الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غارداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

– قسم الحقوق–

تخصص : قانون اداري

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر قانون إداري

المقاطعات الادارية في النظام الاداري الجزائري

من إعداد الطالبة:

✍ بوعبدلي خيرة

تحت إشراف الأستاذة :

– الاخضري فتيحة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة	الجامعة	الصفة
د. بن رمضان عبد الكريم	مساعد ب	جامعة غرداية	رئيسا
د. الأخضري فتيحة	محاضر ب	جامعة غرداية	مشرفا
د. سويلم محمد	مساعد ب	جامعة غرداية	مناقشا

الموسم الجامعي : 1439 – 1440هـ/2018– 2019م

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

أتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة ، والذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة ، الى جميع أساتذة كلية الحقوق بجامعة غارداية، الذين زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات والافكار والمعلومات ربما دون ان يشعروا بدورهم بذلك فلكم منى كل الشكر.

كما أتوجه بشكريالخاص إلى الاستاذة المشرفة : الاخضري فتيحة .

وكذلك الشكرالى كل من ساعدني على اتمام هذه المذكرة وقدم لي يد المساعدة مزودني بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث.

الإهداء

الحمد الله الذي بنعمته تتم الصالحات.

إلى من دعاؤها سر نجاحي ، لقد كنت الباب الى الله فدعائك سهل علي الصعاب ، لك الفصل الكبير على هذه اللحظة ، حفظك الله أمي الحنونة والغالية.

الى أبي العزيز، لقد نلت ماتمنيته لي فقد أقطفت زرعك الذي أنبته لي، أشعر وأعلم علم اليقين بأنك أمامي وخلفي واضع يدك بظهري تدفعني الى الامام نحو التقدم ولولا ثقتك التي منحتني إياها لما وصلت إلى ما أنا عليه الان رحمة الله عليك والدي الغالي.إلى مصدر قوتي إخوتي هم سندي في الحياة حفظكم الله ورعاكم إلى أخواتي ورفيقات دربي وركائز نجاحي حفظكم الله وأطال في أعماركم الى بنات أختي رودينة شيراز ورفيدة وابن اختي عبد الله .

خطة البحث

الفصل الاول : الاطار المفاهيمي للمقاطعات الادارية في الجزائر

المبحث الاول :الاساس الدستوري والقانوني لاعتماد المقاطعات المنتدبة .

المطلب الاول : القيمة الدستورية لنظام المقاطعة الادارية

الفرع الاول :مدى دستورية نظام المقاطعات الادارية .

المطلب الثاني :االمكانة القانونية للمقاطعات الادارية

الفرع الاول :التكييف القانوني للمقاطعة الادارية

المبحث الثاني : معايير اللجوء الى نظام المقاطعة الادارية .

الفرع الاول : معيار الكثافة السكانية

الفرع الثاني : معيار عدد البلديات

الفرع الثالث : معيار البعد والمسافة عن مقر الولاية

المطلب الثاني : دوافع وأهداف التقسيم الاداري الجديد

الفرع الأول : الاهداف السياسية

الفرع الثاني : الاهداف الادارية

الفرع الثالث : الأهداف الاقتصادية

الفصل الثاني : مقاربة تطبيقية لنظام المقاطعات الادارية في الجزائر

المبحث الأول : هيكلة المقاطعات الادارية وهيئاتها في الجزائر .

المطلب الأول : الوالي المنتدب ومهامه .

الفرع الأول : المهام الوظفية للوالي المنتدب

الفرع الثاني : الأجهزة الادارية المساعدة له

المطلب الثاني : مجلس المقاطعة الادارية وتسيره .

الفرع الأول :مدريات المنتدبة

الفرع الثاني : المجالس الشعبية البلدية

المبحث الثاني : الاثار المترتبة على نظام المقاطعات الادارية المنتدبة

المطلب الأول : المقاطعات الادارية ودورها في تحقيق التنمية المحلية

الفرع الأول : البعد الاقتصادي

الفرع الثاني : البعد الاجتماعي

المطلب الثاني :االمعوقات الوظيفية والعملية التي تواجه نظام المقاطعة الادارية المنتدبة .

الفرع الأول : المعوقات الوظيفية

الفرع الثاني : المعوقات العملية .

قائمة المختصرات :

الجزء	**ج**
الصفحة	**ص**
الطبعة	**ط**
الجريدة الرسمية	**ج،ر**
المرسوم الرئاسي	**م،ر**
Basic Law	**ق،أ**

List of abbreviations:

Part	**Prt**
Page	**P**
Edition	**Ed**
Official Gazette	**Of.g**
Presidential Decree	**p.d**
Basic Law	B.l

مقدمة

يعتبر موضوع النظام الاداري من الموضوعات التي حظيت ولازالت تحظى باهتمام كبير من قبل المختصين ، في حقل العلوم القانونية والسياسية باعتبار أن التنظيم يقوم على أساس تقسيم اداري لأقاليم الدولة . يعتمد التنظيم الاداري في الجزائر على أسلوبين المركزية الإدارية واللامركزية الادارية ، وتعتبر ذات أهمية في أي نظام اداري وتتجسد في الجماعات المحلية الاقليمية :

"بلدية، والولاية " وفق الدستور الجزائر في المادة 16 منه والتي إعترفت أن الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية والولاية .

لكن هذه الاخيرة لا يمكن الأخذ بها على اطلاقها فإنها اتبعت أسلوب عدم التركيز الاداري لتخفيف من أعباء المركزية الادارية وبالتالي التخفيف من البيروقراطية وتقريب الادارة من المواطن حيث يقوم أسلوب عدم التركيز الاداري على أساس فكرة التفويض .

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع من انشاء المقاطعات الادارية كتنظيم اداري، اقليمي فالمشرع الجزائري تسرع نوعا ما في استحداث المقاطعات الادارية خاصة في هذه الفترة، وهذا نظرا للظروف المالية التي تمر بها الدولة فاستحداث مقاطعات ادارية يترتب عنه استحداث من اصب عمل وهذا يحتاج الى امكانيات مالية كبيرة

وان كانت المقاطعة الادارية مجرد مرحلة انتقالية نحو تحويل هذه المقاطعات الى ولايات كاملة الصلاحيات فان هذا الوضع مقبولا خصوص او ان الضرورة ملحة لرفع عدد ولايات الجنوب و الشمال أيضا .

1 – أسباب اختيار الموضوع :

تتثمل دوافع اختياري لهذا الموضوع، في ان موضوع المقاطعات الادارية في النظام الاداري الجزائري هو من موضوعات الساعة في تخصص القانون الاداري، مما حفز نيفي البحث عند وافع وأسباب لخلفيات الكامنة لبروز نظام المقاطعات الادارية، في ظل اوضاع السياسية واجتماعية لا تتوافق مع هذا القرار انصح التعبير وعلى كل فالاسباب التي جعلتنا نخوض في هذا البحث هـ: :

1-الأسبابالذاتية :

هناك مجموعة من الدوافع الذاتية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع ونخوض فيه فالدافع الأساسي يكمن في قناعتنا التامة بالدور العام الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع المستويات

2-الأسباب الموضوعية :

وتتمثل أساسا في :

-قلة الدراسات القانونية والبحوث التي تناولت موضوع المقاطعة الادارية.

-الوقوف على مدى قانونية ودستورية هذا النظام الجديد في الجزائر.

- صعوبات البحث :

لا يخلو أي بحث علمي من الصعوبات و العراقيل، ودراستنا هذه تخللها بعض الصعوبات يمكن ابرازها في :

-قلة المراجع والمعلومات المرتبطة بموضوع المقاطعات الادارية في الجزائر لان موضوع الدراسة حديث علميا واكاديميا.

-اشكالية الدراسة :

ان موضوع المقطعات الادارية أصبح ذا أهمية في الجزائر، فجهود الدولة تسعى التقريب الادارة من المواطن وتخفيف العبء على الولايات ومنه تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله المقاطعات الإدارية فمن هذا المنطلق يمكن طرح الاشكالية التالية :

_ماهي طبيعة المقاطعات الادارية في النظام الاداري الجزائري ؟

فرضيات الدراسة :

للإجابة على الاشكالية السابقة قمنا بصياغة الفرضيات التالية :

1- وجود تداخل بين اختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر .

2- تغافل مصير الدائرة في مقر المقاطعة الادارية .

3- ازالة الغموض عن مركز المقاطعة الادارية القانوني بالنص عليها صراحة كإحدى هياكل الولاية تفادي الوضع القائم للدائرة .

المنهج المتبع :

لقد اتبعت في هذه الدراسة المنهج الوصفي وهذا نظر الطبيعة الموضوع الذي يقتضي تحليل المراسيم والنصوص القانونية، من خلال تتبعي لمراحل تطبيق هذا التنظيم الجديد وذلك من خلال دراسة الموضوع من الجزء الى الكل.

خطة الدراسة :

بناء على ما سبق ذكره من أسباب ودوافع فان الخطة المقترحة مكونة من مقدمة وفصلين وخاتمة، حيث يتناول :

الفصل الاول : الاطار المفاهيمي للمقاطعات الادارية في الجزائر

المبحث الاول :الاساس الدستوري والقانوني لاعتماد المقاطعات المنتدبة .

المطلب الاول : القيمة الدستورية لنظام المقاطعة الادارية

المطلب الثاني : المكانة القانونية للمقاطعات الادارية

المبحث الثاني : معايير اللجوء الى نظام المقاطعة الادارية .

المطلب الثاني : دوافع وأهداف التقسيم الاداري الجديد

الفصل الثاني : مقاربة تطبيقية لنظام المقاطعات الادارية في الجزائر

المبحث الأول : هيكلة المقاطعات الادارية وهيئاتها في الجزائر .

المطلب الأول : الوالي المنتدب ومهامه .

المطلب الثاني : مجلس المقاطعة الادارية وتسيره .

المبحث الثاني : الاثار المترتبة على نظام المقاطعات الادارية المنتدبة

المطلب الأول : المقاطعات الادارية ودورها في تحقيق التنمية المحلية

المطلب الثاني :المعوقات الوظيفية والعملية التي تواجه نظام المقاطعة الادارية المنتدبة .

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي للمقاطعات الادارية في الجزائر

الفصل الأول :الإطار المفاهيمي للمقاطعات الإدارية في الجزائر

المبحث الأول : الأساس الدستوري لاعتماد المقاطعات الادارية المنتدبة

بالرجوع الى الدستور الجزائري لسنة 1996 و بالضبط في نص المادة 15 منه نجدها تنص على الجماعات الاقليمية للدولة هي " البلدية " و "الولاية" . فالبلدية تعتبر الجماعة القاعدية و بالتالي يكشف من نص المادة أن المشرع حصر الجماعات الاقليمية للدولة في البلدية و الولاية و أن أي انشاء لهيئة أخرى يعتبر غير دستوري كما نصت المادة 17 من الدستور المعدل :

" **يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.** " [1]

و بالرغم من حداثة نظام المقاطعات الإدارية إلا أنه أثار العديد من التساؤلات و ذلك من طرف العديد من القانونيين و الباحثين و السياسيين و ذلك حول مدى دستورية هذا النظام الإداري الجديد

المطلب الأول:المشروعية الدستورية لنظام المقاطعة الإدارية

بالرغم من الجدل القائم من طرف فقهاء و أساتذة القانون بالجزائر حول مدى دستورية و قانونية هذه المقاطعات إلاان المشرع صامتا حيال ذلك. و مع مرور أكثر من أربع سنوات على إنشاءها و هي تؤدي مهامها على أرض الواقع ، مستمدة وجودها من المرسومين المذكورين، و من هنا نتوسم في المشرع أن يتدارك الوضع لتعديل قانون الولاية و النص عليها بطرحه بيان موقعها داخل التنظيم الهيكلي الإداري للولاية ، حتى يصبح لها وجود قانوني ،و بالتالي إعطائها مكانتها القانونية داخل التنظيم الإداري و قص الجدل القائم بشأن دستوريتها و قانونيتها .فنية المشرع الجزائري كانت واضحة ولم يعتبر المقاطعات الادارية جماعة اقليمية للدولة ولوكان عكس ذلك لتطرق لذلك فالتعديل الدستوري ،فالمشرع اعتبرها مجرد تنظيم اداري الهدف منه تقريب الادارة من المواطن وتخفيف العبء على الولاية .

[1]–المادة 15 من الدستور 1996 .

الفرع الاول : مدى دستورية المقاطعات الادارية

من خلال الجدل الذي ثار بين القانونين 15/140 و 15/141 حول مدى دستورية النظام الاداري الجديد للمقاطعات الادارية تبين انه لايوجد اساس دستوري فالمادة 15 من دستور 1996 المعدل"**نجدهاحصرت الجماعات الاقليمية للدولة وهي "البلدية "و"الولاية "ا فقط"**.

كما اصدر المجلس الدستوري القرار رقم 02 /ق أ/م و/2000 المؤرخ في 02/27 /2000الذي **تضمنعدم دستورية الامر**[1].الا ان المشرع اصدر مرسوم رئاسي رقم 15_140 المؤرخ في 27 /2015/05 **"يتضمن احداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها. "**[2]

كما يتضح ان لكل نص قانوني سواء كان نصا " تشريعيا " او "تنظيما" اساسه القانوني يكون طبقا لتدرج القوانين وبناء على هذا التأسيس القانوني نتوصل لمعرفة الطبيعة القانونية لهذا النص وكذا تأسيسه الدستوري.

وبالعودة الى المرسوم الرئاسي رقم 15_140 نلاحظ أن السلطة التنظيمية قامت بتأسيسه بناء على نص المادة 77 من دستور 1996 ،والتي تنص على: **"صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المراسيم الرئاسية"**[3]، وكذا المادة 125 الفقرة 1 والتي تنص على:" **اختصاص رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنظيمية."**[4]

وتمتع مثل هذه الهيئات الادارية بحساسية جد **عالية** هذا ما يفسر تنظيمها القانوني في جل الدساتير المتعاقبة ،لانلا حديث عن تنمية وطنية مستدامة دون المرور بتنمية محلية فعالة فكل منهما يكمل الاخر لذلك عالج المؤسس الدستوري الجزائري التنظيم الاقليمي للبلاد بطريقة متميزة في عدة نصوص صريحة .

وبدارسة وتحليل المرسوم الرئاسي رقم 15_140 نلاحظ ان السلطة التنظيمية لم تحترم النصوص التنظيمية للتقسيم الاداري للبلاد ، بدا بنص المادة 15 الفقرة الاولى من الدستور والتي تنص " **على ان الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية والولاية "**[5]

---

[1]--قرار المجلس الدستوري رقم: 02/ق أ/م د/2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97/15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ,ج ر , عدد 07 , الصادر في 28 فبراير 2000 ص 02.

[2]-المرسوم الرئاسي رقم 15/140 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن احداث مقاطعات ادارية ذاخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها.

[3]-المادة 77 من الدستور 1996 .

[4]-المادة 125 من الدستور 1996 .

[5]-المادة 15 من نفس الدستور سالف الذكر .

"باعتبار ان المؤسس الدستوري قد خول للمشرع ، بمقتضى المادة 122 من دستور 1996 صلاحية التشريع في مجال التقسيم الاقليمي للبلاد"[1]،لذلك على السلطة التنظيمية ان تحترم مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان فيعتبر هذا المرسوم الرئاسي تعدي، لصلاحيات البرلمان في التشريع وكذلك خرق لمبدا الفصل بين السلطات، بالرغم من ان المجلس الدستوري سبق وان اصدر اجتهاده في مسالة محافظة الجزائر الكبرى .

و بإعتبار ان السلطة التنظيمية انشات مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وحددت قواعد خاصة لعملها،وسيرها ، وتنظميها وتكون بهذا قد خالف احكام المادة 18 من دستور 28 نوفمبر1996،"والتي حصرت الاملاك العمومية الخاصة في الدولة والبلدية والولاية"[2]. وبهذا تكون نص المادة 4 من الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15_140 السالف الذكر قد خالفت احكام الدستور ،ولو ان السلطة التنظيمية حاولت التلاعب بالألفاظ باستعمال مصطلح " الدولة " ومصطلح المرافق العامة التابعة لها " ، وذلك من خلال طرح اشكال وهو كيف ان هده المقاطعات الادارية تنشأ داخل بعض الولايات تم تكون املاكها العمومية تابعة للدولة وليس للولاية التابعة لها ، علما ان الدستور منح الولاية حق الامتلاك بموجب المادة 18 من دستور 28 نوفمبر السالف الدكر .

فان غياب الحدود الدستورية الصريحة بين المجال التشريعي للبرلمان من جهة ، وكذا المجال التنظيمي المستقل والاصيل لرئيس الجمهورية من جهة اخرى ، غالبا ما يؤدي الى حدوث تداخل الاختصاص بين الوظيفة التشريعية والوظيفة التنظيمية .ولكن افراط التوزيع الدستوري في تقييد وحصر سعة القانون وتعزيز نطاق المراسيم الرئاسية دون قيد او رقابة)، يؤدي غالبا الى مواجهة مثل هذه المراسيم التي يكون عن غنى من القانون الدستوري وكذا القانون الاداري فهي نصوص قانونية تعكس بعض الخلفيات المكرسة لإرادةبعض الاطراف.

فالقانون رقم 84_09 المتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد استحدث 10 مقاطعات ادارية داخل بعض ولايات الوطن ، سعيا من السلطة التنظيمية الى تقريب الادارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية ، كما اقر الدستور الحالي من خلال المادة 16 :" **ان الجماعة الاقليمية للبلاد هي البلدية والولاية"**[3]فقط كما ذكرنا سابقا.

---

[1]–المادة 122 من الدستور 28 نوفمبر 1996 , المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96 –438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 , المعدل والمتمم ج ر , العدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996 ص 06 .

[2]–المادة 18 من الدستور 1996 .

[3]–المادة 16 من الدستور 1996.

أيضا بموجب المادة 143 منه :"**اقر لرئيس الجمهورية صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون** ."[1]

ووفقا لهذه المعطيات القانونية اعلاه ، نجد ان الدستور اكد على ان البلدية والولاية جماعات اقليمية ، وان اي تقسيم اقليمي للبلاد يكون من صلاحيات البرلمان عن طريق التشريع بالقانون ،وبالرجوع الى المادة الاولى من المرسوم الرئاسي رقم 15_140 نجدها تنص على ان المقاطعات الادارية تنشئ داخل الولايات ، مما يتضح لنا ان هده المقاطعات لا تتعدى ان تكون مسالة تنظميه تندرج تحت اصلاح التنظيم الهيكلي لإدارة الولاية ،ولا تترقى لدرجة التقسيم الاقليمي الاداري الدي هو من صلاحيات البرلمان ، وبالتالي فان المنظم الجزائري باستحداثه للمقاطعات الادارية بموجب مرسوم رئاسي فانه لم يخالف الاحكام الدستورية ،بل عمل بمقتضاها على ان اعتبار المسالة تتدرج في اطار العمل التنظيمي الذي هو اختصاص اصيل للسلطة التنفيذية متمثلة في شخص رئيس الجمهورية منحها له الدستور.

ثم ان نص المادة 36 جعل من المجموعة الاقليمية متعددة المهام السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدةّ ، وكانت بالأحرى على المشرع الابقاء على هاذه المهام التي توضح دور الجماعات افضل والملاحظة الاساسية التي سقطت من المادة 1 هي الاشارة الى ان التنظيم الاقليمي والتقسيم الاداري للبلاد يحكمان بالقانون ، هذا الفصل يجعل السلطة التنفيذية لا تفكرفي اخضاع هاذان العاملان للتنظيم.

و الملاحظ ان المشرع الدستوري استخدم كما ذكرنا مصطلحين للجماعات الاقليمية و الجماعات المحلية اللذان يفيدان الاختلاف والتباين ، ذلك ان الجماعات الاقليمية اشمل واوسع من الجماعات المحلية ومع ذلك فقد استخدمه المشرع الجزائري في المادة 15 الذي يعد بنظرنا في غير محله بينما لجأ المشرع الفرنسي الى استخدام المصطلحين معا ولكن بطريقة مختلفة فاستعمل مصطلح الاقليمية في المادتين 24 و 72 بينما استخدم مصطلح المحلية في المادة 74 ، وكان قصد المشرع من ذلك ان يصرف الكلام بالنسبة للجماعات المحلية البلديات و المحافظات ، بينما قصد بالجماعات الاقليمية البلديات والمحافظات واقاليم ما وراء البحار .

وبذلك يكون المشرع الدستوري الجزائري قد جانب الصواب في استخدام الاقليمية ، اما المادة 16 فقد ربطت بين المجلس المنتخب ولامركزية واعتبرت المجلس المنتخب قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

[1]–المادة 143 من الدستور 1996 السالف الذكر .

في حين يرى البعض ان عدم دستورية وقانونية نظام المقاطعة الادارية بالإسناد الى المادة 16 من دستور 1996 المعدل في 2016 التي تشير الى حصر الجماعتين اقليميتين هما البلدية والولاية و الاستشهاد كذلك بمحافظة الجزائر الكبرى للبلاد بإصدارها في شكل مراسيم تنظيمية وتنفيذية . و كان الاجدر بتعديل المادة 16 السالفة الذكر بإضافة هيئة اقليمية ثالثة، وتقديم مشروع المقاطعة الادارية للبرلمان للتصويت عليه عند تمامه و تعتقد انه شكلا ومضمونا لم يخالف المادة 16 والمادتين 137 و 140 و 10 من الدستور وان ايجاد مقاطعة ادارية بهذه الاهداف والاختصاصات لا يمس بدستوريتها ولا قانونيتها في شيء ، بل لا تتعدى كونها قسم او جزء من مصالح الولاية وهي ليست من نظام الادارة المحلية على اعتبار ان هذه الاخيرة ليست تنظيم فني اداري فقط ، بل هي الادارة المحلية اطار عاكس للأحاسيس و رغبات المواطنين من خلال منحهم سلطة المشاركة في اتخاذ القرار المحلي ، بشكل يحول طاقته الى عمل وهو ليس غاية في حد ذاته على اعتبار ان حاجات الافراد ليست مادية فقط ولكنها روحية واجتماعية ايضا .

المطلب الثاني : المكانة القانونية للمقاطعات الادارية

لم يتطرق المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن احداث مقاطعات ادارية ، لتعريف المقاطعة الادارية او اي اشارة الى ذلك ، فالمادة 02 تقول : " تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات ادارية يسيرها ولاة منتدبون"[1]. فتم الاكتفاء بالنص على ايجاد هذه المقاطعات الادارية في بعض الولايات ، وهذه العملية تعتبر الخطوة الاولى على الجنوب لسنة 2015 .وقد حددنا تحدد قائمة البلديات التابعة لها في الملحق التالي :

الولاية	المقاطعة الادارية	مشتملاتها	
		الدائرة	البلدية
أدرار	تيميمون	تيميمون	تيميمون، اولاد سعيد
		أوقروت	أوقروت، دلدول ،المطارفة
		تينركوك	تينركوك، قصر قدور
		شروين	شروين ،طالمين، اولاد عيسى

[1]–المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم : 140/15 .

	برج باخي مختار	برج باجي مختار	برج باجي مختار،تيمياوين
بسكرة	أولاد جلال	سيدي خالد	سيدي خالد ، رأس الميعاد ، بسباس
		اولاد جلال	أولاد جلال ، الشعيبة . الدوسن
بشار	بني عباس	بني عباس	بني عباس ،تامترت
		كرزاز	كرزاز،تيمودي، بني يخلف
		الوطاء	الوطاء
		تبلبالة	تبلبالة
		أولاد خضير	اولاد خضير ، قصابي
		إيقلي	إيقلي
تامنغست	إن صالح	إن صالح	إن صالح ، فقارات الزاوية
		إن غار	إن غار
	إن قزام	إن قزام	إن قزام
		تين زواتين	تين زواتين
ورقلة	توقرت	توقرت	توقرت،النزلة،تيبسبست، زاوية العابدية
		تماسين	تماسين ، بليدة عامر
		المقارين	المقارين، سيدي سليمان
		الطيبات	الطيبات ، المنقر ، بن ناصر
إليزي	جانت	جانت	جانت ، برح الحواس
الوادي	المغير	المغير	المغير ، سيدي خليل ، أم الطيور ،سطيل
		جامعة	جامعة ، سيدي عمران ،تندلة ، مرارة
غرداية	المنيعة	المنيعة	المنيعة ، حاسي القارة
		المنصورة	المنصورة ، حاسي الفحل

جدول رقم 1 يتضمن قائمة المقاطعات الادارية والدوائر والبلديات التابعة لها وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 140/15 المتضن احداث مقاطعات ادارية .

أما فيما يخص المدن الكبرى فقد صدر في العدد الاخير من الجريدة الرسمية المرسوم الرئاسي المتضمن احداث مقاطعات ادارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعدها وتنظميها و سيرها وكذا مهام الوالي المنتدب .

"**ويهدف المرسوم رقم 18_ 337 المؤرخ فيديسمبر2018 الي إحداث مقاطعات ادارية جديدة .**"[1] حيث تم التوقيع على المرسوم الرئاسي المتضمن استحداث 14 مقاطعة ادارية جديدة بولايات الجزائر ،البليدة ،وقسنطينة ،عنابة ،وهران .

وتخص المقاطعات الادارية الجديدة ،التجمعات السكنية الكبيرة التي عرفت في الآونة الاخيرة تطورا عمرانيا ملحوظا ويتعلق الامر بكل من بوعينان (البليدة) ،سيدي عبد الله (الجزائر)،ذراع الريش (عنابة)،وعلي منجلي (قسنطينة).وفي اطار الحرص على جعل المدن الكبرى في قلب هاته المقاربة تم ايضا تنظيم كل من الخروب وزيغود يوسف وحامة بوزيان وعين الترك ارزيو بولاية وهران .

[1]–المرسوم رقم 18 – 337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 15/140 المتضمن استحداث مقاطعات ادارية في بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها .

الفرع الاول: التكييف القانوني للمقاطعة الادارية .

بعدما كانت المقاطعات الادارية مجرد مشروع سنة 2010 اصبح حيز التطبيق سنة 2015 حيث صدر مرسومين في هذا الشأنالاول : المرسوم الرئاسي 140/15 المتضمن استحداث المقاطعة الادارية وسيرها واما المرسوم الثاني : المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها ،حيث تضمن استحداث 10 مقاطعات ادارية على مستوى 8 ولايات بالجنوب يديرها ولاة منتدبون ، على ان يتم تعميمها في المناطق الكبرى.

وعليه فان البحث في التكييف القانوني للمقاطعة الادارية او معرفة طبيعتها القانونية للمقاطعة الادارية ينبغي التعرض لمركزها في التنظيم الاداري للدولة، أي تحديد موقعها ضمن الجسم الاداري العام لها .

ومعلوم ان الدول تأخذ في توزيعها للوظيفة الادارية بما يتناسب مع ظروفها السياسية ،الاقتصادية ،الثقافية ،الاجتماعية بإيجاد مؤسسات ادارية مختلفة ومتنوعة شتى مبادئ التنظيم السياسي والديمقراطي لها للوصول الى افضل كيفية في اشباع الحاجيات العامة والمحلية،وعليه فالنظم المركزية فالعالم تتراوح بين المركزية الادارية واللامركزية الادارية ،ونظام مختلط يجمع بينهما في تلاقي عيوبهما والاستفادة من مزاياهما حرصا على تحقيق اهداف كل نظام من هدين النظامين ،ولتبسيط الامر ولمعرفة دلك بسهولة يستوجب علينا في بداية النظر في نظامي المركزية واللامركزية الادارية وخصائصهما ومن ثم البحث في مكان الدي تحتله بينهما .

1-نظام المركزية الاداريةAdministrative centralization:

ويقصد بالمركزية الادارية:" **قصر الوظيفة في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة هيئات اخرى**"[1].حيث يؤدي هدا التركيز والقصر لجميع مظاهر الوظيفة الادارية ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها بالعاصمة .فهي إذا "**تقوم على استقطاب السلطات الادارية وتجميعها في يد شخص واحد او هيئة واحدة**"[2]. فهي الوحيدة التي تهيمن على جميع عناصر الوظيفة الادارية ولا تشاركها في دلك اي هيمنة اخرى لتكون سلطة التقرير والبث النهائي في المسائل الادارية تتجمع في النهاية من خلال تنظيمات متعددة الاشكال والاهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة يستتبع من خلالها أنه لا وجود

[1]- عمار بوضياف , شرح قانون البلدية ،جسور للنشر ، ط الاولى ،الجزائر ، 2012 ، ص 10 .

[2]-عزيز محمد الطاهر ، محاضرات في التنظيم الاداري ، مقياس التنظيم الاداري والقضائي ، جامعة قاصدي مرباح ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ص 03 .

قانوني لكيانات أو مؤسسات أخرى منفصلة عن الدولة من جهة وستأثر الدولة بإدارة جميع المرافق وتظهر في شكل بناء إداري هرمي متسلسل من جهة ثانية حيث تركز المركزية على ركنين أساسيين هما :

*إستئثار الإدارة المركزية بالسلطة الإدارية والتفرد بسلطة القرار.

*خضوع موظفي الحكومة للسلطة الرئاسية والهرم الإداري وبالتالي تأخذ المركزية الإدارية صورتي التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

أ– التركيز الإداري (المركزية المطلقة)Concentration":

ان التركيز الاداري اسلوبا اداريا يتجلى في تركيز جميع السلطات الادارية في ايدي الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود اليها امر البث في جميع المسائل الادارية [1].بفضلها يستطيعون البث النهائي في بعض الأمور دون الرجوع للوزير مع احتفاظ الحكومة المركزية في نهاية الأمر بسلطاتها الرئاسية تجاههم فيها تعددت صور المركزية الإدارية واختلفت أشكالها تبقى محكومة بالأصل وهو سلطة البث النهائي في الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية لذلك قال :Oldillon Barrot

"إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير اليد الضاربة."[2]

ب–عدم التركيز الإداري:

ويقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة "التفويض":Délégation" "وهو بأن تعهد السلطات المركزية(الوزراء)ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم 3مثل:

(الوالي ، ورئيس الدائرة ، المديريات الموجودة في المستوى الولائي مديرية التربية، مديرية الصحة ...الخ).دون منحها الاستقلال القانوني وانفصالها عن الادارة المركزية . ونظرا للطبيعة الاستثنائية للتفويض، فانه محفوف بالعديد من القواعد والقيود تتمثل أساسا في :

–يكون التفويض في الاختصاص جزئيا ، وذلك أن صاحب الاختصاص لايمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل الأعمال.

[1]–علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري . ج الاول ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2012 ص 51 .

[2]–عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الاداري ، الجزائر ، جسور للنشر والتوزيع ، ط2، 2007 ص 115 .

[3]–محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ،2002 ، ص 55 –56

-تحكم عملية التفويض قاعدة أن "لا تفويض في التفويض" اذن لا يجوز للمفوض اليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض فيه الى غيره.

- تبقى مسؤولية المفوض قائمة الى جانب مسؤولية المفوض اليه لدى توافر شروطها ، كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية .

ثانيا: اللامركزية الإدارية:LA Administrativedécentralisation

2-اللامركزية الإدارية:

تعددت التعريفات الفقهية بصورة كبيرة للامركزية الإدارية، فلقد عرفها "البنك الدولي" **على أنها" إعادة توزيع المسؤوليات والموارد المالية بين مختلف مستويات الحكومة لضمان توفير الخدمات العامة، بمعنى نقل بعض المسؤوليات بالإدارة والتخطيط والتمويل من الحكومة المركزية وأجهزتها إلى الوحدات الإدارية في الأقاليم والبلديات"**[1].

ويعرف الأستاذ" Rivero jean" اللامركزية الإدارية بأنها " **اعتراف القانون لأشخاص منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في بعض أو كل الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها.**"[2]

كما تعرف على "أنها النظام الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحيه مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"[3]، وتعني أيضا " قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وادارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان"،وتعرف ايضا. :بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين السلطات اللامركزية إقليمية أو مرفقيه (مصلحيه)، مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية."[4]

حيث يضمن النظام اللامركزي **تطبيق مبدأ تقريب الإدارة** من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على مستوى المحلي (الولاية أو البلدية). وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني:

---

[1]-la banque mondiale .**Qu est ce que la dècentralisation** ? w.w.w. ciesin.org2019 تاريخ الاطلاع من 10 ماي

[2]-Jean Riverodroitadministratif .Dalloz ,Paris ,1980,P316.

[1]- محمد صغير بعلي ،**نفس المرجع السابق** ص 59 .

[4]-Rondincllia et al " analysis dècentralisation policies in devloping countries: a political economingFramework"sagelondon .vol.20 .1989 . p20.

1- التخفيف من أعباء السلطة المركزية و إذا كان قد قيل عن اللامركزية أنها تعنى المرونة و الحركة و النشاط و المشاركة في اتخاذ القرار و نجد أن اللامركزية ترتكز على ثلاثة أركان أساسية و هم :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.
- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة .
- خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية .

بمعنى:

–أن تحدد صلاحيات نوعية لصالح الجماعة المحلية بصورة " المصالح المحلية –" أن تكون هذه المصالح المحلية مأخوذة على عاتق السلطات المحلية المستقلة والمنتخبة.

–أن تتمتع إدارة السلطات المحلية المتعلقة بالمصالح المحلية باستقلال مالي وإداري.

كما يتطلب قيام اللامركزية الإدارية أيضا تأسيس البنى التحتية التالية :

–تحديد المجال الجغرافي وتكريسه دستوريا.

–تنظيم الموارد المالية للجماعات الاقليمية.

–إصدار التشريعات والأنظمة المتعلقة بالممثلين المحليين.

–تحديد الأطر الانتخابية من حيث الدوائر وأنماط الاقتراع.

و تتخذ اللامركزية صوريتين:

أ- اللامركزية المرفقية :المصلحيةfunctional Décentralisation:

يعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحددة في منطقة واحدة أو عدة مناطق من الدولة، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة، إن إتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيد عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة.[1]

[1]- مسعود شيهوب ، أسس التنظيم الاداري ، والادارة المحلية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ص 04 .

ب- اللامركزية الإقليمية (المحلية)Territorial Décentralisation:

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة وتمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفا لمفهوم الإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية تسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية[1].

كما تقوم اللامركزية الإقليمية على وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات المحلية تتميز بتمتعها بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة أو مختارة من قبل سكانها كالمجالس البلدية[2].

وقد تعددت التعريفات التي تناولت مصطلح اللامركزية الإقليمية ومنها:

-هي قيام أشخاص معنوية عامة جديدة بجانب الدولة تتولى إدارة الشؤون المحلية ، فالشخص المعنوي الإقليمي هو عبارة عن شخص معنوي علم ذو اختصاص عام ضمن دائرة إقليمية معينة ،فيقتصر اختصاصه الاقليمي على رقعة جغرافية معينة .

-ويعرفه الأستاذ waline اللامركزية الإقليمية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة محلية من المعنيين.

-أما الأستاذ Bebbasch اللامركزية الإقليمية عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة اصدار قرارت إدارية في بعض المجالات [3].

-وبالتالي هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي ، ترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية)في نطاق حيز جغرافي معين

[1]-أمل فرحان ، أيمن عودة المعاني ،ادارة المؤسسات العامة ،الجامعة الاردنية ، عمان ، 2000 ، ص 18 .

[2]- نائل العواملة ، ادارة التنمية وتطبيقاتها ، ياسين للخدمات الطلابية ، عمان ،2000 ، ص 18 .

[3]-علي خطار شطناوي ، الادارة المحلية ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، 2002 .ص 96 .

،كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)،والا كانتقرارتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي ،مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها[1].

أركان اللامركزية الإقليمية:

للمركزية الإقليمية ثلاث صور هي:

1. وجود مصالح محلية متميزة :

لقيام نظام الإدارة المحلية يقتضي وجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليمالدولة ،تهم أبناء الاقليم أكثر من اهتمام باقي مواطنين الدولة ،مما يتطلب منهم أن يتولوا هم بأنفسهم إدارة شؤونهم وتنشأ هده المصالح المحلية المتميزة نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليما جغرافيا معين يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم ،والى الاعتراف من الدولة بأن لهذه المصالح طابعا محليا يستحسن ترك إدارته لوحدات محلية مستقلة من أبناء الإقليم .

و يلزم ، لكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية ، توافر شرطين:

-أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وأمال وطموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي.
-ألا تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة أي مصلحة المجتمع الوطني[2].
وعليه يمكن القول ان مفهوم اللامركزية عندنا مفهوم "سيادي" يتغلب فيه الجانب "المقاطع اتي" الذي يكرس امتداد الدولة في اتجاه القاعدة على الجانب الاقليمي الدي يعتمد على المجالس المنتخبة المحلية.

ت-المقاطعة الإدارية بين المركزية و اللامركزية:

تعترف المركزية الإدارية على نظيرتها اللامركزية الإدارية في نقاط عدة تأتي في مقدمتها اكتسابها للشخصية المعنوية او القانونية وطريقة اختيار اعوان المؤسسة الادارية وتشكيلها وكدلك طريقة حصولها على الاختصاصات[3].

[1]- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، عنابة ، دار العلوم للنشر ، والتوزيع ، 2004 ، ص 79.
[2]- صفوان المبيضين ، المركزية و اللامركزية في تنظيم الادارة المحلية ، عمان ، دار اليازوي العلمية للنشر والتوزيع ص38 .
[3]- فريجات اسماعيل ، مركز المقاطعة الادارية في التنظيم الاداري الجزائري ، دفاتر السياسة والقانون ، العدد 18 ، جانفي 2018، ص 240 .

أ-الشخصية المعنوية التي تتم باعتراف القانون بإيجاد جسم اداري مستقل عن الدولة في التسيير الحر والتسيير في اطار الدولة الواحدة وللشخصية القانونية اهمية ومكانة في تنظيم اعمال السلطة والهيئات الادارية لتسير اعمال موظفيها وتضمن استمرار وبقاء الشخص المعنوي حتى بزوال ممثليه.

وفائدة قانونية كوسيلة ناجعة في تفتيت مظاهر السلطة الإدارية واختصاصاتها وتقسيم الأجهزة و الأشخاص الإدارية المشكلة في النظام الإداري للدولة وبالنظر للمقاطعة الإدارية فهي مؤسسة إدارية ليست مشخصة لعدم تواجد ما بين الأشخاص المجددة في المادة (49) المعدلة من القانون المدني حيث نصت المادة المعدلة على ان الاشخاص الاعتبارية هي : البلدية والولاية الدولة[1].

ب- الفلسفة التي بنيت عليها كل من نظام المركزية و اللامركزية بما يعني وجدت اللامركزية الإدارية لتحقيق مبادئ وأهداف إدارية تتمثل في حسن تأديته الختمة محليا. والأمر في المقاطعة الإدارية يترجى من تحقيق مكاسب إدارية بترقية وتجويد الخدمة العمومية ، ومن حيث أنها لا توفر المجال للمشاركة الشعبية من خلال تنظيمها الدي يضم الوالي المنتدب ومجلس المقاطعة الإدارية ، فهي بدلك ليست من نظام الجماعات الإقليمية النظام المدعم والمستجيب للممارسة الديموقراطية في شيء وهو نوع من التنظيم الفني داخل النظام المركزي[4] .

ت- طريقة تحديد وتعيين أعوان الإدارة المركزية واللامركزية: حيث يتم تعيين موظفي وأعوان المركز وهو جزء من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء والخضوع للجهات المركزية والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد (12)بينما يتم انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالاقتراع العام السري المباشر مما يفضي إلى المساهمة في تسيير الجماعات الإقليمية بممثلين محليين كضامن لاستقلالها، وقد تم النص على ذلك في الدستور وقانون الجماعات الإقليمية، وهو معيار فارق بينهما[2].

ح -نقل أو تفويض الاختصاصات:

يتمثل التنظيم الإداري في الدولة على توزيع وتفتيت الوظيفة الخدمية الإدارية، بين مؤسسات القانون الإداري سواء المركزية منها أو المحلية، هذه الاختصاصات تحمى بالقانون فتتدخل الجماعات الإقليمية في كل شان ذو طابع محلي (،13)بينما يتم تفويض الصلاحيات داخل هيئات المركز كما في الوزارات لفائدة المصالح الخارجية، فمعيار تفويض الصلاحيات أو التنازل عنها مهم لمعرفة طبيعة أي مؤسسة إدارية من حيث كونها تتبع للمركز أو مستقلة

[1]- المادة 49 من القانون المدني المعدلة .

[2]- علي زغدود ، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، ط 2 ، 1984 ، ص 184.

عنه وظيفيا، وبالعودة إلى المقاطعة الإدارية فهي تحوز على اختصاصات تمارس من طرف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية

تأسيس على ما تقدم وبتفعيل المعايير المعتمد عليها في تحديد طبيعة المقاطعة الإدارية بالإضافة إلى مرسوم إنشائها تبين جليا أنها إحدى أفرع السلطة المركزية لهيئة عدم تركيز إداري إضافية وهي بذلك جزء من الولاية، بهذا يصح أن نستعير وصفها بالدائرة الكبيرة مما يروج لها رسميا واعلاميا سابقا بالولاية المنتدبة[1].

المقاطعة الادارية هي هيئة عدم تركيز:

مما تقدم من خلال الفوارق الجلية بين نظامي المركزية و اللامركزية وبإسقاط دلك على المقاطعة الادارية نجد :

أ –خلوها من المجلس المنتخب :

بقراءة المادة الثانية من المرسوم رقم 15/140 التي تنص على :"تحدث داخل الولايات مقطعات ادارية يسيرها ولاة منتدبون "[2] وكدلك المادة 10 منه بنصها: «تنشا لدى الوالي المنتدب هيئة تنفذية تدعى مجلس المقاطعة الادارية، تتشكل من المدريين المنتدبين التابعين للمقاطعة الادارية ،وبالتالي خلوها من المجلس المنتخب الي يعد اطار لممارسة الديمقراطية والتشاركية والمساهمة التنفدية في تسير الشان المحلي"[3].

ب–خضوع اطارتها ومسيرها للتعين :

تسير من قبل هيئتين تنفديتين هما "الوالي المنتدب" المعين بموجب مرسوم رئاسي وكدا مجلس المقاطعة المتكون من المدريين المنتدبين المعنيين بموجب مراسيم رئاسية[4].

ج–التبعية المطلقة والخضوع للسلطة الرئاسية:

كدلك بقراءة للمادة 03 "ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة الوالي ".....والمادة 05 بنصها على ان يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي ...." والمادة 07 "يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي...".

وكدلك المادة 13 التي تنص "يرسل الوالي المنتدب للوالي تقريرا شهريا على مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الادارية .....".

---

[1] عمار بوضياف ، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ط1 ، 2010 ، ص 26 .

[2] – المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 / 140

[3] – المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 / 140

[4] – المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 / 140

إذا يعمل الوالي المنتدب تحت السلطة المباشرة الولي الدي يعتبر هيئة عدم التركيز في الولاية .اين تظهر التبعية والخضوع للسلطة الرئاسية المفروضة عليه.

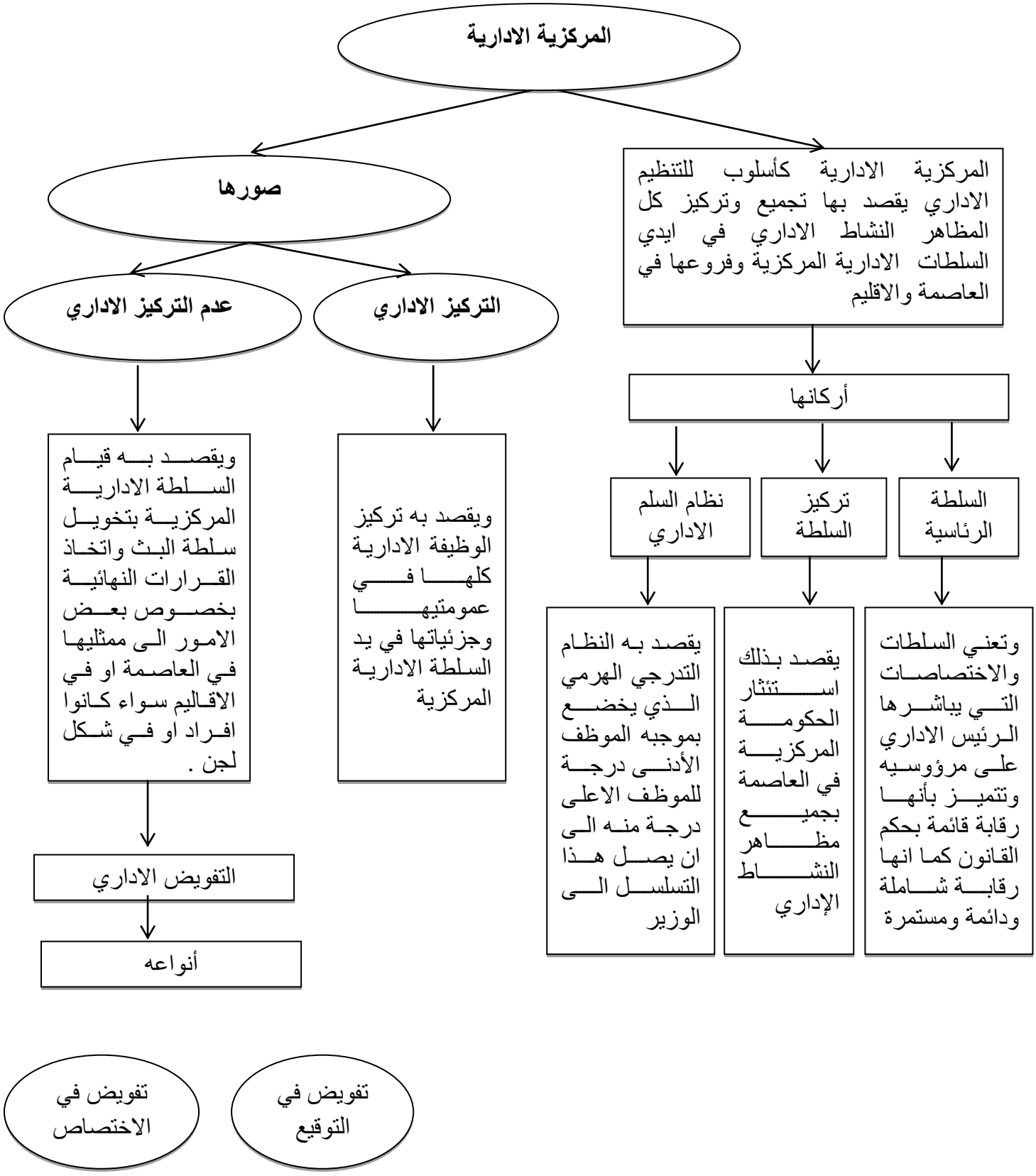
د–التفويض هو السند الحقيقي في اداء المهام :

يؤدي الوالي المنتدب في هده الحالة مهامه ودلك بالتوقيع على كل القرارات والمقررات ذات الصلة بهامه عن طريق التفويض بالإمضاء الدي يتلقاه من طرف الوالي تأسيسا على ما تقدم و يتضح من مكانة وطبيعة المقاطعة الادارية في اطار المركزية في صورة عدم التركيز الاداري [1].

وهي بدلك جاءت تعزيزا للمركزية كما ان نظامها القانوني لم يضفي عليها مقومات الشخصية المعنوية ،حيث انها هيئة تابعة تبعيةو مطلقة للولاية الام لا تتمتع بالاستقلال المالي والاداري ،فهي مجرد قسم او مقطع من الولاية مثلها مثل الدائرة.

[2]– المادة 11 و 12 من **نفس المرسوم الرئاسي** .

مخطط يوضح الفرق بين المركزية واللامركزية



اللامركزية الادارية

يقصد باللامركزية الادارية توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة بين هيئات محلية او مرفقية مستقلة وتخضع في مباشرة وضيفتها لإشراف ورقابة الحكومة المركزية.

عدم التركيز الاداري

كلا النظامين يؤدي الى توزيع السلطات الادارية وعدم تركيزها وعدم التركيز الاداري هو شكل من اشكال المركزية الادارية ويخضع للسلطة الادارية واسقلالهم عارض يجوز للسلطة المركزية استقلال اصيل مشهد من القانون واحد مقوماته لاتملك السلكة المركوزكية سوى حق الوصاية.

مقومتها

1- وجود هيئات منتخبة تتولى الاشراف على هده المصالح مستقلة في عملها عن الدولة رغم وجود مصالح محلية متميزة يتعين ترك مباشرتها للسكان المعنيين بها لانهم الاقدرعلىتلبيتها .
2- خضوعها لاشرافها
3- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة

المبحث الثاني: معايير انشاء المقاطعات الادارية والهدف منها.

تجب الاشارة في البداية الى المرسوم الرئاسي رقم 140/15 الدي يتضمن احداث المقاطعات الادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها ولم يشير هذا المرسوم الى تعريف المقاطعة الادارية ،واكتشف المشرع بتحديد هيئات المقاطعة الادارية .

المطلب الاول :معايير اللجوء الى نظام المقاطعة الادارية.

الحكمة من استحداث المشرع الجزائري للمقاطعات الادارية هو تحقيق مصالح المواطنين وتلبية حاجاتهم وتمكينهم من قضاء حوائجهم بكل سهولة وتحقيق لهدا الغرض كان لازما على الدولة ان تعتمد على عناصر واسس من اجل التقسيم الاداري وهو ما جاء في الاعمال التمهيدية لمناقشات لسنة 2010[1]. والتي حددت المعايير التي تستخدمها الدولة في التقسيم الاداري الجديد والمجسد سنة 2015 والدي تضمن استحداث 10مقاطعات ادارية عير 8 ولايات من الجنوب وهي :ادرار بسكرة بشار تامنغست ورقلة اليزي الوادي غرداية وبعد استعراض قائمة الولايات المعنية بالتقسيم الادري الجديد ومن الجدول الموجود اعلاه .

وعليهلا يبدو ان هناك معايير محددة وواضحة تم اعتمادها في التقسيم الاداري في المرحلة الاولى في منطقة الجنوب، ومع ذلك يمكن ان نستكشف بعض المعايير المقترحة وعلى سبيل المثال تلك المعايير التي ذكرها الوزير المنتدب للجماعات الإقليمية المحلية في اجابته على السؤال الشفوي من طرف احد نواب المجلس الشعبي الوطني وذلك حول المعايير و المقاييس المعتمدة من طرف الحكومة في التقسيم الاداري والمتضمن على وجه الخصوص ترقية بعض الدوائر الى ولايات منتدبة حيث اجاب الوزير قائلا[2]:

لقد أخدنا بعين الاعتبار المعايير التالية:

معيار الكثافة السكانية ، معيار البعد عن مقر الولاية ، معيار عدد البلديات المنضمة اليها، معيار السيادة .

[1]- الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني ، المنعقدة في : 04 مارس 2010 , ج ر للمناقشات رقم 147 .

[2]-الازهر لعبيدي ، استحداث مقاطعات ادارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير مناسب ، جامعة الوادي , ص 70 .

الفرع الاول: معيار الكثافة السكانية

يعتبر معيار الكثافة السكانية من اهم المعايير المعتمدة لاستحداث المقاطعات الادارية وذلك من قبل المشرع الجزائري الا ان هذا المعيار لم يتم الاعتماد عليه بصورة اساسية في المقاطعات التي تم تنصيبها والتي تتوافر على كثافة سكانية قليلة مقارنة مع ولايات الهضاب العليا التي تتوافر على كثافة سكانية عالية[1].

غير ان هذا لا يعني ان المشرع بدوره قد استبعد هذا المعيار نهائيا ودلك عند انشاء المقاطعات الادارية الجنوبية فمثلا هناك مقاطعة اولاد جلال يقدر عدد سكانها ب 180الف نسمة وهي نسبة عالية بالمقارنة مع مركز الولاية حيث نجدها تصل الى 25% بالمائة من سكان الولاية الاصلية .

اما فيما يخص مدن الشمال فنجد مثلا ولاية سطيف او وهران التي تضم وحدها اكثر من مليون نسمة في حين ان المعدل يتراوح ما بين 350 الى 600الف ساكن[2] .

كما ذكرنا ان هذا المعيار لا يعني كثيرا ولايات الجنوب والتي في الاغلب يكون عدد سكانها قليل جدا ، ولكن تبدو نية المشرع هنا هو انه مستقبلا سيتم الاعتماد على هذا المعيار ، وذلك بإنشاء مقاطعات ادارية في ولايات الشمال والهضاب العليا وقد تمت المصادقة على المرسوم 18-303 وهذا ما أكده وزير الداخلية والجماعات المحلية ان اعداد التقسيم الاداري الجديد على مستوى الهضاب العليا يوجد في المرحلة الاخيرة قبل تجسيده ميدانيا الا ان الاحداث الاخيرة التي شهدتها البلاد ادى الى تأخير وتطبيق هذا التقسيم الاداري[3].

الفرع الثاني: معيار عدد البلديات

يعتبر هذا المعيار مهم جدا خاصية في ولايات الشمال والتي تشهد وجود عدد هائل من السكان ما يترتب عليه وجود عدد كبير من البلديات ، وبالتالي يصعب التحكم والتسيير من طرف والي واحد ، ولذلك فان استحداث

---

[1]-حاحة عبد العالي ، امال يعيش تمام « الطبيعة القانونية للمقاطعة الادارية في الجزائر » الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في االدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي .01 ، 02 ديسمبر 2015.

[2]الازهر لعبيدي **نفس المرجع السابق** ص **74** .

[3] – موسى .ب « تصريح وزير الذاخلية والجماعات المحلية بترقية الولايات المنتدبة في الهضاب العليا والجنوب » . النهار اون لاين في : 07 / 01 / 2019 تاريخ الاطلاع 30 /04 /2019 على الساعة 20:38 على الرابط **الالكتروني** :
ennahar online .com https/w.w.w.

المقاطعات الادارية في الولايات التي تعرف عدد كبير من البلديات امر مناسب جدا ، فهذا يخفف العبء على الولاية الأصلية[1].

.حيث تتكفل عدد من الولايات بما يتراوح من 50 و 60 بلدية في حين ان العدد المقبول هو 25 بلدية لضمان شروط التكفل الحسن[2].

فولايات الشمال كما ذكرنا تعرف كم كبير من البلديات بالمقارنة مع الجنوب ، فيوجد اكثر من 14 ولاية تضم اكثر من 52 بلدية لتصل الى حد 6 بلدية ، فمثلا ولاية الجزائر تحتوي على 57 بلدية وولاية المدية لها 64 بلدية ، وولاية سطيف تضم 60بلدية وولاية[3].مما يعتبر كم معتبر وهائل من البلديات التي تضمنتها كل ولاية مما يصعب فيهاد الحالة ادارتها وتسيرها من قبل والي واحد .

والملاحظ ان المشرع الجزائري عند استحداثه لهذه المقاطعات الادارية لم يراع هذا المعيار بحكم ولايات الجنوب التي لاتعاني من تضخم البلديات على خلاف ولايات الشمال والغرب الجزائري.

الفرع الثالث: معيار البعد والمسافة عن مقر الولاية

حيث لايعمل بعد مقر الولاية على تشجيع واعمال مبدا تقريب الادارة من المواطن وهذه الوضعية تنطبق على كثير من الدوائر الواقعة في الجنوب مثل عين صالح وتميمون وقد اعطينا هدا المعيار صفة السيادة واقترحنا العمل به لإدماج مقرات بعض الدوائر الحدودية هي هذا التقسيم الاداري[4] .

وهو ما يصعب على المواطن الانتقال الى مساحة بعيدة عن مقر سكنه من اجل قضاء حوائجه وهو امر صعب عليه فقد يؤدي الى تأخيرمصالحه ، وبالتالي فقد تم ترقية بعد الدوائر فقد تم ترقية دائرة برج باجي مختار الى مقاطعة ادارية سيساهم في تقريب الادارة من المواطن وبالتالي تسهل على المواطن استخراج وثائقه التي يحتاجها بكل سهولة لأنهلا يعقل ان ينتقل المواطن مساحة 800 كلم الى عاصمة ولاية ادرار لقضاء معاملة ادارية[5]. وبالتالي ستساهم المقاطعة الادارية في تحقيق التنمية المحلية وبالتالي تقرب الادارة من المواطن ويستطيع قضاء معاملات ادارية في وقت

[1]– حاحة عبد العالي ، امال يعيش تمام , الطبيعة القانونية للمقاطعة الادارية ، **مرجع سابق** ص 38 .

[2]–الازهر العبيدي , **مرجع سابق** ص 74

[3]––عمار بوضياف ، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ص 192 .

[4]–الازهر العبيدي نفس المرجع .

[5]– عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية الجزائري ، دار الجسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 ص 154 .

قصير حتى انه يختصر عليه نفقات ومصاريف التنقل وهذا ينعكس ايجابيا على التنمية المحلية وكذا مكافحة التفاوت الجهوي ودعم العديد من المنشآت الاساسية واتباع سياسة افضل من اجل تسير مختلف المرافق المحلية .

اما المدن الكبرى فقد اقترح تزويدها بهياكل ادارية مشابهة لتلك الهياكل المعمول بها في الجزائر العاصمة وذلك بتعين ولاة منتدبين لكل دائرة في هده الولايات وفي كل الأحوال فان التقسيم الاداري الجديد لا يمكن ان يتدنى الى نوع من تحسين الواجهات وانما ينبغي ان يشكل عملا اساسيا وهيكليا والدي يجب ان ينجز بناؤه دون اسراع بحيث يتطلب مشاورة كل القوات الحية بالبلاد[1].

خلاصة :

بالرغم من مساحة الجزائر التي تبلغ 2.381.741.000 كم2 وهي عاشر اكبر دولة في العالم تمتل حوالي 60% من مساحة الاتحاد الأوربي . الا ان الكثيرون يعتقدون ان التطير الاداري للإقليم الجزائري يبقى ضعيفا بالمقارنة مع الدول الاخرى .

وعليه نجد ان عامل المساحة والمسافات والعمق الديمغرافي كلها اصبحت اليوم وفي كل البلدان عناصر تؤثر على طبيعة ومحتوى التنظيم الاقليمي والاداري في البلاد والدول .

جدول يوضح المعايير المعتمدة لإنشاء المقاطعات الادارية:

الولاية	المقاطعة الادارية	معيار الكثافة السكانية	معيار عدد البلديات	معيار البعد بالنسبة لمقر الولاية
ادرار	تميون	*		
	برج باجي مختار	*		*
بسكرة	أولاد جلال	*		
بشار	بني عباس	*		
تامنغست	عين صالح	*		
	عين قزام	*		**
ورقلة	توقرت	*		
ايليزي	جانت	*		*
الوادي	المغير	*		
غرداية	المنيعة	*		

[1]- الازهر **لعبيدي نفس المرجع السابق**

المطلب الثاني : دوافع واهداف التقسيم الاداري الجديد

رغبت الحكومة في اعتمادها على نظام المقاطعة الادارية الي تحقيق جملة من الاهداف وقد لخصها رئيس الجمهورية السابق في خطابه بان الهدف من التقسيم الاداري الجديد هو التحكم الافضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مراكز القرار والقضاء الاقليمي المعني من اجل تحقيق سير جواري افضل وهو ماكداه وزير الداخلية والجماعات المحلية واعاد التذكير به والبناء عليه في اعداد المشروع في اللجنة المشكلة بوازرة الداخلية والمشتركة مع خبراء رئاسة الجمهورية بحيث تعتبر هذه الاهداف سببا لإنشاء هذا التنظيم الاداري الفني داخل نفس النظام اي المركزي وعليه يمكن تفريع هده الاهداف الى مجموعة نقاط تأتي في مقدمتها تقريب الادارة من المواطن كهدف سياسي وتحسين الخدمة العمومية وتجويدها كهدف اداري وتنمية المناطق باستغلال لمقدرتها[1].

فمن خلال المرسوم الرئاسي رقم 140/15،والدي تضمن استحداث 10مقاطعات جديدة منبثقة من ثمانية ولايات وذلك عن طريق ترقية بعض الدوائر الى مقاطعات ادارية[2] بحيث يأتي هذا التقسيم الإقليمي ضمن برنامج الخماسي (2015-2019) وهو المرحلة الاولى التي دكرها وزير الداخلية والجماعات المحلية حيث انها ضمن خطة انشاء مقاطعات ادارية وهذا عبر كامل التراب الوطني خصوصا على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال. حيث جاء قرار التقسيم الاداري ليعبر عن ارادة الدولة في التحضير لتقسيم اداري جديد بعد اكثر من ثلاثين سنة عن اخر تقسيم اداري الدي كان مجحفا في حق بعض المناطق وبعض الدوائر الكبرى التي فضلت عليها دوائر اقل اهمية لتضبح مقرات لولايات جديدة .

ومن هنا جاءت فكرة انشاء المقاطعات الادارية المعروفة اليوم باسم الولايات المنتدبة التي يمكن اعتبارها مقاطعات مؤقتة مادام الهدف من انشاءها هو تحضيرها للترقية الى ولايات قائمة بذاتها ودلك بعد مدة من الزمن ليست بالطويلة .

[1]- اسماعيل فريجات ، مركز المقاطعة الادارية في التنظيم الاداري ، دفاتر السايسة والقانون ، العدد 18 ، جانفي 2018 ، ص 240 .

[2]-المرسوم الرئاسي رقم : 15 / 140 المؤرخ في 27 ماي 2015 ، المتضمن استحداث مقاطعات ادارية ذاخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج ر ، عدد 29 لسنة 2015 .

فنجد ان المشرع عمل على جعل المقاطعة الادارية نوع من تقسيم الرقعة الترابية للدولة الى اجزاء لتسهيل مهمة الدولة المركزية في نشر سلطتها ودلك عبر كامل التراب الوطني من خلال ممثليها المعنيين على راس المقاطعات الادارية[1].

وعليه نتساءل ماهي اهم الدوافع التي دفعت بالمشرع لإنشاء المقاطعات الادارية وعليه سنتطرق الى اهم ما تضمنته:

1-تقريب الادارة من المواطن كهدف سياسي :

وهو اهم دافع من وراء انشاء المقاطعات الادارية لان دلك سيسمح للمواطنين بتلبية حاجاتهم الادارية دون حاجة للتنقل الى عاصمة الولاية بل يفترض ان اغلب الملفات الادارية يتم معالجتها على مستوى المقاطعة الادارية الجديدة ومن ثم يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الادارية التي يحتاجها لقضاء حاجاته اليومية[2]. الامر الدي ادى الى تحسين الخدمة العمومية وتجويدها كهدف اداري وتنمية المناطق باستغلال احسن لمقدراتها بالإضافة الى الحد من الظواهر السلبية التي لازمت الادارة العامة نتيجة الاكتظاظ الدي كان يلازمها طيلة الاعوام التي مضت.

2- ضرورة تكثيف سيادة الدولة في المناطق الحدودية:

نظرا لما تواجهه المناطق الحدودية ولاسيما ولايات الجنوب الكبير من توتر وتجاوزات قد تكون خطيرة ناجمة عن ضغوطات ورهانات جغرافية سياسية داخلية وخارجية اصبحت جلية يوم بعد يوم[3] .

3-دعم وتشجيع النمو الاقتصادي والاجتماعي :

وهدا لاسيما في مناطق الجنوب والهضاب العليا ودلك من اجل البحث عن التوازن في مجال التوزيع السكاني ودلك عبر مجمل التراب الوطني[4].

---

[1]- سليم صمودي ، المقاطعات الادارية « رهانات التقسيم الاداري المقبل بالجزائر » دار بن زيد للطباعة والنشر ، بسكرة ، الجزائر،2017. ص 10 .

[2]- عبد العالي حاحة ، امال يعيش تمام **مرجع سابق** ص 36 .

[3]- الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني : المنعقدة في 04 مارس 2010 .

[4]-المرجع نفسه .

4-تخفيف الضغط على بعض الولايات :

وهدا نظرا لان بعض الولايات اصبحت بطيئة في مجال التسيير بفعل العدد الكبير من البلديات التي تشكلها وما يلحق بها من تبعات او التركيز الكبير للنشاطات المختلفة التي تمارس بها وبالتالي فان استحداث المقاطعات الادارية سيخفف الضغط عن هده الولايات ويمكنها تقريب الادارة من المواطن[1].

وقد أكد السيد رئيس الجمهورية السابق على المعايير الثلاثة التي دكرها الوزير المنتدب للجماعات المحلية في خطابه الدي القاه خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية اكد فيه على ان جهود اعادة التنظيم الاقليمي ستتجسد قريبا في تعيين ولاة منتدبين على راس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنيها وعدد بلدياتها ومن حيث طابعها وصعوبة تسيرها ودلك من اجل التحكم الافضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات والملاحظ من خطاب رئيس الجمهورية السابق انه اضاف معيارين اخرين هما معيار طابع المنطقة وكدا معيار صعوبة التسيير اللذان لم يذكرهما الوزير المنتدب للجماعات المحلية ولاشك ان هدين المعيارين لهما من الصعوبة بمكان من حيث تطبيقها من الناحية الموضوعية مقارنة بالمعايير الاخرى .

5-مكافحة البيروقراطية:

وهي من اهم الاشكالات الادارية المفتشية في الادارة الجزائرية حيث اتخذت السلطات العمومية جملة من التدابير من شانها ان تسمح بتسهيل الامور للمواطن ورفع العوائق البيروقراطية من اجل تقليص الشرخ الموجود بين الادارة والمواطن حيث عملت على تحسين الخدمات وتخفيف الإجراءات الادارية بوضع عدة اليات لتطوير الادارة وتكييفها مع التقدم التكنولوجي مما يحد من هده الظاهرة ويعمل ايضا على تحسين الاداء الاداري وتسريع وتيرة انجاز الخدمة باقل وقت وجهد من جهة ومن جهة اخرى باستحداث المنظم لهده المقاطعات وبتفويض المهام للوالي المنتدب مما يؤدي إلى انجاز العمل على المستوى المحلي في اقل وقت بالإضافة الى تحقيق الضغط والعبء على ولايات الام ودلك من جراء الملفات والمعاملات المتراكمة لديها[2].

بعدما تعرضنا الى اهم الدوافع التي ادت الى انشاء واستحداث المقاطعات الادارية سنستخلص اهم الاهداف التي ادت الى التقسيم الاداري الجديد .

[1] أنظر : الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني : المرجع نفسه .

[2] – ماجدة بوخزنة ، مكانة المقاطعات الادارية المستحدثة في التنظيم الاداري الجزائري ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 09 ، العدد 03 ، ديسمبر 2018 ، ص 773 .

الفرع الاول :الاهداف السياسية

في مقدمتها تحقيق المقترب الجغرافي عن طريق ضمان حضور دائم ومستمر للدولة من خلال المرافق العمومية ،لفرض سلطاتها من جهة واستدامة تقديم الخدمة العمومية باطراد ودون توقف ، ومع تطور وتسارع الأحداث وبالنظر إلى الساحة الجغرافية التي تشكل الأقاليم في الجنوب الكبير خاصة ،والتي تشهد انتشار بعض الظواهر كالزواج العرفي وبعض الأمراض الطفيلية ،وتحديات أمنية ودفاعية لاسيما ما وجد منها على الحدود الملتهبة في مالي والنيجر مما يوفر قضاء خصبا للجريمة المنظمة والمجموعات الإرهابية ، الأمر الذي يحتم إيجاد إدارة حوارية قريبة تحوز على سلطات تسمح لها بالتحدي لكل هذه الظواهر المهددة للدولة[1].

تقريب الإدارة يخفف عبئا ثقيلا على المواطن، الذي يتكبد جهدا ووقتا وأموالا لقضاء خدمات لا تكلف شيئا في مناطق أخرى من الوطن، هذا الإجراء من شأنه خلق استقرار لدى المواطنين ويحقق رضا المواطنين وتقبلهم لسياسات الدولة بالإضافة إلى توطنهم وتثبتهم بمناطقهم .

الفرع الثاني:الأهداف الإدارية

هي جوهر هذا الإصلاح ومؤداه الانتقال نحو الحد من البيروقراطية والمساهمة في الحد من الفساد الذي ينخر الإدارة مع إزالة التعقيدات الإدارية وتبسيط الإجراءات والتحقيق من كم وعدد المستندات والوثائق في الملفات ، هذا الشأن تستجيب له المقاطعة الإدارية بتفويض صلاحيات إلى الوالي المنتدب والإدارة الساعدة له مما يؤدي إلى تحقيق العبء عن عواصم الولايات التي تشهد عمليات إدارية مكثفة كما يسمح بمعالجة الملفات الإدارية على المستوى المحلي وفي دلك ربح للوقت والجهد والتكاليف ونتيجته رفع الاداء الاداري وترقية الخدمة العمومية[2].

بالإضافة الى كل هدا فعدد البلديات الكثير في بعض المناطق (ولاية الوادي بها 30 بلدية والمعدل المترجى مستقبلا سيكون 25 بلدية في كل ولايات الجزائر) فهذا العدد الكبير من البلديات يزيد من ضغط على الوالي واجهزته في التنسيق والتشاور والرقابة ايضا مامن شانه تأخروتأجيل معالجة ملفات المواطنين وتعطل مصالحهم[3].

ومن خلال الاهداف الادارية نتوصل الى اهم النقاط:

[1]– زين الدين بومرزوق ، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع ، دار الكتاب العربي ، الجزائر 2014 ، ص 77 .

[2]– المرجع نفسه .

[3]– فريجات اسماعيل ،**مرجع سابق** ص 241 .

1. القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية ، حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لهابدون عوائق أو روتين ، برقابةوالاشراف المستفيدين من تلك الخدمات.
2. تحقيق الكفاءة الإدارية.
3. خلق روح التنافس بين وحدات الجماعات المحلية كإدارة ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض كنتيجة لذلك.
4. تقريب المستهلك من المنتج ، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهمفي تمويله .

الفرع الثالث : الاهداف الاقتصادية

عند انشاء واستحداث اي وحدة ادارية مشخصة او تابعة للدولة ينتظر منها أن تؤدي دورا تنمويا ينعكس على حياة المواطن بتحسين الظروف المعيشية له وبصورة مستديمة، مما لا يمكن معه التغافل عن الدور الاقتصادي الذي يمكن أن تلعبه هذه الوحدة، ومدى قابليتها للحياة وقدرتها على الاستمرار في ذلك، يتحتمعندها توفير موارد بشرية كفؤة وكافية وأخرى مادية ومالية كبيرة للاستجابة لهذه الحاجيات المتعددة والتحديات الكبيرة التي تطبع مناطق عدة في الجنوب لا سيما المناطق المتاخمة للحدود، وعليه فوفرة الموارد يؤثر إيجابا وسلبا على التنمية المحلية داخل المقاطعات الإدارية، والاهم طريقة إيجادها والحصول عليها، فالمناطق الريفية والمعزولة هي في حاجةإلى إنشاء مرافق عدة كبناء مدارس، مصحات، شق الطرق وبناء الجسور، وإيجاد سكنات لائقة وتوفير مياه شرب صالحة والقدرة على تسيير نفاياتها بشكل آمن ومستديم، وفي نفس الإطار يستوجب تحقيق الأمن والقضاء على السكنالهش فيها، حماية البيئة، ودور الإدارة أيضا في مكافحة التهريب والتحكم في تدفق الأفراد والسلع، كل هذا يحت مجهودا مضنية منها ويقظة دائمة، يقتضي معه توفير موارد ضخمة، لا تتأتى بسهولة إلا بالدور المحلي إلى جانب الدولة ويكون دور المقاطعة الادارية حينها جوهريا، بالتنشيط والتحفيز الاقتصادي على مستواها، عن طريق العمل علىتنشيطالبلديات التابعة لها ومساعدتها في جذب المستثمرين المحليين والأجانب والاستغلال الأفضل للموارد الطبيعية والبشرية التي يحتويها الاقليم[1].

ومن خلال الاهداف الاقتصادية التي تطرقنا اليها نستنج اهم النقاط:

[1]- أنظر : فريجات اسماعيل المرجع نفسه ص 241 ، 242 .

1. توفير التمويل المحلي ليساهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية ويدعم الدولة ويخفف العبء على الخزينة المركزية.
2. إتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت والتكلفة والإنفاق ويحسن انجاز العمل.
3. تشجيع الموطنيين المحليين على المساهمة مع السلطات المحلية في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير.
4. الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها.

ويمكن تلخيص الدواعي والمعايير المعتمدة في تقسيم المقاطعات الإدارية الجنوبية، في هذا الجدول:

جدول (03): يبين احصائيات خاصة بالمقاطعات الادارية الجنوبية ومعايير تقسيمه.

الولاية	المقاطعة الإدارية	عدد سكان المقاطعة (ألف نسمة)	البعد عن عاصمة الولاية (كلم)	عدد بلديات الولاية	عدد بلديات المقاطعة	حدودية / غير حدودية	المعيار المعتمد			
							البعد الجغرافي	الكثافة السكانية	عدد البلديات	السيادة
أدرار	تيميمون	125	210	28	10	ليست حدودية	×	×	×	
	برج باجي مختار	22	800	28	02	حدودية	×		×	×
بسكرة	أولاد جلال	180	100	33	06	ليست حدودية	×	×	×	
بشار	بني عباس	124	250	21	10	ليست حدودية	×	×		
تامنغست	إن صالح	52	700	10	03	ليست حدودية	×			
	إن قزام	12	400	10	02	حدودية	×			×
ورقلة	تقرت	250	160	21	11	ليست حدودية	×	×		
إليزي	جانت	18	400	06	02	حدودية	×			×
الوادي	المغير	170	185	30	08	ليست حدودية	×	×	×	
غرداية	المنيعة	65	270	13	04	ليست حدودية	×			

خلاصة الفصل الاول :

نستنتج من خلال ما تم تقديمه في هذا الفصل أهم النقاط المنطوية على نظام المقاطعات الإدارية بداية بإبراز الأساس القانوني له وتحديد طبيعتها القانونية، مرور ا بالمعايير المعتمدة والمبررات لاستحداثها ثم الوقوف عند التنظيم الهيكلي لها، عن طريق استعراض كل الجوانب التنظيمية التي منحها إياه نظامها القانوني المستمد من المرسوم الرئاسي رقم140/15المنشئ لها، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 141/15المنظم لها، والأشكالات التي احدثها هذا النظام كما يمكن القول أن المشرع الجزائري تسرع نوعا ما في استحداث المقاطعات الإدارية خاصة في هذه الفترة، وهذا نظرا للظروف المالية التي تمر بها الدولة، فاستحداث مقاطعات إدارية يترتب عنه استحداث مناصب عمل وهذا يحتاج إلى إمكانيات مالية كبيرة،ولكن حسن نية المشرع كانت تقريب الإدارة من المواطن، وفي كل الأحوال لا يمكن الحكم بأن المقاطعات الإدارية ناجحة أم لا إلا معا لتجربة.

وعليه من خلال دراسة موضوع المقاطعات الإدارية تم التوصل إلى النتائج التالية:

-إن حكمة المشرع في استحداث المقاطعات الإدارية هو تخفيف العبء على الولاية وتقريب الادارة من المواطن، وبالتالي تدعيم الخدمة العمومية من أجل تحقيق التنمية المحلية في مختلفالمجالات .

-إن المرسومين الرئاسي ،140/15والتنفيذي 141/15 لم يستحدثا ولايات أو جماعة إقليمية، وانما مقاطعات إدارية، وبالتالي لا يمكن الخلط بين المرسومين ومحتوى المادة 16من الدستور.

-منح المشرع للوالي المنتدب مجموعة من الصلاحيات الواسعة، وأجهزة إدارية مساعدة له، إلا انه عند ممارسة هذه الصلاحيات يخضع لسلطة لوالي الولاية، وهذا راجع لعدم استقلالية المقاطعة الإدارية عن الولاية باعتبارها مجرد تنظيم إداري فقط، وبالتالي يمكن اعتبارها صورة عدم تركيز إداري..

الفصل الثاني

مقاربة التطبيقية لنظام المقاطعات الادارية المنتدبة في الجزائر

الفصل الثاني :مقاربة التطبيقية لنظام المقاطعات الادارية المنتدية في الجزائر

بعدما تطرقنا في الفصل الاول الى الجانب النظري اين تم ضبط المصطلحات وتحديد المفاهيم العامة لمداخل الدراسة وبدا جليا بالاطار الدستوري والقانوني الدي ينظم الجماعات المحلية والمقاطعات الادارية مع توضيح الاطار المؤسساتي والتشريعي الدي يضبط هده المقاطعات وترتكز دراستنا في هدا الفصل على النقاط التالية :

المبحث الاول: هيكلة نظام المقاطعات الادارية وهيئاتها في الجزائر

المطلب الاول: الوالي المنتدب ومهامه

المطلب الثاني: مجلس المقاطعة الادارية وتسيره

المبحث الثاني : الاثار المترتبة على نظام المقاطعات الادارية المنتدبة

المطلب الاول: المقاطعات الادارية ودورها في تحقيق التنمية المحلية

المطلب الثاني: المعوقات العملية والوظيفة التي تواجه نظام المقاطعات الادارية

المبحث الاول: هياكل واختصاصات المقاطعات الادارية المنتدبة

الى جانب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 نظم المرسوم التنفيذي رقم 15 /141 المقاطعة الادارية من خلال هيكلتها المتكونة من رئيس هذا التنظيم والمتمثل في الوالي المنتدب ومجلس تنقيدي الى جانب اجهزة مساعدة للوالي في تأديةمهامه .فيعين الوالي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي باعتباره ممثل للدولة .وبالتالي هو امتداد للمركز على مستوى اقليم الولاية . فهو يقوم بتنفيذ القرارات والتعليمات التي يتلقاها وذلك تحت سلطة والي الولاية فحسب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15 /140 نجدها تنص على :

"يعين الولي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي لأنه من الوظائف العليا في الدولة وله عدة صلاحيات "[1].

وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب تبيان مهام الوالي المنتدب.

المطلبالاول : الوالي المنتدب ومهامه

لم تظهر تسمية الوالي المنتدب« Délégué Wali»لأول مرة في الدائرة الادارية في محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 بل يعود ذلك لسنة 1992 حيث اطلق على المكلف بهمة الامن والنظام العام في المدن الكبرى للجزائر تسمية الوالي المنتدب للنظام العام والامن[2].

وقد اقرت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15إلى أن وظيفة الوالي المنتدب تصنف ضمن الوظائف العليا في الدولة، يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي ،وهو بذلك يخضع للمرسوم التنفيذي رقم226/90 : الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم[3].

حيث يعتبر الهيئة التنفيذية للولاية المنتدبة وقد نص المرسوم الرئاسي 240/99 المتعلق بالتعين في الوظائف المدنية والعسكرية العليا . على هده الوظيفة على اساس انها من الوظائف السامية حيث كان آنذاك في الجزائر العاصمة اضافة للوالي . وهم ولاة منتدبون لمساعدته وذلك نظرا الى حجم هذه الولاية فيتم تعين الوالي المنتدب من طرف

[1]–المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 / 140 .

[2]– علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006 ، ص 22 .

[3]– المرسوم التنفيذيرقم :: 90 – 226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون الوظائف العليا في الدولة واوجباتهم ، ج ر ، العدد 31 ، بتاريخ 28 جويلية 1990.

رئيس الجمهورية وذلك بموجب مرسوم رئاسي وفي غالب الاحيان يعين من بين الامناء العامون و رؤساء الدوائر كما يمكن لرئيس الجمهورية ان يعينه خارج هذه الوظائف وهذا ما جاء في المرسوم الرئاسي 99/240[1].

وعليه صدر في العدد الأخير من الجريدة الرسمية المرسوم الرئاسي المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها وكذا مهام الوالي المنتدب.

ويهدف المرسوم رقم 18-337 ،المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 إلى "إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها وكذا مهام الوالي المنتدب"، مبرزا أنه "في حالة امتداد المقاطعة الإدارية إلى أجزاء إقليمية لعدة بلديات، يحدد مجال عمل وتنسيق المقاطعة الإدارية عند الحاجة عن طريق التنظيم"[2].

وينص المرسوم على أن الوالي المنتدب يمارس مهامه "تحت سلطة والي الولاية" ويقوم "بتنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها" كما "يبادر بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ومتابعتها وقيادتها".

ويؤكد المرسوم، أنه من بين مهام الوالي المنتدب "السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومجلس المقاطعة الإدارية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، إلى جانب السهر على مساهمة مصالح الأمن الموجودة بالمقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على "حفظ النظام العام والأمن العمومي.

من جهة أخرى يكلف الوالي المنتدب بمهام اقتصادية واجتماعية على غرار "الاستثمار العمومي والأملاك العمومية المرافق العمومية والحالة المدنية والأنشطة المنظمة، الفلاحة والتنمية الريفية، الموارد المائية والبيئة، الأشغال العمومية والنقل السكن والعمران، التربية والتكوين، النشاط الاجتماعي والصحة العمومية والشباب والرياضة، السياحة والصناعة التقليدية، التشغيل، التجارة الصناعة والاستثمار إلى جانب الطاقة والأمن الصناعي.

[1]- المرسوم الرئاسي رقم : 99 /240 الصادر في : 17 أكتوبر 1990، المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية ، ج ر ، رقم 76 ، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

[2] - المرسوم الرئاسي رقم : 18 -303 الدي يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140 المتضمن احداث مقاطعات ادارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها وكذا مهام الوالي المنتدب.

كما يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات والمقررات ذات الصلة بمهامه، كما يتلقى في حدود اختصاصه تفويضا بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة آمر بالصرف طبقا لأحكام المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 ، كما يمكن للمديرين المنتدبين تلقي تفويضا بالإمضاء من والي الولاية وفق نفس الشروط و الكيفيات حسب المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.يرسل الوالي المنتدب لوالي الولاية تقريرا شهريا عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات الأنشطة وفقا لنص المادة 13 منه[1].

الفرع الاول : المهام الوظيفية للوالي المنتدب .

وعليه سنحاول من خلال هذا الفرع التعرف على المهام التي اسندت الى الوالي المنتدب .

بموجب أحكام مواد المرسوم الرئاسي، 140/15اسندت له مجموعة من المهام باعتباره ممثلا للدولة وأخرى باعتباره ممثلا للمقاطعة الإدارية، يؤديها تحت السلطة المباشرة للوالي.

أ- مهام الوالي باعتباره ممثلا للمقاطعة (المواد 04-07):

1-الاشراف والمتابعة :

- مبادرة وقيادة ومتابعة أعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة.
- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية ومراقبة أنشطتها ومتابعتها.
- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير.
- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية.
- ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبانية.
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية.
- المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي.

[1]- المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 / 140 .

–المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية.

–ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.[1]

ب– مهام الوالي باعتباره ممثلا للدولة

1– التنسيق والرقابة :

طبقا للمادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15 /140 يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه يمارس الرقابة على أعمال المرؤوسين بإقرار عمل المرؤوس أو تعديله أو إلغائه. ينسق الأمين العام للمقاطعة وينشط عمل هياكل المقاطعة تحت سلطة الوالي حيث يحرص على العمل الاداري ويضمن استمراره وينسق وينشط ويتابع مصالح واجهزة الدولة وكدا ينسق ويتابع انشطة المديرين المنتدبين وينشط ويتابع عملية تنفيد برامج التجهيزات العمومية ..... الخ وكدا الرقابة على انشطة البلديات التابعة للمقاطعة الادارية تحت سلطة الوالي.[2]

2– تنفيد القوانين والتنظيمات :

يتولى الوالي المنتدب طبقا للمادة 05 من نفس المرسوم سالف الدكر السهر على تنفيد القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكدا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الادارية ودلك تحت سلطة والي الولاية . فهو بدوره يسهر على تنفيد كل القوانين والتنظيمات واللوائح الصادرة عن السلطات الادارية المركزية .[3]

3– حفظ النظام العام والامن العام في المقاطعة :

حيث يقوم الوالي المنتدب بمهام الضبط الاداري ودلك تحت سلطة الوالي حيث يسهر الوالي المنتدب على حماية النظام العام والمتمثل في الامن العمومي كما يتولى الوالي المنتدب طبقا للمادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 15/ 140 السهر على حماية النظام العام والامن العمومين ودلك بمساهمة امن المقاطعة الادارية وتحت سلطة والي

[1]–المادة 04 –07 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140 .

[2]–المادة 03 من نفس المرسوم الرئاسي .

[3]–المادة 05 من نفس المرسوم الرئاسي .

الولاية .ويقترح على والي الولاية اي اجراء يراه مناسب من اجل الحفاظ على النظام العام وحماية الاشخاص وممتلكاتهم[1].

وعليه نجد ان الوالي المنتدب يتمتع بسلطة الضبط الاداري ويتجلى دلك في المحافظة على النظام العام والامن والسكينة العمومية .

كما تعد الصحة العمومية من عناصر النظام العام وتتجسد في السهر على نظافة الاماكن والشوارع العمومية ومراقبة المياه الصالحة للشرب والمأكولات المعروضة للبيع ونظافة المؤسسات الوقائية من الامراض المعدية كما تعد السكينة العامة من عناصر النظام العام ويقصد بها المحافظة على الهدوء في الطرقات والاماكن العمومية مثل : مكبرات الصوت . والابواق ...الخ . وعليه نجد ان الوالي المنتدب يتمتع بهده السلطات وهدا من اجل الحفاظ على النظام العام .

4 – تسير الاعمال التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والبيئية :

تتمثل اهم الانشطة التي يمارسها الوالي المنتدب في مجال التنمية الاقتصادية والبيئية والاجتماعية والثقافية في وضع برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها و كدام تابعتها .كما يسهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية ، ومراقبة انشطتها طبقا للقوانين المعمول بها وهدا ما حددته المادة 07 حددتها من المرسوم الرئاسي رقم15 /40[2].

كما يقوم بالسهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير كما يسهر على تنفيد التدابير المتعلقة بالبيئة وحمايتها وترقية الانشطة الثقافية والرياضية الشبابية . والمبادرة بكل عمل يحفز على التمنية الاقتصادية وترقية الانشطة الفلاحية وتشجيع كل ما يحفز على الاستثمار كما يتلقى الوالي لمنتدب تقويضا بالإمضاء منوالي الولاية ودلك للتوقيع على كل الانشطة والقرارات ذات الصلة بمهامه.

وعليه يمكن القول ان الوالي المنتدب يتمتع بجملة من المهام ودلك في مختلف المجالات وهدا ما حددته المادة 78 من المرسوم الرئاسي رقم 15/140[3].

[1]–المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140 .

[2]– المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140 .

[3]–المادة 78 من المرسوم الرئاسي رقم :140/15 .

وبالتالي ما يلاحظ على مهام وصلاحيات الوالي المنتدب رغم هامش المبادرة الموكلة للولاة في أعمال تأهيل مصالح المؤسسات العمومية ،إلا أن المرسوم التنفيذي يخضع سلطة الولاة المنتدبين إلى رقابة الوالي في كل التفاصيل كما جاء في المادة 12 من ذات المرسوم ،بما يبقي سلطة الوالي على المقاطعة الإدارية شبه كاملة ،كما أن الولاة المنتدبون لا يملكون سلطة حقيقية على البلديات التابعة لمقاطعاتهم الإدارية [1]،وهو ما جاء في المادة 03 أين تنحصر مهام الوالي المنتدب في التنسيق والمراقبة تحت سلطة الوالي.

خلاصة :

من خلال تفحص التشريعات والقوانين المنظمة لإنشاء وعمل نظام المقاطعات الإدارية تبرز الصلاحيات الواسعة والمتنوعة للوالي المنتدب في تنشيط وادارة الإقليم التابع لمقاطعته ، لكن دون إخفاء للمركزية المفروضة عليه من قبل والي الولاية الذي منحه القانون سلطة البث النهائي في أي قرار خاص بالمقاطعة الإدارية ، وحصر الوالي المنتدب والمنتخبين في دور المبادرة والتنسيق والتنشيط فقط.

فالوالي المنتدب على سبيل المثال لا يتوفر على لجنة ولائية للأمن تساعده على تقييم الاوضاع في مجال حفظ النظام العام واتخاد الإجراءات بسرعة حسب الموقف وعليه التعامل مع اللجان الامنية للدوائر المشكلة للمقاطعات الادارية .

وهدا يعني استمرار سيطرة والي الولاية الام على الاوضاع الامنية وتلك المتعلقة بالسهر على النظام العام واجبارية العودة اليه من طرف الوالي المنتدب.

الفرع الثاني : الاجهزة الادارية المساعدة له

يساعد الوالي المنتدب في مهامه الكثيرة الموكلة إليه هيئات إدارية، وهذا ما أكدته المادة 08 من المرسوم الرئاسي140-15الذي يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها[2].على أن يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من: أمانة عامة يديرها أمين عام، ديوان يديره رئيس الديوان، مديرية منتدبة للتنظيم العام والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، تتفرع عند الاقتضاء المديريتين منتدبتين وعززت

[1] –المادة 03 **منفس المرسوم الرئاسي** .

3– المادة 08 **من نفس المرسوم الرئاسي** .

المادة 3من المرسوم التنفيذي (141- 15) على أن هياكل الإدارة العامة تتمثل في الأمانة العامة، الديوان مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية" [1].

أ- الامانة العامة :

يدير الامانة العامة امين عام حيث انه يعين بموجب مرسوم رئاسي، لان وظيفته تعد من الوظائف العليا في الدولة المصنفة بموجب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15/ 140[2] ويقوم الأمين العام للمقاطعة الإدارية بتنسيق وتنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية وذلك تحت سلطة والي الولاية بموجب نص المادة 04من المرسوم التنفيذي رقم : 141/15[3].أما بالنسبة لمهام الأمين العام فقد حددتها المادة 05من المرسوم التنفيذي رقم 141/15:والتي نصت على مايلي: "تتمثل مهام الأمين العام في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب على الخصوص فيما تاي:

- يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره.
- ينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وينشطها ويتابعها.
- ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين
- ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية.
- ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها، ويكون رصيد الوثائقو المحفوظات ويسيره.
- ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي بالتنظيم والشؤون العامة.[4]

حيث يمكن ان يتلقى الامين العام للمقاطعة الادارية في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من الوالي .وطبقا للمادة 06من نفس المرسوم يمكن تنظيم هياكل الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصلحتين أو ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها أربعة مكاتب على الأكثر[5].

أما فيما يخص تفصيل وتنظيم الامانة العامة في مصالح ومكاتب يتم بقرار وزاري مشترك، بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.[6]

---

[1]- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم :15 /141 الذي يتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها .

[2] -المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم :15/ 140 .

[3]-المادة 04 من نفس المرسوم الرئاسي .

[4] -المادة 05 من نفس المرسوم الرئاسي .

[5]-المادة 06 من نفس المرسوم .

[6]- قرار وزاري مشترك ، المؤرخ في 11 ديسمبر 2016 ، يحدد تنظيم الامانة العامة ومصالح التنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية للمقاطعات الادارية في مصالح ومكاتب ، ج ر ، العدد 26 .

حيث تضم الامانة العامة مصلحتين4 هما:

1- مصلحة التلخيص والاعلام الالي والارشيف، والتي بدورها تضم ثلاث مكاتب :

- مكتب التنسيق وجمع وتحليل المعطيات الاحصائية .
- مكتب الصفقات .
- مكتب التوثيق والارشيف

2 – مصلحة برامج التنمية تضم :

-مكتب الدراسات والتخطيط

-مكتب متابعة الاستثمارات .

في هذا الصدد، نلاحظّ أن نفس المهام المنوطة للأمانة العامة على مستوى المقاطعة نجدها على مستوى الكتابة العامة في الولاية . بحيث يلفت نظر القارئ الاقتباس الحرفي لنصوص المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 الدي يحدد اجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها حيث ان نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي15 / 141 هو نفسها نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 94-215 .لا ربما الشيء الوحيد الدي يختلف في نص المادتين هو مصطلح الكاتب العام بالأمينالعام ومصطلح الوالي بالوالي المنتدب. وعليه تعتبر الامانة العامة القلب النابض للولاية ودلك في مجال التنمية المحلية والتنشيط العام لمختلف دواليب الحكامة المحلية فان هيكلة الحالية لا تعبر عن اهمية الهيئة و مدى بعدها الاستراتيجي في تسير شؤون الولاية وفي السهر على تنفيد مختلف برامج التنمية والتخطيط للمستقبل.

ب- الديوان :

يعتبر الديوان طبقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي 15 / 141 من الاجهزة الادارية المساعدة للوالي المنتدب ويتجلى دوره في تقديم مختلف الاستشارات والوظائف الادارية التي من الممكن ان تفيد الوالي المنتدب في مهامه المختلفة بغرض تحقيق الاداء الفعال والافضل سواء على مستوى التسيير او التنفيذ ويديره رئيس الديوان[1].

حيث يعين بموجب مرسوم رئاسي ويضم الديوان (06) ملحقين به ويمارس رئيس الديوان مهامه تحت سلطة الوالي المنتدب ويكلف على الخصوص بما يلي:

- العلاقات الخارجية والتشريفات.
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام

[1]- المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140 .

– التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في اقليم بلديات المقاطعة الادارية .

– ينشط أنشطة مصلحة البريد ويراقبها.

- يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وينشطها.

نفس الملاحظة السابقة أيضا نجدها على مستوى الديوان، بحيث نفس الصلاحيات والمهام التي يتولاها الديوان على مستوى المقاطعة الادارية نجدها على مستوى ديوان الولاية .

ج–المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية:

يدير هده المديرية مدير منتدب يعين بموجب مرسوم رئاسي باعتبار ان وظيفته من الوظائف العليا في الدولة. وتتفرع عن هده المديرية مدريتين منتدبتين وهدا عند الاقتضاء حسب المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 15/140.

والملاحظ ان المشرع الجزائري قد جمع بين مصالح التنظيم والشؤون العامة ومصالح الادارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد . والملاحظ ايضا ان المنظم قد ظم هاتين المديريتين علا خلاف ما هو موجود في ادارة الولاية .

حيث نصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15 / 141 ان المديرية المنتدبة الوحيدة تضم 6 مصالح وكل مصلحة تنقسم الى اربع (04)مكاتب .وبالرجوع الى نص المادة 10 من نفس المرسوم اعلاه نجدها تبين مصالح التنظيم والشؤون العامة على مستوى المقاطعة الادارية وتضم هده المصالح اربع مكاتب وهي:

1– مصلحة الشؤون العامة، وتضم 04مكاتب:

أ–مكتب الانتخابات والمنتخبين.

ب– مكتب متابعة الحياة الجمعوية والمظاهرات العمومية.

ج–مكتب تنظيم الأسلحة والمواد المتفجرة.

د–مكتب المؤسسات المصنفة والمهن المصنفة .

2–مصلحة تنقل الأشخاص والممتلكات تضم 04مكاتب:

–مكتب الحالة المدنية والخدمة الوطنية

–مكتب تنقل المواطنين.

–مكتب تنقل الأجانب.

–مكتب تنقل حركة المركبات.[1]

3–مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات تضم03مكاتب:

أ–مكتب مراقبة مداولات المجالس الشعبية البلدية والقرارات الإدارية.

ب–مكتب المنازعات ونزع الملكية.

ج –مكتب المساعدة القانونية للبلديات.

4–مصلحة الميزانية والصفقات العمومية والأملاك الوطنية وتضم 04مكاتب:

أ–مكتب الميزانية.

ب–مكتب الوسائل العامة.

ج–مكتب الصفقات العمومية.

د–مكتب الأًملاك الوطنية والقضايا العقارية.

5–مصلحة التنشيط المحلي وتضم 04مكاتب:

أ–مكتب مراقبة ميزانية البلديات.

ب–مكتب متابعة المؤسسات العمومة البلدية.

ج–مكتب متابعة الاستثمارات اللامركزية.

د–مكتب تثمين أملاك البلدية

6–مصلحة الموارد البشرية والتكوين تضم 04مكاتب:

أ–مكتب متابعة المستخدمين التابعين للمقاطعة الإدارية.

ب–مكتب التكوين.

ج–مكتب النشاط الاجتماعي.

د–مكتب متابعة تسيير و تكوين الموارد البشرية التابعة للبلديات.

وإذا اقتضت طبيعة المهام وزيادة حجم الأعمال فإنه يمكن تنظيم هذه المصالح في مديريتين منتدبتين:

– المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة (DRAG)

–المديرية المنتدبة للإدارة والتنشيط المحليين (DAL)

[1]-المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم : 15 / 141 .

مارس مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية مهام المخولة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية على مستوى الولاية مع امكانية التفويض بالإمضاء من الوالي.

وتجدر الاشارة الى ان المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية هي مديرية تمثل وزارة الداخلية والجماعات المحلية قد تم ترتيبها مع الهيئات المركزية للولاية المنتدبة الموضوعة تحت تصرف الوالي المنتدب أي مع الديوان والامانة العامة .

وعليه نستخلص ان صلاحيات مصالح التنظيم و الشؤون العامة والمحلية لا تختلف عن تلك المخولة لنفس مصالح الإدارة المحلية ودلك على مستوى الولاية .

المطلب الثاني : مجلس المقاطعة الادارية وتسيره

هو عبارة عن هيئة تنفيذية يرأسها الوالي المنتدب مكون من المديرين التنفيذيين التابعين للمقاطعة الادارية وبمشاركة استشارية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بأشغال المجلس[1]. ويمثل مجلس المقاطعة الادارية الاطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الادارية والاطار التنسيقي لأنشطتها. واعمالها . ولاسيما في مجال تنفيد قرارات مجلس الولاية وهدا ما ورد في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 15 /141 [2].ويخضع سير مجلس المقاطعة الادارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية .وهدا ما ورد في المادة 17 من نفس المرسوم "على أن مجلس المقاطعة الادارية

من حيث سيره يخضع لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية "[3].

غير ان مجلس الولاية يجتمع في دورة عادية مرة واحدة في الاسبوع برئاسة الوالي .أما بالنسبة لنظام مداولات مجلس المقاطعة فهو يجتمع في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، مع إمكانية عقد دورات غير عادية، وذلك بناءا على استدعاء من رئيسه. وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15 / 141 "يجب على المجلس تبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات او التقارير او الدراسات او الاحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الادارية[4]، كما نصت المادة 20من نفس المرسوم فإن مجلس المقاطعة يزود بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الامين العام للمقاطعة الإدارية؛ كما ألزمت المادة 21من نفس المرسوم أعضاء مجلس المقاطعة الوالي

[1]– ماجدة بوخزنة ، مكانة المقاطعات الادارية المستحدثة في التنظيم الاداري الجزائري ، مرجع سابق ص 781 .

[2]– المادة 16 من المرسوم التنفيذيرقم : 141/15 .

[3] – المادة 17 من المرسوم التنفيذيرقم : 15/ 141

[4] –المادة 19 من نفس المرسوم .

المنتدب والمديرين الولائين بانتظام بالشؤون التي يضطلعون بها كما يقومون بتبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات الازمة من اجل اداء مهام مجلس المقاطعة[1].

الفرع الاول : المديريات المنتدبة

استحدت المشرع الجزائري بموجب المرسومان الرئاسي 15/140 والتنفيذي 15/140 مديريات منتدبة تقوم بمهام المصالح الخارجية للدولة اي المصالح الغير ممركزة للدولة على المستوى الولائي ولكن على المستوى المقاطعة الادارية فقط وباستحداث هده المصالح يكون المشرع قد اعتبر الولاية المنتدبة تماما كجهاز الولاية عندما تكون هيئة غير ممركزة للدولة .

وقد اكدت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 15/141 على ان المدير المنتدب يقوم بنفس المهام التي يقوم بها المدير الولائي على مستوى المقاطعة الادارية وعليه هناك لكل وزارة مديرية منتدبة تقوم بنفس المهام التي تقوم بها المديرية المنتدبة[2].

وما يؤكد صفة المدير المنتدب وعلاقته بالوالي في اطار العمل الغير ممركز للولاية تكليف هدا الاخير للمدير المنتدب بمهام منوطة لقطاع اخر .وهدا حسب المادة 13 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي.

وبالرجوع الى نص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 15/140 فقد انخفض عددها عما هو موجود في الولاية الى 11 وترك الباب مفتوحا إلى إضافة مديريات أخرى عند الاقتضاء، حيث نظمت بموجب المادة (12منالمرسومالتنفيذي) (15/141المتضمنتنظيمالمقاطعةالإداريةوسيرها).

يدير كل مديرية منتدبة مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي يمكن ان يتلقى تفويضا بالإمضاء من الوالي كأمر بالصرف في حدود صلاحياته كما يمكن ان يكلفه بمديرية اخرى لقطاع اخر بناء على اقتراح من الوالي المنتدب وبالتشاور مع الوزراء المعنين ويمارس المديرون المنتدبون نفس المهام المنوطة بالمدير الولائي في الولاية ويتم تحديد تنظيم المديرية المنتدبة بقرار وزاري مشترك بين الوزارات المعنية[3]. وقد شملت القطاعات التالية :

- الطاقة -المصالح الفلاحية
- ترقية الاستثمار -التجارة
- الاشغال العمومية - الموارد المائية والبيئية

[1] -المادة 21 من نفس المرسوم .

[2] - المادة 13 من نفس المرسوم.

[3] - المادة 12 من المرسوم التنفيدي رقم : 15 / 141 .

- التشغيل – النشاط الاجتماعي
- الشبيبة والرياضة –السكن والعمران والتجهيزات العمومية
- السياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني.

ولكن ما يمكن ملاحظته هنا هو ان هناك قطاعات هامة وحساسة مثل : النقل . التربية والتعليم العالي . (هناك مقاطعات ادارية تحتضن اقطابا جامعية) والصحة لم تجد لها مكانا ضمن اختصاصات اي مديرية من المديريات المنتدبة وكان بالإمكان تحقيق تناسق اكثر في تشكيلة المديريات المنتدبة كما جاءت وعدم تناسي او تجاهل العديد من القطاعات فمن اغرب الامور مثلا ان يتم ذكر التكوين المهني مع السياحة والصناعة التقليدية . ويتم تجاهل التربية والتعليم العالي في حين كان بالإمكان ضم القطاعات الثلاثة في مديرية منتدبة واحدة .كانبالإمكان مثلا عوض انشاء مديرية للنشاط الاجتماعي وحدها ان يتم الجمع بينها وبين مديرية منتدبة للصحة[1].

الفرع الثاني : رؤساء المجالس الشعبية البلدية

وفقا لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي 15/140 ودلك في فقرتها الثانية نجدها انها نصت على مشاركة رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في اشغال مجلس المقاطعة واعتبرته مشاركة استشارية . وحبذا لو ان المشرع جعل مشاركة المجالس الشعبية البلدية ملزمة لأنها الاقرب لمعرفة شؤون و مصالح واحتياجات المواطنين ودلك على مستوى اقليم الدولة .[2]

ويلاحظ ان المشرع الجزائري قد سمح لبلديات المقاطعة المشاركة في أشغال مجلس المقاطعة بموجب المادة 10من المرسوم الرئاسي 15/140 السالف الدكر ولكن هده المشاركة هي مشاركة استشارية بحتة يمكن الاخذ بها او لا. فهي غير ملزمة للمجلس ، وهذا ما يؤخذ على المنظم الذي كان يفترض فيه أن يعطي للبلديات المجال الاوسع في المشاركة على اعتبارهم المعنيين الاساسيين بتحقق التنمية المحلية.

[1]– سليم صمودي ، المقاطعات الادارية ورهانات التقسيم الاداري المقبل بالجزائر ، **مرجع سابق ص 46** .

[2]–المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140 .

المبحث الثاني : الاثار المترتبة على نظام المقاطعات الادارية المنتدبة

المطلب الاول :المقاطعات الادارية ودورها في التنمية المحلية وتحسين الخدمة العمومية .

يؤدي انشاء المقاطعات الادارية التدعيمها بالتجهيزات والمرافق وتحويلها الى مراكز خدمة اقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية وبحكم ان السكان المحليين هم الإداري باحتياجاتهم اليومية فهم الاقدر على كيفية اشباعها داخل حدود المقاطعة ودلك سيسمح بتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات بصورة افضل لان التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية اقل بإمكانيات اقتصادية اكبر[1] . فان الهدف الرئيسي للتنمية المحلية هو إعطاء فرصة للهيئات المحلية على التكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع، وهذابهدف تحقيق مبدأ التوازن الجهوي، هذا الأخير يفتح للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الأقاليم محليا ،بحكم قربها منهم ومعرفتها الكافية بالمحيط الاجتماعي والثقافي والاقتصادي للمنطقة تلك،الأمر الذي يترتب عنه نجاح تجسيد التنمية محليا.

وبالتالي تساهم المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية وذلك من خلال تقريب الإدارة من المواطن ، وقضاء مصالحهم في أسرع وقت، واقتصار للنفقات والمصاريف وهذا ينعكس إيجابا على التنمية المحلية، وكذا مكافحة التفاوت الجهوي ودعم العديد من المنشآت الأساسية، وإتباع سياسة أفضل من أجل تسيير مختلف المرافق المحلية. ويحكم ان السكان المحليين هم الإداري بحاجياتهم اليومية فهم الاقدر على كيفية اشباعها داخل حدود المقاطعة ودلك سيسمح بتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات بصورة افضل لان التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية اقل وبإمكانيات اقتصادية اكبر[2].

وعليه سنحاول في هدا الفرع ان نبين دور المقاطعات الادارية في تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمة العمومية .

1-دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية:

الفرع الاول :البعد الاقتصادي:

يعتبر البعد الاقتصادي من أهم ابعاد التنمية المحلية ، لأنه ينعكس ايجابيا على الابعاد الاخرى، من خلال تحسين الظروف الاقتصادية و الاجتماعية للمواطن و السعي لتخفيف الفقر و البطالة ومنه معالجة المشاكل الاجتماعية التي يكون سببها البعد الاقتصادي فعند خلق فكرة المقاطعة الادارية بوالي منتدب تعني خلق تنمية بمختلف

[1]- عبد العالي حاحة ، امال يعيش تمام ، مرجع سابق ص37 .

[2]- جمال زيدان ، ادارة التنمية المحلية في الجزائر ، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2014 ، ص 19 .

أبعادها لان انخفاض أسعار البترول يفرض التحول نحو تنويع مصادر الدخل الوطني من خلال فتح مجالات التنمية الاقتصادية المحلية كالمجال ألفلاحي والصناعي والسياحي ، والتي ستكون انطلاقا من المناطق المرقاة و تشكل اقطاب اقتصادية ضخمة للنهوض بعجلة التنمية المحلية التي طرحت كاستكمال لفكرة التنمية الاقتصادية[1].

مثال ذلك مقاطعة "بني عباس "التي تبعد عن عاصمة ولاية بشار 240كلم والتي تمثل قطب سياحي مميز يحمل لوحات طبيعية سياحية تتمثل في (قصر الواحة ،فندق الريم ،متحف الثروة النباتية والحيوانية والمنحوتات الصخرية بتامتار ،ومسرح الهواء الطلق في وسط المدينة)،والحال هو نفسه لقصور تميمون[2]هاتين المقاطعتين الإداريتين ستشكلان أقطاب سياحية ضخمة تعود بالإيجاب على المدى القريب إن احسن استغلالها على الاقتصاد الوطني .أما المقاطعة الإدارية "لعين قزام "بولاية تمنراست تشكل حاجزا أمنيا قويا على الحدود مع دولة مالي التي تعرف حالة عدم استقرار والتي ستشكل قطب أمني قوي لتهيئة أرضية مستقرة للنهوض بعملية التنمية المحلية على مستوى المنطقة لتمتد إلى باقي المناطق الأخرى ، وكذلك هو الحال للمقاطعة الإدارية "برج باجي مختار "بولاية أدرار ، وكلاهما يشكلان أقطاب أمنية وحصن منيع للمحافظة حالة الاستقرار السياسي والأمني للجزائر .[3]

بالإضافة إلى المخزون النفطي للمقاطعة الإدارية "تقرت "بولاية ورقلة ، والواحات الفلاحية لمقاطعة المغير "بولاية الوادي ، والثروة الحيوانية المنتجة لمقاطعة "أولاد جلال "وغيرها من الأقطاب الصناعية والتجارية و الفلاحية المنتظر الإفراج عنها والتي ستعمل على تحريك عجلة التنمية المحلية في هذه المناطق تفرض التنمية المحلية المتكاملة والمنسجمة والمنسقة الأخذ بمبدأ التنمية حسب طبيعة وخصوصية المناطق والجهات جغرافيا ،على أن تتولى جهات إدارية جهوية عمليات البرمجة والتخطيط والتنفيذ للبرامج الانمائية ذات البعد الجهوي بالتنسيق مع

[1] أحمد دخينيسة « تقسيم اداري جديد ، تقريب للمواطن من الادارة أو تكريس للبيروقراطية » برنامج قضايا واراء ، قناة الجزائرية ، تاريخ الاطلاع 04/25 /2019 على الساعة 17:30 على الرابط الالكتروني :
http:w.w.w.youtube.com /watch ?v:2v8vzi1w8

[2] – جريدة البلاد الجديد ،« بشار بني عباس جوهرة سياحية في قلب الصحراء » تاريخ الاطلاع :27 /04 /2019 على الساعة 22:38 على الرابط الالكتروني : http://w.w.w.djazairess.com/ elbilad/902

[3] –الاذاعة الجزائرية « سلال يشيد من عين قزام بجهود الجيش الوطني الشعبي وأسلاك الأمن في حماية مناطق الحدود الجزائرية » تاريخ الاطلاع 29 /04 /2019 على الساعة 20:31 على الرابط الالكتروني :
http://radioalgrie.dz/ar/article/20141021708.html.

الجهات الولائية المنتخبة حسب أولويات التنمية المشتركة للجهات (المقاطعات)ذات المميزات والخصوصيات والاهتمامات المتقاربة والمشتركة.[1]

الفرع الثاني: البعد الاجتماعي

سيساهم التنظيم الإقليمي الجديد في خلق تنمية محلية بأبعاد مختلفة وبإشراك فئات مجتمعية مختلفة ، لذلك قامت الجزائر بمراجعة واصلاح نمط التسيير السائد بإدخال مرونة أكثر واستجابة للانتقال الى ادارة محلية تشاركية حيث يشارك فيها كل الفاعلين من مجتمع مدني ،إلى القطاع الخاص ،من خلال إعطاء دور أكبر وأوسع للمجالس المنتخبة وذلك من خلال تفعيل مبدأ الشراكة تجسيدا للحكم الراشد ولذلك اتجهت الجزائر إلى اللامركزية في التسيير بإشراك المتعاملين في التنمية المحلية من مصالح ممركزة للدولة،الأحزاب السياسية ،منتخبون محليون ،المنظمات النقابية ، والحركة الجمعوية[2].

يساهم في تحقيق البعد الاجتماعي للتنمية المحلية عدة فاعلين،يتضح ذلك من خلال :

أ–دور المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية .

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تمارس ضوابط على السلطة الحاكمة ،وتساهم في إحداث وتفعيل التنمية كما يمكنها إدارة الحكم عبر تعزيز الشفافية والمساءلة في النظام السياسي ،إضافة إلى المشاركة في إعداد برامج التنمية وفي رسم السياسات العامة ،كما هو معلوم وذلك إذا توافرت لها جملة من الشروط والآليات لتحقيق التنمية المحلية :

– شروط سياسية وقانونية :وذلك عن طريق تجسيد فكرة الديمقراطية [3]بالمعنى اللامركزي الواسع فالمجالس المنتخبة جهويا وولائيا وبلديا هي الأسلوب الأمثل لمشاركة المواطنين في تسيير قضاياهم وشؤونهم إذا لم تفرغ هذه المجالس من أدوارها [4].ضمان وجود بنية قانونية وتشريعية مناسبة تكفل حق الإطلاع على البرامج التنموية وحق المشاركة بشفافية وضمان حرية التعبير .

---

[1]–بشير فريك ، « فكرة الولايات المنتدبة استغباء للذكاء الشعبي في الجنوب »، جريدة الخبر 14 فيفري 2015 ، تاريخ الاطلاع 03 /05 /2019 على الساعة 16:47 على الرابط الالكتروني :
http://elkhabar.com/press/article/7001#sthash.9vqyzo.dpbbs.

[2] – عبد القادر صافي ،«الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الحوكمة »جريدة الاحرار ، تاريخ الاطلاع 06 /05 /2019 على الساعة 21:55 على الرابط الالكتروني: http://w.w.w.swat-alahrar.net/ara/permalink/6739.hmtl

[3]–عبد السلام عبد اللاوي ،«دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر»، مذكرة ماجيستير ، جامعة ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ص 77 .

[4]–بشير فريك ، المرجع السابق ص 260 .

– أما في شقها الاقتصادي:فإن استقلالية وفاعلية المجتمع المدني تتوقف على مدى قوة الأساس الاقتصادي للمجتمع وعلى مدى قدرته التوزيعية العادلة للثروة المادية بين الأفراد.[1]

وبالتالي فإن دور منظمات المجتمع المدني في المقاطعات الإدارية مرهون بدرجة الوعي لدى مواطني المقاطعة ومحاولة إبراز نخبة مثقفة تؤمن بالعمل الجمعوي (جمعيات الأحياء مثلا)، وتمتلك الجرأة للوقوف في وجه النظام والمطالبة بالحقوق وتمارس كامل الصلاحيات المخولة لها قانونا .

ب–إشراك القطاع الخاص :

يعتبر القطاع الخاص الشريك الأساسي في عملية التنمية المحلية ،وأصبحيؤثر حتى على الناحية السياسية من خلال قبوله أو رفضه بعض التشريعات ،وهو ما يجسد الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار ،وعلى المستوى التنظيمي فإن صور تدخل القطاع الخاص واشراكه مع الجماعات المحلية يكون إما عن طريق :

–تعاقد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة .

–عقد شراكة بين القطاع الخاص وممثل القطاع العام .

–منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة[2].

بالإضافة إلى تفعيل عمل القوانين سواء الخاصة بالجماعات المحلية بالتركيز على المجالس المحليةالمنتخبة .

ج–تفعيل المشاركة الشعبية :

بما أن التنظيم الإقليمي الجديد من شأنه أن يقرب المواطن من مؤسساته الإدارية السيادية فيساهم عن طريق ممثليه في المجالس المحلية الولائية والبلدية بصفة مباشرة في طرح أولوياته التنموية و الاقتصادية والثقافية ويشارك في البرامج والخطط إعداد وتنفيذا ،وبالتالي التقليص من الفوارق الشاسعة بين مختلف المناطق من خلال تلك البرامج والمخططات التي تصبح الدولة مجبرة على القيام بها [3].

وهذا يعود إلى قدرة المواطنين المحليين على تحديد الأولويات بالنسبة للاحتياجات والبرامج،ودرايتهم بالحلول الممكنة على مستوى بيئتهم لأنهم يعملون غالبا على مراقبة المشاريع البيئية التابعة لأقاليمهم[4].

وبالتالي فإن عملية إسهام المواطنين تطوعا في أعمال التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل ،في هده الحالة

[1]–عبد السلام عبد اللاوي ، المرجع السابق ص 78 .

[2]–محمد الطاهر عزيز ، المرجع السابق ص 52 ، 51 .

[3]–بشير فريك ، المرجع السابق ص 262 .

[4] –عيشة خلدون ، «أساليب تفعيل الحكم الراشد في الادارة المحلية في الجزائر ، واقعا وتحديات ، ملتقى وطني حول :اشكالية الحكم الراشد في ادارة الجماعات المحلية الاقليمية ،جامعة الجلفة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،ص 04 .

تكون المشاركة عملية مجتمعية توجه جهود كل من الأهالي والحكومة لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات بأقصى ما يمكن [1].

د–اعتماد نظام المجالس الجهوية المنتخبة للمقاطعات :

عن طريق التوزيع العادل للثروة الوطنية واقحام أبنائها دون إقصاء أو استثناء في تسيير الشؤون العمومية ومراقبة ولاة أمورهم ومحاسبتهم سياسيا وقضائيا عند الضرورة ،لذلك فإن اعتماد نظام المجالس الجهوية المنتخبة في المقاطعات الإدارية إلى جانب الإداريين المعنيين من شأنه أن يعمق البعد الديمقراطي في الحياة العامة ويقوي روح المواطنة لدى الشعب[2].بالإضافة إلى منح صلاحيات واسعة فعلية للولاة المنتدبون، تطبيق اللامركزية الإدارية بجوهرها وهو ما سيعمل على خلق حركية تنموية فعالة على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة.

وحتى استخراجية تهيئة الاقليم التي ترتكز عليها عملية التنمية المحلية والتي قسمت البلاد الى تسع مخططات جهوية لتهيئة الاقليم فهو في حاجة الى رفع عدد المخططات الجهوية الى اثني عشر تماشيا مع ما سيعرفه التنظيم الاداري للبلاد من تطورات في ظل التقسيم الاداري القادم والمقترح هو المرور بالمخططات الجهوية من تسعة الى اثني عشر وهدا كمايلي[3] :

- شمال وسط –هضاب عليا شرق
- شمال شرق –هضاب عليا غرب
- شمال غرب –شمال الصحراء وسط
- هضاب عليا وسط –شمال الصحراء شرق

–شمال الصحراء غرب –جنوب وسط

–جنوب شرق –جنوب غرب

فالتوازن الجهوي هو مطالب بان يصبح توازنا "تنمويا " بعبارة أخرى سيتحتم علينا انتهاج سياسة تشجع ، على جهوية التنمية من اخلال استغلال محكم للموارد والامكانيات ضمن نظرة اندماجية تحقق التكاملية .

[1]–عبد السلام عبد اللاوي ، المرجع السابق ص 85 .

[2]–بشير فريك ، المرجع السابق ص 260 .

[3] –سليم صمودي ، المرجع السابق ،ص 56–57

هـ–تحقيق استقرار السكان في الجنوب :

حيث أن تمركز السكان في الجزائر 64%من السكان متمركزين في مساحة 04%على الشريط الساحلي ،و27%في مساحة 09%في الهضاب ،و 09%من السكان متمركزين في مساحة % في الصحراء[1]، لكن مع نظام المقاطعات الإدارية الجديدة وخلق أقطاب اقتصادية متنوعة في جنوب سيساعد على استقطاب الكثافة السكانية وبالتالي تحقيق التوازن الجهوي الإقليمي ومنه تحقيق التنمية المتوازنة بين الشمال والجنوب.

2-دور المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية:

تساهم المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية على المستوى المحلي وتقديم خدمات للسكان المحليين وفقا للمبادئ التي تحكم الخدمة العمومية[2]،والمتمثلة في:

أ– مبدأ استمرارية الخدمة العمومية:

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم،ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية، وبالتالي فلابد أن تسعى هذه المرافق إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات العامة[3].

ب– مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية:

لما كان أساس وجود المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور، فإنه يتحتم عليها وهي تقدم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز.[4]

ج– مبدأ تكييف وتحسين الخدمة العمومية:

ومقتضى هذا المبدأ هو أن للسلطة العامة أن تتدخل في أي وقت لتعدل من قواعد سير المرافق العامة، إذا دعت الضرورة لذلك [5]،وهذا وفقا للمتغيرات والمتطلبات والاحتياجات العامة من أجل الاستمرار في تقديم الخدمة العمومية وتحسينها.

---

[1] –يحي جعفري ، « تقسيم اداري جديد ،تقريب من الادارة أوتكريس للبيروقراطية »، برنامج قضايا وارا ء ، قناة الجزائرية ،تاريخ الاطلاع 07 /05/ 2019 على الساعة 14:35 على الرابط الالكتروني :
https://w.w.w.youtube .com/watch?v:2v8vzi1w8.

[2] –محمد الاخضر بن عمران ، فارس مزوز : « المقاطعات الادارية في الجزائر بين الوجود القانوني والاشكالات العملية » مداخلة ألقيت في يوم دراسي حول ، النظام القانوني للولايات المنتدبة ،كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، يوم 07 فيفري 2017 ، ص 08 .

[3] –علاء الدين عشي ،مدخل القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص 175 .

[4] –محمد الصغير بعلي ،القانون الاداري (التنظيم الاداري ، النشاط الاداري) مرجع سابق .ص 55 .

[5] –سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر ، القاهرة ، 1979 ، ص 183 .

المطلب الثاني: المعوقات العملية والوظيفة التي تواجه نظام المقاطعات الادارية

الفرع الأول : المعوقات العملية .

بعد ان قام المشرع الجزائري باستحداث نظام المقاطعات الإدارية والتي أثارت هي الأخرى العديد من الإشكاليات ، وعليه سنحاول إبراز اهم المعوقات التي من شأنها ان تعرقل نظام المقاطعات الادارية فمنها ما هو عملي والاخر منها وظيفي وفيما يلي سنبين دلك:

أولا: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر

إن المشرع الجزائري لم يشر إلى وضعية الدوائر داخل المقاطعة ومدى العلاقة بينهما، ولا عن علاقة رئيس هدا الاخير مجلس تشاوري . كما انه لم ينص صراحة على إلغاء الدائرة أو استبدالها بالمقاطعة الادارية، فبإهمال المنظم للدائرة ضمن تشكيلة مجلس المقاطعة لا يمكن تفسيره إلا إلى أن نية المشرع تتجه نحو الغائها على غرار ماهو معمول في التنظيم الإداري بالعاصمة، وهي الهيئة الإدارية التي لا تقل اهمية عن المديريات المنتدبة على المستوى المحلي، بل قد تتجاوز ذلك لاعتبارها الوصية إداريا عن المجالس المنتخبة البلدية سواء تعلق الأمر بأعضائها أو أعمالها أو حتى الهيئة نفسها، كما أنها حلقة الوصل بين البلدية والولاية ولدلك يجب ايلاؤها الاهمية واشراك رئيسها في اشغال مجلس المقاطعة، ولو على السبيل الاستشاري كما هو الحال بالنسبة للبلديات[1]. وفي اطار هدا الغموض القانوني يبقى رئيس الدائرة يمارس مهامه كسابق عهده من خلال القوانين و التنظيمات السارية والتي تمنحه الكثير من الصلاحيات المشابهة لصلاحيات الوالي المنتدب، وهذا ما يؤدي الى تداخل وتشابك في الصلاحيات ويصعب العمل فيما بينهما.

وعليه فرئيس الدائرة يمارس مهامه مثلما نص عليها قانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم 215/94:والذي يمنحه الكثير من الصلاحيات وأهمها مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل البلديات،وهي نفسها تقريبا مهام الوالي المنتدب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي،140/15وهذا يخلق تداخل في الصلاحيات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر؛ ولذا كان على المشرع أن يحدد بدقة صلاحيات كل من رئيس الدائرة والوالي المنتدب وذلك بإعادة تنظيم وتحديد صلاحيات كل هيئة ،وتحديد طبيعة العلاقة بينهما[2].

[1] –ماجدة بوخزنة ، مكانة المقاطعات الادارية المستحدثة في التنظيم الاداري الجزائري ، مرجع سابق ،ص 783 .

[2] – المرسوم التنفيذيرقم :: 94 /215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتعلق بتحديد أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها ، ج ر ، عدد 48 ل 1994 .

كما ان نلاحظ ان المشرع ج لم يجعل الوالي المنتدب عضوا في مجلس الولاية ولم يبين حضوره إلزامي أم لا ؟

وعليه فان جود تداخل بين اختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر، وهذا قد يؤدي إلى الخلط في الاختصاصات، وبالتالي يؤدي إلى تعطيل العمل.

ويمكن في النهاية الخروج بجملة من الاقتراحات نوردها على النحو التالي:

-النص صراحة على إمكانية حضور الوالي المنتدب في مجلس الولاية، حتى يكون على علم بكل الامور التي تعرض في مجلس الولاية.

-الفصل بين صلاحيات الولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر، وتحديد المركز القانوني لكل هيئة حتى لا يكون هناك خلط في الاختصاصات.

ثانيا: عدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الادارية

المتصفح للمرسومين المنظمين للمقاطعات الإدارية لا يجد أي نص على هيئة منتخبة ضمن تشكيلة المقاطعة الإدارية والتي تتكون من الوالي المنتدب الذي تساعده مجموعة الأجهزة الإدارية بالإضافة إلى جهاز تنفيذي وهو مجلس المقاطعة، وكل الأجهزة السابقة هي هيئات إدارية غير منتخبة.

الأمر الذي يطرح إشكال يتعلق بالحكمة من إثقال النظام الإداري الجزائري بهيئات ادارية غير منتخبة تكاد تمارس نفس الدور والمهام على المستوى المحلي، في حين كان يمكن تزويدها بهيئة منتخبة على غرار ما هو معمول في البلدية والولاية وعدم إشراك المجالس المنتخبة في إدارة وتسير المقاطعة الإدارية له انعكاسات سلبية على دور وعمل هده الأخيرة التي قد تجد نفسها عاجزة عن تلبية كثير الحاجيات المحلية.

الفرع الثاني : المعوقات الوظيفة

أولاً :عدم تتمتع المقاطعة الادارية بالشخصية المعنوية

باستقراء النصوص القانونية نجد أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية،وبالتالي فهي تابعة للولاية سواء من الناحية المالية أو الإدارية .وهي لا تعدو كونها تقسيما للمصالح داخل الولاية تماما كما هو عليه الحال بالنسبة للدائرة فإن غياب الشخصية المعنوية للمقاطعة في الواقع يعني ان الدولة لا تعترف في هده المناطق بحاجات محلية خاصة تستدعي منح هدده الوحدة الاستقلال لإدارة شؤونها وهو ما يعني ان المقاطعة ليست تعبيرا عن اللامركزية والديمقراطية كما ينص عليه الدستور في المادة 17 منه[1] .

[1]- كمال جعلاب ، الادارة المحلية وتكبيقاتها ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر،2017 ، ص 191 .

ونحن نؤيد المشرع في ذلك لأنه لو منح للمقاطعة الإدارية الشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار فتصبح لها مقومات وبالتالي تصبح جماعة إقليمية، ولذلك جعلها المشرع تابعة للولاية وليست مستقلة عنها، وبالتالي فالمقاطعات الإدارية ليس لها إمكانيات ،عندما يكون لديها إمكانيات يمكن أن ترقى إلى ولاية؛ وعليه يمكن القول هنا أن المقاطعة الإدارية شبيهة بالدائرة.

وعليه يمكن القول أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي لا تتمتع لا بالاستقلال المالي ولا الإداري، ولا يحق للوالي المنتدب تمثيلها امام القضاء، ولهذا لا يمكن أن تؤدي عملها على أحسن وجه، حيث أن حرمانها من اكتساب الشخصية المعنوية المعنوية يعيق عملها. وإنما هي عبارة عن حلقة وصل بين البلديات والولاية ،مثلها مثل هيئة الدائـرة.

ثانياً: محدودية سلطة اتخاد القرار على مستوى المقاطعة الادارية .

رغم الصلاحيات الممنوحة للمقاطعة الادارية المجسدة في مهام المنوطة للوالي المنتدب كما رأينا سابقا الا انه يعجز عن القيام بدوره كما ينبغي على اعتباره هيئة تابعة للوالي يمارس كل مهامه تحت سلطة الوالي كما انه ملزم بإعلام الوالي بكل النشاطات والاعمال التي يقوم بها ودلك على مستوى المقاطعة الادارية فان عدم تمتع الوالي المنتدب بالاستقلالية المالية والادارية ينتج عنها معاناة الوالي المنتدب من تبعية فعلية للوالي له في معظم المهام التي يمارسها .فيعمل الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي وهدا مانصت عليه صراحة المواد من 03 الى 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15/ 140 وبالتالي نجده يعمل تحت سلطة الوالي عند ممارسته للاختصاصات في المواد المذكورة تحت سلطة الوالي ودلك لمقتضيات السلطة الرئاسية بما تفرضه من الرقابة الادارية[1].

فيلزم الوالي المنتدب والمدراء المنتدبين اعلام الوالي بكل العمليات التي يقومون بها في اطار التفويض الممنوح لهم وهدا ما اضافته المادة 12 في الفقرة 4 منها.

فلا الوالي المنتدب في هده الحالة يجب ان يفهم بانه يمكن التحرر كليا من سلطة الوالي والتصرف انفراديا في كل شيء .ولا الوالي يجب ان يتعامل مع الوالي المنتدب على انه مجرد رئيس دائرة يكون تحت سلطته وعليه استشارته في كل شيء.

الفرع الثالث: العجز عن الموازنة المالية

لقد تزامن انشاء المقاطعات الادارية مع الازمة الاقتصادية الناجمة عن تراجع اسعار النفط و المحروقات مما ادى بسياسة الدولة الى انتهاج العمل على ترشيد النفقات العمومية وتفادي صرف الاموال من غير وجه ضروري وهدا

[1] -المادة03 ، 07 من المرسوم الرئاسي رقم :15 /140 .

مايعيق تجهيز هده المقاطعات وما يتبعه من مديريات مختلفة لأن هدا يتطلب أغلفة مالية معتبرة ستضيف أعباء جديدة على كاهل ميزانية التسيير والتجهيز للدولة حيث أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، قد أشار في تقريره الذي أعده سنة ،2011أن الغلاف المالي اللازم لإنشاء ولايات منتدبة بهياكل إدارية وتدعيمه بالموارد البشرية والمادية اللازمة يتطلب –حسب مصادر مختلفة – أزيد من 6000مليار سنتيم في مرحلة أولية ،في حين لم يصدر أي مرسوم رئاسي يتعلق بتحول اعتمادات مالية من قطاعات أخرى لقانون المالية 2015، قصد تنفيذ المشروع بل أن الحكومة كانت قد أوصت مع بداية سنة ،2015بضرورة انتهاج سياسة التقشف مع استمرار انهيار اسعار النفط، وعليه يتساءل الخبراء عن جدوى استحداث مقاطعات إدارية بصلاحيات مقتضبة، مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي، ويرون هذه الخطوة المناسبة لم تكن في الوقت المناسب[1].

فبعدما كان التبشير بان الولايات المنتدبة ستتحول الي ولايات عادية الا ان الازمة المالية التي تعانيها الدولة لقاء عجز الميزانية المالية الكبير والمسجل سنة 2015 نتج عنه اجراءات تقشفية حواها مشروع قانون المالية لسنة 2016 وما بعده اكثر شدة بغية ترشيد الانفاق العام والتقليل من فاتورة الاستيراد هدا ما ينجر على المقاطعات الادارية سلبا بالتأخير في تجهيزها. وايجاد الهياكل اللازمة لها والعجز عن التكفل بالاعتباء والاغلفة المالية الكثيرة الخاصة بالتسيير والتجهيز مما يعني التأخر الفعلي في انطلاقتها الجدية الى حين تدبير الموارد الكافية وقد يطال تجميد المشروع المزعم تنفيذه في ولايات الهضاب العليا والشمال بعدما تم التوقيع عليه من طرف الرئيس السابق[2].

[1]– ماجدة بوخزنة ، المقاطعات الادارية المستحدثة في التنظيم الاداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 784 .

[2] – اسماعيل فريجات ، مركز المقاطعات الادارية المستحدثة في التنظيم الاداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 243 .

خلاصة الفصل الثاني:

نستنتج من خلال ما تم تقديمه في هدا الفصل تباين المقاربة التطبيقية لنظام المقاطعات الادارية المنتدبة في الجزائر. من خلال تفحص التشريعات والقوانين المنظمة لإنشاء وعمل نظام المقاطعات الإدارية تبرز الصلاحيات الواسعة والمتنوعة للوالي المنتدب في تنشيط وادارة الإقليم التابع لمقاطعته ، لكن دون إخفاء للمركزية المفروضة عليه من قبل والي الولاية الذي منحه القانون سلطة البث النهائي في أي قرار خاص بالمقاطعة الادارية، وحصر الوالي المنتدب والمنتخبين في دور المبادرة والتنسيق والتنشيط فقط . اما عن دور نظام المقاطعات الإدارية في تحقيق التنمية المحلية فستأخذ دورا إيجابيا خاصة إذا تم إشراك الفاعلين المحليين في العملية الاقتصادية والاجتماعية ،من منتخبين محليين مع تفعيل المراقبة والمساءلة، واعطاء دور لمنظمات المجتمع المدني والقطاع خاص ، وتفعيل النصوص القانونية الموجودة والاهتمام بالمبادرات الفردية التي يعتبر المواطن الحلقة ذات التأثير الأكبر فيها

مع استغلال الموارد الطبيعية والثروات التي يتمتع بها كل إقليم في خدمة سكانه بما يلبي احتياجاتهم ويوفر مناصب شغل للشباب ، و احترام التوزيع العادل لهذه الثروات على باقي أقاليم البلاد بما يحقق التوازن الجهوي ويضمن تنمية محلية ناجحة.

كما تعرفنا على المعوقات الوظيفية والعملية التي تواجه نظام المقاطعات الادارية منها تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر مما وجب على المشرع التدخل عاجلا لإيجاد حل سريع لهذا المشكلالي بات يحقق اشكالا .بالإضافة الى عدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة فبعد تصفح المرسومين تبين انه لا يجد أي نص على هيئة منتخبة صمن مجلس المقاطعة ،بالإضافة الى عدم تمتع المقاطعة الادارية للشخصية المعنوية . ومحدودية سلطة اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية بالرغم من الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي المنتدب إلا انه يعجز عن القيام ببعضها لعدم تمتعه بالاستقلالية المالية و الإدارية فهو هيئة تابعة للوالي، و من ثم عليه الرجوع إليه في كل صغيرة و كبيرة، اضافة الى دلك العجز عن الموازنة المالية حيث شهدت الجزائر في الفترة السابقة ازمة اقتصادية ومالية ادت الى تجميد المشروع المزعم تنفيذه في ولايات الهضاب العليا والشمال بعدما تم التوقيع عليه من طرف الرئيس السابق.

الخاتمة

الخاتمة :

لا شك أن مسألة التنظيم الاداري الجديد باتت أكثر من ضرورة في الجزائر فمن خلال دراستنا لهذا الموضوع تبين لنا الفرق بين الجماعات المحلية والمقاطعة الارادية ويظهر ذلك في أن الجماعة المحلية مقاطعة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، في حين أن المقاطعة الادارية ليست جماعة محلية وتمر عبر تجزئة الاقليم للتسيير عن قرب من طرف المسؤولين معنين من طرف الدولة .

ومايميز هذه التجربة الادارية الجزائرية أنها ركزت ومنذ بدايتها على خيار اللامركزية المتحكم بها ، وذلك عن طريق مبدأ تبني خيار تواجد المقاطعة الإدارية الى جانب الجماعة المحلية أوفي عمقها .

فتوصلنا من خلال المقاربة التطبيقية لنظام المقاطعات الادارية المنتدبة في الجزائر المعتمدة في هذه المذكرة الى مجموعة من النتائج التالية :

1- ان استحداث نظام المقاطعة الادارية "الولاية المنتدبة " في التنظيم الاداري الجزائري هو تقريب الادارة من المواطن وايضا تخفيف العبء عن الولاية .

2- ان المرسومين الرئاسي رقم 15 / 140 والتنفيذي 15/141 لم يستحدثا ولايات أو جماعة اقليمية وانما مقاطعة ادارية ، وبالتالي لايمكن الخلط بين المرسومين ومحتوى المادة 16 من الدستور ايضا .

3- منح المشرع الجزائري الوالي المنتدب مجموعة من الصلاحيات الواسعة وأجهزة إدارية مساعدة له ، الا انه عند ممارسة هذه الصلاحيات يخضع لسلطة والي الولاية ، وهذا راجع لعدم استقلالية المقاطعة الادارية عن الولاية باعتبارها مجرد تنظيم اداري فقط ، وبالتالي يمكن اعتبارها صورة عدم تركيز اداري.

4- عدم دستورية وقانونية نظام المقاطعة الادارية ذلك لأنها تخالف نضي المادتين : 15 و 122 من الدستور.

5- لم يكسب المشرع الجزائري المقاطعة الادارية الشخصية المعنوية ، بمعنى أنها لاتتمتع بالاستقلال المالي ولا الاداري والوسيلة التي أنشئت بها تعد وسيلة قانونية تندرج في اطار التنظيم .

6- يعتري نظام المقاطعات الادارية مجموعة من الاشكالات من خلال غموض نظامها القانوني وكذلك بسبب الوضع الاقتصادي الحالي الذي تعيشه البلاد.

وبالاستناد الى هذه النتائج يمكن تقديم بعض التوصيات والاقتراحات التي نتوسم من رجال القانون الاهتمام بها :

1- تقوية المركز القانوني للوالي المنتدب بمنحه استقلالية أوسع في اداء مهامه .

2- ازالة الغموض عن موقع الدائرة

3- الفصل بين صلاحيات الولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر ، وتحديد المركز القانوني لكل هيئة حتى لايكون هناك خلط في الاختصاصات .

4- النص صراحة على امكانية حضور الوالي المنتدب في مجلس الولاية حتى يكون على علم بكل الامور التي تعرض في مجلس الولاية .

5- توفير المشاركة الحقيقية الفعلية للمجالس المنتخبة في مجلس المقاطعة ، وعدم الاكتفاء بالرأي الاستشاري على اعتبار ان المجالس المنتخبة هي المعنية بالنهوض بالتنمية والتنشيط المحلي .

6- نؤيد الراي الرامي الى ضرورة توحيد الهيئات الادارية المنصوص عليها في الدستور ، وعدم التوسع في تسميتها ومع ذلك نرى انه يجب التريث في ترقية المقاطعات الى ولايات نظرا لما تمر به الدولة من عجز وتعثر مالي ، وتبني سياسة التقشف بل يجب العمل هنا على توسيع صلاحيات المقاطعات حتى تؤدي مهامها التي أنشأت من أجلها على أحسن وجه من جهة .ومن جهة اخرى حتى تتلائم وتتكيف مع الامكانيات البشرية والمالية ولمادية ، المتاحة على أن تكون الترقية مبنية على اسس قانونية وتنظميه لا على مقتضيات سياسية او اجتماعية .

7- وجوب النص عليها صراحة في قانون الولاية على اعتبار أنها هيئة ادارية تابعة للولاية .

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

1- الكتب :

1 -عشي علاء الدين ،**مذخل القانون الاداري** ، دار الهدى عين مليلة ،ج1، الجزائر 2012.

2 -بعلي محمددالصغير ،**القانون الاداري ، التنظيم الاداري** ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2002 .

3 -شيهوب مسعود ،**أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 .

4 -قاسم جعفر، **أسس التنظيم الاداري ، والادارة المحلية** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى ، 1978 ، الجزائر .

5 -فرحان أمل ،المعاني أيمن عودة ، **ادارة المؤسسات العامة** ، الجامعة الأردنية ، عمان .2001.

6 -العواملة نائل ،**ادارة التنمية المحلية وتطبيقاتها** ، ياسين للخدمات الطلابية ، عمان .

7-شطناوي علي خطار ، الادارة المحلية ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر،ط1، 2002.

8 -المبيضين صفوان ،**المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية** ، عمان ، دار اليازوي العلمية للنشر والتوزيع 2011.

9 -زغدودعلي ،**الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية** ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، ط2 ،1984 .

10-بوضياف عمار ،**شرح قانون الولاية** ،جسور للنشر والتوزيع ، ط1، 2012 .

11- بوضياف عمار ، **الوجيز في القانون الاداري ، الجزائر** ، جسور للنشر والتوزيع ، ط2 ،2007.

12 -بومرزوق زين الدين ،**الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع** ، دار الكتاب العربي ، الجزائر ، 2014 .

13-زيدان جمال ،**ادارة التنمية المحلية في الجزائر** ،دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 201414

-صمودي سليم ، **المقاطعات الادارية ورهانات التقسيم الاداري المقبل بالجزائر** ، دار علي بن زيد للطباعة والنشر ، بسكرة ، الجزائر .

15 -جعلابكمال ،**الادارة المحلية وتطبيقاتها** ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2017.

16 -علاء الدين عشي ، **والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري** ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006.

2- **المذكرات :**

1_ عبد اللاوي عبد السلام ،**دور المجتمع المدني في التنمية المحلية** ، **مذكرة ماجيستار** ، ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ورقلة، 2010 .

3- عزيز محمد الطاهر ،**اليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية** ، مذكرة ماجيستار ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ورقلة ، 2009 .

4- أمزال بن أحسن : **النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الاداري الجزائري** ، **مذكرة ماجيستار** ،كلية الحقوق ،الجزائر ، 2004 .

3 –الملتقيات :

1- حاحة عبد العالي ، يعيش تمام أمال ، **الطبيعة القانونية للمقاطعة الادارية في الجزائر** ، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 01 ،02 ديسمبر ، 2015 .

2- خلدون عيشة ، **أساليب تفعيل الحكم الراشد في الادارة المحلية في الجزائر ، واقعا وتحديات** ، ملتقى وطني حول : اشكالية الحكم الراشد في ادارة الجماعات المحلية الاقليمية ، جامعة زيان عاشور بالجلفة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية .

3- بن عمران الاخضر ،مزوز فارس ، **المقاطعات الادارية في الجزائر بين الوجود القانوني والاشكالات العملية** ، مذاخلة في يوم دراسي حول : النظام القانوني للولايات المنتدبة ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، 07 /02/ 2017 .

4–المقالات العلمية :

1- بوخزنةماجدة ،**مكانة المقاطعات الادارية المستحدثة في التنظيم الاداري الجزائري** ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 09، العدد 03 ، ديسمبر 2018 .

2- فريجات اسماعيل ،**مركز المقاطعة الادارية في التنظيم الاداري الجزائري ، دفاتر السياسة والقانون** ، العدد 18 ، جانفي 2018 .

3– لعبيدي الازهر ،**استحداث مقاطعات ادارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير مناسب ، دراسة تتحليلة في ظل المرسوم الرئاسي 15 /140.**

1_الوثائق الرسمية :

أ/_ الدساتير :

1_ دستور 28 نوفمبر1996،الجريدة الرسمية ، العدد 76 ،الصادرة في 08 ديسمبر 1996

ب/_ القوانين والمراسيم:

1_ قرار المجلس الدستوري رقم : 02 /ق أ / م د / 2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم : 15/47 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، الجريدة الرسمية ، عدد 07 ، الصادر في 20 فيبراير2000 .

2_ المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 الجريدة الرسمية ، العدد 29 المتضمن استحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها .

3_ المرسوم الرئاسي رقم : 18 -337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 الذي يتضمن احداث مقاطعات ادارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وتسيرها وكذا مهام الوالي المنتدب .

4_ المرسوم التنفيذي رقم 90 _226 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون الوظائف العليا وواجباتهم ، الجريدة الرسمية ، العدد31 ، بتاريخ 28 جويلية 1990 .

5_ المرسوم الرئاسي رقم 99 _240 : الصادر في 17 أكتوبر 1990 المتضمن التعين في المناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية ، الجريدة الرسمية رقم 76 ، الصادرة في 31 أكتوبر 1999

6_ المرسوم التنفيذيرقم : 15 /141 الذي يتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها .

7_ قرار وزاري مشترك ، المؤرخ في 11 ديسمبر 2016 ، يحدد تنظيم الامانة العامة ومصالح التنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية للمقاطعات الادارية في مصالح ومكاتب ، الجريدة الرسمية العدد 26 .

5_ المواقع الالكترونية :

1_ دخينيسة أحمد ، « تقسيم اداري جديد ، تقريب للمواطن من الادارة أو تكريس للبيروقراطية ، برنامج قضايا واراء ، قناة الجزائرية .تاريخ الاطلاع : 25 /04/ 2019 على الساعة 17:30 على الرابط الالكتروني : http://w.w.w.youtube.com/watch?v:2v8vzi1w8

2_ جريدة البلاد الجديد ،« بشار بني عباس جوهرة سياحية في قلب الصحراء » ، تاريخ الاطلاع : 27 /05/ 2019 على الساعة 22:38 على الرابط الالكتروني : http://w.w.w.djazaiess.com/elbilad/902 .

3 – الاذاعة الجزائرية : «سلال يشيد من عين قزام بجهود الجيش الوطني الشعبي وأسلاك الأمن في الرابط الالكتروني : .http://radioalgerie.dz/news/ar/article/20141020/17081.html

4–صافي عبد القادر ، الدور التنموي للجماعات المحليةفي ظل الحوكمة ، جريدة الأحرار ، تاريخ الاطلاع : 06 /05/ 2019 على الساعة 21:55 على الرابط الالكتروني :
.http://w.w.w.swat.alahrar.net/ara/permalink/6739.hmtl

4– جعفري يحي ،« تقسيم اداري جديد، تقريب للمواطن من الادارة أو تكريس للبيروقراطية »، برنامج قضايا وراء ، قناة الجزائرية تاريخ الاطلاع 07 /05/ 2019 على الساعة 14:35 على الرابط الالكتروني :

http://w.w.w.youtube.com/watch?v:zv8vzi1w8.

5_ –بشير فريك ، « فكرة الولايات المنتدبة استغباء للذكاء الشعبي في الجنوب »، جريدة الخبر 14 فيفري 2015 ، تاريخ الاطلاع 03 /05/ 2019 على الساعة 16:47 على الرابط الالكتروني : http://elkhabar.com/press/article/7001#sthash.9vqyzo.dpbbs

6_ – موسى .ب « تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية بترقية الولايات المنتدبة في الهضاب العليا والجنوب » . النهار اون لاين في : 07 / 01 / 2019 تاريخ الاطلاع 30 /04/ 2019 على الساعة 20:38 على الرابط الالكتروني : https/w.w.w ennahar online .com

17 La banque mondial .Qu est ce que la décentralisation ? www. Cesin.org. تاريخ الاطلاع في 10 ماي 2019 على الساعة 13:40

18 Jean Rivro droit adminstratif .dalloz.Paris. 1980. P136.

19 Rondincllia et al « analysisdécentralication policés in devlopingcoUntries : Politicaleconomingframework '' sage london '' vol 20 ; 1980 : p20

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

الموضوعات	الصفحة
الشكر والعرفان	
الاهداء	
خطة البحث	
قائمة المختصرات	
ملخص الدراسة بالعربية والانجليزية	
مقدمة	أ
الفصل الاول: الاطار المفاهيمي للمقاطعات الإدارية في الجزائر	
المبحث الاول: الاساس الدستوري والقانوني لاعتماد المقاطعات الإدارية المنتدبة	
المطلب الاول: القيمة الدستورية لنظام المقاطعات الادارية	6
الفرع الاول: مدى دستورية المقاطعات الادارية	7
المطلب الثاني: المكانة القانونية للمقاطعات الإدارية	10
الفرع الأول: التكييف القانوني للمقاطعة الادارية	13
المبحث الثاني: معايير انشاء المقاطعات الادارية والهدف منها	24
المطلب الاول: معايير اللجوء الى نظام المقاطعة الادارية	24
الفرع الاول: معيار الكثافة السكانية	25
الفرع الثاني: عدد البلديات	25
الفرع الثالث: معيار البعد والمسافة عن مقر الولاية	26
المطلب الثاني: دوافع وأهداف التقسيم الاداري الجديد	28
الفرع الاول: الاهداف السياسية	31
الفرع الثاني: الاهداف الادارية	31
الفرع الثالث: الاهداف الاقتصادية	31
خلاصة الفصل	34
الفصل الثاني: مقاربة التطبيقية لنظام المقاطعات الادارية المنتدبة في الجزائر	
المبحث الاول: هيكلة واختصاصات المقاطعات الادارية وهيئاتها في الجزائر	37
المطلب الاول: الوالي المنتدب ومهامه	37
الفرع الاول: المهام الوظيفية للوالي المنتدب	39
الفرع الثاني: الاجهزة الادارية المساعدة له	42

المطلب الثاني: مجلس المقاطعة الادارية وتسييره	47
الفرع الاول: المديريات المنتدبة	48
الفرع الثاني: رؤساء المجالس الشعبية البلدية	49
المبحث الثاني: الاثار المترتبة على نظام المقاطعات الادارية المنتدبة	50
المطلب الاول: المقاطعات الادارية ودورها في تحقيق التنمية المحلية وتخسين الخدمة العمومية	50
الفرع الاول: البعد الاقتصادي	50
الفرع الثاني: البعد الاجتماعي	52
المطلب الثاني : المعوقات العملية والوظيفية التي تواجه نظام المقاطعات الادارية	56
الفرع الاول: المعوقات العملية	56
اولا: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر	56
ثانيا : عدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الادارية	57
الفرع الثاني: المعوقات الوظيفية	57
أولا: عدم تمتع المقاطعة الادارية بالشخصية المعنوية	57
ثانيا : محدودية سلطة اتخاد القرار على مستوى المقاطعة الاداريو	58
الفرع الثالث: العجز عن الموازنة المالية	59
خلاصة الفصل الثاني	60
خاتمة	62
قائمة المصادر والمراجع	65
الملاحق	