادي لدور الوالي باعتباره ممثلاً للدولة على المستوى المحلي.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 2006.

² حمداني سمير، المرجع السابق، ص 451.

ثالثا: الاختصاصات الإدارية والتنظيمية والتنسيقية

إلى جانب مهامه التنفيذية والأمنية، يضطلع الوالي بدور تنظيمي يتمثل في تسيير النشاط الإداري على مستوى الولاية، من خلال تنسيق عمل المصالح الإدارية، وتنظيم الاجتماعات التنسيقية، وإصدار التوجيهات الإدارية اللازمة لضمان السير الحسن للمرافق العمومية، كما يتولى معالجة الإشكالات الإدارية التي قد تظهر بين الهياكل المحلية، ويعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وفق الأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها، بما يعزز فعالية الأداء الإداري.¹

من خلال هذا الإطار القانوني، يتضح أن التشريع الجزائري يهدف إلى ترسيخ دور الوالي كمسؤول إداري يسهر على تطبيق السياسات العمومية وضمان احترام النظام القانوني داخل الولاية.

المبحث الثاني: نطاق سلطة الإشراف الإداري للوالي وضوابطها

يمارس الوالي في إطار مهامه الإدارية مجموعة من السلطات التي تمكنه من متابعة تنفيذ السياسات والبرامج الوطنية على مستوى الولاية والدوائر التابعة لها، ويأتي في مقدمة هذه السلطات سلطة الإشراف الإداري التي تسمح له بتوجيه ومتابعة نشاط المصالح الإدارية وضمان انسجامها مع التوجهات العامة للدولة، غير أن هذه السلطة لا تمارس بصورة مطلقة بل تخضع لجملة من الضوابط القانونية والتنظيمية التي تضمن احترام مبدأ اللامركزية الإدارية وتحدد حدود تدخل الوالي في شؤون الهيئات المحلية، كما تقتزن هذه الصلاحيات بمسؤوليات وآليات رقابية مختلفة تهدف إلى ضمان مشروعية أعماله وسلامة قراراته.

¹ حمداني سمير، المرجع السابق، ص 453.

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين، حيث نتطرق في المطلب الأول إلى مفهوم الإشراف الإداري وتمييزه عن الرقابة والوصاية، ثم نتناول في المطلب الثاني مسؤولية الوالي وآليات الرقابة على أعماله.

المطلب الأول: مفهوم الإشراف الإداري وتمييزه عن الرقابة والوصاية

يمثل الإشراف الإداري إحدى الوسائل التي يعتمد عليها الوالي لمتابعة تنفيذ السياسات الوطنية وضمان انسجام العمل الإداري على المستوى المحلي.

وعليه سيتم تناول الفرع الأول: الإشراف كآلية لتنفيذ السياسات الوطنية، ثم الفرع الثاني: حدود سلطة الوالي في ضوء مبدأ اللامركزية.

الفرع الأول: الإشراف كآلية تنفيذ للسياسات الوطنية

يعتبر الإشراف الإداري آلية أساسية للدولة لمتابعة تنفيذ الخطط والتوجيهات العامة المقررة على المستوى المركزي¹، إذ يساعد في التأكد من أن الأجهزة الإدارية المحلية تساهم بفاعلية في تحقيق أهداف الدولة.

وبالنسبة للوالي، يتجاوز الإشراف كونه مجرد مراقبة شكلية، إذ يرتبط مباشرة بمسؤوليات تنفيذية تهدف إلى تنسيق الأعمال الميدانية وتوجيهها وفق المعايير القانونية المعتمدة.

يستند هذا الدور إلى ضرورة تطبيق التشريعات والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية العليا، وهو ما يجعل من الوالي صانعا للتوافق بين التوجيهات العامة ومتطلبات التنفيذ الواقعي داخل الولاية.

¹ فاتن عوض الغزو، القيادة والإشراف الإداري، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 45.

ومن أبرز مظاهر هذه الآلية قيام الوالي بمتابعة أداء الإدارات المختلفة والتأكد من تنفيذ البرامج الحكومية ضمن الجدول الزمني المحدد، وكذلك السهر على توفر الشروط التنظيمية اللازمة لإنجاح المشاريع المعتمدة من قبل السلطات المركزية.

ومن هذا المنظور يصبح الإشراف أداة فعّالة لضمان أن الإجراءات المتخذة في المستوى المحلي ترتبط ارتباطا وثيقا بالأهداف الإستراتيجية الوطنية.

كما أن الإشراف الإداري يعكس دور الوالي، حيث يعمل على نقل التوجيهات الصادرة عن الحكومة إلى المستويات الإدارية الدنيا، ويحرص على أن تكون هذه التوجيهات مطبقة بشكل قانوني، ويفرض هذا الدور على الوالي أن يمتلك القدرة على التقييم والمتابعة، وأن يستخدم الأدوات المناسبة لضمان الامتثال للسياسات المعتمدة، مع احترام الحدود التي يحددها القانون، والموازنة بين متطلبات التنفيذ ومطالب الجمهور.¹

وتتجلى أهمية الإشراف الإداري بصورة أوضح من خلال مجموعة من المهام العملية التي يمارسها الوالي أثناء تنفيذ السياسات الوطنية، والتي تسمح له بضمان السير الحسن للمشاريع العمومية وتحقيق الانسجام بين مختلف المتدخلين في العملية التنموية، ومن أبرز هذه المهام ما يأتي:

أولا: معالجة العراقيل المرتبطة بتنفيذ البرامج التنموية

يؤدي الوالي دورا مهما في إزالة العقبات التي قد تواجه تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية على مستوى الدوائر والبلديات، حيث يعمل على رصد الصعوبات الإدارية والتقنية والمالية التي قد تؤثر في وتيرة الإنجاز، كما يتدخل لاتخاذ الإجراءات اللازمة بالتنسيق مع مختلف المصالح المعنية قصد تجاوز هذه العراقيل وضمان استمرار المشاريع وفق الأهداف المحددة، ويساهم

¹ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري-النشاط الإداري" دراسة مقارنة، ط2، دار الخلدونية، الجزائر، 2007م، ص 217.

هذا الدور في رفع مستوى فعالية العمل الإداري وتحقيق النتائج المنتظرة من السياسات الوطنية التنموية.¹

ثانيا: تقييم نتائج تنفيذ السياسات الوطنية

لا يقتصر دور الوالي على متابعة مراحل التنفيذ فقط، بل يمتد إلى تقييم مدى تحقيق البرامج الحكومية للأهداف المسطرة لها، وذلك من خلال مراقبة نسب الإنجاز وجمع المعلومات المتعلقة بمستوى الأداء وتحليل النتائج المحققة ميدانيا، كما يرفع تقارير دورية إلى السلطات المركزية تتضمن المعطيات المتعلقة بسير المشاريع والصعوبات المسجلة والاقتراحات المناسبة لتحسين الأداء، الأمر الذي يسمح بتطوير أساليب التنفيذ وتعزيز فعالية السياسات الوطنية على المستوى المحلي.²

في ضوء ما سبق يتضح أن الإشراف الإداري بالنسبة للوالي مكون مهم من مكونات تنفيذ السياسات العامة، يضمن توحيد الأداء الإداري وتحقيق الأهداف الوطنية ضمن النطاق الإقليمي دون الإخلال بمبادئ الشرعية القانونية أو التوازن الإداري.

الفرع الثاني: حدود سلطة الوالي في ضوء مبدأ اللامركزية

بشكل عام تعني اللامركزية الإدارية توزيع السلطات والمسؤوليات على أكبر عدد ممكن من الجهات داخل التنظيم الإداري، بحيث لا تقتصر جميع القرارات على السلطة المركزية فقط.

¹ طاهري حسين، المرجع السابق، ص 221.

² المرجع نفسه، ص 224.

وفي سياق الإدارة العامة يُنظر إلى اللامركزية كآلية تنظيمية تقوم على تفويض الصلاحيات بين الجهاز المركزي وهيئات أخرى تتمتع باستقلالية قانونية، سواء على المستوى الإقليمي أو الموضوعي.¹

ويهمنا هنا الجانب الإداري من اللامركزية، الذي يتيح توزيع الوظائف والمسؤوليات بين الحكومة المركزية في العاصمة والهيئات المحلية أو المصالح المستقلة قانونيا، مع بقاء هذه الأخيرة خاضعة لقدر معين من الرقابة والتوجيه من قبل الإدارة المركزية.²

هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية، والثاني يقوم على توزيعها.

في هذا الإطار يمارس الوالي مهام إشرافية واسعة على مستوى الولاية، حيث يتولى متابعة تنفيذ السياسات الوطنية والتأكد من انسجام العمل الإداري المحلي مع اللوائح والقوانين السارية، ويجمع هذا الدور بين جانبيين متكاملين: الأول يتمثل في تمثيل الدولة مركزيا على مستوى الولاية، بما يتيح له الإشراف على تطبيق السياسات العامة وإدارة الموارد الرسمية، والثاني يركز على التنسيق مع الهيئات المحلية المنتخبة لضمان سير العمل الإداري وفق القوانين دون تدخل مباشر في صلاحياتها المقررة.³

رغم الاتساع النسبي لصلاحيات الوالي، فإن القوانين واللوائح التنظيمية تحدد بدقة نطاق هذه السلطات، مع وضع آليات لمساءلته أمام الجهات القانونية والإدارية عند تجاوز الحدود المرسومة له. ويستند هذا التنظيم إلى مواد قانون الإجراءات الإدارية، لتحديد مسؤوليات الوالي وضمان أن ممارسة الصلاحيات تتماشى مع المبادئ القانونية وتحفظ حقوق المواطنين.

¹ سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، دط، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2013م، ص 136.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004م، ص 09.

³ بوحالة رحمة، النظام القانوني للوالي في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر تخصص القانون العام، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2024، ص 54.

تكمن أهمية مبدأ اللامركزية في تمكين الهيئات المحلية من أداء مهامها بشكل مستقل ضمن حدودها القانونية، بينما يبقى الوالي مسؤولاً عن الإشراف العام والتأكد من التزام هذه الهيئات بالسياسات العامة.

ويشير الفقه القانوني إلى أن أي تجاوز من الوالي لصلاحياته يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطة المركزية والمستويات المحلية، الأمر الذي يستدعي مراقبة دقيقة من الجهات القضائية والإدارية، ويظهر هذا بشكل خاص في مجالات الأمن، الميزانية، والتخطيط الاستراتيجي، حيث يجب أن تكون صلاحيات الوالي واضحة ومحددة، مع السماح للهيئات المحلية باتخاذ القرارات المناسبة ضمن نطاق اختصاصها القانوني¹.

يمثل تحديد نطاق صلاحيات الوالي وفق مبدأ اللامركزية عنصراً أساسياً لضمان فعالية الإدارة المحلية، إذ يمكن الهيئات المحلية من أداء مهامها بكفاءة ويتيح للوالي الإشراف والتنسيق لضمان تطبيق السياسات الوطنية ضمن إطار قانوني متوازن يحافظ على استقلالية المجالس المحلية ويضمن حقوق المواطنين.

المطلب الثاني: مسؤولية الوالي وآليات الرقابة على أعماله

تمارس صلاحيات الوالي في إطار من المسؤولية القانونية، وتخضع أعماله لعدة صور من الرقابة لضمان احترام المشروعية.

وعليه سيتم التطرق إلى الفرع الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي، ثم الفرع الثاني: الرقابة القضائية والرقابة المركزية على قراراته.

¹ بوحلالة رحمة، المرجع السابق، ص 46.

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي

إن موضوع المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي من المواضيع الأساسية في دراسة النظام الإداري الجزائري، باعتباره يمثل حلقة وصل بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، ويضطلع بتنفيذ السياسات العمومية داخل إقليم الولاية، ومن هذا المنطلق سيتم التطرق في هذا الفرع إلى مختلف أوجه المسؤولية الإدارية والسياسية التي يتحملها الوالي في إطار ممارسة مهامه.

أولاً: المسؤولية الإدارية

يكتسي موضوع المسؤولية الإدارية للوالي أهمية كبيرة، إذ يقتضي القانون تحديد حدود التزاماته وكيفية مساءلته وتقييم أدائه، وذلك لضمان احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة دون تجاوزات أو إساءة استعمال للسلطة.

وتتبع المسؤولية الإدارية للوالي من كون هذا المنصب يجمع بين وظيفة تنفيذ السياسات المركزية والإشراف على الأعمال المحلية، ما يضع الوالي في مواجهة مباشرة مع متطلبات القانون والتزامات الأداء الإداري السليم.

وهنا يتعين على الوالي أن يتعامل مع مختلف المهام المكلف بها بحرص وحرص تام على سلامة الإجراءات، احترام حقوق الأفراد، وتطبيق التشريعات المعمول بها دون تحيز أو تجاوز للصلاحيات الممنوحة له¹، وقد أبرزت الدراسات القانونية أن الوالي لا يتمتع بإعفاء من المساءلة القانونية، بل يخضع لأطر تنظيمية تسمح بمراقبة أعماله وتحديد مسؤولياته عندما يكون في موقع اتخاذ القرار الإداري النهائي في القضايا المتعلقة بالولاية.

ومن أهم مظاهر هذه المسؤولية أن قرارات الوالي يمكن أن تكون موضوع مراجعة قضائية أمام القضاء الإداري، حيث يلعب القاضي دوراً أصيلاً في كشف أي خطأ في تطبيق القانون أو

¹ حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، 2013، ص 32.

إساءة استعمال للسلطة من قبل الوالي، وهو ما يؤكد أن مسؤولياته ليست مجرد صلاحيات تنفيذية، بل تشمل أيضا التزاما قانونيا بتحمل نتائج القرارات غير المشروعة.¹ وبهذا يصبح القضاء الإداري وسيلة رقابية على أعمال الوالي، ويضمن أن يكون تطبيق السياسات الحكومية في نطاق الولاية قائما على قواعد العدالة والشرعية.

إضافة إلى الرقابة القضائية، توجد مسؤوليات إدارية أخرى تُشكل جزءا من منظومة مساءلة الوالي، من بينها متابعة السلطات المركزية لأعماله من خلال هيئات تفتيش وإدارة عليا، التي تهدف إلى تقييم مدى التزام الوالي باللوائح والتعليمات الصادرة.² كما يمكن أن يتعرض الوالي لعقوبات إدارية نتيجة إخلاله بواجبات منصبه، مثل التقصير في تنفيذ السياسات، أو إصدار قرارات غير قانونية، أو تجاوز حدود الصلاحيات الممنوحة له.³ ويبرز هذا الجانب أهمية وجود ضوابط تنظيمية وإدارية تنظم علاقة الوالي بالسلطات العليا، بما يحفظ مبدأ المشروعية ويقي من الإفراط في استعمال صلاحياته.

يتضح أن المسؤولية الإدارية للوالي هي آلية عملية ووظيفية تضمن أن يمارس الوالي صلاحياته ضمن حدود القانون.

ثانيا: المسؤولية السياسية

تشير بعض الدراسات الميدانية إلى أن مساءلة الوالي لا تنحصر في الجانب القانوني فقط، بل تمتد إلى المسؤولية السياسية، حيث يمكن أن يتعرض الوالي للمساءلة السياسية من قبل السلطات المركزية في حال إخفاقه في تنفيذ توجيهات الحكومة أو في حالة حصول إخلالات إدارية جسيمة تؤثر على أداء الأجهزة المحلية.

¹ حجارة توفيق، المرجع السابق، ص 32.

² Ismail Bougara & Alaaddine Klil, The role of the administrative judge in revealing the defect of non-compliance with the law in the decisions issued by the Wali, Journal of Law, Society and Authority, Vol. 7, No. 2, 2018, pp. 139

³ Bougara & Klil, op. cit., p. 142.

وبموجب هذه المسؤولية يكون الوالي ملزما بموازنة الصلاحيات بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، مع العمل على تحقيق أهداف التنمية المحلية بما يتوافق مع التوجهات الوطنية.

وتتضمن المسؤولية السياسية مراقبة تطبيق القوانين والبرامج الحكومية، والتأكد من أن كل إجراء إداري يتم داخل حدود الاختصاصات المرسومة قانونا، دون تجاوز أو إساءة استعمال للسلطة، كما يشمل دوره مراقبة عمل المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وتقديم الدعم الفني والإداري لها دون التدخل في اختصاصاتها¹.

كذلك فإن المسؤولية السياسية تشمل أيضا واجب الوالي في رصد المخاطر المحتملة التي قد تؤثر على استقرار الإدارة المحلية أو على سير التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، بما في ذلك التأكد من توافق المشاريع المحلية مع السياسات الوطنية، ويتجلى ذلك في متابعة القرارات والمشاريع الكبرى التي تمس الاستثمار والتنمية المحلية، وضمان عدم تعارضها مع القانون أو المصلحة العامة².

وتظهر أهمية هذه المسؤولية من خلال التفاعل مع المواطن، حيث يتوقع من الوالي أن يكون وسيطا بين المجتمع المحلي والسلطة التنفيذية، من خلال تقديم تقارير دورية للحكومة حول الإنجازات والصعوبات، والمشاركة في اتخاذ قرارات استثنائية عند وقوع أزمات أو أحداث استثنائية تتطلب تدخل السلطات المركزية³. كما تشمل المسؤولية السياسية تقييم أداء الأجهزة

¹ فؤاد حناشي، الرقابة السياسية على ممثلي السلطة التنفيذية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية، العدد 14، 2017، ص 56.

² محمد بوزيد، الإشراف الإداري ومساءلة الولاية في النظام الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجزائر 2، 2016، ص 78.

³ خالد سليم، دور الوالي في التنمية المحلية ومساءلته السياسية، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2018، ص 121.

المحلية المختلفة، والمشاركة في وضع استراتيجيات لتطوير العمل الإداري، مع مراعاة مبادئ الشفافية والمساءلة السياسية.

وبذلك يظهر الوالي بوصفه جهة محورية تضمن التوازن بين السلطة التنفيذية واحتياجات المواطنين، وتكامل السياسات الوطنية مع خصوصيات الواقع المحلي.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية والرقابة المركزية على قراراته

يخضع الوالي في ممارسته لاختصاصاته الإدارية والقانونية إلى مجموعة من آليات الرقابة التي تهدف إلى ضمان مشروعية قراراته واحترامه لأحكام القانون، وتتجسد هذه الرقابة أساسا في الرقابة القضائية التي تمارسها الجهات القضائية المختصة، والرقابة المركزية التي تمارسها السلطات العليا في الدولة على أعماله وقراراته.

أولا: الرقابة القضائية على قرارات الوالي

الرقابة القضائية هي "آلية قانونية يقرها النظام القضائي لمراجعة الأفعال والقرارات الصادرة عن الإدارة العامة بهدف التأكد من مطابقتها للقواعد القانونية، وحماية حقوق الأفراد والجماعات، وضمان التوازن بين ممارسة السلطات العامة والتقيّد بالشرعية القانونية، وتتيح هذه الآلية للمواطنين أو الهيئات الطعن في القرارات الإدارية أمام المحاكم المختصة".¹

تمثل الرقابة القضائية على قرارات الوالي أداة أساسية لضمان الالتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، حيث تساهم في الحد من التجاوزات المحتملة في ممارسة السلطة التنفيذية المحلية.

¹ بوقرة إسماعيل، قليل علاء الدين، دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب مخالفة القانون في القرارات التي يصدرها الوالي، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 2017، العدد 11، ص 139.

كما تتيح الرقابة التأكد من استخدام الوالي للسلطة التقديرية بما يخدم الصالح العام، وليس لأغراض شخصية أو سياسية، ويشمل هذا الإطار جميع القرارات الإدارية، من تنظيمية إلى تنفيذية، بما فيها تلك المتعلقة بالترخيص، الإدارة المالية، التعيين، والإجراءات العقابية على مستوى الولاية.

وتكمن أهمية الرقابة القضائية في دورها المكمل للرقابة المركزية والسياسية، فهي توفر جهة مستقلة قادرة على مراجعة القرارات وحماية حقوق الأفراد، وتعمل على توجيه الوالي نحو تصحيح أي تجاوزات أو أخطاء محتملة.

من جهة أخرى، فإن الرقابة القضائية تعزز الثقة بين المجتمع والسلطة المحلية، إذ تطمئن المواطنين إلى أن جميع القرارات الإدارية يمكن مراقبتها ومراجعتها إذا لزم الأمر، ما يحافظ على التوازن بين السلطات ويضمن العدالة والشفافية في ممارسة السلطة التنفيذية.¹

ومن هنا يصبح الوالي مسؤولاً عن كل قرار يتخذه، ويظل خاضعاً للمعايير القانونية والمراجعة القضائية المستمرة، ما يضمن احترام حقوق المواطنين ويحد من أي استغلال غير مشروع للسلطات المخولة له، ويؤكد على أن ممارسة الوظائف الإدارية العليا تتطلب ضبطاً ومراقبة مستمرة لضمان توافقها مع التشريع الوطني والمصلحة العامة.

ثانياً: الرقابة المركزية على قرارات الوالي

تعني الرقابة المركزية: "الآليات القانونية والإدارية التي تمارسها السلطات العليا للدولة، بهدف متابعة ومراجعة القرارات التي يصدرها الوالي ضمن ولايته، هذه الرقابة تهدف إلى ضمان

¹ المرجع نفسه، ص 141.

التزام الإدارة المحلية بالتشريعات الوطنية، والتحقق من تطبيق السياسات العامة بطريقة متناسقة مع أهداف الدولة".¹

تعتبر الرقابة المركزية من أهم أدوات الدولة لضمان أن القرارات الإدارية الصادرة عن والي تتوافق مع القوانين والتشريعات الوطنية، وتشكل امتدادا للسلطة التنفيذية المركزية على المستوى المحلي، وتشتمل هذه الرقابة على فحص شامل لمختلف القرارات، سواء كانت تنظيمية أو تنفيذية أو مالية، وذلك للتأكد من سلامة الإجراءات القانونية وتوافقها مع أهداف السياسات العمومية.

تمارس هذه الرقابة عادة من قبل وزارات الدولة المعنية، خصوصا وزارة الداخلية، التي تراقب أعمال والي للتأكد من تطبيق الخطط الوطنية وتوجيه الأنشطة الإدارية بما يخدم الصالح العام.²

كما تشمل الرقابة مراجعة القرارات المتعلقة بالتوظيف والتعيين والترقيات في الإدارات المحلية، والإشراف على تنفيذ الميزانيات، وضمان استمرارية الخدمات العامة، مع التأكد من عدم تجاوز والي الصلاحيات المخولة له بموجب القوانين التنظيمية.

وتوفر هذه الرقابة آلية لتوجيه والي نحو تصحيح أي أخطاء أو تجاوزات محتملة قبل أن تتحول إلى مخالفات قد تضر بالمصلحة العامة، وهي تعمل كآلية حماية مزدوجة: الأولى لضمان انسجام السياسات الوطنية مع الإجراءات المحلية، والثانية لمراجعة مدى فعالية الإدارة المحلية في تحقيق أهداف الدولة على أرض الواقع.³

¹ عمار بوضياف، النظام القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 56.

² عبد القادر نصري، الرقابة المركزية على الإدارة المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الجزائرية للبحوث القانونية والإدارية، المجلد 5، العدد 3، 2021، ص 88.

³ عبد القادر نصري، المرجع السابق، ص 91.

كما تعزز الرقابة المركزية كذلك مبدأ المحاسبة والمساءلة، إذ يتمكن المسؤولون في السلطة المركزية من متابعة مدى التزام الوالي بالقوانين، وإلزامه بالتصحيح إذا اقتضت الضرورة، أو تقديم تقارير رسمية عن أدائه أمام الجهات الحكومية المختصة.

وتساهم أيضا في تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين، إذ يشعر المجتمع بأن هناك سلطة عليا قادرة على مراجعة أي قرار إداري قد يتسبب في الإضرار بالحقوق أو بالمصالح العامة.¹

إن الرقابة المركزية تعتبر عنصرا أساسيا في هيكل التنظيم الإداري الجزائري، إذ تحافظ على وحدة الدولة وفعالية السياسات العمومية، وتضمن أن القرارات المتخذة على مستوى الولاية تخدم المصلحة العامة دون تجاوز القانون، مع الحفاظ على التوازن بين السلطة المركزية والاستقلال النسبي للإدارات المحلية.

¹ الحيمر فاطمة، الرقابة على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة الوادي، الجزائر، 2018، ص 71.

الفصل الأول الإطار النظري والقانوني لإشراف والي الولاية في النظام الإداري الجزائري

في الختام يتضح أن الإطار النظري والقانوني لإشراف الوالي في النظام الإداري الجزائري، حيث تم توضيح المركز الدستوري للوالي باعتباره ممثلاً للدولة ومكلفاً بتنفيذ سياساتها العامة، مع إبراز الطبيعة القانونية لمهامه بين المركزية وعدم التركيز الإداري، كما تم التطرق إلى تطور منصب الوالي في التشريع الجزائري والإطار القانوني المنظم لاختصاصاته، وخلص الفصل إلى أن سلطة الإشراف الإداري للوالي تمثل آلية مهمة لضمان تنفيذ السياسات العمومية، لكنها مقيدة بضوابط قانونية ورقابية تضمن التوازن بين الفعالية الإدارية واحترام مبدأ اللامركزية.

الفصل الثاني : الآليات القانونية
والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ
المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

يشكل موضوع إشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر أحد المحاور الأساسية لفهم كيفية تجسيد السياسات العمومية على المستوى المحلي، حيث تعد الدائرة حلقة وصل بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وتبرز أهميتها من خلال دورها في تحويل المخططات الوطنية إلى برامج تنفيذية ميدانية، وهو ما يستدعي وجود آليات قانونية ومؤسسية تضبط هذا المسار وتحدد صلاحيات مختلف الفاعلين الإداريين، وعلى رأسهم الوالي باعتباره ممثل الدولة على المستوى المحلي والمسؤول عن التنسيق والمتابعة.

وبناء على ذلك، ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتمثل المبحث الأول في الإطار القانوني والمؤسسي للدائرة ودورها في تنفيذ السياسات الوطنية، بينما يتناول المبحث الثاني ممارسة الوالي لإشرافه على تنفيذ المخططات الوطنية بالدوائر.

المبحث الأول: الإطار القانوني والمؤسسي للدائرة ودورها في تنفيذ السياسات الوطنية

تعد الدائرة من أهم الوحدات الإدارية الوسيطة في التنظيم الإداري الجزائري، حيث تحتل موقعا محوريا بين الولاية والبلدية، وهو ما يجعلها إطارا فعالا لتجسيد السياسات العمومية وتنفيذ المخططات الوطنية للتنمية على المستوى المحلي، كما أن تنظيمها القانوني وتحديد صلاحياتها يهدف إلى ضمان التنسيق بين مختلف الفاعلين الإداريين بما يخدم أهداف التنمية، ومن هنا سوف نتناول مطلبين أساسيين: يتناول **المطلب الأول** المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، بينما يخصص **المطلب الثاني** للمخططات الوطنية للتنمية وآليات تنزيلها على مستوى الدوائر.

المطلب الأول: المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري

يحدد المركز القانوني للدائرة موقعها ضمن التنظيم الإداري الجزائري باعتبارها هيئة إدارية وسيطة تتمتع بصلاحيات محددة في إطار العلاقة مع الولاية والبلدية.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للدائرة وعلاقتها بالولاية والبلدية

تمثل الدائرة إحدى الوحدات الإدارية التي يعتمد عليها التنظيم الإداري في الجزائر لضمان حسن سير المرافق العامة وتقريب الإدارة من المواطنين، حيث تحتل موقعا وسطا بين الولاية والبلدية، ومن أجل فهم دورها ومكانتها ضمن الهيكل الإداري للدولة،¹ يتعين التطرق إلى طبيعتها القانونية وبيان علاقتها بكل من الولاية والبلدية.

¹ طاهري حسين، المرجع السابق، ص 113.

أولاً: الطبيعة القانونية للدائرة

الدائرة هي ترجمة حرفية للمصطلح الفرنسي (arrondissement)، وهو مصطلح ذو أصل إداري فرنسي استعمل في التنظيم الإداري الجزائري. وتمثل الدائرة قسماً إقليمياً أو جغرافياً داخل الولاية، يتم تحديد حدودها الإدارية أو تعديلها أو إلغاؤها بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على تقرير وزير الداخلية.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الدائرة لا تعد هيئة إدارية محلية مستقلة، وإنما هي وحدة إدارية فرعية تابعة للولاية وتعمل تحت سلطتها، وتعتبر أداة مساعدة في تسيير الشؤون الإدارية على المستوى المحلي. كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا بالاستقلال المالي، ولا تملك أهلية التقاضي.

وقد أكد القضاء الإداري هذا المبدأ في قرار المحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقاً) الصادر بتاريخ 30 جانفي 1988، حيث جاء فيه أنه "من المقرر قانوناً أن الوالي وحده يتمتع بأهلية التقاضي باعتباره ممثلاً للدولة وممثلاً للولاية، ومن ثم فإن رئيس الدائرة لا يتوفر على الشخصية المعنوية ولا يتمتع بأهلية التقاضي".²

تعد الدائرة نموذجاً لعدم التركز الإداري، فهي تقسيم إداري تابع للولاية وليست جماعة محلية، لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، باعتبارها مجرد وحدة إدارية تضم مجموعة من البلديات وتخضع لسلطة الوالي، وقد تعرضت الدائرة لعدة انتقادات، خاصة من حيث غياب شخصيتها المعنوية وعدم تمتعها بوجود قانوني صريح، إذ إن قانوني الولاية والبلدية لم ينصا صراحة على مصطلح الدائرة.

¹ كلكل عبد القادر، الدائرة (الحي الإداري)، دار النهضة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 40.

² المرجع نفسه، ص 40.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

ولجأ المشرع إلى نوع من المعالجة القانونية غير المباشرة لإنشاء الدوائر، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 91-306¹ الذي يحدد قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة، ثم تعزز ذلك بالمرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994،² والذي اعتبر رئيس الدائرة أحد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي، مما يجعل الوجود القانوني للدائرة يستمد أساسه من وظيفة رئيس الدائرة باعتباره ممثلاً للسلطة الولائية على مستواها.

يتضح أن الدائرة كتنظيم إداري تستمد وجودها القانوني بصورة غير مباشرة من خلال رئيسها، مما يعكس طبيعتها كجهاز تابع يكرس مبدأ عدم التمرکز الإداري دون أن يرقى إلى مستوى الجماعة المحلية.

ثانياً: علاقتها بالولاية

تقوم العلاقة بين الدائرة والولاية على أساس إداري هرمي يعكس مبدأ عدم التركيز الإداري، حيث تعتبر الدائرة وحدة إدارية فرعية داخل التنظيم الإداري للولاية، تعمل تحت إشرافها المباشر وتخضع لسلطة الوالي، وتتميز هذه العلاقة بكونها علاقة تبعية وظيفية أكثر منها علاقة استقلالية³، إذ لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، مما يجعلها أداة تنفيذية في يد السلطة الولائية لتجسيد السياسات العمومية على المستوى المحلي.

تلعب الدائرة دور الوسيط الإداري بين الولاية والبلديات، حيث تسهر على نقل التعليمات والتوجيهات الصادرة عن الوالي إلى مختلف البلديات التابعة لها، كما تعمل على رفع التقارير

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991، المحدد لقائمة البلديات المنشطة من طرف الدوائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38، الصادر سنة 1991، ص 02.

² المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لكيفيات تنظيم الدوائر وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر سنة 1994، ص 09.

³ لعجال محمد، سلطة الوالي في النظام الإداري الجزائري وعلاقتها بالدوائر والبلديات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة وهران 2، كلية الحقوق، الجزائر، 2018، ص 98.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

والمعلومات المتعلقة بالوضع المحلي إلى السلطة الولائية،¹ ما يسمح بتقييم دقيق للاحتياجات التنموية واتخاذ القرارات المناسبة. هذه الوظيفة الوسيطة تجعل من الدائرة حلقة وصل أساسية في ضمان انسيابية العمل الإداري داخل الولاية.

ترتبط الدائرة بالولاية من خلال دورها في التنسيق الميداني بين مختلف المصالح التقنية والإدارية، إذ تعمل على ضمان انسجام تدخلات المديريات الولائية على مستوى الإقليم، خاصة في ما يتعلق بإنجاز المشاريع العمومية ومتابعتها، كما تساهم في إزالة العراقيل التي قد تواجه تنفيذ البرامج التنموية، من خلال التدخل الإداري السريع بالتنسيق مع السلطات الولائية.²

كما تعكس هذه العلاقة طبيعة التبعية التنظيمية التي تجعل من رئيس الدائرة ممثلاً للوالي على مستوى الإقليم، حيث يتولى الإشراف على تنفيذ قراراته ومتابعة تطبيقها، مع ضمان احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبذلك، فإن الدائرة تعمل ضمن إطار توجيهي تحدده الولاية.

وتبرز أهمية هذه العلاقة أيضا في الجانب التنموي، حيث تساهم الدائرة في تجسيد البرامج التنموية المحلية من خلال المتابعة الميدانية للمشاريع، واقتراح الحلول العملية لمعالجة الاختلالات المسجلة،³ ما يجعلها أداة فعالة في تحقيق التنمية المحلية المتوازنة داخل إقليم الولاية.

يتضح أن علاقة الدائرة بالولاية تقوم على التبعية الإدارية والتكامل الوظيفي، حيث تشكل الدائرة امتدادا تنفيذيا للسلطة الولائية يهدف إلى ضمان فعالية الإدارة المحلية وتحقيق التنمية على المستوى الإقليمي.

¹ بن عيسى عبد القادر، التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر ودوره في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016، ص 129.

² بن عيسى عبد القادر، المرجع السابق، ص 131.

³ لعجال محمد، المرجع السابق، ص 99.

الفرع الثاني: أجهزة الدائرة واختصاصاتها في مجال التنمية

تتجلى أجهزة الدائرة واختصاصاتها في مجال التنمية فيما يلي:

أولاً: رئيس الدائرة

يعد رئيس الدائرة المجسد الفعلي للوجود القانوني للدائرة، باعتباره يشغل وظيفة عليا ضمن هرم الإدارة المحلية في الجزائر، حيث صنف منصبه ضمن الوظائف العليا بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المتعلق بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية¹. ومن هذا المنطلق، يمثل رئيس الدائرة السلطة الإدارية الأساسية على مستوى الدائرة، ويتولى تنفيذ توجيهات الوالي ومتابعة نشاط البلديات التابعة له.

أ- شروط تعيين رئيس الدائرة:

كان تعيين رئيس الدائرة يتم سابقا بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-230، غير أنه بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240² المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، أصبح تعيينه يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير الأول.

وقد أدى غياب نص قانوني خاص ينظم سلك رؤساء الدوائر إلى بروز بعض الإشكالات، خاصة فيما يتعلق بإجراءات العزل، وهو ما أثار عدة انتقادات من الناحية القانونية، وأدى إلى

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، سنة 1990، ص 08.

² المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، سنة 1999، ص 12.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

دراسة مدى مشروعية تلك الإجراءات والطعون المقدمة بشأنها، كما أثّرت مسألة إعداد قانون خاص ينظم وضعية الولاية ورؤساء الدوائر والأمناء العاممين للولايات.

أما بخصوص شروط التعيين، فهي تنقسم إلى شروط عامة وأخرى خاصة. تتمثل الشروط العامة في تلك المطبقة على الوظيفة العمومية، كالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسن واللياقة البدنية، وفقا لما ورد في المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للعمال في المؤسسات والإدارات العمومية.¹

أما الشروط الخاصة، فقد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، وتتمثل أساسا في:²

التكوين العلمي: يشترط مستوى تعليمي عال يعادل على الأقل شهادة جامعية أو مستوى تأهيل مماثل، وهو شرط ضروري لضمان كفاءة الإطار الإداري القائم على تسيير شؤون الدائرة.

الخبرة المهنية: يشترط توفر خبرة مهنية لا تقل عن خمس سنوات في الإدارات أو المؤسسات العمومية، وهو ما يعكس أهمية التجربة في تسيير الشأن الإداري المحلي، وقد أكد ذلك أيضا المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي نص على تعيين رؤساء الدوائر من بين إطارات الإدارة المركزية أو المحلية.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 275.

² المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990، ص 1023.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

ب- اختصاصات رئيس الدائرة في مجال التنمية:

يمارس رئيس الدائرة مجموعة من الاختصاصات المتكاملة التي تعكس مكانته في التنظيم الإداري، ويمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات رئيسية:

1- صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة:

يساهم رئيس الدائرة في تمثيل الدولة على المستوى المحلي، حيث يساعد الوالي في أداء هذه المهمة، طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-230، ومن بين مهامه في هذا الإطار:

- السهر على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، وتنفيذ التعليمات والتوجيهات الصادرة عن السلطة السلمية.

- تنشيط عمل الهياكل والأجهزة الموضوعة تحت إشرافه، بهدف تجسيد أهداف المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع تحمله مسؤولية حسن سيرها.

- الحفاظ على الأمن والنظام العام على مستوى الدائرة.

- تنسيق نشاط بلدية واحدة أو عدة بلديات تابعة للدائرة.¹

2- صلاحياته باعتباره مساعداً للوالي:

يعد رئيس الدائرة مساعداً مباشراً للوالي، حيث يعمل تحت سلطته وبتفويض منه، ومن أبرز مهامه في هذا الإطار:

- السهر على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي على مستوى البلديات التابعة للدائرة.

- إعلام الوالي بالوضعية العامة في البلديات، خاصة فيما يتعلق بالجوانب التنموية والإدارية.

¹ فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2006، ص 209.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

-المساهمة في حفظ النظام العام والأمن العمومي تحت إشراف الوالي.¹

3-صلاحياته باعتباره سلطة وصاية على البلديات:

يمارس رئيس الدائرة نوعا من الرقابة الإدارية على البلديات، وذلك في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وتحت سلطة الوالي، وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-215، ومن بين هذه الصلاحيات:

-تنشيط وتنسيق عمليات إعداد وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

-المصادقة على مداوالات المجالس الشعبية البلدية، خاصة المتعلقة بالميزانيات والحسابات البلدية، وهو ما يعرف بالرقابة المالية.

-متابعة الصفقات العمومية والمناقصات والإجراءات المرتبطة بها.

-الموافقة على بعض قرارات تسيير المستخدمين البلديين، باستثناء ما يتعلق بإنهاء المهام.

-تشجيع المبادرات الفردية والجماعية الرامية إلى إنشاء مشاريع وهياكل تلبي احتياجات المواطنين وتدعم التنمية المحلية.

-كما يمارس رئيس الدائرة صلاحيات إدارية أخرى، من بينها تسليم بعض الوثائق الإدارية مثل بطاقة التعريف الوطنية، رخصة السياقة، وجواز السفر، إضافة إلى المساهمة في ترقية تشغيل الشباب ومتابعة بعض العمليات المرتبطة بأملأك الدولة.²

يتجلى دور رئيس الدائرة في المجال التنموي من خلال كونه فاعلا إداريا يضمن التنسيق والمتابعة الفعلية لتنفيذ البرامج التنموية على المستوى المحلي.

¹فريدة قصير مزياني، المرجع السابق، ص 212.

² علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط3، الجزائر، 2005، ص 203.

ثانيا: المصالح الإدارية المرتبطة برئيس الدائرة

تطبيقا للقرار رقم 6973 المؤرخ في 12 أكتوبر 1981 الصادر عن وزير الداخلية والمتعلق بتنظيم مصالح الدائرة، تتشكل هذه المصالح من مجموعة هياكل إدارية تهدف إلى مساعدة رئيس الدائرة في أداء مهامه وضمان السير الحسن للإدارة على المستوى المحلي، وتتمثل فيما يلي:

أ-الأمانة العامة:

تم إحداث وظيفة الكاتب العام للدائرة بموجب المرسوم رقم 81/82 المؤرخ في 02 ماي 1991، حيث نصت المادة 05 منه على أنه "يتم التعيين في الوظيفة النوعية لكاتب عام في الدائرة بقرار من وزير الداخلية"¹، غير أنه في الوقت الحالي أصبح تعيين الأمناء العامين للدوائر يتم بموجب مرسوم رئاسي².

وبالرجوع إلى نفس المرسوم رقم 81/82، نجد أن المادة 02 منه حددت صلاحيات الأمين العام للدائرة، حيث يتولى هذا الأخير، تحت سلطة رئيس الدائرة، مهام تأطير وتنسيق نشاط المصالح الإدارية والتقنية، إضافة إلى الإشراف على تسيير الموارد البشرية وضمان حسن سير العمل الإداري داخل الدائرة.

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 81/82 المؤرخ في 02 ماي 1991 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 18، الصادرة بتاريخ 05 ماي 1991، ص 545.

² محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية - البلدية 1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 158.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

ب- المكاتب:

تضم الدائرة مجموعة من المكاتب الإدارية التي تساهم في تفعيل دورها على المستوى المحلي، وتتمثل أساسا في:

مكتب التنظيم والشؤون العامة.

مكتب تنشيط المؤسسات العمومية البلدية وما بين البلديات.

مكتب الشؤون الإدارية والمالية والرقابة.

مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط¹.

وتنشأ هذه المكاتب بموجب نصوص تنظيمية، كما هو الحال في المرسوم رقم 80/01 المؤرخ في 05 يناير 1980 المتعلق بتطبيق أحكام المادة 01 من الأمر رقم 76/93 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، والمتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري وتنظيمها وسيرها، حيث نصت المادة 02 منه على إحداث مكتب للترقية والتسيير العقاري في كل دائرة من الدوائر المكونة لولاية الجزائر، والمتمثلة في: الشارقة، الرويبة، بودواو، باب الواد، بئر مراد رايس، سيدي محمد، حسين داي، والحرش².

كما أشارت المادة 04 من نفس المرسوم إلى أن "يكون مقر كل مكتب من مكاتب الترقية والتسيير العقاري في الدائرة ومركز الدائرة"³.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ط 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 205.

² المادة 02 من المرسوم رقم 80/01 المؤرخ في 05 يناير 1980، المتعلق بشروط تطبيق المادة 01 من الأمر 93/76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري في ولاية الجزائر وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 08 يناير 1980، ص 123.

³ المادة 04 من نفس المرسوم.

ثالثا: المصالح التقنية المرتبطة برئيس الدائرة

تعتبر الدائرة مقاطعة إدارية للدولة، وعلى هذا الأساس فهي تمثل امتدادا محليا لمختلف المديرية التابعة للولاية، أي تلك المكونة للمجلس التنفيذي الولائي. وفي هذا الإطار، تنص المادة 06 من المرسوم رقم 80/73 المؤرخ في 12 يونيو 1980 والمتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي للولاية على أن "كل مديرية تتضمن مديريات فرعية ومكاتب"، وهو ما أكدته أيضا المادة 05 من المرسوم رقم 83/545 المؤرخ في 24 سبتمبر 1983 والمتضمن تأليف وتنظيم عمل المجلس التنفيذي الولائي، حيث جاء فيها أنه "يمكن توزيع أعمال هذه المديرية على الهياكل الوظيفية المحدثة على مستوى مقاطعات أخرى في الولاية"¹.

وبناء على ذلك، فإن هذه المديرية تمتد تنظيميا إلى مستوى الدوائر من خلال فروع محلية تمثلها، مثل مديرية التعمير والبناء التي لها فروع على مستوى الدائرة تحت تسمية فرع التعمير والبناء (SLA)، ومديرية المنشآت القاعدية ممثلة في فرع المنشآت القاعدية (SIB)، إضافة إلى مديرية الري، ومقاطعات الغابات والبيئة وغيرها،² وتقوم هذه المصالح التقنية بدور أساسي في دعم البلديات، خاصة غير المؤطرة منها، من خلال مرافقة المشاريع التنموية ومتابعتها ميدانيا وضمان تنفيذها وفق المخططات المسطرة.

ومن أجل ضمان التنسيق بين مختلف هذه المصالح التقنية، تم استحداث لجنة تقنية بموجب المرسوم رقم 86/30 المؤرخ في 18 فبراير 1986، والمتعلق بضبط أجهزة الإدارة

¹ المادة 05 من المرسوم رقم 545/83 المؤرخ في 24 سبتمبر 1983، المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 40، الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1983، ص 54.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2001، ص 306.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

العامة في الولاية وهياكلها وتحديد مهامها وتنظيمها، حيث تضم هذه اللجنة مختلف المصالح التقنية المتواجدة على مستوى تراب الدائرة، ويرأسها رئيس الدائرة بمساعدة الأمين العام للدائرة¹. كما تدعم هذه الأجهزة التقنية هيئات أخرى ملحقة برئيس الدائرة، من بينها مندوب الأمن والوسيط، والتي تساهم بدورها في تعزيز فعالية العمل الإداري والأمني على مستوى الدائرة.

المطلب الثاني: المخططات الوطنية للتنمية وآليات تنزيلها على مستوى الدوائر

يوضح هذا المخططات الوطنية للتنمية باعتبارها أدوات تخطيط وتوجيه للسياسات العمومية، كما يبين آليات تنزيلها على مستوى الدوائر من خلال التنسيق بين المركز والسلطات المحلية.

الفرع الأول: مفهوم المخططات الوطنية للتنمية وأهدافها

تعتبر المخططات الوطنية للتنمية من أهم أدوات التخطيط الاستراتيجي التي تعتمد عليها الدولة من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة في مختلف القطاعات والمناطق، حيث تهدف إلى توجيه الاستثمارات العمومية وتنسيق الجهود بين مختلف الفاعلين لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة، ومن هذا المنطلق سيتم التطرق في هذا الفرع إلى مفهوم المخططات الوطنية للتنمية وبيان أهم أهدافها.

أولاً: مفهوم المخططات الوطنية للتنمية

تعد المخططات الوطنية للتنمية من أهم أدوات التخطيط الاستراتيجي التي تعتمد عليها الدولة الحديثة لتوجيه سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقوم على تحديد الأهداف الكبرى للتنمية على المدى المتوسط والطويل، وتوزيع الموارد العمومية بما يحقق التوازن بين مختلف القطاعات والمناطق، ويضمن تحسين الأداء التنموي للدولة.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 206.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

يعرف بعض الفقه الإداري التخطيط التنموي بأنه "العملية العقلانية التي تتبناها الدولة من أجل توجيه الموارد الاقتصادية والبشرية نحو أهداف محددة مسبقا، وفق أولويات زمنية وقطاعية"¹، وهو تعريف يبرز البعد التوجيهي والتنظيمي للمخططات التنموية باعتبارها وسيلة لتجسيد السياسات العامة للدولة.

كما يرى الفقيه الإداري الفرنسي موريس هوريو (Maurice Hauriou) أن التخطيط العام يعد من مظاهر تدخل الدولة الحديثة، حيث لم تعد هذه الأخيرة تقتصر على التنظيم القانوني فقط، بل أصبحت تتدخل من خلال أدوات تخطيطية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضبط التوازن الاقتصادي والاجتماعي.²

يذهب الفقيه "جان ريفيرو" (Jean Rivero) إلى اعتبار التخطيط: "أداة تقنية وقانونية في آن واحد، تسمح بتحويل الأهداف السياسية للدولة إلى برامج قابلة للتنفيذ، مما يجعل المخططات التنموية وسيلة لربط القرار السياسي بالواقع الاقتصادي والاجتماعي".³

أما في الفقه الإداري الجزائري، فيُعرف الأستاذ عمار عوابدي المخططات التنموية بأنها "آلية تنظيمية تعتمد السلطة العمومية لتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفق سياسة عامة تهدف إلى تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة"⁴، وهو تعريف يبرز البعد التنظيمي للمخططات ودورها في تجسيد السياسات العمومية.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، ط5، الجزائر، 2012، ص 45.

² Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e édition, Librairie Sirey, Paris, France, 1933, p. 112.

³ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 20e édition, Dalloz, Paris, France, 2004, p. 78.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 63.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

كما يوضح الأستاذ عمار بوضياف أن التخطيط التنموي في الجزائر يعتبر أداة من أدوات الإدارة الاقتصادية الحديثة، حيث يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية والوطنية من خلال برامج ومشاريع محددة تُنفذ عبر مختلف مستويات التنظيم الإداري، بما فيها الولاية والدائرة.¹

وانطلاقاً من هذه التعريفات، يمكن القول إن المخططات الوطنية للتنمية هي آلية استراتيجية تعتمد الدولة لتجسيد سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، من خلال برامج منظمة ومحددة الأهداف، تترجم إلى مشاريع ميدانية قابلة للتنفيذ، مع ضمان التنسيق بين مختلف الفاعلين الإداريين على المستويين المركزي والمحلي.

ثانياً: أهداف المخططات الوطنية للتنمية

تسعى المخططات الوطنية للتنمية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاستراتيجية التي تهدف إلى إرساء تنمية متوازنة وشاملة على مستوى الإقليم الوطني، من خلال عقلنة استغلال الموارد وتوجيه الاستثمارات العمومية بما يخدم المصلحة العامة، وفي هذا الإطار يمكن إبراز أهم هذه الأهداف فيما يلي:

- تحقيق التوازن بين مختلف الأقاليم الوطنية من خلال تقليص الفوارق الجهوية وتعزيز العدالة المجالية.

- ضمان انسجام السياسات القطاعية بما يسمح بخلق تكامل بين مختلف مجالات التنمية.

- إعادة تنظيم المجال الوطني وفق رؤية شاملة تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجغرافية والديموغرافية.

- دعم التنمية المستدامة من خلال الحفاظ على الموارد الطبيعية واستغلالها بشكل عقلاني.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2018، ص 91.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

- تحسين الإطار المعيشي للمواطنين عبر تطوير الخدمات العمومية والبنية التحتية.
 - تعزيز النجاعة الاقتصادية من خلال توجيه الاستثمارات نحو القطاعات ذات الأولوية.
 - تثمين الموارد الطبيعية والبشرية بما يساهم في تحقيق النمو الاقتصادي المستدام.¹
 - الحد من التركيز السكاني غير المتوازن من خلال تشجيع التنمية في المناطق الداخلية.
 - تطوير البنى التحتية الأساسية كالنقل والطاقة والاتصالات بما يخدم التنمية الشاملة.
 - دعم التنمية المحلية عبر تمكين الجماعات الإقليمية من أداء دورها التنموي.
 - حماية التراث البيئي والثقافي والتاريخي باعتباره جزءاً من الهوية الوطنية.
 - تطوير العدالة الاجتماعية من خلال تحسين توزيع الثروة والخدمات بين مختلف الفئات.
 - تشجيع الاستثمار العمومي والخاص في مختلف مناطق الوطن لخلق فرص العمل.
 - تحقيق التكامل بين المشاريع الوطنية والمشاريع الجهوية لضمان انسجام التنمية.
 - ترسيخ التخطيط الاستراتيجي كأداة أساسية في تسيير التنمية على المدى المتوسط والبعيد.²
- يتضح من هذه الأهداف أن المخططات الوطنية للتنمية تمثل إطاراً استراتيجياً شاملاً يسعى إلى تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة من خلال إعادة تنظيم الإقليم وتكريس العدالة المجالية وتثمين الموارد الوطنية.

¹ ديب سميرة، سياسة التخطيط الحضري عبر فكرة شبكة المدن الجديدة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، العدد 14، 2012، ص 118.

² بوطالبي سامي، النظام القانوني للتخطيط البيئي في الجزائر ودوره في حماية البيئة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2011/2012، ص 62.

الفرع الثاني: آليات البرمجة والتنسيق بين المستوى المركزي والمحلي

تعد آليات البرمجة والتنسيق بين المستوى المركزي والمحلي من أهم الأدوات التنظيمية التي تضمن تجسيد السياسات العمومية على أرض الواقع، حيث تقوم الدولة من خلالها بترجمة الأهداف الوطنية الكبرى إلى برامج عملية قابلة للتنفيذ على المستوى المحلي، مع ضمان الانسجام بين مختلف الفاعلين الإداريين وتقادي التداخل أو الازدواجية في الاختصاصات،¹ ويبرز هذا الدور بشكل خاص في مجال المخططات الوطنية للتنمية التي تتطلب تنسيقا محكما بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية، وعلى رأسها الولاية والدائرة والجماعات المحلية.

أولا: البرمجة كآلية لتجسيد السياسات العمومية

تعتبر البرمجة الإطار العملي الذي يتم من خلاله تحويل الأهداف الاستراتيجية للدولة إلى مشاريع تنموية محددة، سواء من حيث الأهداف أو الوسائل أو آجال التنفيذ. فهي تقوم على إعداد برامج قطاعية وجهوية تُحدد فيها الأولويات التنموية وفق معايير اقتصادية واجتماعية دقيقة، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل إقليم.²

وتتجسد أهمية البرمجة في كونها تسمح بعقلنة النفقات العمومية، من خلال توجيه الموارد المالية نحو المشاريع ذات الأولوية، كما تساهم في تحقيق النجاح في التسيير العمومي عبر ضبط مراحل الإنجاز والمتابعة والتقييم،³ كما تعد البرمجة وسيلة لتكريس مبدأ التخطيط المسبق بدل التدخل العشوائي أو الظرفي في تسيير الشأن العام.

¹ لعروسي سامية، "آليات البرمجة العمومية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، العدد 18، 2022، ص 133.

² بوعمامة رشيد، "التنسيق بين الإدارة المركزية واللامركزية وأثره على نجاعة التسيير العمومي"، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، العدد 12، 2018، ص 104.

³ المرجع نفسه، ص 105.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

تعتمد الإدارة المركزية على إعداد مخططات وطنية شاملة يتم تفصيلها لاحقا على المستوى المحلي، بحيث تحوّل هذه المخططات إلى برامج ولأئية وبلدية تتماشى مع الواقع الميداني واحتياجات السكان.

ثانيا: التنسيق الإداري بين المستويين المركزي والمحلي

يقصد بالتنسيق الإداري مجموعة الآليات القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى تحقيق الانسجام بين مختلف مستويات الإدارة العمومية، من أجل ضمان تنفيذ موحد وفعال للسياسات التنموية،¹ ويكتسي هذا التنسيق أهمية بالغة في الدولة الجزائرية التي تعتمد على نظام إداري مركزي مع منح بعض الصلاحيات للجماعات المحلية.

ويتم هذا التنسيق عبر عدة صور، من أهمها التنسيق الرأسي الذي يربط بين الإدارة المركزية ممثلة في الحكومة والوزارات، وبين السلطات المحلية ممثلة في الولاية ورؤساء الدوائر والبلديات، حيث يتم توجيه التعليمات والتوجيهات ومتابعة تنفيذ البرامج التنموية.

كما يظهر التنسيق في صورته الأفقية بين مختلف المصالح اللامركزية للدولة على المستوى المحلي، مثل مديريات التجهيز، الصحة، التربية، والري²، وذلك لضمان تكامل المشاريع وعدم تضارب الاختصاصات.

ثالثا: دور الوالي في تفعيل التنسيق بين المركز واللامركز

يعتبر الوالي حلقة وصل أساسية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، حيث يضطلع بدور محوري في نقل السياسات العمومية إلى المستوى المحلي، والسهر على تنفيذها وفق

¹ قادي فاطمة الزهراء، "دور الإدارة المحلية في تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية"، مجلة الفكر القانوني والإداري، جامعة الجزائر 1، العدد 15، 2021، ص 65.

² المرجع نفسه، ص 65.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

الأهداف المسطرة في المخططات الوطنية للتنمية، كما يمارس الوالي سلطة التنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية للدولة،¹ بما يضمن وحدة القرار العمومي على المستوى الإقليمي. ويتمتع الوالي بصلاحيات رقابية وتوجيهية تمكنه من متابعة تنفيذ البرامج التنموية، والتدخل عند وجود اختلالات أو تأخر في الإنجاز، كما يسهر على عقد الاجتماعات التنسيقية بين مختلف الفاعلين المحليين من أجل معالجة الإشكالات الميدانية.

رابعاً: أدوات وآليات التنسيق الإداري

تتعدد الأدوات التي تعتمد عليها الإدارة في سبيل تحقيق التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي، ومن أبرزها:²

- إعداد المخططات التنموية الولائية والبلدية التي تنبثق عن المخططات الوطنية.

- الاجتماعات الدورية التنسيقية بين الإدارة المركزية والسلطات المحلية.

- نظام التقارير الإدارية التي ترفع من المستوى المحلي إلى المركزي.

- لجان المتابعة والتقييم المكلفة بمراقبة تنفيذ المشاريع التنموية.

- التفويض الإداري الذي يسمح بتوزيع الصلاحيات بين مختلف المستويات.

¹ لحول محمد، "التنسيق الإداري بين المركز واللامركز في الجزائر كآلية لتجسيد السياسات العمومية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، العدد 10، 2019، ص 87.

² المرجع نفسه، ص 89.

خامسا: أهمية التنسيق في تحقيق التنمية المحلية

يساهم التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي في ضمان فعالية السياسات التنموية، من خلال تجنب التداخل في الصلاحيات وتحقيق الانسجام بين البرامج المختلفة، كما يسمح بتحسين الأداء الإداري عبر تسريع وتيرة تنفيذ المشاريع وتقليل البيروقراطية.

كما يؤدي هذا التنسيق إلى تعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية بشكل متوازن، بحيث يتم الجمع بين وحدة الدولة من جهة، وتمكين الهيئات المحلية من جهة أخرى.¹

سادسا: إشكالات التنسيق بين المركز والمحلي

رغم الأهمية البالغة لآليات التنسيق، إلا أن تطبيقها يواجه عدة صعوبات، من بينها ضعف الاتصال الإداري، وتداخل الاختصاصات، إضافة إلى بطء الإجراءات الإدارية، وهو ما قد يؤثر على فعالية تنفيذ المخططات التنموية.

كما أن محدودية الموارد البشرية المؤهلة على المستوى المحلي قد تشكل عائقا أمام حسن تنفيذ البرامج،² مما يستدعي ضرورة تعزيز التكوين الإداري وتحسين أدوات الحوكمة المحلية.

يتضح من خلال ما سبق أن آليات البرمجة والتنسيق بين المستوى المركزي والمحلي تُعدّ ركيزة أساسية في إنجاح السياسات التنموية.

¹ بشاينية وفاء، إستراتيجية التنمية العمرانية المستدامة والتخطيط الإقليمي: دراسة للمخطط الوطني للتهيئة الإقليمية ومخططات المدن الجديدة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف، الجزائر، 2010/2011، ص 45.

² المرجع نفسه، ص 46.

المبحث الثاني: ممارسة الوالي لإشرافه على تنفيذ المخططات الوطنية بالدوائر

يبرز دور الوالي باعتباره ممثلاً للدولة على المستوى المحلي في ضمان تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية داخل الدوائر، حيث يعتمد على مجموعة من الوسائل القانونية والإدارية التي تمكنه من التوجيه والمتابعة والتنسيق بين مختلف المصالح، بما يضمن السير الحسن للعمل التنموي وتحقيق الأهداف المسطرة، ومن هذا المنطلق تناولنا في هذا المبحث مطلبين رئيسيين: يضم المطلب الأول الوسائل القانونية والإدارية لتفعيل الإشراف، بينما يعالج المطلب الثاني تقييم فعالية إشراف الوالي على تنمية الدوائر

المطلب الأول: الوسائل القانونية والإدارية لتفعيل الإشراف

تقوم ممارسة الوالي لإشرافه على تنفيذ المخططات الوطنية بالدوائر على جملة من الوسائل القانونية والإدارية التي تسمح بتأطير العمل التنموي وتوجيهه ومتابعته ميدانياً.

الفرع الأول: سلطات التوجيه والتنسيق والمتابعة

يمارس الوالي باعتباره ممثل الدولة على مستوى الإقليم، جملة من الصلاحيات التي تجعل منه الفاعل المحوري في توجيه مسار تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية داخل الدوائر، حيث لا يقتصر دوره على الإشراف الشكلي، بل يمتد إلى التأطير الفعلي للسياسات العمومية وضمان انسجامها مع الأهداف المسطرة مركزياً،¹ وتعد سلطة التوجيه من أبرز الأدوات التي تمكن الوالي من إعطاء التعليمات والتوجيهات اللازمة لمختلف المصالح غير الممركزة للدولة

¹ مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية أدرار، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2012-2013، ص 93.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

والجماعات المحلية، قصد ضمان السير الحسن للمشاريع التنموية، وتقادي أي انحراف أو بطء في التنفيذ، مع الحرص على مطابقة العمليات الميدانية للتصورات الوطنية للتنمية.¹

أما سلطة التنسيق، فتبرز كآلية تنظيمية محورية تسمح للوالي بإحداث نوع من الانسجام بين مختلف الفاعلين المحليين، سواء تعلق الأمر بالمصالح التقنية للدولة أو المنتخبين المحليين أو الهيئات العمومية المكلفة بإنجاز المشاريع، حيث يعمل على إزالة التداخل في الاختصاصات وتقادي الازدواجية في التدخلات، بما يضمن توحيد الجهود وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف التنموية المسطرة،² كما أن هذه السلطة تعكس البعد العملي لدور الوالي في تجسيد مبدأ وحدة الدولة على المستوى المحلي، من خلال ربط مختلف الفاعلين ضمن رؤية واحدة منسجمة.

وفيما يخص سلطة المتابعة، فإنها تمثل الإطار العملي الذي يترجم التوجيه والتنسيق إلى رقابة ميدانية دائمة على سير تنفيذ المخططات الوطنية، إذ يقوم الوالي بمتابعة مدى تقدم المشاريع من خلال التقارير الدورية والزيارات الميدانية والاجتماعات التنسيقية، مع تقييم مستوى الإنجاز وتحديد العراقيل التي قد تعترض التنفيذ، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها في حينها،³ وتسمح هذه المتابعة بضمان نجاعة التنفيذ وفعالية الأداء العمومي، كما تعزز من مبدأ المسؤولية والمساءلة داخل الجهاز الإداري المحلي، بما ينعكس إيجاباً على جودة التنمية المحلية واستمراريتها.

يتضح أن سلطات التوجيه والتنسيق والمتابعة تشكل منظومة متكاملة تمكّن الوالي من ضمان انسجام العمل التنموي وتوحيد تدخلات مختلف الفاعلين على المستوى المحلي.

¹ مسعودي عبد الكريم، المرجع السابق، ص 93.

² المرجع نفسه، ص 93.

³ المرجع نفسه، ص 95.

الفرع الثاني: دور اللجان القطاعية وأجهزة المتابعة تحت سلطة الوالي

إلى جانب الصلاحيات المباشرة الممارسة من طرف الوالي، يعتمد هذا الأخير في تجسيد مهامه المتعلقة بمتابعة تنفيذ المخططات الوطنية على شبكة من اللجان القطاعية التي تعد امتدادا عمليا للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي، وتُشكل أداة تقنية لتحليل الوضع التنموي وتقييم مدى تقدم المشاريع، ومن أبرز هذه الهياكل اللجنة الولائية للتنمية التي تضم ممثلين عن مختلف المديرية التنفيذية¹، حيث تتكفل بدراسة البرامج القطاعية ومناقشة العراقيل الميدانية واقتراح الحلول العملية الكفيلة بتسريع وتيرة الإنجاز، مع رفع تقارير دورية دقيقة إلى سلطة الوصاية.

كما تلعب اللجان التقنية القطاعية دورا مهما في متابعة كل قطاع على حدة، مثل لجنة الأشغال العمومية، ولجنة التهيئة العمرانية، ولجنة التربية، ولجنة الصحة، حيث تتولى هذه اللجان تحليل الملفات التقنية للمشاريع، ومراقبة مدى احترام المعايير القانونية والفنية، إضافة إلى تقييم نوعية الإنجاز في الميدان،² ويسند إليها أيضا دور اقتراح التدخلات التصحيحية عند تسجيل تأخر أو اختلال في التنفيذ، بما يضمن معالجة الإشكالات في وقت مبكر.

كما تعتمد سلطة الوالي على أجهزة متابعة ميدانية تتجسد في خلايا تقنية مختصة ومفتشيات قطاعية، إلى جانب لجان التحكيم والمتابعة على مستوى الدوائر، والتي تتكفل برصد مدى تقدم المشاريع التنموية بشكل دوري، من خلال المعاينة المباشرة وإعداد تقارير تقييمية دقيقة، وتساهم هذه الأجهزة في رفع مستوى الشفافية في تسيير المشاريع العمومية، وتدعيم

¹ فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص التنظيم الإداري، جامعة الوادي، الجزائر، 2013/2014، ص 43.

² المرجع نفسه، ص 45.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

فعالية التدخل الإداري عبر توفير معطيات موضوعية تساعد على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب،¹ بما يدعم نجاعة العمل التنموي على المستوى المحلي.

يتبين أن اللجان القطاعية وأجهزة المتابعة تشكل دعامة تقنية أساسية تساعد الوالي على تحويل التوجيهات العامة إلى متابعة ميدانية دقيقة وفعالة.

المطلب الثاني: تقييم فعالية إشراف الوالي على تنمية الدوائر

يتم تقييم فعالية إشراف الوالي على تنمية الدوائر من خلال مدى تحقيق الأهداف المسطرة وقياس أثر التدخلات التنموية في الواقع المحلي.

الفرع الأول: معايير قياس الأداء وتحقيق الأهداف التنموية

إن تقييم فعالية إشراف الوالي على تنمية الدوائر يقتضي الاعتماد على منظومة من المعايير الموضوعية والكمية والكيفية التي تسمح بقياس مدى تحقق الأهداف المسطرة ضمن المخططات الوطنية للتنمية، وذلك في إطار مقارنة علمية تركز على النتائج لا على الوسائل فقط، وعلى الأثر التنموي لا على حجم الإجراءات الإدارية، ومن بين أهم المعايير المعتمدة نذكر ما يلي:

أولاً: معيار الفعالية

يعد معيار الفعالية من أهم المؤشرات المعتمدة في تقييم إشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية، إذ يقوم على قياس مدى تحقق الأهداف المسطرة مقارنة بما تم إنجازه فعلياً على أرض الواقع، فالعبرة هنا ليست بكثرة البرامج أو حجم القرارات الإدارية، بل بمدى ترجمة تلك البرامج إلى نتائج ملموسة تمس احتياجات السكان وتستجيب للأولويات

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د ط، 2004، ص 135.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

التنمية المحلية،¹ كما يرتبط هذا المعيار بمدى قدرة الجهاز الإداري المحلي على تقليص الفجوة بين التخطيط والتجسيد، وهو ما يعكس درجة نجاعة التدخل العمومي في الدوائر.

ثانيا: معيار الإنجاز واحترام الآجال

يرتبط هذا المعيار بمدى تقدم المشاريع التنموية وفق الجداول الزمنية المحددة مسبقاً، حيث يعتبر احترام آجال الإنجاز مؤشراً جوهرياً على فعالية الإشراف والرقابة، فالتأخر في تنفيذ المشاريع لا يعكس فقط خلافاً تقنياً، بل قد يدل كذلك على ضعف التنسيق أو نقص المتابعة الميدانية، لذلك، يعتمد الوالي في تقييمه على نسب تقدم الأشغال، ومعدلات الإنجاز الفعلية، مقارنة بالخطط المسطرة، من أجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب وضمان عدم تعطيل المشاريع ذات الطابع الاستراتيجي.²

ثالثاً: معيار الكفاءة في استعمال الموارد

يركز معيار الكفاءة على العلاقة بين الموارد المستعملة والنتائج المحققة، أي مدى حسن توظيف الإمكانيات المالية والبشرية والمادية في تنفيذ المشاريع التنموية، ويهدف هذا المعيار إلى تقليص الهدر العمومي وتحقيق أفضل مردود ممكن بأقل تكلفة، كما يعد أداة مهمة لتقييم أداء الجماعات المحلية والمصالح التقنية، من خلال مقارنة حجم الاستثمار بالنتائج المحققة على مستوى البنية التحتية والخدمات العمومية،³ بما يسمح برفع مردودية الإنفاق العمومي وتحسين جودة المشاريع.

رابعاً: معيار الأثر التنموي

¹ محمد بصغير علي، المرجع السابق، ص 136.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2012، ص 234

³ المرجع نفسه، ص 235.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

لا يقتصر تقييم الأداء على مرحلة الإنجاز، بل يمتد إلى قياس الأثر الفعلي للمشاريع على حياة المواطنين، وهو ما يُعرف بمعيار الأثر التنموي، فهذا المعيار يهتم بمدى مساهمة المشاريع في تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية، مثل خلق مناصب الشغل، تحسين الخدمات الصحية والتربوية، وتقليص الفوارق بين المناطق،¹ وبالتالي فإن نجاح الإشراف الولائي يُقاس بمدى انعكاس المشاريع على الواقع المعيشي للسكان وليس فقط بإنجازها شكلياً.

خامساً: معيار الاستدامة التنموية

يرتبط هذا المعيار بقدرة المشاريع المنجزة على الاستمرار وتحقيق الفائدة على المدى الطويل دون الاعتماد المستمر على الدعم المركزي، فالمشاريع الناجحة هي تلك التي تضمن استمرارية الخدمات وتحافظ على فعاليتها عبر الزمن، مع مراعاة البعد البيئي والاقتصادي والاجتماعي، ويعكس هذا المعيار مدى انسجام السياسات المحلية مع مبادئ التنمية المستدامة، التي تهدف إلى تلبية احتياجات الحاضر دون المساس بحقوق الأجيال القادمة.²

سادساً: معيار الحوكمة والشفافية

يعتبر هذا المعيار من المؤشرات الحديثة في تقييم الأداء العمومي، حيث يقيس درجة الشفافية في تسيير المشاريع، وجودة التنسيق بين مختلف الفاعلين المحليين، واحترام الإجراءات القانونية والتنظيمية. كما يعكس مستوى نجاعة التسيير الإداري وقدرته على مكافحة مظاهر البيروقراطية والفساد الإداري،³ وتساهم الحوكمة الجيدة في دعم الثقة بين الإدارة والمواطن، ورفع فعالية تنفيذ المخططات التنموية على المستوى المحلي.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 236.

² المرجع نفسه، ص 236.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 236.

سابعا: معيار المشاركة المحلية

يقيس هذا المعيار مدى إشراك المنتخبين المحليين والمجتمع المدني في تحديد الأولويات التنموية ومتابعة تنفيذها، حيث تعد المشاركة عنصرا أساسيا في تحسين جودة القرارات العمومية، فكلما ارتفع مستوى التفاعل بين الإدارة والمجتمع، زادت فعالية السياسات التنموية وارتفعت درجة قبولها، كما يساهم هذا المعيار في تقريب الإدارة من المواطن وتنمية مبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.¹

يتبين من خلال هذه المعايير أن تقييم إشراف الوالي على التنمية المحلية يقوم على منظومة متكاملة تربط بين الفعالية، الجودة، والنتائج الميدانية، كما أن تداخل هذه المؤشرات يسمح بتكوين صورة دقيقة عن مدى نجاح السياسات التنموية في الدوائر وتحقيقها للأثر المتوقع على أرض الواقع.

الفرع الثاني: التحديات العملية والاقتراحات لتعزيز الفعالية

يشكل تنفيذ السياسات والبرامج العمومية على المستوى الميداني مجموعة من الصعوبات التي قد تعيق تحقيق الأهداف المسطرة، سواء كانت تنظيمية أو مالية أو تقنية، مما يستدعي الوقوف على أهم التحديات العملية التي تواجه هذا المجال، ومن هذا المنطلق سيتم التطرق في هذا الفرع إلى أبرز التحديات العملية، مع تقديم مجموعة من الاقتراحات الكفيلة بتعزيز الفعالية وتحسين الأداء.

أولا: التحديات العملية

-بطء الإجراءات الإدارية وتأثيره على تنفيذ المشاريع.

¹ أعمار بوضياف، المرجع السابق، ص 237.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

- ضعف التنسيق بين المصالح القطاعية المحلية.
- محدودية الموارد المالية مقارنة بحجم البرامج التنموية.
- تأخر الدراسات التقنية قبل انطلاق المشاريع.
- نقص الكفاءات التقنية المتخصصة في بعض القطاعات.
- تداخل الصلاحيات بين الهيئات المركزية والمحلية.¹
- ضعف إشراك المجتمع المدني في متابعة البرامج.
- عدم استقرار الإطار الإداري محليا.
- تأخر إجراءات الصفقات العمومية.
- ضعف آليات الرقابة البعدية للمشاريع.
- نقص الإحصائيات الدقيقة لدعم القرار التنموي.
- محدودية التكوين المستمر للإطارات المحلية.
- ضعف المتابعة الميدانية لبعض المشاريع.
- غياب الرقمنة الشاملة لتسيير ومتابعة المشاريع.
- تأثير البيروقراطية على سرعة اتخاذ القرار.
- تفاوت التنمية بين الدوائر داخل نفس الولاية.

¹ عثمانى صارة، النظام القانوني للولاية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017-2018، ص 53.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

- ضعف المقاربة التشاركية في التخطيط.
 - غياب الصيانة الدورية للبنية التحتية المنجزة.
 - عدم تقييم دوري شامل لمدى نجاعة البرامج.
 - ضعف استقلالية بعض القرارات المحلية في الجانب التنموي.¹
- يتضح أن التحديات العملية التي تواجه إشراف الوالي على التنمية المحلية ترتبط أساسا بجملة من الاختلالات التنظيمية والإجرائية والموارد، وهو ما يحد أحيانا من نجاعة تنفيذ المخططات الوطنية في الدوائر.

ثانيا: الاقتراحات لتعزيز الفعالية

- تبسيط الإجراءات الإدارية وتسريع مسار اتخاذ القرار.
- تعزيز التنسيق بين مختلف القطاعات على المستوى المحلي.
- دعم الميزانيات الموجهة للمشاريع ذات الأولوية.
- تسريع إعداد الدراسات التقنية قبل إطلاق المشاريع.
- تحسين التكوين المستمر للإطارات المحلية.
- إعادة ضبط توزيع الصلاحيات بين المركز والولاية.
- تكثيف المتابعة الميدانية للمشاريع التنموية.

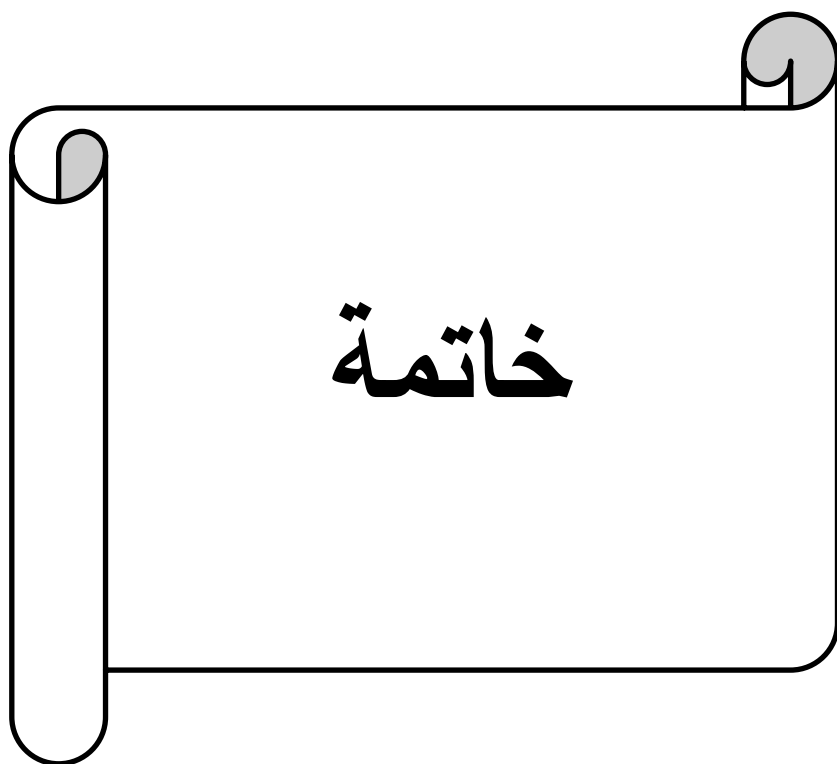
¹ بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية (الولاية) في إطار القانون 07-12، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 167.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

- تعميم الرقمنة في تسيير ومراقبة المشاريع.
 - تقليص الطابع البيروقراطي في الإدارة المحلية.
 - تقليص الفوارق التنموية بين الدوائر.
 - تعزيز دور المجتمع المدني في المتابعة والتقييم.
 - ضمان استقرار الأطارات الإدارية.
 - تسريع إجراءات الصفقات العمومية.
 - تقوية الرقابة البعدية على إنجاز المشاريع.
 - اعتماد نظام إحصائي دقيق ومحدث لدعم القرار.
- إن الاقتراحات المقدمة تمثل مسارا عمليا لتحسين الأداء وتطوير فعالية التسيير المحلي من خلال تبسيط الإجراءات، وتقوية التنسيق، وتحديث أدوات المتابعة والتقييم.

الفصل الثاني الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر

وفي الختام يتضح أن الآليات القانونية والمؤسسية التي يعتمد عليها الوالي في الإشراف على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر، من خلال إبراز المركز القانوني للدائرة ودورها في تنفيذ السياسات العمومية، إضافة إلى دراسة آليات برمجة وتنسيق المخططات التنموية بين المركز والجهات المحلية، كما تطرق إلى الوسائل القانونية والإدارية التي يستخدمها الوالي في التوجيه والمتابعة، ودور اللجان القطاعية في دعم هذا الإشراف، وخلص الفصل إلى أن فعالية إشراف الوالي تبقى مرتبطة بمدى التنسيق بين مختلف الفاعلين، رغم وجود تحديات عملية تستدعي تحسين آليات المتابعة والتقييم.



وفي ختام هذه الدراسة، يتضح أن موضوع إشراف والي الولاية في تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر يمثل أحد أهم المواضيع المرتبطة بفعالية العمل الإداري والتنمية المحلية في الجزائر، باعتباره يعكس العلاقة بين التخطيط المركزي والتطبيق الميداني على مستوى الإقليم، فقد تبين أن الوالي لا يقتصر دوره على التسيير الإداري التقليدي، بل يتعداه إلى ممارسة إشراف فعال على تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية، من خلال المتابعة والتنسيق والتقييم المستمر، بما يضمن تحقيق الأهداف التنموية المسطرة من طرف الدولة.

كما أظهرت الدراسة أن الإطار القانوني المنظم لاختصاصات الوالي، خاصة من خلال قانون الولاية رقم 07-12، قد وفر له صلاحيات معتبرة تسمح له بالتدخل الفعلي في مختلف مراحل تنفيذ المخططات الوطنية، سواء من حيث التنسيق بين المصالح الإدارية أو معالجة العراقيل الميدانية أو ضمان السير الحسن للمرافق العمومية، غير أن فعالية هذا الإشراف تبقى مرتبطة بمدى تطبيق هذه النصوص على أرض الواقع، وبقدرة الأجهزة المحلية على التجاوب مع متطلبات التنمية.

وعليه، فإن هذا الموضوع يبرز أهمية الدور الاستراتيجي للوالي في تحقيق التنمية المحلية المتوازنة، باعتباره حلقة وصل أساسية بين الدولة والمجتمع، وفاعلاً رئيسياً في تجسيد السياسات العمومية داخل الدوائر والولايات.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج نبرزها فيما يلي:

-يتبين أن الوالي يعد الفاعل الأساسي في تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية على المستوى المحلي.

-يظهر أن قانون الولاية رقم 07-12 منح الوالي صلاحيات واسعة في مجال الإشراف والتنسيق والمتابعة.

-تؤكد الدراسة أن نجاح المخططات التنموية مرتبط بفعالية التنسيق بين مختلف المصالح الإدارية تحت سلطة الوالي.

-يتضح أن الإشراف الإداري يشكل آلية مهمة لضمان انسجام السياسات الوطنية مع الواقع المحلي.

-تبين أن التحديات الميدانية قد تؤثر على سرعة تنفيذ المشاريع رغم وجود إطار قانوني منظم.

ومن بين الاقتراحات والتوصيات التي يمكن تقديمها:

-تعزيز الآليات العملية للإشراف الميداني للوالي لضمان سرعة وفعالية تنفيذ المشاريع التنموية.

-دعم التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية على المستوى المحلي لتفادي التداخل في الصلاحيات.

-تطوير أدوات الرقابة والمتابعة الرقمية لتحسين جودة تنفيذ المخططات الوطنية.

-رفع كفاءة الإطار المحلي من خلال التكوين المستمر في مجال التسيير العمومي.

-إشراك الفاعلين المحليين في تقييم البرامج التنموية لضمان تحقيق نتائج أكثر فعالية.



قائمة المصادر والمراجع



أولاً: النصوص التشريعية

1-القوانين:

1-قانون رقم 07-12 المؤرخ في 13 محرم 1434 هـ الموافق 23 نوفمبر 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، 2012.

2-الأوامر:

1-الأمر 38-69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، المؤرخة سنة 1969.

3-المراسيم:

1-المرسوم رقم 545/83 المؤرخ في 24 سبتمبر 1983، المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 40، الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1983.

2-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

3-المرسوم الرئاسي رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 2006.

4-المرسوم الرئاسي 81/82 المؤرخ في 02 ماي 1991 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 18، الصادرة بتاريخ 05 ماي 1991 .

5-المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، سنة 1999.

6-المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991، المحدد لقائمة البلديات المنشطة من طرف الدوائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38، الصادر سنة 1991.

7-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، سنة 1990.

8-المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.

9-المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لكيفيات تنظيم الدوائر وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر سنة 1994.

10-المرسوم رقم 80/01 المؤرخ في 05 يناير 1980، المتعلق بشروط تطبيق المادة 01 من الأمر 93/76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية

والتسيير العقاري في ولاية الجزائر وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 08 يناير 1980.

ثانيا: الكتب

1-المؤلفات العامة:

1-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2018.

2-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2010م.

3-عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

4-فاتن عوض الغزو، القيادة والإشراف الإداري، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.

5-فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2006.

6-كلكل عبد القادر، الدائرة (الحي الإداري)، دار النهضة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

7-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، ط5، الجزائر، 2012.

8-ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ط3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.

9-سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2013.

10-مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2001.

2-المؤلفات الخاصة:

1-علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006م.

2-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

3-محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية - البلدية 1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

4-محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د ط، 2004.

ثالثا: المذكرات

1-بوحلالة رحمة، النظام القانوني للوالي في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر تخصص القانون العام، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2024.

2-بن عيسى عبد القادر، التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر ودوره في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016.

3-بوطالبي سامي، النظام القانوني للتخطيط البيئي في الجزائر ودوره في حماية البيئة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2011/2012.

- 4-بشاينية وفاء، إستراتيجية التنمية العمرانية المستدامة والتخطيط الإقليمي: دراسة للمخطط الوطني للتهيئة الإقليمية ومخططات المدن الجديدة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية -العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف، الجزائر، 2010/2011.
- 5-بلال بلغال، إصلاح الجماعات الإقليمية (الولاية) في إطار القانون 07-12، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.
- 6-فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص التنظيم الإداري، جامعة الوادي، 2013/2014.
- 7- مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية أدرار، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2012-2013.
- 8-حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر ، تخصص القانون الإداري، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2013.
- 9-لعجال محمد، سلطة الوالي في النظام الإداري الجزائري وعلاقتها بالدوائر والبلديات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة وهران 2، كلية الحقوق، 2018.
- 10-لحيمر فاطمة، الرقابة على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة الوادي، الجزائر، 2018.
- 11-محمد بوزيد، الإشراف الإداري ومساءلة الولاية في النظام الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجزائر 2، 2016.
- 12-خالد سليم، دور الوالي في التنمية المحلية ومساءلته السياسية، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2018.

13-عثماني صارة، النظام القانوني للولاية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017-2018.

رابعاً: المجالات

1-المجالات العامة:

1-بوعمامة رشيد، "التنسيق بين الإدارة المركزية واللامركزية وأثره على نجاعة التسيير العمومي"، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، العدد 12، 2018.

2-عبد القادر ناصري، الرقابة المركزية على الإدارة المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الجزائرية للبحوث القانونية والإدارية، المجلد 5، العدد 3، 2021.

2-الكتب الخاصة:

1-ديب سميرة، سياسة التخطيط الحضري عبر فكرة شبكة المدن الجديدة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، العدد 14، 2012.

2-بوساحة عبد القادر، "دور الوالي في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والإدارية، العدد 12، جامعة الجزائر، 2018.

3-فؤاد حناشي، الرقابة السياسية على ممثلي السلطة التنفيذية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية، العدد 14، 2017.

4-لعروسي سامية، "آليات البرمجة العمومية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، العدد 18، 2022.

5-قادري فاطمة الزهراء، "دور الإدارة المحلية في تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية"، مجلة الفكر القانوني والإداري، جامعة الجزائر 1، العدد 15، 2021.

- 6 -لحول محمد، "التنسيق الإداري بين المركز واللامركز في الجزائر كآلية لتجسيد السياسات العمومية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، العدد 10، 2019.
- 7-شبري عزيزة-يعيش تمام شوفي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 31، 2013.
- 8-بوقرة إسماعيل، قليل علاء الدين، دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب مخالفة القانون في القرارات التي يصدرها الوالي، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 25، العدد 11، 2017.

رابعاً: المراجع الأجنبية

- 1-Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12^e édition, Librairie Sirey, Paris, France, 1933.
- 2 -Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 20^e édition, Dalloz, Paris, France, 2004.
- 3- Ismail Bougara & Alaaddine Klil, The role of the administrative judge in revealing the defect of non-compliance with the law in the decisions issued by the Wali, Journal of Law, Society and Authority, Vol. 7, No. 2, 2018.

فهرس المحتويات:

شكر وتقدير

إهداء

04-01.....	مقدمة
05.....	الفصل الأول: الإطار النظري والقانوني لإشراف والي الولاية في النظام الإداري الجزائري
07.....	المبحث الأول: الأساس الدستوري والقانوني لمنصب الوالي
07.....	المطلب الأول: الوالي كممثل للدولة وهيئة تنفيذية لسياساتها العامة
09-07.....	الفرع الأول: الأساس الدستوري لمركز الوالي في الدولة
11-10.....	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمهام الوالي بين المركزية وعدم التركيز الإداري
11.....	المطلب الثاني: تطور تنظيم وصلاحيات الوالي في التشريع الجزائري
13-12.....	الفرع الأول: التطور التاريخي لمنصب الوالي بعد الاستقلال
15-13.....	الفرع الثاني: الإطار القانوني الحالي المنظم لاختصاصاته
15.....	المبحث الثاني: نطاق سلطة الإشراف الإداري للوالي وضوابطها
16.....	المطلب الأول: مفهوم الإشراف الإداري وتمييزه عن الرقابة والوصاية
18-16.....	الفرع الأول: الإشراف كآلية تنفيذ للسياسات الوطنية
20-19.....	الفرع الثاني: حدود سلطة الوالي في ضوء مبدأ اللامركزية

المطلب الثاني: مسؤولية الوالي وآليات الرقابة على أعماله.....	21
الفرع الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي.....	24-21
الفرع الثاني: الرقابة القضائية والرقابة المركزية على قراراته.....	28-24
الفصل الثاني: الآليات القانونية والمؤسسية لإشراف الوالي على تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر.....	29
المبحث الأول: الإطار القانوني والمؤسسي للدائرة ودورها في تنفيذ السياسات الوطنية.....	31
المطلب الأول: المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري.....	31
الفرع الأول: الطبيعة القانونية للدائرة وعلاقتها بالولاية والبلدية.....	34-31
الفرع الثاني: أجهزة الدائرة واختصاصاتها في مجال التنمية.....	42-35
المطلب الثاني: المخططات الوطنية للتنمية وآليات تنزيلها على مستوى الدوائر.....	42
الفرع الأول: مفهوم المخططات الوطنية للتنمية وأهدافه.....	45-42
الفرع الثاني: آليات البرمجة والتنسيق بين المستوى المركزي والمحلي.....	49-46
المبحث الثاني: ممارسة الوالي لإشرافه على تنفيذ المخططات الوطنية بالدوائر.....	50
المطلب الأول: الوسائل القانونية والإدارية لتنفيذ الإشراف.....	50
الفرع الأول: سلطات التوجيه والتنسيق والمتابعة.....	51-50
الفرع الثاني: دور اللجان القطاعية وأجهزة المتابعة تحت سلطة الوالي.....	53-52
المطلب الثاني: تقييم فعالية إشراف الوالي على تنمية الدوائر.....	53

56-53.....	الفرع الأول: معايير قياس الأداء وتحقيق الأهداف التنموية.
60-56.....	الفرع الثاني: التحديات العملية والاقتراحات لتعزيز الفعالية.
63-62.....	خاتمة
71-65.....	قائمة المصادر والمراجع

ملخص الدراسة:

تتناول هذه الدراسة موضوع إشراف والي الولاية في تنفيذ المخططات الوطنية لتنمية الدوائر، من خلال إبراز الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم صلاحياته، والآليات المعتمدة في تجسيد السياسات العمومية على المستوى المحلي، كما تهدف إلى تحليل دور والي في التنسيق والمتابعة وتقييم تنفيذ البرامج التنموية، ومدى مساهمته في تحقيق التنمية المحلية، وتخلص الدراسة إلى أن فعالية هذه المخططات ترتبط بمدى نجاعة الإشراف الإداري وقدرة والي على معالجة العراقيل الميدانية.

الكلمات المفتاحية: والي، الإشراف الإداري، المخططات الوطنية، التنمية المحلية، الدوائر.

Abstract :

This study addresses the role of the provincial governor's supervision in the implementation of national development plans at the district level by highlighting the legal and regulatory framework governing his powers and the mechanisms used to implement public policies locally. It also aims to analyze the governor's role in coordination, monitoring, and evaluation of development programs, as well as his contribution to achieving local development. The study concludes that the effectiveness of these plans depends on the efficiency of administrative supervision and the governor's ability to address field obstacles.

Keywords : Governor, administrative supervision, national plans, local development, districts.