جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

التخصص: قانون إداري

تطور التنظيم الإقليمي في الجزائر

من إعداد الطلبة :

- طيار نجم الدين
- بوعامـــر طـــارق

تحت إشراف:

أ.د. بن شهرة شول

- أمام اللجنة المكونة من السادة:

الإسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
د.مولاي ابراهيم عبد الحكيم	أستاذ محاضر (ب)	جامعة غرداية	رئيسا
ا/د.بن شهـــرة شـــــــول	أستاذ تعليم عالي	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
د.راعـــــــــي العيـــــــد	أستاذ محاضر (ب)	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية 2020/2019

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

التخصص: قانون إداري

تطور التنظيم الإقليمي في الجزائر

من إعداد الطلبة :

- طيار نجم الدين
- بوعامـــر طـــارق

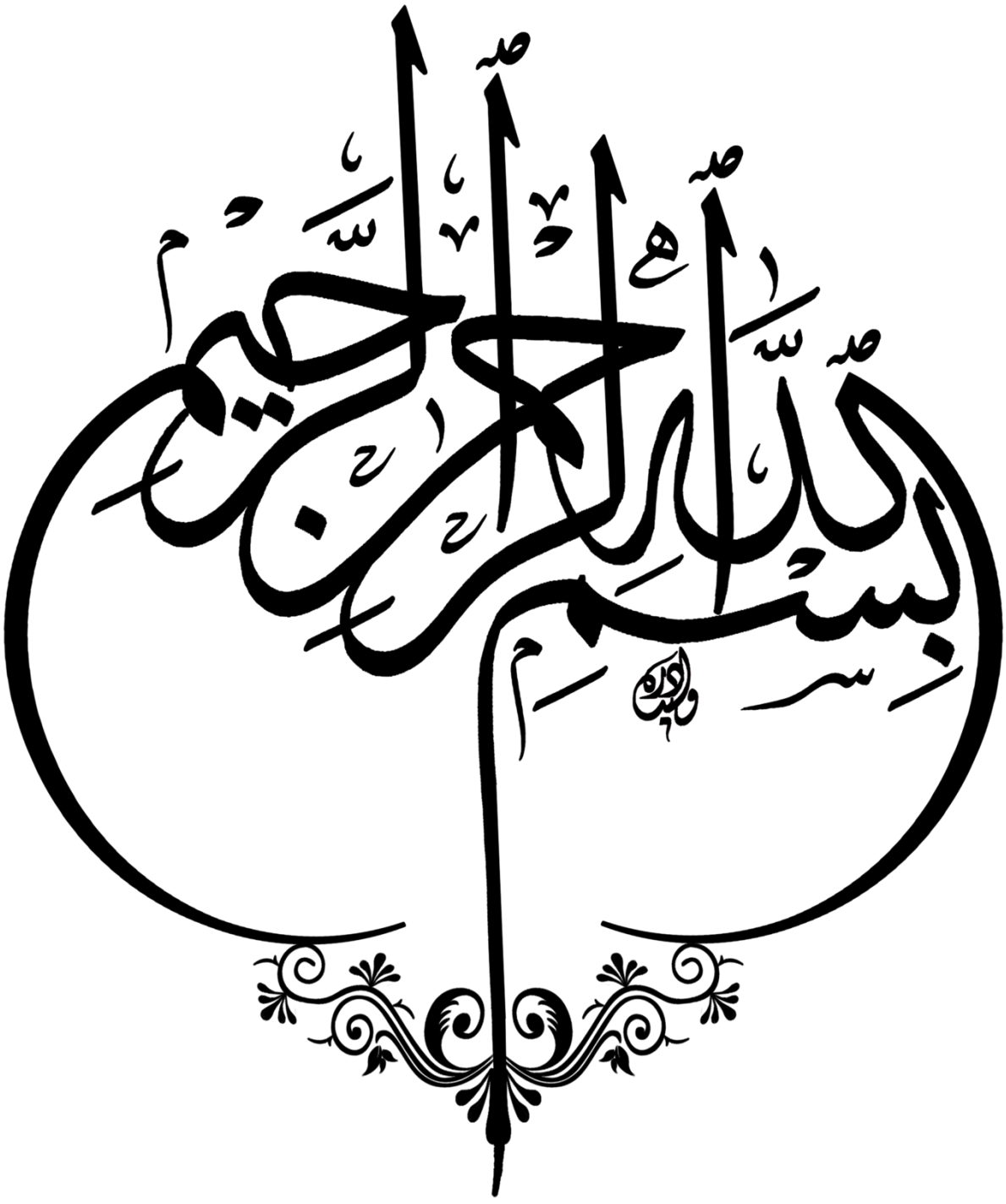
تحت إشراف:

أ.د. بن شهرة شول

- أمام اللجنة المكونة من السادة:

الإسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
د.مولاي ابراهيم عبد الحكيم	أستاذ محاضر (ب)	جامعة غرداية	رئيسا
ا/د.بن شهـــرة شـــــــول	أستاذ تعليم عالي	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
د.راعـــــــي العيـــــــد	أستاذ محاضر (ب)	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية 2020/2019


بسم الله الرحمن الرحيم

شكـــر وعرفـــــان

لا يفوتني في هذا المقام أن أتوجه بجزيل
تشكراتي للأستاذ الدكتور الفاضل شول بن شهرة،
عرفانا مني له بالدعم البيداغوجي الكبير وبالتوجيهات
القيمة التي أمدني بها طوال فترة إعدادي لهذه الأطروحة.
فكان لي بذلك خير سند وأقوى دليل.
أتقدم أيضا، بفائق عبارات الامتنان إلى كل
أولئك الذين لم يدخروا جهدا، وبالأخص على مستوى
المكتبات، في مساعدتي بكل تفاني وإخلاص على
تلبية احتياجاتي والحصول على ضالتي.

الإهداء

إنجاز في الله بعون توفيقي بمناسبة استحضر ذي بدء، بادئ

هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين متمنيا من الله عز وجل

أن يطيل في عمرهما.

إهدائي هذا أيضا موصول إلى بقية أفراد عائلتي وأبنائي

وإلى أستاذي المشرف البروفيسور، الدكتور شول بن شهرة

وإلى كل أساتذتي وأصدقائي.

كما أثني بهذه المناسبة الكبيرة على كل حاملي مشعل العلم والمعرفة،

في مختلف مواقعهم الذين بقوا خداما للبحث والإبداع، مخلصين أوفياء

لرسالتهم.

وإنها بحق لمهمة نبيلة وشاقة لا يقوى على تحمل أوزارها إلا من

كان بها او بخدمتها شغوفا.

بوعامـر طـارق

الإهداء

أهدي بدوري هذا العمل المتواضع:

إلى روح والدي رحمهما الله

إلى كل عائلتي وأبنائي

إلى أستاذي المشرف الدكتور شول بن شهرة

إلى كل أساتذتي

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع

إلى كل عمال وموظفي ولاية غرداية

إلى كل عمال وموظفي جامعة غرداية

طيار نجم الدين

قائمة المختصرات والكلمات المفتاحية

I. باللغة العربية

-ج. ر: الجريدة الرسمية.

-ج. ر. م. م. ش .وط : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني.

-ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

-ح. ج .ت .و : حزب جبهة التحرير الوطني.

-د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية.

-ر/م.ش.ب : رئيس المجلس الشعبي البلدي.

-ر/م.ش.و : رئيس المجلس الشعبي الولائي.

-ل.ق.إ : اللجنة القانونية والإدارية.

-م .ش .وط : المجلس الشعبي الوطني.

-م.ت.و : المجلس التنفيذي للولاية.

-م.ش.ب : المجلس الشعبي البلدي.

-م.ش.و : المجلس الشعبي الولائي.

II. باللغات الأجنبية

- Vol. : Volume.

الملخص

يعد التنظيم الاقليمي حجر الزاوية في النظام اللامركزية الإقليمية، فهو من بين أهم المواضيع القانون الإداري، إلا أنه لم يحظى بدراسات علمية كثيرة على غرار نظام اللامركزية الإقليمية مما دفعنا للخوض في دراسة هذا الموضوع، حيث تطرقنا من خلالهإلى أهم المراحل التي مر بها التنظيم الاقليمي في الجزائر، الذي تمتد جذوره إلى حقبة "الحكم العثماني مرحلة حكم **حسن باشا خير الدين** (1544-1552)، مرورا بالمرحلة الاستعمارية (1830-1962)، وصولا إلى التنظيم الاقليمي خلال مرحلة الاستقلال بتاريخ ديسمبر 1965، إلى غاية أخر تعديل المتمثل في القانون رقم: 84-09 المؤرخ في: 04 فيفري 1984المتعلق بالتنظيم الإقليمي للولاية، المعدل والمتمم بالقانون رقم:19-12 المؤرخ في :11 ديسمبر 2019.

والذي سبقه صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها.

وعلى ضوء هذه الدراسة، فإن التنظيم الإقليمي في الجزائر ليس حديث النشأة، إلا أنه أثرت في مختلف القوانين المتعلقة بالتنظيم الإقليمي في الجزائرعدة عوامل نذكر منها على سبيل المثال : العوامل التاريخية، الرقعة الجغرافية، السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية إضافة إلى النمو الديموغرافي.

Résumé *:*

Regional organization is the cornerstone of the regional decentralization system,It is among the most important topics of administrative law, However, he did not receive many scientific studies along the lines of the regional decentralization system, which led us to delve into studying this issue, As we discussed through it the most important stages that the regional organization in Algeria has gone through, Whose roots extend to the era of "Ottoman rule, the stage of the rule of **Hassan Pasha Khair al-Din** (1544-1552) Passing through the colonial period (1830-1962)

Up to the regional organization during the independence phase in December 1965,To the end of the last amendment represented in Law No 84-09 of 04 February 1984 related to the territorial organization of the state,Amended and complemented by Law No 12-19 of 11December 2019.

This was preceded by the issuance of Presidential Decree No. 15-140 of May 27, 2015, which included the creation of administrative provinces within some states and the determination of their rules.

In the light of this study, the regional organization in Algeria is not a recent establishment, but it influenced various laws related to the regional organization in Algeria, several factors we mention, for example: historical factors, geographical area, political, social, and economic in addition to demographic growth.

مقدمـــة

يعد التنظيم الإقليمي في الجزائر ليس وليد القرن الحالي بل تمتد أصولهإلى مرحلة ظهور نظام اللامركزية الإقليمية، حيث ظهر أول تنظيم إقليمي في البلاد خلال مرحلة الحكم العثماني على يد الحكام العثمانيين بدءا من حسن باشا بن خير الدين الذي حكم بين **1544 – 1552**[1]، حيث رأى أنه لا يمكن حكم بلاد شاسعة إلا من خلال تنظيمها ضمن أقاليم، أما الفترة التي عاشتها الجزائر تحت نبر الاستعمار الفرنسي ، عرفت تنظيم إداري يتمثل في نظامين إداريين مختلفين، جزء منها يخضع لجيش الاحتلال والذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد ، في حين الجزء الثاني كان يخضع للسلطة المدنية الفرنسية التي سيطرة على الحكم في شمال البلاد .

خلال الحقبة الاستعمارية بينما قسمت جبهة التحرير الوطني البلاد أثناء الثورة التحريرية إلى ستة (**06**) ولايات أين إنبنى التنظيم الإداري للثورة على مبدأ القيادة الجماعية مع عدم السماح لأي شخص الانفراد باتخاذ القرارات المصيرية.

وبعد حصول الجزائر على استقلالها اختارت اللامركزية الإقليمية متبنية في ذلك مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما كان منها منافيا للسيادة الوطنية طبقا للقانون **62–157** المؤرخ في **31** ديسمبر **1962** إلا أن الآثار التي خلفها المستعمر حالت دون أن تكافي الإمكانيات المتاحة هي الخيار مما ألزم بالدولة الجزائرية إلى إصدار جملة من القوانين تتماشى خاصة مع التوجه الأيديولوجي الذي تبنته الجزائر المتمثل في النظام الاشتراكي أين صدر قانوني البلدية رقم : **67–** 24 المؤرخ في 18جانفي 1967[2]، والولاية رقم: **69- 38** المؤرخ في **22** ماي **1969**[3]، إلا أن التحولات العالمية كانت لها أثار على الجزائر المتمثلة في التوجه نحو التعددية السياسية طبقا لدستور **23** فيفري **1989**[4]، مما نجم عنه السماح

[1] محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر - الولاية - البلدية 1516 إلى غاية 1962، ديوان المطبوعات الجامعة، الطبعة الثانية، 2006، ص 24.

[2] أمر رقم 67-24 المؤرخ في 18جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967، ص 90.

[3] أمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969، ص 520.

[4] دستور 1989.

بإنشاء جمعيات ذات طابع سياسي وتماشيا مع هذا الخيار صدرت عدة قوانين منها قانوني البلدية 90-08[1]، والولاية رقم **90- 09** المؤرخين في **07** افريل**1990** [2].

- ونتيجة للعيوب التي شابت هذين القانونين بحكم التجربة التعددية في جزائر حديثة النشأة مما أدى بالمشرع الجزائري إلى إعادة النظر في إصدار القانون 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية[3] والقانون رقم **12-07** المؤرخ في **21** فيفري **2012**، المتعلق بالولاية [4] الساريين المفعول .

وعليه، جسدت الجزائر اللامركزية من خلال اللجوء إلى الجماعات الإقليمية أو المحلية ضمن جميع الدساتير بهدف تجسيد نظام يحكم شؤون المحلية يكمل مركزية الدولة من خلال تكفلها عن قرب وفي إطار من الديمقراطية التمثيلية وحتى التشاركية التي أقرتها السلطات العمومية بتسيير الشؤون المحلية بنوع من الاستقلالية في إطار حدود التي تفرضها الرقابة والوصاية الإدارية في ظل السهر على وحدة الدولة .

- فالجماعات الإقليمية الممثلة في الولاية والبلدية تمثل قاعدة اللامركزية بالجزائر من خلال تجسيدها القانوني والفعلي لمبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية من خلال ممثليهم المنتخبين بالمجالس الشعبية البلدية والولائية.

كما عرف التنظيم الإقليمي في الجزائر مراحل متعددة بداء من أول تقسيم إداري الذي تم في ديسمبر **1965**، حين تقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية الولائية في الجزائر إلى **15** ولاية، **91** دائرة، **676** بلدية، مرورا بالمرحلة الثانية سنة **1974** التي شهدت ارتفاعا في عدد الولايات إلى 31 ولاية، وبلغ عدد الدوائر 160 دائرة، فيما كان عدد البلديات **704** بلدية، مرورا بالقانون رقم **84-09** المؤرخ في **04** فيفري **1984** المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلدية والذي أصبح عدد الولايات يقدر بـ **48** ولاية، وصولا إلى قانون رقم: **2019**.

[1] قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990، ص 488.

2 قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 11أفريل 1990.

[3] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، صادرة بتاريخ 03 جويلية 2011، ص 04.

[4] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

كما أن الجزائر سايرت عديد التحولات، إما على مستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي في وضع مختلف التنظيمات الإقليمية المعتمدة ففي الداخل أثرت شساعة الإقليم الوطني وضرورة وجود الدولة برمزيته ممثلها وقوة قوانينها وانتشار هيئاتها ومرافقها الإدارية و الخدماتية والاجتماعية هذا من جهة، ومن جهة ثانية التطور الديمغرافي الذي عرفته الجزائر غداة الاستقلال .

حيث تبلغ مساحة الجزائر **2.381.741.000**كلم^2 (تحتل الجزائر عاشر **10** دولة في العالم من حيث المساحة اي تمثل حوالي **60** من مساحة الاتحاد الأوروبي الذي يضم **28** دولة وتفوق مساحة الأربع دول الكبرى اقتصاديا بالاتحاد وهي ألمانيا وفرنسا وإيطاليا التي تمتد مجتمعة على مساحة تقدر ب **1.808.500** كلم^2، كما تفوق مساحة ولاية تمنراست وحدها مساحة دول كألمانيا وإيطاليا وإسبانيا منفردة.)

- كما أن التطور الديمغرافي الذي عرفته كثير من المدن الجزائرية خاصة الكبرى منها وحتمية تطوير المناطق النائية فضلا على مناطق الحدودية .
- أما التحولات الخارجية فتتمثل في المحيط الدولي المتميز بعدم الاستقرار السياسي لبعض الدول خاصة المجاورة منها ومدى تأثيرها على المناطق الحدودية التي تفرض إستراتيجية في تأمينها وهذا لا يتأتى إلا بتوفير ميداني لمتطلبات التغطية الإقليمية وتجسيد أكثر للبعد الامتدادي لسلطة الدولة من خلال وضع هيئات تمثل الدولة على مستوى الولاية كما تمثل الوالي نفسه على مستوى رقعة ترابية معينة من الولاية وهذا ما تم فعلا بصدور المرسوم الرئاسي رقم **15- 140** المؤرخ في **27** ماي **2015** المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها[1]، أين حدد عددها ب (**10**) مقاطعات إدارية، في نفس السياق تم صدور مرسوم رئاسي رقم **18- 303** المؤرخ في **05** ديسمبر **2018** المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي المذكور أعلاه[2] الذي تضمن

[1] مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 08 شعبان عام 1436 الموافق 27 ماي سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، جريدة رسمية عدد 29، ص 03.

[2] مرسوم رئاسي رقم 18-303 مؤرخ في 27 ربيع الأول عام 1440 الموافق 05 ديسمبر سنة 2018 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 08 شعبان عام 1436 الموافق 27 ماي سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، جريدة رسمية عدد 72، ص 08.

بالخصوص صلاحيات جديدة للسادة الولاة المنتدبون لممارسة مهامهم وهذا ما يعد تجسيدا تدريجيا لمبدأ اللامركزية على المستوى المحلي لهذه المقاطعات الإدارية .

- ولإعطاء أكثر ديناميكية للمقاطعات الإدارية المنشاة خاصة منها الحدودية صدر القانون رقم **19-12** المؤرخ في **11** ديسمبر **2019** المعدل والمتمم للقانون رقم **84-09** المؤرخ في **04** فيفري **1984** المتعلق بالتنظيم الإقليمي للولاية[1] لتصبح عدد الولايات عبر التراب الوطني **58** ولاية منها **10** مقاطعات إدارية التي حولت في ظل هذا القانون الى ولايات في انتظار وضعها حيز التنفيذ.

- إن الهدف من اختيار هذا الموضوع له دوافع وأسباب ذاتية وأخرى موضوعية، نوجزها فيما يلي:

الأسباب الذاتية:

الرغبة الملحة في دراسة هذا الموضوع خاصة ما تلقيناه أثناء تناول المواضيع الخاصة باللامركزية في مادة التنظيم الاداري لاسيما منها ما تعلق بالجماعات الإقليمية، مع ما سجلناه من نقص حاد للبحث في هذا الموضوع المهم والأساسي لتخصصنا في الدراسة .

- كما اتضح من خلال البحث عن مختلف المراجع المتعلقة بهذا الموضوع تقتصر اغلبها على التطرق إلى مراحل قانونية للتطور الإقليمي في الجزائر مما ولد لدينا الرغبة الملحة لسد هذا النقص بالعمل على إثراء المكتبة الجزائرية بدراسات علمية إضافية والتي هي امس في الحاجة إلى مثل هذا النوع من الدراسات .

الأسباب الموضوعية:

إن أهمية اختيار هذا الموضوع تهدف عموما إلى كونه يطرح إشكالية حقيقية تبرز في الصعوبات التي يواجهها تنظيم وتسيير الجماعات الإقليمية كونها تعرف اختلالات وعراقيل تعترضها وأصبحت من بين العوائق التي تثير الكثير من النقاشات على مستوى اعلى هرم في السلطة هذه الأخيرة والتي تراهن على حتمية تطويرها وإصلاحها.

[1] قانون رقم 19-12 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 04 فيفري سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 78، ص 13.

– التطورات التي عرفتها البلاد المتمثلة خاصة في عصرنة الإدارة العمومية في إطار تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات العمومية دفع بأصحاب القرار إلى إحداث إصلاحات عميقة تهدف إلى عملية تقويم التنظيم الإقليمي في الجزائر.

– حرص السلطات العمومية في البلاد بالتحضير لمشروع القانون الخاص بالجماعات الإقليمية مما نجم لدينا في التعميق الدراسة ومعرفة مواطن الاختلال والضعف للقوانين السابقة والحالية في انتظار ما يتضمنه مشروع القانون المقترح وهذا بغية تقديم اقتراحات تهدف إلى سد النقائص والفراغات القانونية المتصلة بهذا الموضوع .

– كما يمثل هذا الموضوع أهمية كبير كون التنظيم الإقليمي في الجزائر من أهم مواضيع تخصص القانون الإداري .

– الدور الهام الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على إحداث نهضة تنموية في كل المجالات وتقريب الإدارة من المواطن وهذا من أجل توفير الرفاهية والرخاء للمواطن على مستوى الوحدة الإقليمية.

– تشخيص الصعوبات وتقديم اقتراحات من أجل تقويم عمل الجماعات الإقليمية في أدائهما.

– أما عن الأهداف المنتظر الوصول إليها من خلال هذه الدراسة تتمثل كالأتي:

– التوصل إلى معرفة مختلف التطورات التي عرفها التنظيم الإقليمي في الجزائر ليكون مرجعا من المراجع التي يعتمد عليها الباحثين مستقبلا في هذا الموضوع.

– إعطاء نظرة هادفة تساعد المصالح الإدارية خاصة تلك المكلفة بتسيير الجماعات الإقليمية للاطلاع أكثر على المهام الواجب القيام بها.

– التعريف بالدور الفعال للهيئات الإقليمية المحلية في التنمية المحلية .

– توفير الآليات جديدة الحاصلة في النصوص التشريعية والتنظيمية التي صدرت حول هذا الموضوع .

– تقديم اقتراحات الهدف منها مساعدة الباحثين وطلبة العلم في عملهم من أجل وضع استراتيجيات تكون أثارها الإيجابية على مستقبل تنظيم الإدارة الإقليمية في الجزائر.

– تقديم تحليل لمعرفة خصائص وواقع تطور التنظيم الإقليمي في الجزائر.

– معالجة النقائص والفراغات القانونية المتعلقة بالجوانب التنظيمية أو بعدم كفاية وفعالية الرقابة الوصائية المقررة على هذه الهيئات الإقليمية .

– بعد تطرقنا إلى أهمية دور التنظيم الإقليمي وأثاره المباشرة على تطور الجماعات الإقليمية، تم تسجيل عدد من الصعوبات أثناء إنجاز هذه المذكرة من بينها :

– شساعة الموضوع، جعل مجال البحث فيه يتطلب وقت طويلا وهذا ما لا يتلائم والمدة المحددة، كما أن مجال البحث تداخلت فيه عدة قوانين ومراحل تاريخية وإيديولوجية مختلفة عرفتها البلاد بدءا من النظام الاشتراكي إلى التعددية الحزبية .

– الطابع العام والشمولي لموضوع البحث أدى إلى التطرق لحقائق تاريخية وهي بغية إثرائه في جميع المراحل .

– الاعتماد في أغلب الأحيان على النصوص القانونية نتيجة شح المراجع الدراسية لهذا الموضوع .

– محدودية المراجع بالرغم من تناول هذا الموضوع من طرف خريجي الجامعات حاملي شهادات الماستر أو الدكتوراه.

– في ظل المراحل التي عرفها التنظيم الإقليمي في الجزائر وذلك صدور أول نص بعد الاستقلال يتعلق بالمرسوم رقم **03–189** المؤرخ في **15** ماي **1963** الذي يعتبر أول نص رسمي للدولة الجزائرية المتعلق بالبلديات المنبثقة عن الاستعمار الفرنسي إلى أخر نص بصدور القانون رقم: **19–12** المؤرخ في **11** ديسمبر **2019** المعدل والمتمم للقانون رقم **84-09** المؤرخ في **04** فيفري **1984** المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد[1]، وانطلاقا من ذلك ارتأينا إلى طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

– ماهـــي المراحـل التـي عرفها تطـور التنظيـم الإقليمـي فـي الجزائـــر؟

– ما أهمية التنظيم الإقليمي في تطوير وتنمية الجماعات المحلية الإقليمية؟

بالنسبة للمنهج الذي تم الاعتماد عليه من خلال هذا البحث المتواضع، تم إتباع عدة مناهج منها المنهج التاريخي المتمثل في عرض تطور عدد من النصوص من خلال الدساتير والقوانين التي

[1] قانون رقم 19-12 يعدل ويتمم القانون رقم 84-09، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، السابق الذكر.

صدرت عبر عدة مراحل تاريخية، بالإضافة إلى المنهج الوصفي في وصف الجماعات الإقليمية بذكر أهمية التنظيم الإقليمي الذي عاشته وعرفته الجزائر، وكذا المنهج التحليلي الذي يعتمد عليه في تفسير وتحليل النتائج، بالإضافة إلى المنهج المقارن الذي اعتمدناه من خلال مقارنة النصوص القانونية وهذا للوقوف على التطورات التي مر بها التنظيم الإقليمي في الجزائر ولمعالجة والإجابة على الإشكالية المطروحة اقترحنا تقسيم البحث إلى فصلين:

– تم تخصيص الفصل الأول إلى مفهوم التنظيم الإقليمي في الجزائر، حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى ملامح التنظيم الإقليمي.

– أما المبحث الثاني يتضمن مراحل تطور التنظيم الإقليمي ونختم هذا الفصل بتشخيص واقع التنظيم الإقليمي.

– أما الفصل الثاني تم إدراج مفهوم التقسيم الإقليمي وأفاق تطوره في الجزائر، حيث قسمنا دراسته إلى مبحثين بدءا من ماهية التقسيم الإقليمي ومراحل تطوره في الجزائر إلى تشخيص واقع التقسيم الحالي وأفاق تطوره، وفي الأخير التطرق إلى خصائص التقسيم الإقليمي الحالي وأفاق تطوره في إطار إعادة التنظيم الذي عرفته الجزائر .

وفي خاتمة البحث ارتأينا تقديم جملة من التوصيات والاقتراحات في ظل التطورات الأخيرة التي عرفها التنظيم الإقليمي في الجزائر.

الفصـل الأول:

مفهوم التنظيم الإقليمي في الجزائر

تمهيد:

يعد التنظيم الإقليمي، السبيل الأنسب للتعامل مع امتداد الحيز المجالي الجغرافي الشاسع لبلادنا، حيث تم تقطيع إقليمها الترابي إلى عدد كبير من الوحدات المحلية لتتخد كل منها كقاعدة لامركزية لإقامة إدارة إقليمية مهمتها تلبية احتياجات موطنيها مع تدبير شؤونهم، ملتزمة بذلك بمبادئ الشفافية، المساواة، المحاسبة، المسؤولية وحسن استغلال الموارد التي هي من صلب قيم ومقتضياته الحاكمة ودولة الحق والقانون التي تطمح الجزائر لبلوغها.

وعليه، عملت على تطوير تقسيمها الإداري عبر مراحل عدة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، مما نتج عنه نتائج وأثار تنموية منها إيجابية وسلبية في بعض الأحيان.

ونتيجة لتزايد أعباء الدولة الحديثة، أصبحت إدارة دواليب أجهزتهاالإدارية بطريقة مركزية أمرا عسيرا بل مستحيلا مما دفع معظم الدول لتوزيع جزء من سلطتها على كافة ترابها وذلك بخلق مؤسسات محلية يتولى تقسيم الإداري رسم حدودها الجغرافية وهو ما يعرف بالتقطيع الترابي الإقليميوالإداري الذي تتولاه الدولة على إقليمها من اجل تجزئته إلى عدة وحدات جغرافية بغية إنشاء كل منها إدارة محلية تعمل في إطار لامركزية إدارية مدعمة باستقلال مالي و شخصية معنوية على مشاركتها القرار وتسيير الشؤون المحلية تحت إشراف جزئي للإدارة المركزية.

ومن هذا المنظور ارتأينا أن يتضمن في مبحثين، المبحث الأول يتطرق إلىملامح التنظيم الإقليمي في الجزائر،والمبحث الثاني إلى مراحل تطوير النظام الإقليمي في الجزائر.

المبحث الأول: ملامح التنظيم الإقليمي في الجزائر

إن اللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين الأولى تتمثل في اللامركزية الإقليمية، حيث تحظى هذه الأخيرة باهتمام النظم السياسية الحديثة في معظم الدول إذ تحرص على تطوير أجهزتها المحلية، وعليه ، فالجماعات المحلية تعتبر وحدات إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية في الجزائر حيث تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة وقوامها وهي عادة تبقى على أساس دستوري حيث نصت المادة رقم

16 من القانون رقم **16-01** المؤرخ في **06** مارس **2016** المتضمن التعديل الدستوري[1]، بما أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

المطلب الأول: تعريف التنظيم الإقليمي وأسس قيامه ومفاهيمه.

إن الغاية التي كانت توليها في العصور السابقة التجمعات البشرية ذات الصبغة المنظمة في أنماط عيشها وتطورها لجانب الإدارة، إلا أن ذلك لم ترد أنباء دقيقة تثبت اعتمادها على أسلوب معين من التنظيم الإداري المتطور.

للتذكير فإن حضارات كبيرة وعريقة مثل حضارات مصر الفرعونية، الصين ، اليونان والخلافة الإسلامية قد كان لها السبق في اعتماد أساليب متطورة في الإدارة[2].

لقد اشتهر المصريون في قديم الزمان في التخطيط والهندسة المعمارية التي تعد الأهرامات من أثارها.

كما عرف الصينيون قديما باطلاعهم لبعض أسس الإدارة في ميدان التخطيط، التنظيم الرقابة والتوجيه حيث سبقوا غيرهم في إعدادهم نظام شبيه في مضمونه وثيقة الدستور الحالية.

أما الرومان فقد عرفوا باحتكارهم لأسلوب التنظيم المتدرج الهرمي السلطات الإمبراطورية الرومانية حيث يرجع الفضل إليهم بالعمل بنمط التنظيم المبدئي على تفويض الرئيس للصلاحيات ونجم عن هذا الأسلوب إجراء تقسيم إقليمي للإمبراطورية يضم **111** إقليم تم تشكيلها في **13** قسما التي أدرجت في **04** قطاعات إقليمية أساسية.

ونظرا لهذا التنظيم، تم تعيين حكاما على رأس التقسيمات المختلفة وتم تفويضهم صلاحيات في حدود ما يتعلق بالشؤون المهمة، يعد هذا التنظيم البيروقراطي نموذجا في يومنا الحالي من أسلوب عدم التركيز، كما أنالإغريق كان لهم دور أولي تمثل في ما تركوه للبشرية من إرث وثائقي كبير يتعلق بالأفكار الإدارية منها التأمل في الظواهر الاجتماعية حيث سبقوا غيرهم في الاعتماد على منهج البحث العلمي في دراسة الإدارة.

[1] القانون16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14 ص 08.

[2] محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية عمان، الأردن دار وائل للنشر والتوزيع،2011 ص 25.

كما عرفت الإدارة ، منذ تشكيل الدولة الإسلامية تنظيما إداريا عقلانيا مس مختلف أجهزة الدولة حيث استمد هذا التنظيم قواعده من مبادئ الدين الإسلامي التي ارتكزت على مقياس كفاءة العلم الإداري في قوله تعالى* وأمرهم شورى بينهم مما يدل على ديمقراطية الحكم والقيادة الجماعية.

ومن جهة أخرى ظهر نظام الإدارة الإقليمية، منذ قديم الزمان عند المسلمين، وهذا راجع للامتداد الكبير للمساحة الجغرافية التي كانت تقع عليها الأقاليم الواقعة تحت حكم سلطة الخلافة الإسلامية مما نجم عنه تحويل السلطة المركزية لعدد من اختصاصاتها للحكومات الإقليمية التي كان يسيرها حاكم عرف بالوالي ولقد تميز هذا العصر بإنشاء دواوين لامركزية تختص كل واحد منها بأحد القطاعات الأساسية العمال بيت المال والجيش والأعمال[1].

إن موضوع الإدارة الإقليمية حسب رأي الباحثين يندرج ضمن اللامركزية الإدارية التي ترتكز على تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات عامة (إقليمية ومرفقية)، تتمتع باستقلال مالي وإداري عن السلطة المركزية (الدولة)[2].

أما تحديد صلاحيات المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، فقد عهد بها في الجزائر إلى البرلمان طبقا للمادة **140** من الدستور الحالي.

وترجم ذلك من خلال صدور قانون البلدية والولاية، مما يمثل ضمانا لحماية الطابع اللامركزي ويضع الجماعات المحلية في منأى وتفادي تدخل الإدارة المركزية للحد من صلاحيات الوحدات المحلية[3].

وتعتبر فرنسا من الدول السباقة لتطبيق نظام الإدارة المحلية الذي اقتدت به الكثير من الدول، خاصة معظم الدول العربية التي أدرجت هذا الاصطلاح في تشريعاتها ومنها بالخصوص الجزائر، تونس، المملكة المغربية، المملكة العربية السعودية وموريتانيا، اليمن، مصر، قطر وغيرها من الدول[4].

[1] محمد هنا العلي، الإدارة في الإسلام ، الجزائر د،م،ج 1985، ص 276،277.

[2] محمد علي الخلايلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا، مصر، دار الثقافة للتوزيع والنشر،2009، ص 23،24.

[3] بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 63.

[4] سليمان سلم بطارسية، الإدارة المحلية العامة ، العدد 72، المملكة العربية السعودية، الرياض اكتوبر 1993،ص 45،

وعليه فإن تطبيق نظام اللامركزية على مستوى المحلي بالجزائر يتجلى من خلال الأسس والمبادئ التي يقوم عليها مجتمعنا وتأكيد إشراك الموطن في الاشتراك في تسيير الشؤون العامة في إطار الديمقراطية التشاركية خدمة لصالح العام.

المطلب الثاني: ماهية، معايير ومستلزمات الاستقلالية المحلية.

إن التطرق إلى هذا الجانب المتمثل في تحديد مدلول الاستقلالية المحلية يتطلب معرفة المعنى الاصطلاحي للاستقلالية المحلية .

لقد عرفت الاستقلالية الإقليمية على انها استقلالية الجماعات الإقليمية في إتخاد القرارات بالقيام بمبادرات المحلية لممارسة اختصاصاتها المحددة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية[1].

كما عرفها الفقيهين مانستيلولاروك، أنها الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشروع لتضطلع بها لذاتها.

أما معايير الاستقلالية المحلية عرفت عدة تعريفات من خلال مراحل متعددة منها :

معايير المهام التاريخية

هذا المعيار يرى بأن الاستقلالية المحلية تتمثل في الشؤون والمهام المحلية التاريخية التقليدية المسندة تاريخيا للجماعات الإقليمية ، هذا المعيار يستبعد المهام الحديثة بسبب التطور الذي عرفته المجتمعات الحديثة في جميع الأصعدة .

معايير الاختصاص المحدد حصريا:

إن الغاية من هذا المعيار أن الاستقلالية الفعلية للوحدات المحلية تتمثل في المجالات.

والمهام الحصرية المعهودة للجماعات الإقليمية، من خلال هذا المعيار يبدو هناك غموض من حيث التدقيق في مدلول الاختصاصات الحصرية التي نص عليها القانون، هذه الوضعية تجعل من الجماعات الإقليمية مقيدة لا تتمتع بحق المبادرة.

[1] مسعود شهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام الولاية والبلدية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 32-34.

معاييرانعدام الرقابة الملائمة:

مؤيدي هذا المعيار يوافقون في الاستقلالية من جهة، واتساع السلطة التقديرية للهيئات الإقليمية، وغيابها في الرقابة الممارسة عليها من جانب أخر.

هذا المعيار وجهت له عدة انتقادات كون اتساع السلطة التقديرية للهيئة المحلية لا ينجر عنها استقلالها، كما يترتب عنها كذلك أثار سلبية على استقلال الهيئة المحلية .

معايير سلطة القرار:

يتميز هذا المعيار بان الاستقلالية المحلية تتجلى في كون الوحدات المحلية لها سلطة قرار واسعة بمعنى ان القرارات التي تتخدها الهيئة المحلية واسعة وخطيرة.

إن هذا المعيار لا يمكن بأي حال من الأحوال تطبيقه وتجسيده على أرض الواقع كونه يعتمد على الجانب النظري.

معايير المهام المحلية :

يتميز هذا المعيار بتحديد المهام المحلية المعترف بها للهيئة المحلية كشؤون محلية ويجعل منها مجال استقلالية البلدية في ممارستها لها، فدعاة هذا المعيار وجهت لهم انتقادات بحكم عدم تحديدهم لتلك المهام حتى وإن كانت هي تلك المهام التي تختلف عن المهام القومية وبالتالي إلى حد الان لم يتفق الفقهاء للفصل بين الشؤون والمهام المحلية والقومية[1]، فمنهم من يرى أن معيار التمييز بين الشؤون والمهام المحلية والقومية هو شكل النشاط وطبيعة الخدمة حيث تفرض شكل النشاط أن يكون مركزيا فالقضاء والأمن والدفاع والعدالة وكل نشاط لم يتمتع بتلك الطبيعة فهو محلي فأصحاب هذا الطرح تم انتقادهم كون طبيعة النشاط غير كافية للفصل النهائي في هذا التحديد لأن هناك بعض الأنشطة كانت أصلا محلية لكنها تحولت فيما بعد إلى أنشطة ذات طابع وطني كملفات السكن.

كما اتجهآخرون إلى أن أداة لإنشاء هي الميزة الفاصلة بحيث أن العبرة بأداة الإنشاء والاعتراف بالمهام لتحديد التمييز فإن كان بقانون فهو قومي وإن كان غير ذلك فهو محلي فهذا الرأي وإن وفق جزئيا في

[1] مسعود شيهوب أسس الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 122.

بعض المجالات، فمن جانب اخر لا يعرف متى كانت مداولات إنشاء بعض المواقف المحلية مرتبطة بالمصادقة الصريحة المسبقة من طرف الجهات المركزية للدولة.

وعليه فإن مسالة استقلالية الهيئات المحلية ليست مسألة موضوعية تتحدد من خلال معايير موضوعية، وإنما هي مسألة ذاتية تنصرف أساسا إلى نية وإرادة المشرع[1].

مستلزمات الاستقلالية المحلية :

في هذا الموضوع يكاد الفقهاء يتفقوا على أن وجود استقلالية محلية مرتبطة بتوافر جملة من المستلزمات منها ما يمثل وسائل هامة لتفعيلها ومنها ما تعد أركانا تقوم عليها وهي التي يمكن إيجازها في ما يلي :

– المجلس المحلي المنتخب:

يعتبر أسلوب الانتخابات شرط لتحقيق وضمان استقلالية الهيئات المحلية وهذا ما دعا إليه بعض الفقهاء إلى فكرة تشكيل المجالس من منتخبين إلا أن الجناح الأخر من الفقهاء يرفض هذه الفكرة مطالبا بتشكيل المجالس من معينين تدعيما للاستقلالية، كما ظهرت اتجاهات أخرى توافقية تدعوا إلى الأسلوب المختلط ومتنوع وهي :

– دعاة الانتخاب :

نادى هؤلاء بضرورة تشكيل المجالس المحلية من منتخبين كون وسيلة الانتخاب هي الضمان الأمثل لتجسيد الاستقلالية حيث لا يمكن أن تتحقق الاستقلالية بصورة واضحة وفعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر، فالانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لامركزي أي مستقل وانعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية والاستقلال[2].

[1] مسعود شيهوب الجماعات المحلية في الاستقلالية والرقابة، مقال السابق ص 32.

[2] خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات الجزائر،1981، ص 88.

فالاستقلال بالنسبة للأشخاص القانونية المعنوية التي تمثل الهيئات المحلية تتجلى في عدم تعيينهم من طرف السلطة المركزية[1]، وحجج هؤلاء في التمسك بمبدأ الانتخاب مختلفة منها القانونية، النفسية، الإدارية والسياسية .

01- الحجج القانونية لدعاة الانتخاب:

يعتبر أصحاب هذا الموقف أن الانتخاب هو الطريقة القانونية والأساسية لتدعيم الاستقلالية كونه يخرجنا من العمل بإثبات الوظيفة التي يلزمها التعيين، كما يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة التي تتميز بالولاء للدولة والخضوع للإدارة المركزية والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد، إذ نجد أن بعض الفقهاء قد نفى صفة اللامركزية في المواقف معتبرين ذلك مجرد هيئات للتركيز النسبي[2].

في هذا الصدد فإن النظام الانتخابي الجزائري قد أعطى عناية من جهة لاعتبارات الديمقراطية على الاعتبارات المتصلة بالنجاعة الإدارية في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، وبالمقابل قد غلب الاعتبارات المتصلة بالتسيير الإداري على تلك المرتبطة بالديمقراطية في تكوين المجالس الشعبية الولائية، وهذا التنافي حال دون الوصول إلى الغاية المتمثلة في ضمان رغبات وتطلعات الناخبين[3].

02- الحجج النفسية والإدارية لدعاة الانتخاب:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب هو تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معينا لبقي تحت قيد الولاء لمن عينه ويعمل على إرضاءه ورد الجميل له مما ينجم عنه فقدان الاستقلالية وضياع لمصالح العامة للسكان، كما أن الانتخاب يؤدي إلى حسن سير المصالح الإدارية للإقليم بحكم المعرفة الجيدة للمنتخبين بانشغالات الجهة التي يقومون بتسييرها هذا من جهة، ولوجود مصالح شخصية ومادية لها علاقة مباشرة بالسير الحسن لمرافقهم المحلية، بحيث يمكنهم أن يعطوا ويعملوا جاهدين لإنجاح هذه الإدارة التي تكون لها أثار إيجابية[4].

03- الحجج السياسية لدعاة الانتخاب:

[1] عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 19- 20.

[2] خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات الجزائر،1981، ص 88.

[3] عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 19- 20.

4مسعود شيهوب، المرجع نفسه ، ص 17.

يعتمد أصحاب هذا المبدأ على أن الانتخاب هو السبيل الوحيد لتعلم مبادئ الديمقراطية الذي يمكن الشعب المشاركة في تسيير أموره[1]، إلا أنه ظهرت اتجاهات معارضة لا تؤمن بمبدأ الانتخابات وهي :

الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

إن أنصار هذا الاتجاه يعتمدون على مبدأ التعيين ويعتبرونه ضروري لتحقيق الاستقلالية وذلك بتعيين أعضاء المجالس المحلية مع توفير شروط عند التعيين هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضمان استقلال الأعضاء المعينين كمنع عزلهم مثلا وعليه، فأصحاب هذا الإتجاه يقدمون حجج منها:

01-الحجج القانونية لمعارضي مبدا الانتخاب:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن التعيين إذا توفرت فيه شروط وضمانات لتحقيق الاستقلالية وعلى سبيل المثال القضاة هم معينون وبالرغم من ذلك فهم مستقلون .

كما يبررون ذلك بأن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق النظام اللامركزي بحيث يمكن تحقيق استقلال الوحدات الإدارية باليات أخرى[2].

02-الحجج النفسية والإدارية لمعارضي مبدأ الانتخاب:

أصحاب هذا المبدأ يعتمدون على أن التعيين أفضل من الانتخاب كون المنتخبين المحليين عادة يميلون إلى خدمة العائلة والأصدقاء ومن ساعدهم في الفوز حيث تصبح المهمة الانتخابية في عدد من المجتمعات التي ينقصها الوعي أنها وسيلة لتقديم خدمات للمقربين مما تلقي عليه أثار سلبية على أداء الخدمات[3].

كما أن الانتخاب يؤدي إلى تسيير المجالس من أشخاص لا تتوفر لديهم الخبرة والكفاءة مما يؤثر على السير الحسن للمصالح الإدارية .

03-الحجج السياسية لمعارضي مبدا الانتخاب:

يعتبر هذا الاتجاه أن المنتخبين تحركهم أهواء شخصية وجهات سياسية مما يؤدي إلى تشويه الديمقراطية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، فالفهم الخاطئ لنظام اللامركزية من طرف المنتخبين يؤدى إلى تحويله إلى

1مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 355.

2 عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، المرجع السابق، ص 34.

3 مسعود شيهوب، المرجع السابق ، ص 22.

لامركزية سياسية خاصة أن المنتخبين يشاركون الدولة عن طريق إدارتهم لتلك الهيئات في وسائل القانون العام.

من خلال تقييم أصحاب الاتجاهات التي سبقت الإشارة فإن ظاهرة الاستقلالية لا يمكن حصرها فقط ظاهرة قانونية بل هي ظاهرة سياسية و سوسيولوجية وبالتالي فالفقهاء كل واحد منهم ينظر إليها بنظرته الخاصة فالسياسي ينظر إليهاأنها وجه متطور للديمقراطية، والسوسيولوجي يرى أنها مجال للتضامن الاجتماعي أما القانوني يرى أنها وحدات مستقلة تتمتع بشخصية معنوية وبصلاحيات متميزة وعليه يجب التمييز هنا بين ما نعتبره شرطا قانونيا لقيام الإدارة المحلية أي التمتع بالشخصية المعنوية وما نعتبر أسلوبا ديمقراطيا في التسيير[1].

حتى تجعل منه وسيلة لتفعيل الاستقلالية فإن دوره يبقى طبق للغاية إلا أن الانتخاب يبقى الأسلوبالأفضل في تفعيل الاستقلالية للوحدات الإدارية التابعة للجماعات المحلية.

المبحث الثاني : مراحل تطور النظام الإقليمي في الجزائر.

يمثل النظام الإقليمي في الجزائر صورة من اللامركزية الإدارية والتي تعتبر أسلوب يعتمد على اللجوء إلى الجماعات الإقليمية والمحلية لكي تجسد نظام حكامة محليا تكمل مركزية الدولة من خلال تكفلها عن قرب وفي إطار الديمقراطية التمثيلية وحتى التشاركية بتسيير الشؤون المحلية بنوع من الاستقلالية والتخصص مع الامتثال للحدود التي تفرضها الرقابة والوصاية الادارية في ظل السهر على وحدة الدولة.

من خلال هذا المبحث نتطرق إلى التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال وتشخيص واقع التنظيم الإقليمي المتبع في الجزائر منذ الاستقلال.

المطلبالأول: التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال.

عرف التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال عدة مراحل تاريخية تمثلت كالاتي:

مرحلة ما قبل الاستقلال:

[1] عبد المعطي محمد عساف ونادر أحمد أبو شيخة، المرجع نفسه، ص 26.

خلال هذه الفترة عرفت الجزائر عدة تنظيمات إدارية محلية، حيث قام الاستعمار بتقسيم الجزائر إلى محافظات وبلديات إلا أن هذا التقسيم اعتمد على عزل السكان الجزائريين مما أدى إلى فشله حيث تميزت هذه الفترة بعدة مراحل هي:

الفترة الأولى:

خلال هذه المرحلة كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام وهو عسكري إذ في بداية الاحتلال لجأت السلطات الفرنسية بالاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وتم تقسيم الجزائر إلى ثلاثة (**03**) مناطق، مناطق إدارية مدنية تطبق فيها النظم الإدارية الفرنسية، ومناطق يتمركز فيها الأوربيون[1]، ومناطق مختلطة تطبق في الأماكن التي يقطنها الأوروبيون وعدد ضئيل من الجزائريين فيخضع الأوروبي للإدارة المدنية في حين الجزائري للإدارة العسكرية حيث أبقى فيها على أنظمة العهد العثماني فكان يساعد الحاكم شيخ البلد وأحدثت فيها مكاتب مشكلة من رئيس مكتب وهو ضابط عسكري وقاضي و كيان فرنسي وجزائري وعدد المكاتب **04** مكاتب[2].

الفترة الثانية:

قامت الإمبراطورية الثانية بإلغاء منصب الحاكم العام وأحدثت وزارة للمستعمرات والجزائر ومنذ صدور القانون الفرنسي سنة **1848** الذي قضى بضم الجزائر إلى فرنسا باعتبارها جزء لا يتجزأ من الجمهورية الفرنسية[3].

وعلى أساس هذا القانون قسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات (الجزائر، وهران، قسنطينة) اعتمد على رأس كل ولاية والي، كما شكل فيها المجلس الولائي على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا وفي عام **1861** قام نابليون الثالث بزيارة إلى الجزائر حيث جاء بفكرة جديدة تقضي بإلغاء المناطق العسكرية وإخضاع الجزائر كلها إلى النظام المدني.

[1] الأمر 76-78 الميثاق الوطني المؤرخ في: 30 جويلية 1976، الجريدة الرسمية عدد 61 ص 892.

[2] حسني مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 132.

[3] بن عيسى ابراهيم، الحكم الراشد في المالية المحلية، رسالة ماجيستير، تلمسان 2011/2010، ص 19،20.

الفترة الثالثة:

قسمت المحافظات إلى:

بلديات يرتكز فيها الأوربيون:

حيث أقيمت المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة وتتكون من رئيس بلدية ومجلس بلدي منتخب .

بلديات مختلطة:

تتميز هذه البلديات بقلة العنصر الأوروبي، حيث يتم تعيين رئيس المجلس البلدي من الأوروبيين وكانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري وجدت هذه البلديات في القسم الشمالي.

البلدياتالأهلية:

وهي المناطق الأهلة بالسكان الجزائريين يشرف عليها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام، وبعض الأماكن الصعبة في الشمال وتميزت هذه البلديات بالطابع العسكري في إدارة شؤون المواطنين بمساعدة بعض الأعيان من المنطقة واستقرت الأوضاع على هذا الحال حتى سنة **1956** بصدور المرسوم **28** جوان **1956** الذي تم بموجبه إلغاء البلديات الأهلية والمختلطة وتعميم تطبيق القانون الفرنسي **1884** وبعد قيام الثورة سنة **1954** قامت فرنسا بإحداث أقسام إدارية وحضرية وأقسام متخصصة وهذا من أجل قمع الثورة وصدور المرسوم رقم:**55-1082** المؤرخ في **07** أوت **1955** الذي يقضي بإنشاء ولاية بونة (عنابة) وفي **28** جوان **1956** صدر مرسوم أخر يقسم شمال الجزائر إلى **12** ولاية وأنشأت ولاية سعيدة في **07** نوفمبر **1959**، وكرد فعل قامت قيادة الثورة أثناء حرب التحرير بإدارة محلية موازية للإدارة الاستعمارية فقسمت البلاد إلى ستة (**06**) ولايات (الاوراس، قسنطينة، القبائل، الجزائر، وهران وصحراء)، كل ولاية فيها مجلس يرأسه عقيد، وقسمت كل ولاية إلى مناطق وكل منطقة إلى نواحي وكل ناحية إلى أقسام وكل قسم إلى أفواج[1].

[1] حسني مصطفى حسين، المرجع السابق ، ص 134،135.

المطلب الثاني: تشخيص واقع التنظيم الإقليميالمنتهج في الجزائر منذ الاستقلال .

بعد حصول الجزائر على الاستقلال الوطني في سنة **1962**، عرف التنظيم الإداري

أزمة كباقي المؤسسات الأخرى ناجمة عن إفراغ هذا القطاع من محتواه البشري على إثر مغادرة الفرنسيين وخروج الإطارات بمختلف تخصصاتهم ومؤهلاتهم إلى بلدهم الأم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على الاستمرارية المرافق العمومية سواء على مستوى الولايات والبلديات.

ونتيجة لهذه الوضعية وتفاديا لأي فراغ إداري تكون أثاره سلبية على سير مختلف المرافق العمومية عمدت السلطة الجزائرية خلال تلك الفترة إلى إصدار القانون رقم **62-157** المؤرخ في **31** ديسمبر **1962**، الذي بموجبه تضمن تمديد سريان التشريع الساري المفعول به خلال تلك العهدة إلى غاية القيام بإجراء إصلاحات شاملة لإدارة مالية الدولة.

فضلا عما سبق ذكره، فقد مر التنظيم الإداري المحلي بعد الاستقلال بمراحل وفترات متذبذبة تميزت بتعديلات بسيطة أملتها الضرورة الملحة لضمان استمرارية المرفق العام وتجنب تعطيل مصالح مؤسسات الدولة وهذا ما تم من خلال مختلف النصوص الرسمية[1]، الصادرة بدءا من دستور **1963** ومرورا بكل من ميثاق **1964**، وكذا ميثاقي وقانوني البلدية والولاية الصادرين على التوالي في :**1967و1969**.

إن النهج الذي اختارته الدولة الجزائرية في مجال التنظيم الإداري الإقليمي يتجلى في مصطلح اللامركزية، حيث نص دستور **10**ديسمبر **1963** في مادته التاسعة (**09**) على ان الجماعة المحلية الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية الأساسية هي البلدية .

ومن نفس المنطلق حافظت الجزائر على نفس النهج الذي كانت تسير عليه العمالات مع بعض التعديلات التي نوجزها في ما يلي:

1القانون رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية.

- المرسوم **23** ديسمبر **1963** المتعلق بالمحافظات النموذجية، لقد طبق هذا النظام على المحافظات التالية :(عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان، باتنة) وكان الهدف من العملية اقتصادي اي النهوض بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية لهذه المحافظات.

- ميثاق الولاية **26** مارس **1969**: يعد ثمرة الإصلاح لنظام الولاية.

- الأمر**69-628** المؤرخ في **23** ماي **1969** المتعلق بقانون الولاية:

يعد هذا الأمر الترجمة القانونية لميثاق البلدية والمصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر بالرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي .

-الأمر الصادر في **02**جويلية**1974**: نظرا لاعتبارات سياسية عديدة دفعت المشرع إلى دفع عدد الولايات حيث تم تقسيم الولايات إلى ولايات غنية وأخرى فقيرة ومثال على ذلك ولاية أم البواقي التي قامت على أساس بلدية فلاحية حيث كان الهدف من إنشاء ولاية أم البواقي هو القيام بتجربة نموذجية .

- دستور **1976**: جاء هذا الدستور ليدعم دور الولاية الذي اعتبرها هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية .

- دستور **1989**: هذا الدستور كرس التعددية الحزبية وقد نص على الحقوق والحريات الأساسية للمواطن وإعادة تنظيم السلطات في الدولة من خلال الفصل بينها .

- صدور القانون **90-09** المؤرخ في **07**افريل**1990** المتعلق بالولاية مع مسعى توجيه الحرية للجزائر إلى تعددية الحزبية.

- المرسوم الرئاسي رقم **264/92** المتعلق بتسيير ولاية الجزائر وإنشاء محافظة الجزائر الكبرى حيث خصصت ولاية الجزائر بتنظيم خاص وصدور المرسوم التنظيمي رقم **417/96** المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر، وعملها ووضعها تحت سلطة الوزير في مهمة تسيير ولاية الجزائر.

- الأمر **97-15** الذي تم بموجبه تحديد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى الذي يميز ولاية الجزائر كجماعة إقليمية تخضع لقانون أساسي خاص وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتشكل من بلديات حضرية وتسمى دوائر حضرية تشكل مدينة الجزائر.

الفصل الثاني:

مفهوم التقسيم الإقليمي وآفاق تطوره في الجزائر

تمهيد:

إن مفهوم الجغرافية الإدارية في الوقت الراهن له عدة مفاهيم للإقليم وميكانيزماته،وكذا إلى مختلفالصيغ المتنازع بخصوصها في غالب الأحيان والتي يشق عليها أن تفضي إلى خلاصة، تعتبر الجغرافية الإدارية التي تعني بموضوع التقسيم الإقليمي اختصاصا قديماً، خاصة في البلدان الغربية الناطقة باللغة الإنجليزية، التي من الضروري أن تلجأ إلى منهجية ترتبط بكافة النواحي التي تمس التنظيم الإقليمي للوظائف العامة للدولة.

وعليه،فإن الجغرافية الإدارية تختص بـ:

دراسة معايير التي تحدد التقسيمات الإقليمية المتدرجة ذات الطابع المؤسساتي.

دراسة الحدود الإقليمية لممارسة الوظائف العمومية

دراسة التنظيم الإقليمي وأهداف مثل هذه الوظائف

تقييم نجاعة سواء التقسيمات الإقليمية الموصوفة أو تنظيمها[1].

في حين اختلف دور الدولة في العصر الراهن وأصبح تداخلياً عرفت فيه الدولة بالخادمة تتكفل بموجب ذلك أغلب مناحي حياة الفرد على امتداد مراحل حياته من تعليم ، علاج و غيرها، وعليه ظهرت الحاجة إلى إشراك المواطنين من طرف الدولة في تلبية حاجاتهم بواسطة الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، إلا أن الاتجاه الراهن هو دمقرطة الحياة على مستوى المحلي بما يضمن الوفرة و كذا ترقية مستوى الشعوب اجتماعيا و اقتصاديا، ولن يتأتى ذلك ما لم نقارب إشكالية التقسيم الإقليمي مع تماشي التطورات المتسارعة في العالم ،الذي يقوم على محددات و معايير موضوعية علمية كفيلة بتحقيق المراد.

إن تأثر الدول بمشاكلها نابع من طبيعة النظام الذي تتبناه، وتنوع هذه المشاكل في مجال نظام الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى ، فإن الدول المتقدمة التي استمدت نوعية نظامها من واقعها الاجتماعي ،السياسي ونجدها تعاني من بعض العقبات الإدارية المتصلة بتطورها العلمي و التكنولوجي ،تتميز سماته بضيق التقسيمات أللإقليمية القديمة للاضطلاع بالوظائف الجديدة والذي انعكس على طبيعة الدولة

1Milton(s) ,pourunegéographie nouvelle ,parie O.P.U –publisudk1984 p.141.

التي شهدت تداخلا وامتزاج كبير بين الإنجازات ذات الطبيعية المحلية مع تلك التي تتم على مستوى الوطني[1].

إن التقسيم الإقليمي الذي تأسس في العصور القديمة على محددات تاريخية ومنها جغرافية قد جرى وفق معطيات مغايرة عما هي عليه في الوقت الراهن ، مما يتعين معه إعادة الاعتبار إليها بما يتناسب مع التطورات المستجدة في عصرنا هذا.

غير أنه يجب على السلطة التي تشرف على عملية التصميم وحدات التقسيم الإقليمي ،بصرف النظر عن طبيعة المحددات المعتمدة يتعين أن تكون هي السلطة التشريعية الممثلة لكافة أطياف المجتمع وليست السلطة التنفيذية ،وذلك لضمان عامل حياد هذه المهمة الحيوية واستقلالها[2].

يتضمن التقسيم الإقليمي أبعاد جوهرية في مجال تحسين الأداء الإداري و ترقية التنمية لمختلف الدول.

إن العنصر المجالي الهندسي ليس فقط وعاء الذي تنصهر فيه التوجهات التي تتخذ على الصعيد العام للدولة ، بل يتعدى بمثابة الدافع لكل تطور اقتصادي ،اجتماعي، وثقافي، بفعل ذلك ظهرت تطابقات بين أشكال التنظيم الاجتماعي و أشكال السطح أو المجال الجغرافي[3].

يعلل التقسيم الإقليمي الحالي بعدة عوامل الجدير بنا الإشارة إلى عاملين وهما:

– العامل التاريخي الذي له الفضل في الصمود بعض الهياكل التقليدية ،التي أصبحت بدورها دواليب تضامن مع مرور الزمن التي تقاوم التغيرات التي ينبغي منها الدخول باسم ملائمة الإدارات المحلية مع حجم المشاكل التقنية 'المالية 'الاقتصادية المراد حلها.

– أما العامل الثاني فينصب على انشغال العقلنة و توحيد الأشكال الذي طالما ميز العمل التطبيقي في فرنسا والذي يطبع إدارة الإقليم بسمة الصرامة و التي تفتقد إلى الواقعية في جل الأحيان.

---

[1] مصطفى الجندي ،الإدارة المحلية وإستراتجيتها، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف،1987.

2أحمد صالح أحمد العميسي ،النظام القانوني للمشاركة السياسية من خلال اليمن والجزائر، أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر1،كلية الحقوق،2011،ص 128.

3Rapport relatif à la refonte de l'organisationterritoriale des wilaya,Ministére de l'intrérieur,Mars1974,p.1.

التنظيم الإقليمي بفرنسا يبرز وجود ثلاثة مستويات أساسية من الجماعات المحليةهي البلديات ،المحافظات والأقاليم.

في الجزائر، فإنه يضل بمثابة وسيلة مفضلة للتدخل المستمر للدولة وكذا لفرعيها المتمثلان في كل من الولاية والبلدية.

بالنظر إلى ذلك عهد للتقسيم الإقليمي بتحقيق الأهداف الأساسية المبينة أدناه:

-ضمان توفير أحسن الخدمات العمومية وتقارب أمثل بين الإدارة والمواطن[1].

-تشكيل عماد وقاعدة قوية بهدف تحفيز أمثل لمخطط التنمية الشاملة.

-تحقيق توزيع أكثر انسجام وأكثر توازن للنشاطات وللموارد البشرية داخل محيط الوطن في إطار اختيارات ومخطط تهيئة الإقليم.

المساعدة على التكفل، والحفاظ على الوحدة والانسجام السياسي للمجتمع الجزائري وعلى دعم التضامن و الوحدة الوطنية بين أفراد الشعب داخل البلاد[2].

لهذا الغرض فإن الإلمام بمختلف عناصر هذا الجزء من البحث يتطلب تناول محورين أساسين في مبحثين يفرد أولاهما لدراسة ماهية التقسيم الإقليمي ومراحل تطوره في الجزائر ، أما المبحث الثاني فسوف يتطرق لتشخيص واقع التقسيم الإداري الإقليمي الحالي وآفاق تطويره في الجزائر.

المبحث الأول : ماهية التقسيم الإداري الإقليمي ومراحل تطوره في الجزائر.

تعد عملية التقسيم الإقليمي مجمل الإجراءات القانونية والتقنية والفنية التي يتم من خلالها إنشاء الوحدات الإقليمية على مستوى المحلي للدولة ،وتنطوي هذه العملية على العديد من الإجراءات :رسم و تحديد المساحة المرجعية المتوسطة المرصودة للوحدة التي يرجى تكوينها ،تحديد إطارها الجغرافي المتضمن عدد من النشاطات الإدارية . المقصود بذلك أن عملية التقسيم الإقليمي تنحصر في إنشاء وحدات إقليمية قد مزاولة جملة من المهام تتعدد بتعدد صنف و درجة هذه الوحدات وعليه فللمشرع وحده

1Dreyfus.Les institutions politiques et administrative de la France,5°éd,Paris ,economica,1997,p,20.

[2]مقدمة التقرير التمهيدي حول مشروع القانون سالف الذكر، م، ش، و ط/ل،ق،إ،ص،3-4.

مسؤولية إضفاء الشخصية المعنوية على بعض أصناف هذه الوحدات لتمكينها من تصريف شؤونها الإقليمية ،أما سر تسمية هذه التقسيمات بالوحدات الإقليمية أو المحلية فيهدف إلى التفريق بينها و بين سواها من الوحدات ذات الطابع الإداري التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية .

وباعتبار أن عملية التقسيم الإقليمي تحتل مكانه حساسة في التكفل بتسيير شؤون الأفراد المجتمع داخل الدولة فقد عهد بها حصرياً وبشكل جوهري للدولة التي تتولى تأطير الروابط بين المجتمعين المدني والسياسي وكذا الاستجابة للحاجيات المختلفة للمواطنين بأساليب متعددة لاسيما بواسطة التمثيل الديمقراطي المحلي.

يجب التذكير في مختلف الأوجه أن إنشاء الوحدات الإقليمية لا يعد تصرفاً عرضياً من اختصاص الجهاز الإداري بإرادته المنفردة ،بل هو تدبير منبثق عن ظروف ومعطيات تملى نفسها على السلطات العمومية العليا ،ذلك أن الوضعية الجغرافية للبلاد و الطبيعة الاجتماعية للسكان تعد ذات أهمية بالغة و تلقائية بالنسبة لموضوع التقسيم الإقليمي وهذا بفعل الانعكاسات المباشرة التي تضفيها على الجهاز التشريعي في هذا الأمر ، حيث تجبره على الاحتكام إليها و مراعاتها بكل دقة .

من البديهي أن السلطة العمومية التي تشرف على إنشاء الوحدات الإقليمية لا تعتمد على محدد واحد ،بل ترتبط بمعطيات مختلفة من قبيل العوامل و الظروف الجغرافية و التاريخية والاقتصادية و الاجتماعية ،والإدارية و السياسية ، وعليه يثور الإشكال حول إيجاد التوازن بين مختلف هذه المعايير و خلق وحدات إدارية إقليمية تتضمن مختلف المحددات اللازمة التي من شأنها أن تكفل بما يناسب تقديم أحسن من الخدمات الإقليمية للمواطنين .

وبالنظر إلى أهمية هذا الموضوع ومن الجانب الفقهي لم يتوان رجال الفكر الإداري في إعطاء أهمية كبيرة لإشكالية رسم و إيجاد التقسيمات الإقليمية الأكثر ملائمة لتلبية أهداف الإدارة الإقليمية .

في هذا الشأن أجمع الفقهاء على أن إشكالية التقسيم تثير ثلاثة مشكلات فرعية ذات أهمية ترتبط كل منها على جانب من الجوانب التالية:

- رسم وتحديد عدد أنواع أو طبقات التقسيمات التي تشملها الدولة المعنية.
- تحديد عدد فئات و مستويات هذه التقسيمات .
- تحديد طبيعة الروابط التي تجمع بين المستويات المتخذة و التي يتحدد من خلالها تقرير درجة تبعية التقسيمات الإدارية الإقليمية السفلى لتلك الأعلى منها أو بالمقابل نسبة استقلالها عنها وحيازتها لنفس الاختصاصات والحقوق حيال السلطات المركزية للدولة .

المطلب الأول : تحديد التقسيم الإقليمي .

يقصد بالتقسيم الإقليمي في هذا المقام تحديد معنى الذي ينطوي عليه والذي يشكل كل الحيثيات المتصلة بحصر الهدف المتبع من الوظائف المرسومة له من قبل مهندسيه وواضعيه.

إن إنشاء الوحدات الإقليمية تعد عملية متعددة المراحل و متنوعة الاختصاصات بما تتضمن من تدابير دقيقة منها ما هو تقني و ما هو قانوني.

وعليه ينتظم المطلب في ثلاثة نقاط أساسية ،تتعلق أولاها بتعريف التقسيم الإقليمي ثم يفرد الثاني في التعرف على وظائفه وأغراضه ،في حين يكون الثالث بالتطرق إلى إنشاء الوحدات الإدارية المحلية.

أولا: مدلول التقسيم الإقليمي:

يعرف التقسيم الإقليمي عادة أنه العملية التي بموجبها يتسنى إحداث الوحدات الإقليمية على مستوى المحلي ،وتتضمن هذه العملية على مجموعة من الإجراءات أهمها:

-تحديد المسافات المتوسطة للوحدة المراد إنشاؤها .

- رسم الحدود الجغرافية للوحدة التي تهدف إلى خلقها.

ثانيا: وظائف التقسيم الإداري و الإقليمي وأغراضه

يقصد به الوظائف العدية التي يكفلها للدولة في إطار سياستها العامة الهادفة إلى تلبية حاجيات الساكنة ،وبعبارة أخرى فإن من وظائف التقسيم الإقليمي إنجاز جملة من الأهداف المعلنة رسمياً التي تسمح في آن واحد للسلطات المركزية من توخي غايات يمكن تسميتها بالأهداف الضمنية و غير الرسمية.

01 –الوظائف الرسمية:

تشمل التقسيمات الإقليمية على وظائف رسمية لا تقتصر على دور دواليب إدارية لضمان بث و إيصال خدمات الهيئات المركزية للمواطنين في شتى المناطق بكل استقلالية ،فإنه تنجر عليه ثلاثة نتائج أساسية كونها مقتضيات تقوم عليها جميع الوحدات الإقليمية وتتلخص في :

- رسـم مراكـز الإدارة علـى مستـوى الإقليمـي.
- حصر عدد السكان المنتمين إلى مراكز الإدارة المحددة
- رسـم المجـال أو المساحـة الجغرافيـــة[1].

أ– رسم مراكز الإدارة على مستوى الإقليمي:

تكمن في وضع عدة مستويات للإدارة و سلطة التقري تتمثل في ذات الوقت مركزاً موكولا له صلاحيات إصدار عدد من الأعمال القانونية ذات الصلة بالاختصاصات المخولة له.

ب–حصر عدد السكان المنتمين إلى مراكز الإدارة المحددة:

فمعيار الوعاء الديمغرافي يتطلب اهتمام كبير من جانب السلطة المركزية بوصفه حجر الزاوية بالنسبة لعملية التقسيم ،وتشمل عملية التقسيم الإقليمي على تقدير الوعاء السكاني المنسب للمراكز الإدارية الإقليمية.

ج–رسم المجال أو المساحة الجغرافية لكل فئة من مراكز الإدارة :

يعين التقسيم الإقليمي المجال الجغرافي المخ لكل وحدة إقليمية، ويشتمل هذا الإجراء على خطوتين تقدير المساحة و رسم التخوم الجغرافية التضاريسية التي تحدد بين التقسيمات ولهذه الخطوة أهمية كبيرة لا سيما في جانب تعيين الفضاء الإقليمي كإطار لممارسة الهيئات المحلية لصلاحيتها ، والذي تجري فيه الأعمال الإدارية التي تمليها حاجيات و قضايا الأفراد[2].

[1] إبراهيم زياني، المرجع السابق، ص 12.

[2] زراولية محمد صالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه،2015،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر1،ص239.

02- الأغراض غير الرسمية للتقسيم الإقليمي :

يكمن معنى الأغراض غير الرسمية في ميدان التقسيم الإقليمي بالأهداف الضمنية المرجوة من وراء التقنية المنتهجة في إطار هذا التقسيم و تحديد ما ترتبه على الروابط بين الدولة والوحدات الإقليمية .

وينتج عن إنشاء الوحدات آثار حسب أهميتها ضمن الهيكل الوظيفي للدولة يمكن أن تطغى عليها حسابات سياسية غير مستهدفة لا تمثل إلا انعكاسات وينتج عن إنشاء الوحدات آثار حسب أهميتها ضمن الهيكل الوظيفي للدولة يمكن أن تطغى عليها حسابات سياسية غير مستهدفة لا تمثل إلا انعكاسات عفوية صادرة عن تباين و عدم تجانس معايير التقسيم المختلفة.

وخلاصة القول أن هذه الآثار تعد أغراض غير رسمية لما لها من علاقة مع أوجه الحياة اليومية للمجتمع ، ولرسم مسار التقسيم الإقليمي يتطلب تجسيد غايتين أساسيتين هما :

أ- التقليل من شأن التقسيمات الإقليمية :

نظراً للتقسيمات الجغرافية التي حظيت من طرف المشرع بصلاحيات خاصة بها داخل إطارها الإقليمي لينم عن المكانة التي تحتلها لدى الدولة.

ويمكن للإجراءات التي قد تتخذها الدولة لتصغير و تقليل دور الوحدات الإقليمية أن تدر في عدة صور و نسرد جملة من الأساليب التي من خلالها يمكن استخدامها لذات الغرض:

- إنشاء تقسيمات إقليمية مفصولة عن الواقع الاجتماعي بمختلف مكوناته
- خلق تقسيمات إقليمية فاقدة للحيوية المالية و الإدارية مداخيلها الجبائية زهيدة أو شبه منعدمة.
- إحداث شرخ في تركيبة بعض التنظيمات الاجتماعية كالأسرة، القبيلة ،التي يخشى أن تعيق بوجودها المتجدد.
- استخدام تقنية التقسيم الإداري للحد من قوة الهيئات المنتخبة للبلدية على مستوى الوحدات الكبرى الواقعة في المدن وخلق بلديات صغيرة متفرعة عنتها لدرء الخطر عن السلطة المركزية[1].

[1] إبراهيم زيان، المرجع السابق ، ص 16و17.

ب –ترسيخ تمركز تمثيل الدولة على مستوى الوحدات الإقليمية:

تغتنم الدولة فرصة إنشاء الوحدات الإقليمية لأخد إجراءات مصاحبة لهذه العملية تمكنها من تكريس تمثيلها على مستوى الإقليمي ،فمن خلال خلقٍ الوحدات الإقليمية ينمي وظيفة الدولة ويقوي عضد وجودها على كافة الأصعدة وعليه تتوخى هذه الأخيرة جملة من الأغراض الحيوية أهمها:

-القيام بالمراقبة على جميع الأعمال و التصرفات وفقا للسياسة العامة للدولة.

مجمل القول أن التقسيمات الإقليمية تتولى غايتين هما تجسيد المخطط السياسي العام للدولة و رفع انشغالات و تطلعات المواطنين إلى الحكومة.

ثالثا : طرق إنشاء و تعدل الوحدات الإدارة الإقليمية

شمل هذا الفرع على تناول الطرق القانونية المتبعة في إنشاء حدود الوحدتين الإقليميتين الولاية والبلدية.

01 –إنشاء الولاية وتعديلها حدودها

يتم حاليا إحداث الولاية وإنشائها بموجب قانون ، أما تعدل الحدود الإدارية لها الذي كان سابقا يتم بموجب مرسوم فقد أصبح في ظل قانون الجديد رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

تتضمن عملية إنشاء وحدة ولائية وتعدل حدودها على عدة عناصر أساسية تتمثل في:الغرض من نشائها ،هيأت الولاية ،وسائلها ،فهي تمر بثلاثة مراحل أساسية هي:

أ– مرحلة تقرير إنشاء الولاية :

تتم بعد إرادة السلطة العامة على إحداثها مباشرة إتمام إجراء الدراسات والمداولات اللازمة لإتخاد القرار وإنشاء هذه الوحدة (الولاية)[1].

ب– مرحلة تحضير قرار(قانون) الإنشاء :

تتمثل في إعداد الوسائل القانونية و الفنية والبشرية والمادة والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة وضع القرار الإنشاء حيز التنفيذ[1].

[1]قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية (المادة 9).

ج- مرحلة تنفيذ قرار(قانون) الإنشاء :

وترمي إلى التطبيق الفعلي لقرار الإنشاء وترجمة مرحلة التقرير إلى عمل واقع ملموس ولأن المرحلة تتصف بالاستمرارية ،فإن تجسيدها يقتضي الحرص على وسائل التنفيذ ، الرقابة حتى تتحقق أهداف 'نشاء الوحدة المعنية[2].

02- : إنشاء البلدية وتعديلها حدودها

يمكن للبلديات المجاورة لبعضها البعض أن تطالب بتأليف بلدية موحدة في حالة أراضيها متصلة الإمتداد الجغرافي أو لا تفصل ببعضهما مسافة 2 كلم2 ونصف، وكان مجموع سكانها يزيد عن 500 نسمة، على أن يطالب بتأليف البلدية الموحدة نصف الناخبين المقيدين، في كل الأمكنة الجامعة و البلديات المذكورة، على أن يقرر تأليف البلدية الموحدة بمرسوم[3].

تتم في الجزائر عملية تعديل الحدود الإقليمية للبلدية بمقتضى مرسوم يصدر بناءاً على تقرير وزير المكلف بالداخلية عقب استطلاع رأي الوالي وأخد رأي المجالس الشعبية المعنية[4].

خلاصة القول أنه يتم إنشاء و تحديد نطاق البلديات و عدد أعضائها في مصر طبقاً لأحكام قانون البلديات بقرار من وزر العدل و بناء على اقتراح من المحافظ في حين إذا تعلق الأمر بعملية الضم أو فصل جزء أو قرية عن البلدية لتشكيل بلدية مستقلة ،فتتولى الحكومة إصدار مرسوم في هذا الشأن،على أن هذا النوع من العمليات يكون معفى من الرسوم الطبوغرافية، بحيث تدرج عملية التحديد مع الخرائط المتصلة بها ملف إنشاء البلدية ، ثم رفعها جميعاً إلى وزير الداخلية الذي يتولى إصدار قرار واحد بإحداث البلدية.

المطلب الثاني :طرق إنشاء وتعديل حدود الوحدات الإدارية الإقليمية:

[1]أمر رقم 69-38 المؤرخ ف 23 ما 1969،المتضمن قانون الولاية،1973،ص 56 وما بعدها.

[2]عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 168.

[3]موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون البلديات، بيروت، لبنان، منشورات المجلس الحقوقي،1998،ص 44و45.

[4]عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 164.

تقوم الدولة بإنشاء الوحدات الإقليمية متخذة بذلك إجراءات لتجسيد هذه العملية وهذا بتدعيم تمثيلها على المستوى الإقليمي ومن خلال الجهاز الإداري المحلي تعمل الدولة جاهدة إلى توفير والرفع من مستوى تأطير الهيئات الممثلة لها مما يسمح لإطاراتها بحكم كفاءتهم وقدراتهم في التسيير أن يقوموا بتأدية مهامهم مما يسمح للدولة من تطبيق مختلف برامجها وسياستها المسطرة داخل الإقليم[1].

وعليه، فإن الاتجاه نحو خلق الوحدات الإقليمية سيدعم وظيفة الدولة ويقوي وجودها، وهذا التوجه أصبح في الوقت الحالي حقيقة نحو تبني مخطط عدم التركيز الإداري لضمان تطبيق مختلف البرامج التنموية المحلية من اجل تلبية الحاجيات المتزايدة للمواطنين .

ومن خلال ذلك نسعى إلى تقديم الطرق القانونية المتبعة في إنشاء أو تعديل حدود الوحدات الإدارية الإقليمية والتي تتمثل في الوحدتين الإقليميتين لكل من الولاية والبلدية بالإضافة إلى محددات التقسيم الإقليمي.

أولا: إنشاء تعديل الوحدتين الإقليميتين:

01– إنشاء الولاية وتعديل حدودها :

في إطار النصوص القانونية السارية المفعول يتم حاليا إحداث وإنشاء الولاية بموجب قانون، أما فيما يخص تعديل الحدود الإدارية لها والذي كان سابقا يتطلب سرد مرسوم فقد أصبح في ضل القانون الجديد رقم / **12–07** المؤرخ في **21** فيفري**2012**، المتعلق بالولاية الذي ألغى أحكام القانون رقم:**90–09** المؤرخ في **07**أفريل**1990** المتعلق بالولاية يتطلب كذلك استصدار قانون شريطة احترام الإجراءات الخاصة بذلك لاسيما ما تعلق منها بتعديل حقوق والتزامات الولاية المعنية (المادة **11**/ فقرة الأولى.

كما أن تحديد اسم الولاية ومقرها يبقى من اختصاص التنظيم وذلك بموجب مرسوم، كما أن أي تعديل في تسمية الولاية أو تغيير في مقرها يتم كذلك بموجب مرسوم وذلك دون المساس بحدودها الإقليمية .

[1] ابراهيم زياني المرجع السابق، ص، 18 و19.

– إن عملية إنشاء وحدة ولائية أو تعديل حدودها يمكن أن نوجزها عموما في ثلاثة مراحل أساسية هي:

– مرحلة تقرير إنشاء الولاية:

تتعلق هذه المرحلة بإرادة السلطات العمومية المؤهلة على إحداث وإنشاء الولاية، وتتم هذه العملية إثر إتمامإجراءات الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لإنجاز قرار إنشاء هذه الوحدة الإقليمية[1].

– مرحلة تحضير قرار الإنشاء:

تتضمن هذه المرحلة بتحضير الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة لمرحلة وضع قرار الإنشاء حيز التنفيذ[2].

– مرحلة تنفيذ قرار الإنشاء الولاية:

تهدف هذه المرحلة إلى وضع حيز التنفيذ قانون الإنشاء وتجسيدها يتطلب العمل على وسائل التنفيذ، الرقابة والمتابعة المستمرة حتى تتحقق الأهداف المرجوة من إنشاء الوحدة الإقليمية.

02– إنشاء البلدية وتعديل حدودها:

إن إنشاء البلدية يتم بموجب قانون ففي الجزائر تتم عملية تعديل الحدود الإقليمية للبلدية والتي تهدف إلى فصل جزء منها وضمه إلى بلدية أخرى ليتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وأخد راي المجالس الشعبية المعنية، كما يتم إعلام المجلس الشعبي الولائي.

أما إذا تعلق الأمر بضم بلدية أو جزء من البلدية إلى بلدية أخرى وفق قانون البلدية الجديد بشرط استطلاع رأي كل من الوالي، رئيس المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية المعنية.

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق،ص68.

[2] أمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية (وثيقة صادرة عن وزارة العدل 1973)، ص 56 وما بعدها.

وعليه، يتم إنشاء البلدية بموجب قانون (المادة الأولى من قانون البلدية الجديد السالف الذكر)، في حين يتم رسم حدودها وتحديد تسمياتها بموجب مرسوم يتخده رئيس الجمهورية بناء على تقرير يعده الوزير المكلف بالداخلية .

ثانيا: محددات التقسيم الإقليمي :

إن التقسيمات الإقليمية في العصور القديمة وأسلوب الحكم الذي كان سائد في تلك الفترة أن الدولة تتميز بالدولة الحارسة التي تنحصر مهامها فقط في حماية المواطن من العدوان الخارجي بواسطة الجيش وضمان الأمن في الداخل بين الأفراد باستعمال الشرطة والتكفل بمرفق العدالة بين أفراد الشعب.

أما الدولة في العصر الحديث بحكم تزايد أعبائها ومهامها أصبحت تسمى بالدولة الخادمة أو الداخلية، بسبب تدخلها المستمرة في حياة مواطنيها، تمس إلى جانب دورها التنظيمي في ميادين متعددة منها التعليم، الصحة، الشغل ، السكن بما فيها ميادين الحياة الأخرى، حيث أصبح من واجب الدولة أن تمكن السكان في إدارة وتسيير قضاياهم بواسطة إنشاء أجهزة تمثيل وسلطات إقليمية.

ومن هذا المنطلق يجب التطرق للأهداف من وراء تقسيم إقليم الجغرافية المختلفة سواء بالاعتماد إلى مساحاتها أو عدد سكانها أو بالاعتماد على إمكانياتها الاقتصادية والمالية.

ومن هذا المنطلق، تم وضع عدد من المحددات للتقسيم الإقليمي أهمها: معيار التجانس، المعيار الاقتصادي ، المعيار الجغرافي والرياضي وكذا التنظيم الخاص بكل دولة في المجال الاستراتيجي .

01- معيار تجانس وتكامل عناصر التنظيم:

يتسم هذا المعيار نحو المجموعات التي تتميز بعناصر بنيوية متشابهة نسبيا، هذا المعيار عرف اتساع ليضم التجانس العرقي مثل ما هو الحال لبعض الدول الإفريقية مثل الكاميرون وساحل العاج.

02- معيار حيوية الوحدات الإقليمية :

يتميز هذا المعيار كذلك بعامل التجانس حيث يسمح للجماعات أو المقاطعات الغنية والفقيرة بان تتوحد فيما بينها إلا أنه عمليا لا يمكن تطبيقه بطريقة تلقائية لان الواقع يتطلب جملة من العوامل منها التركيبة الفيزيائية للإقليم، توزيع السكان و ناجعة للتنظيم الإقليمي.

03- المعيار الاقتصادي :

يقوم هذا المعيار على منطق الانتقال من المفهوم المطلق للمجالات الاقتصادية إلى مفهوم الاقتصادي من زاويته الملموسة وليس من جانبه النظري او الفقهي.

ويقوم ذلك بالاعتماد على المجال الجغرافي، المجال الرياضي والمجال الاقتصادي.

المجال الجغرافي:

يقصد بالمجال الجغرافي تطابقه الفضاء مع كل من الأرض، المناخ والمحيط الذي يعيش فيه الناس وفي مكان تواجد نشاطاتهم ويدخل هذا ضمن المساحة الترابية والمحيط الحيوي.

المجال الرياضي :

إن المجال الرياضي يسمح بتجسيد العلاقات الموجودة بين متغيرات مستقلة كما يعد محلا للتمثيل النظري لظروف الإنتاج، النقل والتمويل بالإضافة إلى علاقات السلوك التي تربط بين المنتجين والمستهلكين على مستوى الوحدة الإقليمية .

- المجال الاقتصادي:

يتميز هذا المعيار كون يتم في إطاره تحيد موقع العلاقات التقنية والمالية والاجتماعية وكذا السلوكات البشرية .

فعلى الصعيد الاقتصادي يمثل التنظيم الإقليمي القاعدة الأساسية لتنمية الاقتصاد الوطني وإحداث توازن جهوي متناسق وسم سياسة للتهيئة العمرانية، كما أن المعايير التي لها علاقة بالجانب السياسي ، الاجتماعي والتاريخي، نجد كثير من الدول تعتمد عليها عند قيامها بإجراءات وعمليات التقسيم الإقليمي. كما نجد عموما أن القرار السياسي هو الذي يرسم ويحدد درجات واختصاصات وحدات

الإدارة الإقليمية بالإضافة إلى ذلك فان التقسيم الإقليمي يتأثر بالعوامل التاريخية حيث أن المؤسسات الحديثة ليست ناتج تطورات إنما تعود إلى تراكمات تاريخية للبلد المعني، فالمشرع يعتمد في مهمته من التجارب التي يجدها قائمة على سبيل المثال تأثر الدول التي كانت خاضعة للانتداب البريطاني بأسلوب الإدارة المحلية المطبقة بهذه الدول ونفس الشيء بالنسبة للدول التي كانت خاضعة للانتداب الفرنسي والتي استمدت تشريعاتها منه[1].

- **المعيار الاستراتيجي أوالأمني:**

يتميز هذا المعيار كون يختلف من دولة إلى أخرى حسب طبيعة الظروف والعوامل التي تمنحها كل دولة لهذا المحدد، وعموما فإن هذا المعيار يندرج في إطار مصالح تسيير الإقليم والتنظيم الخاص بكل دولة في مجال الدفاع وحفظ الأمن بغية ضمان مراقبة فعالة وواسعة على طول حدود الدولة التي تقوم بالسهر والحفاظ على أمنها ووحدتها الإقليمية.

يستخلص مما سبق ذكره أن الأهداف المنتظرة من الوحدة الإقليمية هو أن يتوفر الإقليم على سلطات فعلية وحقيقية على كافة المصالح الموجودة في دائرة اختصاصه الإقليمي[2].

كما أن تقسيم الوحدات المحلية يتطلب أن يضمن التكفل لأفراد الوحدة المحلية بأربعة مسائل أساسية هي:

- حتمية الوفاء بالاحتياجات الرئيسية لأفراد الوحدة المحلية.
- ضرورة ضمان ولاء لمواطن المحلي لوحدته المحلية.

1Boussoumah (M), " Le service public ", Revue Algérienne, Institut de Droit et des Sciences Administratives, vol Alger, 1992 . 30, pp417,418.

[2]سليمان سليم جطارسة ، المقال السابق ص48.

– التكفل بتنمية القدرة الذاتية للوحدة حتى يمكنها مشاركة الحكومة المركزية مشاركة حقيقية في تقديم مختلف الخدمات.

– الحرص على توفير قدرة للوحدة المحلية في مجتمع سريع الحركة سواء في مجال نمط الحياة أو قضاء مصالحهم.

وعليه، يبقى إنشاء الوحدات الإقليمية من تقدير ورغبة السلطات العمومية كلما رأت تزايد احتياجات ومتطلبات مواطنيها في ذلك.

المبحث الثاني: تشخيص واقع التقسيم الإداري الإقليمي الحالي وآفاق تطويره في الجزائر

سعياً لوضع حد للعيوب والإختلالات التي برزت جراء مختلف المحاولات التصحيحية التي طالت الإطار الإقليمي للبلاد، منذ الاستقلال وإلى غاية التقسيم الحاصل في سنة 1974، فقد عكف القائمين والمكلفين بإعداد الإصلاح الشامل للتكوين الإقليمي، على إجراء دراسة شافية وافية، انصبت على تدارس وتحليل مختلف هذه النقائص قصد أخذها بعين الاعتبار ومعالجتها في إطار مشروع التقسيم الإقليمي الجديد المنشود.

ويتأتى ذلك في كنف استراتيجية معروفة سلفاً، وكفيلة بأن تفضي إلى تحقيق الأهداف والأغراض المنشودة والمحددة، التي ينبغي على المشروع محل الذكر أن يفضي إليها ويحققها على أرض الواقع.

من جانب آخر، فإن عملية تنظيم إقليمي لابد لها أن تقوم وترتكز على محددات أو معايير موضوعية وعلمية، وفقاً لطبيعة النظام وللفلسفة السياسية التي تستند عليها الدولة، كما ان الأغراض الرسمية منها وغير الرسمية المنوطة سلفاً بكل مشروع تنظيم إقليمي من شأنها أن تنعكس بشكل أو بآخر على اختيار وتحديد الاستراتيجية الملائمة لبلوغ ذلك.

ولأجل استيفاء هذا الطرح من دراستنا بالتحليل، فقد ارتأينا إفراده واعناءه بمبحث عنوناه بتشخيص واقع التقسيم الإداري الإقليمي الحالي وآفاق تطويره في الجزائر، مع تفريع المبحث إلى مطلبين، يتعلق أولهما بأهداف ومحددات التقسيم الإقليمي الحالي، في حين يتطرق المطلب الثاني لتشخيص وضع التقسيم الإقليمي الحالي وحصر خصائصه، وآفاق تطويره في الجزائر.

المطلب الأول: أهداف ومحددات التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر

لقد حضي التقسيم الإقليمي الحاصل في سنة 1984 ببالغ العناية، سواء من قبل الحكومة أو البرلمان، وحتى من لدن المجتمع المدني ورجال القانون، وكل من لهم علاقة بهذا الموضوع من ذوي الاختصاص، حيث ارتكز على العديد من المحددات والمعايير لأجل تحقيق وبلوغ جملة من الأهداف، منها ما هي وسيطة ومنها ماهي نهائية، وهذا ما سنقف عليه بالبحث والتحليل من خلال معالجة المطلبين الآتيين:

أولاً: أهداف التقسيم الإداري الإقليمي

إن إعادة التنظيم الإقليمي لا يمكنها أن تتم بناءا على تصور و أفكار نظرية أو مجردة، لكنها تتأسس على تطبيق اختيارات سياسية، اقتصاديةواجتماعية معروفة سلفاً[1].

فالتقسيم الإداري لسنة **1974** لم يؤثر سوى على المستوى الإداري الثاني (الولايات)، إذ تكفل بأهداف مبنية على تكامل بين مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني وتوجيه وتعبئة أكبر للسكان، مع تباعد عقلاني في القياسات بين الجماعات المحلية، بينما جاء التقسيم المنجز سنة **1984** لتصحيح الأخطاء المسجلة في التقسيم الإداري الذي سبقه[2]، حيث توخى جملة من الأهداف مصنفة بين وسيطة وأخرى نهائية.

1Benakezouh (C) , L'administration territorial…,op.p196

[2]مناقشات م.ش.و.ط حول المشروع التمهيدي للقانون سالف الذكر، ص 03.

I- الأهداف الوسيطة:

إن التقسيم الإداري المنجز في سنة **1984** تم رسمه في إطار تسهيل حصر مضمون التنمية وممارسة أفضل للإدارة العمومية، حيث استحدثت ولايات وبلديات ذات قياسات (المساحة، الاتساع وغيرها) أكثر عقلانية، ليصبح التنظيم الإقليمي يستند تدريجيا على فكرة متمركزة يتحدد بمقتضاها رسم المعالم الإقليمية لكل جماعة، حيث تصمم هذه المعالم على أساس فكرة تمركز السكان المجتمعين والمنتسبين طبيعيا إلى محيط جغرافي مشترك فيما بينهم.

ومنه يتعين تحديد جماعات إقليمية تمكن من الاستقطاب نحو مراكز كافية الديناميكية، تحاشيا لمناطق الظل أو ما يسمى بجيوب التخلف والفقر[1]، وذلك من خلال:

1- ضمان إمكانية أفضل لبلوغ مقار الولايات والبلديات:

يعتبر الامتداد أو الاتساع بين المقار والضاحية بمثابة عامل هام في مجال رسم الحدود الإقليمية، فهو يسمح بضمان نجاعة نشاط الإدارة، وتأمين الخدمات من قبل المصالح العمومية لفائدة السكان بشكل أيسر.

وبالتالي يجب أن تتحاشى المسافات والامتداد أي تحديد مفرط في الاتساع أو في الضيق بالنسبة للمحيط الإقليمي، فالاتساع سيفضي إلى تباعد بين المراكز الإدارية ويزيد من العزلة للسكان وتقوقعهم، وأما الضيق فسينجر عنه التبذير جراء انتقال دورة وشبكة الإدارة، وإن ذلك لن يسهل إمكانية الوصول إلى المصالح العمومية سواء على مستوى البلدية أوالولاية ناهيك عن الدولة[2].

---

[1] Rapport de présentation,op.cit,pp.1

[2] 230-32Rapport de présentation,op.cit,pp.

2- تكثيف تمركز وتواجد مصالح الدولة والجماعات المحلية:

يعد تكثيف إقامة المصالح العمومية في المناطق النائية والصعبة الوصول من الغايات المتوخاة للتقسيم الإقليمي، وذلك تجسيدا لمبدأ تساوي المواطنين في الاستفادة من الخدمات العمومية، كما وأن هذه الغاية الوسيطة اعتبرت هامة لكونها تشجع وتساعد على التنمية، حيث أن إقامة التجهيزات الإدارية يحرك ويدير بالمقابل تنمية كافة قطاعات النشاط المحلي، وأن التواجد المفتوح للمصالح العمومية يسمح بالحصول على مشاركة فعالة وإيجابية للمواطن في الحياة السياسية والاقتصادية المحلية، التي تبقى الهدف الأسمى لإقامة مثل هذه المصالح الخدماتية الإقليمية.

وتجدر الإشارة إلى أن نشاط الإدارة المحلية، لا يعد مجرد عرض للخدمات العمومية، وإنما يعتبر جزء لا يتجزأ من التهيئة والتنمية الإقليمية للجماعات المحلية.

3- إعادة هيكلة المجال الوطني والنظام الحضري:

لقد أدى الاتساع الإقليمي الكبير للمدن الشمالية إلى إحداث أضرار كبيرة بالأراضي الفلاحية الأكثر خصوبة، وأدى إلى الزيادة في حدة النزوح الريفي نحو المدن،وبالتالي فإن تحويل تجمعات أو مراكز ثانوية للسكان إلى بلديات أو على الأقل إلى مقار للولايات، سوف يساهم في دعم نموها ومنه قدرتها على الإبقاء على السكان، بمعنى لآخر استقرارهم وثبوتهم في أماكن إقامتهم ومزاولة نشاطاتهم لاسيما في القطاع الزراعي.

ولن يتحقق ذلك، إلا ببلوغ الأهداف الثلاثة الآتية:

- النهوض بشبكة المدن المتوسطة (من **50** إلى **100** ألف نسمة) خاصة في مناطق الهضاب العليا، قصد تعويض جاذبية التجمعات الكبرى.
- تدعيم وتعزيز المدن الصغيرة المتدرجة، التي تلعبدورا كبيرا في استقرار السكان في الوسط الحضري.

– تأمين التنمية والتبادل الاقتصادي عن طريق ترقية المواصلات بين مختلف جهات القطر الوطني (بين الجنوب والشمال، وبين الشرق والغرب).

II– الأهداف النهائية:

تتشكل الأهداف النهائية للتنظيم الإقليمي الحالي في الجزائر من ثلاث أوجه على النحو التالي[1]:

1– ترقية وتحسين مستوى تأطير السكان:

يُعدّ وجود البلدية، الولاية والدولة أمرًا إجباريًا في مختلف المجموعات السكنية سواءًا منها المدن الكبرى، أوفي المدن الجديدة، وحتى في المناطق الجبلية أو الجنوب الكبير، فالهدف تقريب الإدارة من المواطنين.

وانطلاقا من ذلك، فإنه مهما كانت المؤسسات منظمة لن تكون لها قيمة إلا بطبيعة الحياة التي توفرها وبالنشاط الذي تنميه، بمعنى أن التنشيط والتنمية لفظان غير قابلان للتجزئة أثناء عمل الجماعات المحلية، وبالتالي لا تشكل البلدية فقط قسم من الإقليم المحدد بنقاط تقاطع حدودية ، أين يتحقق الاستثمار، وإنما كذلك أداة تضامن وإطار حياة، تنشيط وتوجيه لكافة المواطنين الموجودين على إقليمها الترابي.

كما يجب أن يسهم التأطير الإداري في ضمان وجود مستمر ويقظ للسلطات السياسية المكلفة على وجه التحديد على المستوى المحلي بالإعلام، التكوين، التأطير والتنشيط السياسي للرجال داخل الجماعات العمومية.

2– رفع وتيرة التنمية وزيادة المنتوج الوطني:

يمكّن التقسيم الأفضل للولايات وبتنظيم إداري فعال من المساهمة في استعمال أمثل لعوامل الإنتاج (موارد بشرية، مادية ومالية)، ومنه تحقيق تكامل اقتصادي أكبر، وذلك من خلال الرفع من

[1] زراولية محمد –الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 2015/014،ص 299.

مستوى التنسيق والتعاون ، ممّا يضمن بروز تنظيم اقتصادي عقلاني الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الدخل القومي.

وبعبارة أخرى يمكن القول أن مباشرة إعادة تجزئة الولايات مع رسم تخصص أكبر لها، يتم حسب عوامل الإنتاج المتوفرة محلياً، وتتناسب مع إعادة هيكلة المؤسسات وخصخصتها، وكذا لامركزية التخطيط الذي يحوز على القبول والتطور الملائمين.

وعليه، يمكن القول بأن التقسيم يتم بإجراء مرافق للتنمية الوطنية، تندرج موضوعياً في استراتيجية مقررة ومتبعة من طرف السلطة السياسية للبلاد.

3- تحقيق التوازن الجهوي والتوزيع العادل للدخل:

ينبغي تجسيد أهداف التقسيم بتحديد المعايير العملية التي سوف تساعد على تعريف إطار إقليمي يتناسب مع متطلبات تنمية قصوى وإدارة عصرية.

إذ أنه إلى جانب اعتباراتالملائمة يوجد بالنسبة لكل ولاية ولكل صنف من البلديات حد أدنى أو أعلى لا يمكن معه لا تسيير مصالح عامة ولا نهج أية سياسة مالية، وأقل منه أيضا أي تخطيط أو تهيئة تنموية[1] ، حيث لا تطبق المعايير بنفس المنوال على الولايات والبلديات، فبعضها يعني الولايات والبعض الآخر يعني البلديات.

ثانياً: المحدّدات المعتمدة في التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر.

لقدارتكز التقسيم الإقليمي الحاصل في سنة **1984** على العديد من المحددات والمعايير التي تستدعي الوقوف عليها بالدراسة والتحليل.

I- المحددات المعتمدة في التقسيم البلدي:

1Idem,p.39

إنالانتقال من مجتمع ريفي إلى مجتمع حضري يوضح جزئيا عدم تأقلم الأطر الإقليمية لعدد من بلديات الوطن، لهذا من الصعوبة بمكان تحديد معايير جماعية التطبيق لكل بلديات القطر.

وعليه، يستخلص معياران مشتركان يتسمان بالبساطة وبالقابلية للتطبيق، وهما كمايلي:

1- معيار الفاعلية والرشادة:

ويقصد بهذا المعيار إعمال مبدأ البحث عن الأفضل القياسي الذي يهدف إلى تحري تحديد أقاليم البلديات، بحيث نحصل على أحسن إدارة بأقل سعر على سعة المواطن، مع الأخذ في الحسبان للضامنات والحقائق الاجتماعية.

ففي وطن شاسع كبلادنا، بإعمار أكثر من 35 مليون نسمة، حيث آثار نقص الإدارة بادية للعيان في كثير من بلدياتنا، من الواضح أن عدد 704 بلدية، لم يكن قبل التقسيم الأخير ليتناسب وينسجم مع معطيات الديمغرافية والمساحة[1].

2- معيار نسبة توفر مرافق الحياة:

يجب تحديد معالم وحدود البلدية وفقا لنواة أو مركز تجمع أين تتمحور الحياة الحضرية والريفية، حيث تتجمع بصفة عامة المرافق العامة الضرورية كالمدرسة، العيادة، والسوق الأسبوعي...إلخ.

3-الخاصياتالأساسيةللاقتراحاتالمقدمةمنقبلالولايات:

يكشف اقتراح الولايات في مجال التنظيم البلدي عن عدد من الاتجاهات العميق والتشابهات التي تمحورت سواء حول المعيار الديمغرافي أو الجغرافي الحضري للجماعات الإقليمية[2].

4- المعيار الغالب في التقسيم الإقليمي البلدي:

[1] مشروع القانون المتضمن التنظيم الإقليمي سالف الذكر، ص02.

2 40.Rapport de présentation,op.cit,p

يتكرس الاهتمام الكبير بعنصر الإدارة من جانب السلطات المحلية، إلى حد أن المعايير الاقتصادية (الإمكانيات الزراعية، الصناعية، الخدمات...)أو الاجتماعية (الهجرة الريفية، والتعمير) لا تظهر إلا بقدر ضيق ومحدود في الاقتراحات المقدمة من لدن الولايات.

وبالتالي يعتبر مبدأ تقريب الإدارة من المرؤوسين هو الغالب في الكثير من الاقتراحات الصادرة عن ولايات التراب الوطني.

II- المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي للولايات:

يقتضي توخي الأهداف المنوطة بإعادة التنظيم الإقليمي للولايات الجديدة، تحديد عدد من المعايير، تعتبر بمثابة ترجمة للأهداف المرسومة، وهذه الأخيرة ينبثق منها جملة من الاختيارات قصد الحصول بقدر الإمكان على تقسيم إقليمي ناجع.

وهذه المعايير نتناولها بالشروحات الواردة أدناه1:

1- معيار تناسق معطيات التضاريس الطبيعية والمناخية:

يقوم هذا المعيار على إمكانية تحديد ولايات وبلديات انطلاقا من طبيعة متناسقة، وبناءًا على حتميات تخطيط منسق لنشاطات التنمية المحلية.

وتطبيقه ذي أهمية أكيدة لكل شريط الهضاب العليا، وذلك لعدة عوامل، أهمها أنه:

- يكفل وحدة التهيئة والتسيير.
- الخاصيات الأساسية للاقتراحات المقدمة من قبل الولايات.
- يساهم في استصلاح كبير للمناطق الزراعية والرعوية.

كما ويفضي أيضا إلى الإخلال بالتوازن في شمال البلاد.

2- معيار الكثافة السكانية:

[1]Rapport de présentation,op.cit,p46.

تُعدّ الجماعة ظاهرة جماعية فعلية، لذا وجب إقرانها بشروط العامل السكاني أو الديمغرافي، وهذا المعيار لا يمكن أن يطبق بصفة تلقائية، لأنه على غرار ذلك المؤسس على الاتساع، يؤدي إلى خلق جماعات اصطناعية، وهو يتيح في الوقت نفسه التزود بكل المعطيات ذات الصلة بـ:

- الإشكال المتعلق بصعوبة تأطير الإدارة للسكان،
- إلزامية إكمال تحديد الولايات بإجراء مراجعة للحدود الحالية للبلديات القائمة[1].

3- معيار شساعة الولايات والبلديات ومدى إمكانية الوصول إلى مقارها:

يجب أن يفضي هذا المعيار إلى رسم خريطة تمكن:

- سكان الولاية أو البلدية من الوصول في ظروف حسنة إلى مقرها.
- تحديد الولايات بكيفية تجعل السكان الأكثر بعدا عن 100 كلم من مقارها ، يصلون في حدود الساعتين تقريباً، باستثناء الجنوب أين لا يمكن تطبيق هذا المعيار لأنه يؤدي إلى رسم تعسفي واصطناعي للولايات في هذه المناطق من البلاد.

4- معيار المحافظة على النظام الحضري القائم:

جودة هذا النظام تكمن في كونه يحدّد الولاية انطلاقا من المراكز الحضرية القائمة، التي بإمكانها توزيع النمو والتنمية المحلية، كما وأن تطبيقه من غير احتراس من شأنه أن يدعم اتجاهات النظام الحضري نحو الخارج، وتمركز النشاطات في الشمال الساحلي للبلاد.

وعليه، فإن تفعيله لا يمكن أن يعطي نتائج تذكر، إلا في المناطق التي تتمركز فيها النية الحضرية بشدة (في شمال الوطن).

5- معيار حتمية تطوير الأنظمة الحضرية القائمة:

يتعين أن يمكن هذا المعيار من تصحيح الاتصالات الحضرية عن طريق تحديد الولايات بهدف:

1 46 – 47Rapport de présentation,op.cit,p

- تعويض تدريجي للاتصالات جنوب – شمال، باتصالات شرق–غرب،
- تعزيز وتنمية المدن الثانوية داخل البلاد،
- إحداث مناطق اجتذاب جديدة،
- السماح بظهور محاور أفقية لإقامة مدن ثانوية، خاصة في الهضاب العليا،
- تخفيف السيطرة الممارسة والمبالغ فيها من طرف المدن الواقعة على الشريط الساحلي.

كما يستوجب لذلك، إنجاز هياكل الطرق والسكك الحديدية لأجل تسهيل توزيع المحاور الأفقية لربط الشرق بالغرب[1].

6– معيار الحيوية المالية:

يهدف هذا المعيار إلى إيجاد ملاءمة لإنشاء ولايات جديدة ثروتها الجبائية تكون مقدرة حسب أسسها القاعدية للرسوم، مقارنة بعدد سكانها، وهو يدل بصدق على الحيوية المالية المستقبلية للجماعة التي يجب إنشاؤها وعن مدى نسبة استقلالها في المرحلة المستقبلية.

كما يتسم هذا المعيار كذلك بالمحدودية والتقصير، فيما يخص تطبيقه على بلديات الجنوب الكبير والهضاب العليا.

ويتعلق الأمر بمعيار ضروري لكنه غير كاف على الإطلاق[2].

7– المعيار المؤسس على الاعتباراتالاستراتيجية والأمنية:

يعتبر هذا المعيار صائبا وذا أهمية، لا سيما في مناطق الحدود والجنوب الكبير، فهو يمكن من:

- تمركز أكبر للدولة وتكثيف لمصالحها في مناطق الجنوب الكبير وعلى طول الحدود،
- تأطير وتحكم أحسن في الحدود، بتوزيع أكبر لنتائج الإدارة والتنمية.

1 48.Rapport de présentation,op.cit,p

2 50. Idem,p

كما يتيح هذا المعيار على مستوى أدنى من الولاية، إنشاء مراكز حياة جديدة وترقية تلك الموجودة إلى مصاف البلديات.

III- نتائج تطبيق محددات التقسيم الإداري الإقليمي الحالي:

إن تطبيق معايير التقسيم الإقليمي من شأنه أن يترتب عنه بصفة انعكاسية العديد من النتائج تتراوح من حالة إلى أخرى بحسب الزاوية المنظور من خلالها.

والراجح أن هدف الدولة في مجال التنظيم الإقليمي، نابع من منظور ينبني على تصور بالغ الخصوصية مؤداه أنه يجب تجاهل الحقائق المحلية والجهوية حتى يتسنى بسهولة تغيير، مجانسة وتوحيد المجال (المساحة)1.

وعقب تعرفنا على أهم معايير التقسيم الإقليمي ، يجدر بنا الأمر تطبيقها على أرض الواقع، وتقييم حدود تطبيقها من خلال استخلاص نتائج التطبيق.

وهذا ما سيتم تناوله بالشرح الوجيز أدناه:

- نتائج تطبيق المعايير بصفة أحادية:

1- معيار تناسق معطيات التضاريس الطبيعية والمناخية الحيوية:

يفضي إلى تحديد المناطق المتناسقة فيزيائيا التي تسمح بوحدة في التخطيط والتهيئة الإقليمية، والتي تتموقع طبيعيا في الشمال وفي الهضاب العليا، أكثر منه في الجنوب الشاسع، وعليه فإن تفعيل هذا المعيار يمكن من إيجاد وحدة في التهيئة والتسيير واستصلاح المناطق الزراعية —الرعوية في الهضاب العليا، بالمقابل فإن تطبيقه يؤدي إلى توسيع هوة الفوارق الحالية للتنظيم الإقليمي للولايات في شمال البلاد[2].

2- معيار شساعة الولايات والبلديات ومدى قابلية الوصول إلى مقارها:

1 159et 158 op.cit,pp

2 50.Rapport de présentation,op.cit,p

يؤدي إعمالهإلى إنشاء عدة ولايات في الهضاب العليا والجنوب الكبير، وفقدان تلك التي كانت مبرمجة في الغرب والوسط، إلا أن هذا المعيار يبدو اصطناعيا ومجحفاً، بسبب أنه ينفي كل اعتبار ذا طابع اقتصادي، اجتماعي وغيره، ولا يأخذ في الحسبان سوى الاعتبارات المرتبطة بالمساحة والمسافة والامتداد.

3- معيار الكثافة السكنية

والمبني على حد أدنى من السكان (**500**ألف نسمة)، يؤدي تطبيقه إلى تقسيم هندسي واصطناعي للبلاد، وإلى تركيز للولايات في المناطق الحضرية في شمال القطر ، ويؤدي في الوقت ذاته إلى فقدان مؤكد لبعض ولايات الهضاب العليا وكل ولايات الجنوب الشاسع.

4- معيار المحافظة على النظام الحضري القائم:

يعد تفعيله يسير التطبيق، بما أنه مؤسس على النظام الحضري الحالي، إلا أنه لا يمكنه سوى مواجهة الاتجاهات العمرانية القائمة، والنمو السكاني التلقائي المناقض لسياسة التهيئة الإقليمية والتوازن الجهوي، وبالتالي يؤدي تطبيقه إلى إحداث شبه "بلقنة للجزائر الشمالية"، وإلى ثقل وبطء في الجهاز الإداري في هذه المناطق، دون أي استخدام للطاقات الممنوحة من قبل المناطق الداخلية للوطن[1].

5- معيار حتمية تطوير الأنظمة الحضرية القائمة:

سيفضي تطبيقه إلى منح الأفضلية أساساً للولايات الداخلية والهضاب العليا، وأن إمكانية تطبيقه مرتبطة ومشروطة بتحديد برنامج ذي تكلفة كبيرة للدعم والمرافقة، ويتضمن عددا من القطاعات، أهمها: شبكات طرق، وسكك الحديدة، مدن، إجراءات جبائية وتشجيع مالي...إلخ.

6- معيار الحيوية المالية:

1 52.Rapport de présentation,op.cit,p

يبين ويمنح تطبيقه شواهد مفيدة عن الحيوية المستقبلية لبعض الولايات، إلا أن إعماله بصفة طبيعية يؤدي إلى استبعاد الولايات النائية للهضاب العليا والجنوب الكبير، والتي لا تستطيع ضمان في كل الأحوال استقلاليتها المالية، توازن ميزانيتها وتغطية أعبائها الضرورية، دون اللجوء إلى تمويل خارجي (إعانة الدولة) أو إلى آلية التضامن فيما بين الولايات.

7- معيار المحافظة على الأمن الوطني:

يؤدي تطبيقه إلى إحداث ولايات في الشرق والغرب، وكذا في الجنوب الكبير، وهو يستلزم تواجدا وتمركزا للدولة فوق مجموع التراب الوطني، وإقامة مصالحها على كل امتداده الترابي، كما ويستدعي القيام بتمية المناطق النائية والبعيدة عن مراكز التنمية، وبتعبير آخر إقامة ولايات وبلديات تخدم إلى جانب المصالح العامة، التقدم والتنمية.

ب- النتائج المتمخضة عن اعتماد خريطة مرجعية مؤسسة على تضافر كل المعايير:

بعد دراستنا المتواضعة لتطبيق كل معيار على حدا، تبين أن هذه المعايير ليست سوى ترجمة عملية للأهداف التي حددت مسبقا لرسم تنظيم إداري للبلاد (تأطير السكان، رفع الإنتاج الوطني الخام، توزيع حظوظ التنمية)، وبالتالي يتعين في هذا المقام تركيز البحث حول سبل إيجاد الخريطة الإدارية المرجعية الأفضل للبلاد، تقوم على أساس جمع أو تضافر متناسق لكل الأهداف المنوطة بالتنظيم الإقليمي المتوخى للقطر الوطني.

المطلب الثاني : خصائص التقسيم الإداريالإقليمي في الجزائر وأفاق تطوره.

لقد عرفت الجماعات الإقليمية في الجزائر العديد من الأحداثابتداء من فترة الاحتلال الفرنسي التي تميزت بنشرية المؤسسات وجعلها من يخدم المصالح الفرنسية خلال تلك الفترة خاصة منها السعي إلى تتبيث الواقع الاستعماري الجديد بتوجه الكيانات المحلية غلى تأطير أفراد الشعب الجزائري وخدمة المؤسسة

العسكرية بغية بسط نفوذها على كامل التراب الوطني في حين ان السياسة الاستعمارية كان مألها الفشل نتيجة المقاومة التي أبداها الشعب الجزائري بكل أطيافه التي التفت حول حركات قادتها رجال أفشلت إستراتيجية المحتل الفرنسي هذه المقاومة توجت بوضع تقسيم إقليمي مستحدث عبر كافة القطر الوطني بغية تسهيل انتشار الثورة عبر كامل التراب الوطني وبالتالي يعتبر هذا الإجراء بداية التنظيم الإقليمي خلال تلك المرحلة وإثر الحصول الجزائر على استقلالها سنة **1962** غرف التنظيم الإقليمي العديد من المشاكل نتيجة الوضع الاستثنائي لهذه الفترة وبادرت السلطة إلى العمل على تصحيح هذه الوضعية إلى غاية **1974**، والتي قامت من خلالها إلى إصلاح المستوى الإقليمي الذي ارتفع بموجبه عدد الولايات من **16** إلى **31** ولاية، كما عرفت سنة **1984** إصلاح شامل على جميع الإداراتالإقليمية في الجزائر الذي توج بصدور القانون رقم :**84-09** المؤرخ في **04** فيفري **1984** حيث يمثل استجابة لمتطلبات التنمية الشاملة الناجمة عن النظام الوطني للتخطيط، حيث خصت مادتين منه **2،3** أن التنظيم الجديد أصبح يشمل **48** ولاية و**1541** بلدية، وعليه ومما سبق الذكر يجب التطرق هنا إلى خصائص التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر وأفاق تطوره.

أولا: خصائص التقسيم الإداريالإقليمي في الجزائر.

إن التقسيم الإقليمي في الجزائر يتميز بخصائص رئيسية منها، عدم الاستقرار، التضخم والازدواجية التي نوضحها كمايلي:

- عدم الاستقرار:

يتميز عدم الاستقرار بتضاعف عدد الوحدات الإقليمية موازاة مع التطور الاقتصادي والعمراني الذي عرفته البلاد منذ الاستقلال فظاهرة عدم الاستقرار مست كل التقسيمات الإقليمية التي عرفت سنة **1984** عدد البلديات من **691**إلى**1541** بلدية والولايات من **31** إلى **48** ولاية وذلك في نفس السنة .

إن السبب من هذه التحولات التي مست النظام الإقليمي كان نتيجة التطور الديمقراطي وشساعة مساحة الإقليم الوطني.

إن تقسيم **1984** عرف نوعا من الاستقرار حيث يترجم إدارة الدولة على التقرب أكثر للمواطن بغية التكفل بانشغالات الرئيسية مع تقريب الإدارة من المواطن وهذا عملا بأحكام المرسوم رقم **88-131** المؤرخ في **04**جويلية**1988** الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن خاصة المادة الثانية منه[1].

– التضخم الاداري الاقليمي:

إن ظاهرة التضخم الإداري من الصفات التي تميز الدول السائرة في طريق النمو وهذا لا ينحصر فقط في الإدارات الحكومية بل يمتد إلى حلقات متداخلة من المصالح الإدارية التي يصعب في بعض الحالات رصد طبيعتها خاصة على المستوى المدن الكبرى منها الجزائر العاصمة التي عرفت العديد من التقسيمات الجديدة منها بالخصوص الدوائر الإدارية التي جعل على رأس كل منها والي منتدب[2].

في حين تحولت البلديات إلى دوائر حضرية على مستوى التجمع الحضري بالعاصمة[3]، حيث بلغ عددها **28** دائرة حضرية التي يحكمها نظاما خاصا.

– ازدواجية بين وحدات الإقليمية :

يقصد بهذه الخاصية التناسب بين الوحدات الإقليمية التي تسير بشكل لامركزي وهي واقعة تحت سلطة الحكومة المركزية وهذا التجانس يظهر على مستويين، الأول على مستوى البلدية والثاني يخص الولاية، كما تتجسد الازدواجية في وجود هيئتين متباينتين على مستوى الوحدتين الإقليمي.

فيما يتعلق بالبلدية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بازدواجية، منها تمثيل الدولة في بعض أعماله ، شأنه في ذلك شان الوالي الذي يمثل السلطة العليا ممثلة في الحكومة على مستوى إقليم الولاية، وهذا يدخل ضمن سلطة وصلاحيات عدم التركيز، أما الصعيد الثاني يرتكز على معيار على الانتخاب

[1]–المرسومرقم 88 –131المؤرخفي 4 جويلية 1988 ،الذييتضمنالعلاقاتبينالإدارةوالمواطن.

[2] المرسومالتنفيذيرقم97– 480 المؤرخفي 15 ديسمبر 1997،المحددلصلاحيات الولاةالمنتدبونلدىواليالجزائر)ج.ر، رقم83 .

[3]الأمررقم 97 – 14 المؤرخفي 31 ماي 1997 المتممبالأمررقم2000–01 المؤرخ في 1 مارس 2000 المتعلقبإدارةولايةالجزائر والبلدياتالتابعةلها.

الصادر عن المواطنين، فيقوم بتنشطة كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية ورئيس المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية[1].

إن أسباب هذه الوضعية التنظيمية تعود إلى الظروف التي ظهر فيها التنظيم خلال الحقبة الاستعمارية التي عرفتها البلاد، مما خصها بطابع خاص يتميز بتوزيع الصلاحيات والالتزامات بين الدولة والجماعات الإقليمية علما أن التقسيم الإقليمي الذي بني على أنقاض التقسيم الإداري الاستعماري السابق تميز ببعض التغيرات التي أملتها إعتبارات السيادة الوطنية وجملة من المعطيات مابعد الاحتلال المتعلقة بالتنمية ومختلف الأوجه السياسية يمكن القول أن الازدواجية لا تعني كل أصعدة التقسيم الإقليمي بحيث نجد كل من الدائرة والدائرة الإدارية لا تتمتعان بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالالإداري حيث تمثلان تقسيمين جغرافي تهدف من خلالها خدمة وتدعيم الهيئات اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن.

ثانيا: أفاقتطور التقسيم الإداريالإقليمي في الجزائر:

عرفت الجزائر خلال المراحل التي عاشتها العديد من التطورات والتحولات كانت لها انعكاسات على الظروف السياسيوالاقتصادية والاجتماعية، حيث أولى التقسيم الإقليمي في الجزائر يعود إلى العصر العثماني أين تم إنشاء ثلاثة مقاطعات هي : بايلك الشرق وبايلك الغرب ثم منطقة الجزائر العاصمة والتي سميت بدار السلطان وعند دخول المحتل الفرنسي إلى البلاد سنة **1830** بقي العمل بالتقسيم الإقليمي السابق مع إحداث منطقة جديدة على مستوى الصحراء الكبرى وهذا لاعتبارات عسكرية وسياسية إلا انه في سنة **1956** قامت فرنسا بتقسيم الجزائر إلى اثنا عشر (**12**) محافظة الهدف منها القضاء على الثورة وبالتالي محاولة استعادة تحكمها في زمام الأمور بالسيطرة على المواطنين ومنعهم من دعم ثورة التحرير الوطنية وبعد الاستقلال، قامت السلطات الجزائرية بإعادة الخريطة الإقليمية بتوجيهها نحو التنمية وتقريب الإدارة من المواطن واللامركزية.

[1]Kanoun Taleb(N), Dualité au sein de la Wilaya : réalité ou fiction, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, Université d'Alger I, N°3, 2010, pp. 48 et 49.

هـذا التوجه تـوج بإصلاح إداري إقليمي تـم فـي سنة **1984**، مس المستويين البلـدي والولائـي.

ومن هذا المنظور يجب أن نتطرق إلى افاق تطوير التقسيم الإقليمي من ناحية النظرية والتنظيمية والتي نوضحها كمايلي :

– أفاق تطور التقسيم الإقليمي من الناحية النظرية :

يمثل التقسيم الإقليمي إجراء هاما ناجم عن تحولات عميقة عرفتها البلاد والذي يتطلب التكفل بقضايا مهمة منها:

– تدعيم سياسة اللامركزية المتبعة من قبل الدولة .

– تمكين المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم.

– تجسيد مسؤولية المنتخبين في ممارسة مهامهم.

– تعزيز استراتيجيات التنمية المحلية عن طريق وضع سياسة التهيئة العمرانية تهدف الى إعطاء الأولوية للمناطق الحدودية والنائية.

مع ضمان مشاركة المواطنين في تنمية المناطق الخاصة بهم.

ومن أجل بلوغ الغايات وتجسيدها ميدانيا أصبح من الضروري إعداد حصيلة موضوعية ودقيقة للتنظيم الإقليمي لسنة **1984** وبعدها رسم منهجية فعالة لحصر الأفاق المستقبلية لهذا الموضوع الذي سيسمح بوضع خريطة ملائمة وطويلة المدى للتقسيم الإقليمي ستمكن من بلوغ الأهداف المسطرة.

إن التقسيم الإقليمي لسنة **1984** نجمت عنه أثار اجتماعية مست استقرار الاقتصادي وتجانس الحدود الجغرافية ونزاعات شعبية نتيجة إدماج أو فصل جزء من السكان أو الإقليم من البلدية إلى بلدية أخرى وكذا من ولاية لأخرى .

وعليه، ومن أجل حصر أفاق مستقبلية لإصلاح إقليم جديد يتطلب الاعتماد على نقائص التقسيم الإقليمي الساري المفعول حاليا، تم التوجه لرسم الأهداف المستقبلية للوضعية المنتظرة الوصول إليها سواء على المدى القصير، المتوسط أو الطويل.

وفي هذا الإطار، فإن كل إصلاح إقليمي مزمع القيام به يجب أنيأخذ في حسبان كل متطلبات الناجمة عن الظروف الاجتماعية والسياسية الراهنة، حيث ان البلاد عرفت وضعية جديدة ناجمة عن الظروف السياسية المكرس في الدستور **1996** الذي أحال جملة من التعديلات في بعض النصوص القانونية منها قانون البلدية والولاية الجديدين والتي كانت لها انعكاسات مباشرة على التنظيم الإقليمي في البلاد.

إن الإصلاحالإقليمي لسنة **1984** قد تم في ظروف ادت إلى اختلالات جهوية في النطاق الحالي للجماعات المحلية، حيث نتج عنه خلق وحدات إقليمية بما فيها ولايات غير حيوية اقتصاديا وماليا أي أنإراداتها لا تسمح لها بالقيام بمهامها على أحسن وجه مما يتطلب تصحيح هذه الوضعية وتقويم عملية التقسيم الإقليمي السارية المفعول.

- أفاقتطور التقسيم الإقليمي من الناحية التطبيقية:

إن قيام السلطات العليا في البلاد إلى التقسيمات الإقليمية بصفة متتالية أسفر على ازدياد معتبر في عدد الوحدات الإدارية المتمثلة في البلديات والدوائر والولايات.

إن الأهداف المحققة من هذا التقسيم الإداري لم تمكن من بلوغ كل الأهداف المسطرة بسبب تسجيل اختلالات تتمثل كالاتي :

1- ظاهرة النزوح الريفي خلافا للأهداف المنتظرة من التقسيم الإقليمي من الجانب النظري.

2- ظاهرة تزايد البناءات الفوضوية التي ساهمت في تشويه النسيج العمراني والذي ساهم بكل حدة في عدم توفير الهياكل العمرانية لهؤلاء المواطنين بغية التكفل بانشغالاتهم.

03- إنشاء عدد كبير من المقرات الدوائر والبلديات بدون أن يكونوا قوة اهتمام أو جذب تجاه السكان.

04- تزايد حجم الأزمة المالية المحلية دون سعي الجماعات الإقليميةإلى خلق الثروة لتحسين الوضع المالي لميزانيتها.

05- إن انعدام وجود منهجية موضوعية وعقلانية لإعادة تنظيم الإقليم كانت له أثار سلبية خاصة فيما يتعلق في اختيار مقرات الوحدات الإدارية ورسم حدودها الإقليمية الذي تم في بعض الحالات على اعتبارات ذاتية.

ولتصحيح هذه الاختلالات يتطلب وضع جملة من الإجراءات تتمحور أساسا على :

تقوم الاختلالات الموروثة عن

*التقسيماتالإدارية السابقة.

*أخد تعيين الاعتبار المتطلبات الاستراتيجية المتمثلة في التوازن الجهوي في إطار سياسة لتهيئة الإقليم والتعمير.

* وضع استراتيجية محكمة عند إعدادأوإنشاء تقسيمات إقليمية بما يتناسب ومؤهلات كل منطقة وخصوصياتها .

وعليه، ومن أجل وضع هذه الإصلاحات عملية، يتطلب من الهيئات العمومية إعداد إطار قانوني يتضمن شروط ومعايير إعادة تنظيم الإقليمي في البلاد.

خاتمة

خاتمة:

إن تركيبة الدول في القانون الدولي العام تقوم أساسا على النظام الفيدرالي أو الكونفيدرالي أو الدول الموحدة البسيطة، أما السلطة الجزائرية منذ مؤتمر طرابلس فصلت في شكل وبنية الدولة الجزائرية أين تبنت خيار الدولة التي تقوم على أساس وحدة الإقليم ووحدة السلطة كخيار لا رجعة فيه، وتوزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية على المستوى الإقليمي وهذا ما تم تجسيده من خلال مختلف الدساتير.

ويجب الاشارة هنا أن التنظيم الاداري الخاص الذي عرفته الجزائر العاصمة ضمن هيكلها التنظيمي الساري المفعول، أعطى نتائج إيجابية من ناحية التحكم في التسيير مختلف مصالحها على مستوى المحلي، وعليه نرى من وجهة نظرنا توسعاته إلى مصاف الولايات الاكبرى مثل وهران/ عنابة، قسنطينة....الخ، كونها أقطاب كبرى تتوفر على مؤهلات تسمح لها أن تلتحق بالنظام الخاص الذي تتمتع به الجزائر العاصمة.

كما أن نظام اللامركزية الإقليميةجاء بنظام الولايات المنتدبة التي تمثل وحدات عدم التركيز الإداري وترتبط بالوالي بشكل تدريجي فالمقاطعات الإدارية تعد تجميعا لعدد من الدوائر تحت سلطة والي منتدب، لجأت إلها الدولة من أجل تخفيف العب عن الوالي بسبب المساحة الشاسعة للولايات والانشغالات المتزايدة للموطن.

ومن هذا المنطلق نرى بأن مختلف القوانين والتنظيمات التي صدرت حول التنظيم الإقليمي في الجزائر تهدف في مضمونها إلى تقويم الإختلالات التي عرفتها الجماعات الإقليمية في تسييرها، كما يعتبر التنظيم الإقليمي حتمية سياسية وإدارية لابديل عنها لإنشاء وحدات محلية متجانسة وحيوية من مختلف جوانبها كانت لها أثار إيجابية على تنظيمها وحسن سيرها .

ولتقويم الاختلالات الناجمة عن العجز في التكفل بتنمية العديد من المناطق النائية خاصة الحدودية منها، وتحسين الإطار المعيشي لسكان هذه المناطق لجأت السلطات العمومية إلى إنشاءمقاطعات إدارية

بولايات الجنوب بموجب المرسوم الرئاسي رقم: **140/15**المؤرخ في **27** ماي**2015**، المتضمن إنشاء مقاطعات إدارية لبعض الولايات وتحريد القواعد المرتبطة، كما تضمن المرسوم التنفيذي رقم **141-15** المؤرخ في **28** ماي **2015** التنظيم الخاص بهذه المقاطعات وهيكلتها.

إن إنشاء المقاطعات الإدارية خلال تلك الفترة وان كانت تمليه اعتبارات خاصة منها المتعلقة بالاحتياجات والانشغالات الملحة لسكان هذه المناطق وتحسين ظروفهم المعيشية كونها مناطق حدودية تتطلب برامج تنموية وهذا ماقامت به الدولة بتوفير العديد من المشاريع التنموية خاصة تلك التي لها علاقة بحياة المواطن .

إن إنشاء المقاطعات الإداريةولنجاعتها نرى أنه من الضروري توفير شروط موضوعية منها الهياكل المخصصة للمقاطعات الإدارية، التأطير البشري الإداري والتقني من خريجي الجامعات والمدارس الوطنية الإدارية ، بالإضافةإلى الموارد المالية التي تم تخصيصها من قبل الدولة.

برغم من ذلك وإيمانا منها بتطويرهذه المناطق خاصة الحدودية منها سخرت كل مواردها المالية والبشرية لنجاح هذه التجربة التي عرفت انطلاقة ناجحة غيرت وجهة هذه المقاطعات الإدارية رغم بعض النقائص التي سجلت أثناء وضعها حيز الخدمة.

وعليه، ولتجسيد هذه العملية تم صدور القانون رقم **19-12** المؤرخ في**11**ديسمبر **2019** المعدل والمتمم للقانون رقم **84-09** المؤرخ في **04** فيفري **1984** المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الذي بموجبه أصبح عدد الولايات**58** ولاية بعد ما كان سابقا **48** ولاية طبقا للمادة **03**منه، ومن هنا نرى بمنظورنا أن إنشاء المقاطعات الادارية يتم بموجب قانون، إلا أن الظروف الخاصة التي تتطلب إنشائها لم تسمح بذلك، وبالتالي فإن دسترتها يعطي لها القوة القانونية، وعيه جسد موقعها القانوني في ذلك.

كما يقوم ولاة الولايات السابقة بالتحويل التدريجي في أجل أقصاه **31** ديسمبر **2020**، للصلاحيات ولالتزامات المنصوص عليها إلى ولاة الولايات المنشاة حديثا عملا بأحكام المادة **54** من القانون المذكور

أعلاه، كما أن هذا الإجراء تسعى الدولة إلى تعميمه بإنشاء مقاطعات إدارية مماثلة لولايات الهضاب العليا وولايات الشمال وولايات الغرب خاصة منها الحدودية، وبهذا تسعى الدولة الى تجسيد اللامركزية الإقليمية بمعناها الواسع للتحكم أكثر في تسيير المحلي بكل جوانبه وأبعادهالاستراتيجية.

قائمة المراجع

ولا- الوثائق و النصوص القانونية الرسمية والتنظيمية:

أ- المواثيق والدساتير.

1. المواثيق:

- الميثاق الوطني لسنة 1976.

- ميثاق الولاية أمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية (وثيقة صادرة عن وزارة العدل 1973).

2. الدساتير:

- دستور سنة 1996.

- تعديل دستور سنة 2016.

ب- القوانين:

1. القوانين العادية:

- القانون رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية.

- القانون16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14.

- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية (المادة 9).

2. الأوامر:

-الأمر 76-78 الميثاق الوطني المؤرخ في 30 جويلية 1976، الجريدة الرسمية عدد 61 .

- الأمر رقم 69-38 المؤرخ ف 23 ما 1969،المتضمن قانون الولاية،1973،

- الأمررقم 97 – 14 المؤرخفي 31 ماي 1997 المتممبالأمررقم2000-01 المؤرخ في 1 مارس 2000المتعلقبإدارةولايةالجزائر والبلدياتالتابعةلها.

4. النصوص التنظيمية:

- المراسيم:

-المرسومرقم 88 -131المؤرخفي 4 جويلية1988،الذييتضمنالعلاقاتبينالإدارةوالمواطن.
- المرسومالتنفيذيرقم97- 480 المؤرخفي 15 ديسمبر 1997 ،المحددلصلاحياتالولاةالمنتدبونلدىواليالجزائر)ج.ر، رقم83 .

5. التقارير والوثائق:

- مقدمة التقرير التمهيد حول مشروع القانون المتضمن التنظيم للبلاد، الجزء الأول ،المجلس الشعبي الوطني ، اللجنة القانونية والإدارية ،1983.
- مناقشات م.ش.و.ط حول المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تنظيم البلاد.

- Rapport relatif à la refonte de l'organisationterritoriale des wilaya,Ministére de l'intrérieur,Mars1974.

-Rapport de présentation,op.cit.

ثانيا:الدراسات والبحوث المنشورة في مجلات علمية متخصصة:

- إبارهيمزياني،التقسيم الإداري: وظائفه و تطبيقاتهبالمغرب المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد كليةالعلومالقانونية،الاقتصادية و الاجتماعيةبالرباط،المغرب، العدد 33، سنة 1990.
- سليمانسليمبطارسة،الإدارةالمحليةفيالمملكةالأردنيةالهاشمية، مجلة الإدارة،العامة، العدد 72، المملكة العربية السعودية، الرياض، أكتوبر 1991.
- عمارعوابدي، "منهجيةالإصلاحالإداري و تطبيقاتهافيالنظامالإداريالجزائري، مجلة الفكرالبرلماني،مجلةيصدرهامجلسالأمة، الجزائر، العدد 36 لسنة 2015.
- مسعود شيهوب الجماعات المحلية في الاستقلالية والرقابة، مقال منشور بمجلة الحوليات، صادرةعنمخبردارسات و بحوثحولالمغرب العربي والبحرالأبيض المتوسط،جامعةمنتوري،قسنطينة،العدد 05، لسنة 2002.

-Boussoumah (M), " Le service public ", Revue Algérienne, Institut de Droitet des Sciences Administratives, vol Alger, 1992.

-KanounTaleb(N), Dualité au sein de la Wilaya : réalitéou fiction, RevueAlgérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, Universitéd'Alger I, N°3, 2010..

ثالثا: الأبحاث والرسائل الأكاديمية:

الصنف الأول : رسائل الدكتوراه:

- أحمد صالح أحمد العميسي ،النظام القانوني للمشاركة السياسية من خلال اليمن والجزائر، أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر1،كلية الحقوق،2011.

رابعا – المؤلفات المتخصصة في موضوع البحث:

- بعليمحمدالصغير: القانونالإداري- التنظيمالإداري،النشاط الاداري، الجزائر، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع،2004.
- حسني مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات الجزائر،1981.
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- عبد المعطي محمد عساف ونادر أحمد أبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، دراسة تحليلية، المنظمة العربية، للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات،عمانالأردن، 1985.
- مصطفى الجندي ،الإدارة المحلية وإستراتجيتها، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف،1987.
- مسعود شهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام الولاية والبلدية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- محمد علي الخلايلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا، مصر، دار الثقافة للتوزيع والنشر،2009.

خامسا : المؤلفات العامة:

- بن عيسى ابراهيم، الحكم الراشد في المالية المحلية، رسالة ماجيستير، تلمسان 2011/2010.
- عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، 1994- 2003، منشاة معارف، الاسكندرية ، مصر، 2004.
- عمار عوابدي، القانون الإداري ، الجزء الأول، النظام الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2007.
- محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية عمان، الأردن دار وائل للنشر والتوزيع،2011.
- محمد هنا العلي، الإدارة في الإسلام ، الجزائر د،م،ج 1985.
- مصطفى كراجي أثرالتمويل مركزيفياستقلالية الجماعاتمحليةفيالقانون الجزائري، مقالمنشوربالمجلةالجزائريةلعلومالقانونية والاقتصادية و سياسية، صادرةعنكليةحقوق الجزائر،الجزء 34، لسنة 1996.
- موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون البلديات، بيروت،لبنان،منشورات المجلس الحقوقي،1998.
- زراولية محمد صالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه،2015،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر1.

-Milton(s) ,pour unegéographie nouvelle ,parie O.P.U – publisudk1984.

-Dreyfus.Les institutions politiques et administratives de la France,5°éd,Paris ,economica,1997.

الملاحق

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

فهرس الخطة	الصفحة
المقدمة:	**01**
الفصل الأول: مفهوم التنظيم الإقليمي في الجزائر	**09**
المبحث الأول: ملامح التنظيم الإقليمي في الجزائر	**10**
المطلب الأول: تعريف التنظيم الإقليمي وأسس قيامه ومفاهيمه	**11**
المطلب الثاني: ماهية، معايير ومستلزمات الاستقلالية المحلية	**13**
المبحث الثاني: مراحل تطور النظام الإقليمي في الجزائر	**20**
المطلب الأول: التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال	**20**
المطلب الثاني: تشخيص واقع التنظيم الإقليمي المنتهج في الجزائر منذ الاستقلال	**23**
الفصل الثاني: مفهوم التقسيم الإقليمي وآفاق تطوره في الجزائر	**26**
المبحث الأول: ماهية التقسيم الإقليمي ومراحل تطوره في الجزائر	**30**
المطلب الأول: تحديد التقسيم الإقليمي	**32**
المطلب الثاني: طرق إنشاء تعديل حدود الوحدات الإدارية في الجزائر	**37**
المبحث الثاني: تشخيص واقع التقسيم الإقليمي الحالي وآفاق تطوره في الجزائر	**44**
المطلب الأول: أهداف التقسيم الإداري والإقليمي ومحدداته	**45**
المطلب الثاني: خصائص التقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر و آفاق تطور	**57**
الخاتمة	**64**
المراجع	**69**