

جامعة ألكل مكنء أولءاء البويرة

كلية الءقوء و العلوم السلساسية

قسق القانون العام

المقاطعات الإدارية في الجزائر
واقع و ءءديات

مذكرة ءءرج لنيل شهادة الماسءر

ءءصص: قانون إءاري

ءءء إءراف الءكءورة:

رءمانى ءسبية

إءاء الطالبءن:

- بوقرومى أمال

- طير نوال

لءنة المناقشة

الأسءاءة): غازى ءءبءة رؤبسا

الأسءاءة): رءمانى ءسبية مشرفا ومقرا

الأسءاءة): دربدرمالكى ممءنا

السنة الجامعية: 2020 /2019

إهداء

إلى من كان دوائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي

إلى من وضعت تحت أقدامها الجنان إلى أمي الغالية

إلى من كان وراء كل خطوة خطوتها في طريق العلم

إلى معلمي الأول إلى أبي الغالي حفظه الله

إلى أخي العزيز جمال وأختي سمية وشيما حفظهم الله لي

إلى جميع أفراد عائلتي فرداً فرداً وجميع أصدقائي

إلى كل من مد يد العون لمساعدتي

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

أمال

إهداء

إلى من بفضلهما بعد الله عزوجل وصلت إلى ما أنا عليه اليوم
إلى جدتي ووالدتي رحمهما الله وأسكنهما فسيح جنانه
إلى شخص له مكانة جد خاصة في قلبي
إلى أختي الغالية الأنسة ناصري حورية وأفراد عائلتها
إلى من أعتبرها أمي الثانية إلى السيدة بوبريط فاطمة الزهراء
إلى أبنائي إيناس وخديجة وريان يحيى
وإلى كل من ساهم سواء من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

نوال

شكر وعرفان

نشكر الله عزوجل الذي أماننا ووفقنا لإنجاز هذا العمل

كما نتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذة رحمانى حسينة التي تفضلت بقبول الإشراف على إنجاز هذه المذكرة وعلى ماقدمته من إرشادات ونصائح قيمة في سبيل إتمام هذا العمل

كما تتوجه بالشكر لكل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة البويرة

كما نتقدم بالشكر المسبق إلى الأساتذة الذين سيتفضلون بمناقشة هذه المذكرة

هذا الشكر إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا البحث

مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تقوم بوظائفها بصورة جيدة، لهذا نجد أن الدول دائما تلجأ إلى اختيار الأسلوب الأمثل في تنظيمها الإداري والذي يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذلك درجة تأصل الديمقراطية فيها، ونجد أن هناك أسلوبين في التنظيم الإداري هما: أسلوب المركزية الإدارية التي تعني حصر وجمع الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، وأسلوب اللامركزية الإدارية التي يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية على المستوى المحلي، وهذين الأسلوبين هما ما تعتمد عليه غالبية الدول.

وبالحديث عن الجزائر في هذا الشأن نجدها مثلها مثل باقي الدول اعتمدت في تنظيمها الإداري على المزج بين أسلوب التنظيم الإداري المركزي وأسلوب التنظيم الإداري اللامركزي، وهذا لبناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية عن طريق تحسين الخدمة العمومية والسماح لشعب بالمشاركة في عمليات التنمية، وفي هذا الإطار نجدها اعتمدت في اللامركزية الإقليمية على التقسيم الإداري الذي يتضمن مستويين، المستوى الأول وهو القاعدي والمتمثل في البلدية والمستوى الثاني وهو الأعلى والمتمثل في الولاية .

وغالبا ما تلجأ السلطات العمومية إلى إعادة النظر في تقسيمها الإداري وذلك للاستجابة لحاجيات المواطنين المختلفة، وخاصة تحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التنمية المحلية، لهذا وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية التي انتهجتها الجزائر منذ سنة 2011 ومع بقاء الجماعات المحلية حبيسة لدورها التقليدي وفشلها في تحقيق تنمية محلية فعالة قام المشرع الجزائري بإدراج تنظيم إداري جديد، يكفل التوزيع العادل لتنمية المحلية وتقريب الإدارة من المواطن، يتمثل هذا التنظيم في استحداث المقاطعات الإدارية.

واستجابة لمتطلبات الوضع الراهن تم استحداث هذه المقاطعات بموجب المرسوم الرئاسي 140-15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها،⁽¹⁾ ونظمها بموجب المرسوم التنفيذي 140-15 المتضمن تنظيم المقاطعة

1- راجع المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 28-5-2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية، ج.ر، عدد29، صادر في 31-5-2015.

الإدارية و سيرها،⁽¹⁾ وذلك عن طريق ترقية بعض الدوائر إلى مقاطعات إدارية كخطوة أولى نحو الإرتقاء بها إلى ولايات كاملة الصلاحيات عندما تؤدي مهامها على أحسن وجه وتحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

رغم أهمية هذا التنظيم الإداري الجديد على مستوى الإدارة المحلية إلا أنه أدى إلى إثارة الكثير من الإشكالات، سواء فيما يتعلق بمدى دستورية المقاطعات الإدارية ومعايير استحداثها أو فيما يتعلق بطبيعتها القانونية وكذلك الصعوبات و الإشكالات التي عرقلت تطبيقها على أرض الواقع.

تكمن أهمية موضوع المقاطعات الإدارية واقع وتحديات في أن استحداث هذه الأخيرة يؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن وإلى حل العديد من المشاكل التي تواجه إقليم الولاية، كما أنها تحد من البيروقراطية، وكذلك كون هذا الموضوع يعتبر داعم لتنظيم الإداري الحالي فهو إضافة للولاية، خاصة وإن الولاية عجزت عن تحقيق تنمية محلية فعالة.

من أهداف دراسة الموضوع بيان الإضافة التي جاءت بها المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري والمكانة التي تحتلها فيه، ومدى تحقيقها للأهداف التي أنشأت من أجلها مع محاولة إبراز النقائص والإشكالات التي تواجهها في أداء مهامها مع إقتراح حلول لها.

أما عن أسباب إختيار الموضوع فتنقسم إلى نوعين من الأسباب منها: أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

_ من الأسباب الذاتية لاختيارنا لهذا الموضوع هو الميول والرغبة في الإطلاع والبحث في الموضوع محل الدراسة، كما أن اختيارنا لهذا الموضوع يكمن في اهتمامنا بالإدارة المحلية خاصة ونحن أحد موظفيها.

_ أما الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع ترجع إلى نقص الدراسات المتخصصة المتعلقة بموضوع المقاطعات الإدارية لكونه موضوع جديد، كما أنه من خلال إطلاعنا على مواضيع مذكرات التخرج السابقة لاحظنا عدم التطرق لهذا الموضوع في جامعتنا

1- راجع المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28-5-2015، يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية و سيرها، ج.ر، عدد 29، صادر في 31-5-2015.

على رغم من أنه من المواضيع الجديدة والمهمة، وكذلك لأهمية المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري.

ومن بين الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز هذه المذكرة قلة المراجع والمؤلفات الفقهية المتعلقة بالمقاطعات الإدارية وكذلك ندرة المراجع التي تناولت دراسة الموضوع بصفة مباشرة مما جعلنا نبحث في المراجع العامة.

وبناء على ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية :

ما مدى فعالية استحداث المقاطعات الإدارية وترقيتها مستقبلاً إلى ولايات كاملة الصلاحيات في التنظيم الإداري الجزائري؟

نظراً لطبيعة دراستنا فقد اعتمدنا على ثلاث منتهج قصد الشرح المفصل لموضوع بحثنا والتي تتمثل في للمنهج التحليلي والوصفي و المنهج المقارن، لأن موضوع هذا البحث يتطلب تحليل بعض النصوص القانونية التي من خلالها يتضح لنا نظام المقاطعة الإدارية ، وكذلك بيان نقاط قوة وضعف هذا النظام.

وسعياً منا للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه قمنا بالاعتماد على التقسيم الثنائي المتمثل في فصلين هما: الفصل الأول تناولنا فيه الإطار المفاهيمي لنظام المقاطعة الإدارية أساسيات، أما الفصل الثاني تناولنا فيه الإطار التنظيمي للمقاطعات الإدارية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لنظام

المقاطعات الإدارية

قامت السلطات العمومية الجزائرية بتجديد نظام الإدارة المحلية من خلال استحداث هيئة إدارية حديثة تتمثل في المقاطعات الإدارية، تم إنشاؤها ضمن الولاية مع وضع لها إطار قانوني تنشأ فيه و يميزها عن هيئات أخرى مشابهة لها فلا يمكن أن تمارس أي هيئة إدارية مهامها دون أن يكون لها أساس قانوني تخضع له.

ونجد المشرع أنه استحدث هذه المقاطعات الإدارية بسبب الإحتجاجات التي حدثت بالجنوب بسبب الغاز الصخري ، لهذا ارتأت السلطة العمومية أن تبدأ باستحداث المقاطعات الإدارية في هذه المناطق، وكان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر والذي يمثل الأساس و المرجع القانوني لأي استحداث يأتي بعده، ثم تم استحداث مقاطعات إدارية مرة ثانية سنة 2018 وذلك في ولايات الشمال بموجب المرسوم الرئاسي 18-337 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى و في بعض المدن الجديدة و تحديد قواعد تنظيمها وسيرها،⁽¹⁾ ثم جاءت المرحلة الأخيرة والتي تم استحداث فيها مقاطعات إدارية في الهضاب العليا و ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-328 الذي يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي 15-140.⁽²⁾

كما أنه لجوء الدولة إلى استحداث هذه المقاطعات تم ذلك وفق معايير وأسس وبأهداف واضحة ومسطرة مسبقا، فعند إنشاء هذه المقاطعات تسعى لتحقيق الأهداف المسطرة والتي أنشأت من أجلها، و باعتبارها هيئة محلية فهي تكون إما تابعة للإدارة المركزية أو للإدارة اللامركزية، وذلك حسب طبيعتها القانونية، كما أنه كونها جهاز إداري على المستوى المحلي أدى إلى أهمية إبراز العلاقة القانونية بين هذا الجهاز و الجماعات المحلية.

وعلى هذا الأساس يتم التعرض في هذا الفصل بالتفصيل إلى المقاطعة الإدارية كتقسيم إداري ضمن الولاية (المبحث الأول)، و إلى مكانة المقاطعة الإدارية ضمن أساليب التنظيم الإداري و علاقتها بالجماعات المحلية (المبحث الثاني).

1- راجع مرسوم الرئاسي رقم 18-337، المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها و سيرها، ج،ر، عدد 78- صادر في 26 ديسمبر 2018.

2- راجع المرسوم الرئاسي رقم 19-328 المؤرخ في 8 ديسمبر 2019، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 و المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ،ج،ر، عدد 76، صادر في 10 ديسمبر 2019.

المبحث الأول: المقاطعة الإدارية كتقسيم إداري ضمن الولاية

اتخذت الجزائر قرار حاسم فيما يخص التنظيم الإداري للبلاد، وذلك باستحداث هيئة جديدة تتمثل في المقاطعات الإدارية وهذا في إطار السعي لترقية الخدمة العمومية وتقديمها بجودة عالية، كما تهدف أيضا لتسيير شؤون الإقليم وتقريب الإدارة من المواطن والقضاء على البيروقراطية وتخفيف العبء عن الولايات الأصلية وتحسين الأداء الإداري، كما تسعى لتحقيق تنمية محلية فعالة، والمقاطعة الإدارية جزء أو قسم من الولاية رغم أنه لم يتم النص عليها ضمن هياكل الولاية بموجب القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية،⁽¹⁾ كما أن المقاطعة الإدارية عند إنشائها أدت إلى توسيع دور الدولة على مستوى الأقاليم فزادت من السلطة المركزية على المستوى المحلي وهذا ما سيؤثر على اللامركزية الإدارية.

ولهذا نتطرق في هذا المبحث إلى المقاطعة الإدارية كتقسيم إداري ضمن الولاية ونتناول في المطلب الأول منه الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية فهي مثلها مثل باقي الأنظمة القانونية لها إطار قانوني تنشأ فيه ولا تخرج عنه، ونتناول في المطلب الثاني مبررات استحداث هذه المقاطعات الإدارية، فلا يمكن استحداث هيئة إدارية دون أن يكون لها أسباب ودواعي أدت إلى إنشائها وأهداف تسعى لتحقيقها، ومعايير اعتمدت عليها في استحداثها.

المطلب الأول: الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية

تشكل المقاطعة الإدارية إثراء لنظام القانوني الإدارة المحلية الجزائرية، وبالرجوع للمرسوم الرئاسي 15-140 المنشأ لهذه المقاطعة نجده لم يرق بتعريفها بل نص على إيجادها فقط دون إعطاء تعريف واضح لها، حيث نصّت المادة 2 من المرسوم الرئاسي 15-140 على " **تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيّرها ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم**"، هذا يعني أن المقاطعة الإدارية كفكرة تبناها المشرع لم يرق بتعريفها لكنه وضّح إطارها القانوني وبأنها خاضعة للمرسوم الرئاسي المذكور أعلاه الذي أنشأها وميّزها عن الهيئات الأخرى المشابهة لها، فجعلنا نفرق بينها وبين هذه الهيئات حتى لا يحدث خلط بينها في التنظيم الإداري.

1- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-2-2012، المتعلق بالولاية، ج.ر، عدد14، صادر في 29-02-2012.

لهذا يتم التعرض في هذا المطلب إلى أساس القانوني للمقاطعة الإدارية (الفرع الأول) إلى تمييزها عن الهيئات المشابهة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني للمقاطعة الإدارية

تعد المقاطعة الإدارية هيئة إدارية جديدة في النظام الإداري الجزائري، تدعمت بها الإدارة المحلية الجزائرية، استحدثت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 وهذا بغرض القيام بإصلاحات سياسية وإدارية تباشر مهامها داخل بعض الولايات المنصوص عليها في ملحق المرسوم المذكور أعلاه وبتأسيسها ولاية منتدبون، وبما أنها هيئة إدارية فإنه يحكمها نظام قانوني خاص كسائر الهيئات الإدارية من أجل تبيان أحكامها القانونية وكذا نظام عملها.

أولاً: الأساس الدستوري للمقاطعة الإدارية

نصّ المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 16 من الدستور على أنّ: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..."⁽¹⁾ وهذا ما يعني أن المقاطعة الإدارية ليس لها أي أساس دستوري فهذه المادة حصرت الجماعات المحلية في الولاية والبلدية رغم أنه جاء هذا التعديل بعد استحداث نظام المقاطعة الإدارية سنة 2015 والتعديل الدستوري كان سنة 2016، أي كان بإمكان المشرع الدستوري في هذا التعديل النص على المقاطعة الإدارية، لكن المشرع فضل عدم الإشارة لهذا النظام بصفة نهائية في الدستور وترك مهمة تنظيم هذه الهيئة إلى التنظيم.

ولقد أدى عدم وجود أساس دستوري للمقاطعة الإدارية إلى إثارة جدل بين فقهاء ورجال القانون حول مدى دستوريته، فالبعض منهم رأوا عدم دستوريته واستشهدوا في ذلك بنظام محافظة الجزائر الكبرى الذي تم إلغاؤه بسبب عدم دستوريته⁽²⁾، وكذلك بتعدي السلطة التنفيذية على اختصاص البرلمان وذلك من خلال المادة 137 والمادة 140 فقرة 10 من الدستور في

1- راجع القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

2- رأي المجلس الدستوري

مسألة التقسيم الإقليمي للبلاد بإصدارها في شكل مراسيم تنظيمية،⁽¹⁾ إلا أن البعض الآخر يرى بأنها لم تخالف الدستور لأنها لا تتجاوز كونها مسألة تنظيمية تدرج تحت إصلاح إدارة الولاية و لا تصل لدرجة التقسيم الإقليمي الإداري الذي هو من اختصاصات البرلمان.⁽²⁾

لهذا فإنه عند استحداث المقاطعات الإدارية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 لم يتم مخالفة الدستور.

ثانياً: الأساس التشريعي للمقاطعة الإدارية

لكل هيئة إدارية أساس قانوني هو الذي ينشأها ويمنح لها صلاحيات لتقوم بها وبيّن أحكامها القانونية ونظام عملها وحتى علاقاتها بالهيئات الأخرى وبالمواطنين، فلا يمكن أن تمارس هيئة إدارية نشاطها بدون قانون يكون منشأ لها وضابطا لها تمارس مهامها في الحدود التي رسمها لها و المقاطعة الإدارية تعتبر هيئة إدارية لذا يجب أن يكون لها أساس قانوني.

وباعتبار أن البرلمان هو المختص في مسائل التقسيم الإقليمي حسب ما نصّت عليه المادة 140 فقرة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾ هو ما أدى بالبعض إلى التشكيك في قانونية المقاطعة الإدارية باعتبار أن القانون الإداري لم يشير إليها في أي نص ولو إشارة ضمنية، لكن بالتعمق في نظام المقاطعة الإدارية نجدها مجرد مسألة تنظيمية تدرج ضمن إصلاح التنظيم الهيكلي لإدارة الولاية، لاتصل إلى درجة التقسيم الإقليمي الإداري، وهي من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وهذه السلطة منحها الدستور لرئيس الجمهورية يصدر بموجبها مراسيم تنظيمية لتنظيم المسائل التي لا يختص بها القانون.⁽⁴⁾

1- إسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، دفتّر السياسة والقانون، العدد 18، جامعة الوادي، جانفي 2018، ص 232.

2- ماجدة بوخزنة، مكانة المقاطعة الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد 3، جامعة الوادي، ديسمبر 2018، ص 772.

3- المادة 140 فقرة 10 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

4- ماجدة بوخزنة، مرجع سابق، ص 772.

ثالثا: الأساس التنظيمي للمقاطعة الإدارية

استحدثت نظام المقاطعة الإدارية بموجب مرسوم رئاسي رقم 15-140 حيث نصت المادة الأولى منه على هدفه المتمثل في إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة على تنظيمها وكذلك مهام الوالي المنتدب،⁽¹⁾ كما تم تنظيم هذه المقاطعات بالمرسوم التنفيذي رقم 15-141 والذي بين هدفه في مادته الأولى والمتمثل في تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها،⁽²⁾ وهذين المرسومين هما الأساس القانوني لأي استحداث جديد للمقاطعة الإدارية فهما الأصل، بحيث أن صدور أي مرسوم آخر يتم به استحداث مقاطعات إدارية جديدة يكون خاضع لهذين المرسومين.

يتبين لنا من هذين المرسومين أن أساس المقاطعة الإدارية هو التنظيم فاستحدثت هذه الأخيرة بموجب مراسيم تنظيمية التي أصدرها رئيس الجمهورية بناء على صلاحياته التي منحها له الدستور في المادة 91 منه،⁽³⁾ والتي له بمقتضاها إصدار مراسيم، وباعتبار أن المقاطعة الإدارية هي مجرد مسألة تنظيمية في الإدارة المحلية، لهذا فإن رئيس الجمهورية لا يتجاوز اختصاص السلطة التشريعية بإصداره لهذا النظام.

الفرع الثاني: تمييز المقاطعة الإدارية عن الأجهزة المشابهة لها

اتخذت الجزائر نظام عدم التركيز الإداري للتخفيف من التركيز الإداري المطلق وما ينتج عنه من أعباء لسلطة المركز والتعقيدات التي تؤدي إلى البيروقراطية في الإدارة، وكذلك تقريب الإدارة من المواطن ويتمثل نظام عدم التركيز في الجزائر في الدائرة و الدائرة الإدارية والمقاطعات الإدارية وجميعها تتشابه في أنها تخضع مباشرة للسلطة المركزية، وتقوم باختصاصات على مستوى الأقاليم هي في الأصل من اختصاصات الدولة.

أولا: تمييز المقاطعة الإدارية عن الدائرة

تعتبر الدائرة في النظام الإلاري الجزائري مجرد تقسيم إداري وجغرافي لا يتمتع بالشخصية المعنوية ولهذا تبقى مرتبطة بالولاية في مواردها المالية، كما أنها تعد أيضا تقسيما إداريا

1- المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

2- المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

3- المادة 91 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

جغرافياً جعل منه دائرة انتخابية لانتخابات المجلس الشعبي الولائي، أما بالنسبة لتعديل أو إلغاء حدودها فهو يكون بموجب مرسوم بناء على تقرير يعد من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية، وإنَّ الدائرة تتعرض لانتقالات كثيرة سواء في كل من فرنسا والجزائر ذلك نتيجة عدم وجود التمثيل الديمقراطي فيها وكذلك بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية فكان البعض يريد إلغائها من التنظيم الإداري إلا أنها كانت مجرد آراء فذلك لم يحدث.⁽¹⁾

ويعد رئيس الدائرة المجسد للوجود القانوني لها لأنه يشغل منصب سامي في الجهاز الإداري الجزائري حيث اعتبر منصبه من الوظائف العليا في الإدارة المحلية.⁽²⁾

بدراسة نظام الدائرة نجده يتشابه كثير مع نظام المقاطعة الإدارية ويختلف معها.

1_ أوجه التشابه بين المقاطعة الإدارية والدائرة

_ يتشابهان في أن كلاهما لم يحضيا بالاهتمام من المؤسس الدستوري أو المشرع القانوني الجزائري فكلاهما مجالهم التنظيم، رغم أن الدائرة تم النص عليها في قانون الولاية رقم 69-38 لكنه تم إلغائه.⁽³⁾

_ ويتشابهان أيضا في أنهما لا يتمتعان بالاستقلال المالي و لا بالشخصية المعنوية فلم يتم النص عليهما في المادة 49 من القانون المدني التي نصت على الأشخاص المعنوية العامة من بينها البلدية والولاية،⁽⁴⁾ كما أنهما لا يتمتعان بأهلية التقاضي لأنه من ليس له الشخصية المعنوية بالضرورة لا تكون له أهلية التقاضي.

_ ونفس التشابه نجده عند مقارنة رئيس الدائرة بالوالي المنتدب من ناحية السلطات والصلاحيات التي يملكها فنجد عدة صلاحيات نفسها لكليهما، كما أنهما يمارسان سلطاتهم

1- محمد الصالح زروالية، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، قسم قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2015، ص.1، ص.182-183.

2- نوال لصلح، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية، المجلد 1، العدد 7، جامعة المسيلة، سبتمبر، 2017، ص.102.

3- الأمر 69-38، المؤرخ في 23-05-1969 المتضمن قانون الولاية، ج.ر، عدد 44، صادر في 23-05-1969.

4- القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، يعدل ويتمم الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، والمتضمن القانون المدني، ج.ر، عدد 31، صادر في 13 ماي 2007.

تحت سلطة والي الولاية أو بتفويض منه و هذا حسب المرسوم الرئاسي رقم 94-215⁽¹⁾ الذي ينص على رئيس الدائرة ، و المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر الذي ينص أيضا في مواده على الوالي المنتدب.

_ ويشترك أيضا مسير المقاطعة الإدارية مع مسير الدائرة في التعيين بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾ لأنها يعتبران من الوظائف العليا للبلاد.

_ كما أنّ كلاهما يقومان بتجسيد الطابع المركزي فهما يمثلان الدولة على المستوى الأقاليم أي أنهما امتداد لسلطة المركز على المستوى المحلي، كما أنهما قسم من هيئة الولاية.

2_ أوجه الاختلاف بين المقاطعة الإدارية و الدائرة

_ تختلف المقاطعة الإدارية عن الدائرة في أن المقاطعة تقترب في تكوينها من كونها ولاية وتخضع لنظام قانوني خاص،⁽³⁾ فالمقاطعة الإدارية هي خطوة أولى نحو الانتقال بها لولاية كاملة الصلاحيات فهذا هو هدف السلطات العمومية من استحداثها.

_ كما أن المقاطعة الإدارية تتفوق على الدائرة في نظامها القانوني فنظمت بعدة نصوص عكس الدائرة التي تفتقد لأساس قانوني واضح.

_ كما يختلفان في الهيكلية حيث أن المقاطعة الإدارية تشمل تحت سلطة الوالي المنتدب على هياكل الإدارة العامة والمديريات المنتدبة ومجلس المقاطعة، بينما الدائرة تتكون من رئيس الدائرة، ومصالح إدارية متمثلة في الأمين العام ومجلس تقني والمكاتب واللجان.⁽⁴⁾

1- مرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية و هياكلها، ج.ر، عدد 84، صادر في 27-7-1994.

2- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2017، ص 200.

3- جلول نعامة، أحمد عمراني، المركز القانوني للدائرة في القانون الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد درارية، أدرار، 2019، ص 13.

4- المادتين 12 و 14 من مرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية و هياكلها، ج.ر، عدد 84، صادر في 27-7-1994.

ثانيا: تمييز بين المقاطعة الإدارية الدائرة الإدارية

يعتبر أول ظهور للدوائر الإدارية في الجزائر بعد ظهور نظام محافظة الجزائر الكبرى، وذلك في المرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد الطابع الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى في المادة الأولى منه والتي نصّت على أنه: "تنظم محافظة الجزائر الكبرى في دوائر إدارية"⁽¹⁾، لكن هذا النظام لم يدم طويلا فتم إلغاؤه بموجب الأمر رقم 01-2000 الصادر في 13-03-2000 بناء على رأي المجلس الدستوري رقم 02/03/2000 المؤرخ في 27-02-2000 وذلك بإخطار من رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة فصدر بذلك المرسوم الرئاسي 45-2000 المؤرخ في 01-03-2000 الذي قام بتعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-2000.⁽²⁾

وعلى ضوء كل ذلك عادت محافظة الجزائر الكبرى في الأخير إلى طبيعتها القانونية الدستورية الأولى التي هي ولاية الجزائر مع احتفاظها لحجمها الجغرافي الجديد وأصبحت بذلك خاضعة من جديد لقانون الولاية سواء القانون الساري المفعول آنذاك، أو القانون المطبق حاليا مثلها مثل باقي ولايات الوطن.⁽³⁾

وبالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 45-2000 المعدل للمرسوم 97-292 في المادة 3 منه نجدها تنص على أنه: "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبون لدى ولاية الجزائر"⁽⁴⁾، من هذه المادة يتضح أنه تم تغيير التسمية من محافظة الجزائر الكبرى إلى ولاية الجزائر فقط، مع الاحتفاظ بنفس نظام المحافظة و المتمثل في الدوائر الإدارية فبقيت نفس الدوائر الإدارية التي كانت في نظام المحافظة مع إضافة دائرة إدارية جديدة إلى الدوائر السابقة و المتمثلة في الدائرة الإدارية سيدي محمد.

1-مرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 2-8-1997، المحدد لتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر، عدد 51، صادر في 6-8-1997.

2- إسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 236.

3- محمد الصالح زروالية، مرجع سابق، ص 190.

4-مرسوم الرئاسي رقم 45-2000 المؤرخ في 1-3-2000، المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292، ج.ر، عدد 9، صادر في 2-3-2000.

1_ أوجه التشابه بين المقاطعة الإدارية و الدائرة الإدارية

_ يتضح مما سبق أن الدائرة الإدارية تتشابه مع المقاطعة الإدارية في أن كلاهما هيتان عدم التركيز لا يتمتعان لا بالشخصية المعنوية.

- كما أنه يتبين لنا من خلال نظام الدائرة الإدارية أنها تتشابه مع نظام المقاطعة الإدارية في أن كلاهما يسير هما والي منتدب، لكن الدائرة الإدارية تخص التنظيم الإداري للعاصمة فقط بينما المقاطعة الإدارية تشمل عدة ولايات من لوطن، كما أن الدائرة الإدارية و المقاطعة الإدارية كلاهما يعتبران امتداد لسلطة المركز على المستوى المحلي.(1)

- كما يتشابهان في أن كلاهما يعتبران قسم من هيئة الولاية، وكلاهما مجالهما التنظيم، غير أنه تدخل رئيس الجمهورية في الدائرة الإدارية كان عن طريق أسلوب الأوامر (2) على خلاف المقاطعة الإدارية التي نظمها عن طريق المراسيم التنظيمية (مراسم رئاسية، ومراسيم تنفيذية).

- كما أنهما يتشابهان في التسمية حيث أن تسميتهما بالفرنسية هي نفسها circonscription administrative .

2_ أوجه الاختلاف بين المقاطعة الإدارية و الدائرة الإدارية

- تختلف الدائرة الإدارية عن المقاطعة الإدارية في أن هذه الأخيرة نظامها القانوني واضح على خلاف الدائرة الإدارية التي يشوب نظامها القانوني في بعض الغموض.

- كما يختلفان في الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس كل واحدة منهما، حيث يتمتع الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية بصلاحيات شاملة وواضحة على خلاف الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي المنتدب للدائرة الإدارية و التي هي صلاحيات يمارسها بموجب نص وأخرى يمارسها بموجب تفويض من والي الولاية(3)

1- ماجدة بوخرزنة، مرجع سابق، ص778.

2- لحسن أمزال، المقاطعة الإدارية كهيئة غير ممركرة جديدة في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 1، جامعة الجزائر 1، مارس 2020، ص330.

3- _____ المرجع نفسه.

- كما يختلفان في الأجهزة المساعدة ، حيث يساعد الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية أمين عام ورئيس ديوان ومدير منتدب و مديريات منتدبة ومجلس مقاطعة، بينما يساعد الوالي المنتدب للدائرة الإدارية رئيس ديوان فقط.⁽¹⁾

* وفي الأخير نستنتج أن الدائرة والدائرة الإدارية و المقاطعة الإدارية هيئات عدم تركيز تتشابه كثيرا في عدة نقاط و هي قسم من هيئة الولاية تسعى للتخفيف عن السلطة المركزية.

المطلب الثاني: أهداف و معايير استحداث المقاطعات الإدارية

يرجع استحداث المقاطعات الإدارية إلى الإصلاحات الإدارية والسياسية لمعالجة القصور والخلل داخل الإدارة العامة الجزائرية كما أنه عند استحداث أي هيئة إدارية يجب أن يكون لها غايات وأهداف تسعى منذ إنشائها لتحقيقها، وهذا ما حدث مع المقاطعات الإدارية فإن إنشائها كان بغرض تحقيق أهداف مسطرة من قبل إنشائها، كما أن المشرع عند استحداثه لهذه الأخيرة اعتمد على عدة مقاييس ومعايير أساسية يجب أخذها بعيني الاعتبار عند إنشائها في جميع مراحلها .

و عليه سوف يتم التعرض إلى أهداف المقاطعات الإدارية (الفرع الأول) وإلى معايير استحداث المقاطعات الإدارية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف استحداث هذه المقاطعات

بالرجوع إلى الأعمال التمهيدية التي رافقت إنشاء المقاطعات الإدارية نجد أنه كان لغرض من إنشائها يتمثل في جملة من الأهداف الضرورية لتسهيل حياة المواطنين في شتى المجالات سواء كان المجال سياسيا أو اقتصاديا أو إداريا، أو اجتماعيا، وتتمثل هذه الأهداف في تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف الضغط عن بعض الولايات ومكافحة البيروقراطية .

وسيتم التفصيل في هذه الأهداف فيما يلي:

1-لحسن أمزال، مرجع سابق ص 330.

أولاً: تقريب الإدارة من المواطن.

يعتبر هدف تقريب الإدارة من المواطن من الأهداف الأساسية المراد تحقيقها من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية، لأنه بتقريب الإدارة من المواطن يتمكن المواطنون من تلبية حاجياتهم الإدارية دون أن يؤدي بهم ذلك إلى التنقل إلى عاصمة الولاية، ويتم أيضاً معالجة أغلب الملفات الإدارية على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة، وبالتالي يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لتلبية احتياجاته اليومية،⁽¹⁾ وهذا خاصة في الولايات التي تكون مساحتها شاسعة وتكون فيها مناطق بعيدة عن مقر الولاية، كالولايات الجنوبية المتميزة بمساحتها الكبيرة مثل ولاية إيليزي، أدرار وغيرها من الولايات.

إن تقريب الإدارة من المواطن من شأنه جعل المواطنين يشعرون بالاستقرار والرضا كما أنه يحقق العدالة الاجتماعية، فهو يخفف عبء ثقل على المواطن الذي يبذل جهد كبير ووقت ويمر بمسافة طويلة لقضاء خدمات نجدها في مناطق أخرى يقومون بها بكل سهولة⁽²⁾ كما يضمن تحقيق هذا الهدف حضور دائم للدولة على مستوى الأقاليم من خلال المرافق العمومية، وهذا لكي تقدم الخدمة العمومية باستمرار، دون توقف ولفرض سيطرتها محلياً مع انتشار بعض الظواهر غير القانونية والتي تضر باستقرار الدولة ككل.

ومستقبلاً يمكن أن يتم ترقية هذه المقاطعات الإدارية إلى ولايات كاملة الاختصاص نظراً لحاجة هذه المناطق لهذه الخطوة الإيجابية خصوصاً في المناطق الجنوبية.

ثانياً: تخفيف الضغط عن بعض الولايات

يعد هدف تخفيف الضغط عن بعض الولايات في طليعة الأهداف المسطرة المرجو تحقيقها من خلال استحداث المقاطعات الإدارية، فهناك بعض الولايات أصبحت بطيئة كثيراً في مجال التسيير وذلك نتيجة العدد الكبير من البلديات التابعة لها أو التمركز الكبير للنشاطات

1- عبد المجيد لخداري، وردة خليفي، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر_دراسة تحليلية_، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد8، جامعة خنشلة، جوان2017،ص116.

2- ماجدة بوخزنة، مرجع سابق، ص772.

التي تمارس بها،⁽¹⁾ وبالتالي فاستحداث مقاطعات إدارية في هذه الولايات يؤدي إلى تخفيف الضغط عنها، وتلبية حاجات ساكنيها على أحسن وجه وبهذا تتفرغ الولاية الأم لأمر أكثر أهمية وذات بعد وطني.

ويتحقق هذا الهدف بكثرة على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال التي تضم عدد كبير من البلديات إلى درجة تفوق مقدار استيعاب الولاية للبلديات مثل ولاية سطيف التي تضم 60 بلدية، وفي المقابل هناك ولايات لها عدد قليل جدا من البلديات مثل ولاية إيزي التي لا يفوق عدد بلدياتها 6 بلديات ونتيجة لهذا الاختلاف والتفاوت بين مناطق الوطن ارتأى المشرع التشريعي وجوب تدخله لمعالجة هذا التفاوت وذلك بتفكيك وتجزئة الولاية الكبيرة عن طريق تدعيمها بمقاطعات إدارية.⁽²⁾

ثالثا: مكافحة البيروقراطية

يعتبر هدف مكافحة البيروقراطية جوهر الإصلاح لأنه بتطبيق نظام المقاطعة الإدارية يؤدي إلى الحد من البيروقراطية، وكذلك مكافحة الفساد الذي استفحل في الإدارة العمومية الجزائرية، مع تبسيط الإجراءات الإدارية وإزالة العراقيل التي تعطلها، كما يؤدي أيضا هذا النظام إلى الإنقاص من عدد المستندات والوثائق في الملفات، وهذا كله بتفويض صلاحيات من قبل الوالي إلى الوالي المنتدب والهيكل الإدارية المساعدة له للقيام بمهامه، مما ينتج عنه تخفيف العبء عن الولايات الأم التي تشهد تراكم العمليات الإدارية كما يسمح بمعالجة الملفات والوثائق الإدارية على المستوى المحلي أي في مستوى أقرب للمواطنين فيؤدي ذلك إلى ربح الوقت والجهد ونقص التكاليف.⁽³⁾

كما أن السلطات العمومية استحدثت هذه المقاطعات لتسهيل الأمور للمواطنين ورفع العوائق البيروقراطية والقضاء على الشرخ الموجود بين الإدارة والمواطنين، فعملت على تحسين

1- الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني، المنعقدة يوم الخميس 4 مارس 2010، ج.ر، للمناقشات، رقم 147، صادرة 22-3-2010، ص4.

2- عبد العالي حاحة، تعيش أمال، (الطبعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر) مداخله ألقى في الملتقى الدولي حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، يومي 1-2 ديسمبر 2015، ص36.

3- إسماعيل فريجات، مركز المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص241.

الخدمات المقدمة للمواطنين و التخفيف من الإجراءات الإدارية الكثيرة والطويلة، فكثرة الإجراءات الإدارية هو أهم مسببات البيروقراطية، كما أن الهدف من استحداث هذه المقاطعات تحسين الأداء الإداري وتسريع وتيرة إنجاز هذه الخدمات.(1)

الفرع الثاني: معايير استحداث المقاطعات الإدارية

يستند استحداث المقاطعات الإدارية سنة 2015 إلى عدة معايير هي ما اعتمد عليها المشرع لاستحداثه لهذه المقاطعات وهذه المعايير تم استخلاصها من خلال إجابة الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية الأسبق "دحو ولد قابلية" على سؤال أحد نواب المجلس الشعبي الوطني بخصوص المعايير التي ستعتمدها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتي تتمثل في معيار الكثافة السكانية ومعيار عدد البلديات ومعيار البعد عن مقر الولاية، ومعيار السيادة،(2) وهذا ما سنفصل فيه فيما يلي:

أولاً: معيار الكثافة السكانية في استحداث المقاطعات الإدارية

يعتبر معيار الكثافة السكانية من أهم المعايير التي اعتمدها المشرع الجزائري في إنشائه للمقاطعات الإدارية وذلك لأنه بعض الولايات تحتوي على كثافة سكانية عالية مقارنة مع ولايات أخرى تحتوي على نسبة قليلة من الكثافة السكانية، فكان الهدف من استحداث المقاطعات الإدارية هو تخفيف الضغط عن هذه الولاية،(3) لهذا كان يجب استحداث مقاطعات إدارية في هذه الولايات فلا يمكن لوالي واحد أن يقوم بإدارة هذه الولاية التي تحتوي على كثافة سكانية عالية إدارة جيدة، و لا يمكنه أن ينظر لكل مشاغل المواطنين في هذه الولاية وأن يحقق مطالبهم.

نجد أن هذا المعيار لم يتم الإعتماد عليه بصفة أساسية في المرحلة الأولى من استحداث المقاطعات الإدارية التي تم فيها استحداث 10 مقاطعات بالجنوب نظراً لكون هذا

¹ ماجدة بوخرزنة، مرجع سابق، ص 773.

² الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص 4،5.

³ سهام بوطالب، سياسات التقسيم الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولاي طاهر، سعيدة، 2019، ص 55.

الأخير لا يحتوي على كثافة سكانية كبيرة وتم ذلك بموجب المرسوم الرئاسي 15-140،⁽¹⁾ على خلاف المرحلة الثانية من الاستحداث التي تم الاعتماد عليه و التي استحدثت فيها 14 مقاطعة في الشمال في المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة بموجب المرسوم الرئاسي 18-337،⁽²⁾ كما أنه تم الاعتماد عليه أيضا في المرحلة الثالثة من الاستحداث التي تم فيها استحداث 44 مقاطعة إدارية موزعة على 19 ولاية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-328.⁽³⁾

ثانيا: معيار عدد البلديات في استحداث المقاطعات الإدارية

يعتبر هذا المعيار مهم خاصة في الولايات التي تحتوي على عدد كبير من البلديات، وفي الجزائر نجد هناك تفاوت كبير في عدد البلديات من ولاية إلى أخرى فكما هو معروف بأن ولايات الشمال تعرف وجود عدد كبير من البلديات مقارنة مع ولايات الجنوب، فعدد ولايات الشمال أكثر من 14 ولاية تحتوي على أكثر من 52 بلدية وأحيانا تصل حتى إلى 67 بلدية، وهذا ما ينتج عنه صعوبة إدارة هذه البلديات من طرف والي واحد، لهذه الأسباب ارتأى المشرع إلى ضرورة استحداث مقاطعات إدارية في هذه الولايات للتخفيف عن الولاية الأم،⁽⁴⁾ كما أنه العدد الطبيعي والمقبول الذي يجب أن تتكفل به الولاية الواحدة من البلديات هو 25 بلدية لضمان التكفل الجيد من كل النواحي.⁽⁵⁾

وهذا المعيار نجد أنه تم الاعتماد عليه في المرحلة الثانية والثالثة من استحداث المقاطعات، ففي المرحلة الأولى من استحداث المقاطعات الإدارية في الجنوب لم يتم الاعتماد على هذا المعيار، لأن هذه الولايات لا تحتوي على عدد كبير من البلديات، فبعض ولاياتها نجدها تحتوي على 6 بلديات فقط في الولاية الواحدة.

1- أنظر ملحق المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر .

2- أنظر ملحق المرسوم الرئاسي رقم 18-337 سالف الذكر .

3- أنظر ملحق المرسوم الرئاسي رقم 19-328 سالف الذكر .

4- عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 37.

5- الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات إدارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير المناسب، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية، العدد 3، جامعة الوادي، ديسمبر، 2017، ص 74.

ثالثا: معيار البعد عن مقر الولاية في استحداث مقاطعات إدارية

يعتبر معيار البعد عن مقر الولاية من أهم المعايير التي تم اعتمادها لإنشاء المقاطعات الإدارية، فلا يمكن لمواطن أن ينتقل من دائرة تبعد 800 كلم لإنجاز معاملة إدارية ما فبعد المسافة ما هو إلى مضيعة للوقت وهدر للمال والجهد كما هو الشأن في دائرة برج باجي مختار التي تبعد مسافة 800 كلم عن عاصمة ولاية أدرار، لهذا فإن ترقية الدوائر التي تبعد مسافة كبيرة عن الولاية الأم إلى مقاطعات إدارية سيؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن ويمكن المواطنين من قضاء حاجياتهم في أسرع وقت ويجنبهم إضاعة المال، كما يقضون معاملاتهم الإدارية بسرعة، وهذا ما يؤثر إيجابا على تحقيق التنمية المحلية.⁽¹⁾

والملاحظ في هذا المعيار أنه تم الاعتماد عليه خاصة في المرحلة الأولى من استحداث المقاطعات الإدارية في الجنوب والذي يكون فيه مناطق بعيدة عن مقر الولاية بمئات الكيلومترات.

رابعا: معيار السيادة في استحداث المقاطعات الإدارية

يعتبر معيار السيادة مهما في إنشاء المقاطعات الإدارية فالاعتماد عليه يبين لنا رغبة الدولة الجزائرية في إعادة النظر في حضورها على المستوى القاعدي، وجعل ذلك من وسائل مواجهة التحديات الأمنية التي تعرفها بعض المناطق خصوصا المناطق الحدودية الجنوبية، بسبب تدهور الأوضاع الأمنية وانتشار الإرهاب في بعض الدول التي للجزائر حدود مشتركة، مما يهدد استقرارها الأمني لهذا حاولت الجزائر تعزيز سيادتها على هذه المناطق فأخذت بعين الاعتبار هذا المعيار عند ترقية بعض دوائر هذه المناطق إلى مقاطعات إدارية.⁽²⁾

وبعدما تحقق هذه المقاطعات الإدارية الأهداف المنشودة منها وتكون في وضع تنموي جيد يتم ترقيتها إلى ولايات كاملة الاختصاص، كما حدث سنة 2019 عندما قامت الحكومة بإعداد مشروع قانون المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد وعرضه على البرلمان و الذي مفاده ترقية المقاطعات الإدارية المستحدثة بالجنوب، وفي نفس السياق نجد أنه تم انعقاد يوم الأحد 8 ديسمبر 2019 بالمجلس الشعبي الوطني جلسة عامة

1- عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص37.

2- سهام بوطالب، مرجع سابق، ص55.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام المقاطعة الإدارية

ترأسها سليمان شنين، عرض من خلالها وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مشروع هذا القانون وأبرز الأهداف التي يسعى إليها وكذا مضمونه.⁽¹⁾

1- مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان : http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/NEWS08122019.html، تاريخ الإطلاع عليه 1-6-2019،

الساعة 16:00.

المبحث الثاني: مكانة المقاطعة الإدارية ضمن أساليب التنظيم الإداري وعلاقتها بالجماعات المحلية

إن المقاطعة الإدارية هيئة من هيئات الإدارة المحلية ، فإنه بدراسة أساليب التنظيم الإداري ودراسة النظام القانوني للمقاطعة الإدارية يتبين لنا مكانتها التي تحتلها ضمن أساليب التنظيم الإداري، وبالتالي تتضح طبيعتها القانونية وتكيفها القانوني هل هي فرع من فروع الإدارة المركزية في الأقاليم أو هي وحدة من وحدات اللامركزية الإدارية، وبالرجوع للنصوص التنظيمية للمقاطعة لا نجد أن المشرع الجزائري نص على طبيعتها القانونية مباشرة لهذا يجب دراسة النقاط التي ذكرناها سابقا لمعرفة طبيعتها القانونية (المطلب الأول).

ولكون المقاطعة الإدارية جهاز إداري جديد استحدث على المستوى المحلي في بعض الولايات فإنه يجب معرفة العلاقة القانونية التي تربط هذا الجهاز مع الولاية كجماعة محلية ومع البلدية كجماعة إقليمية قاعدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مكانة المقاطعة الإدارية ضمن أساليب التنظيم الإداري

إن معرفة مكانة المقاطعة الإدارية ضمن أساليب التنظيم الإداري يجب علينا توضيح هذه الأساليب والتي تتركز في كل الدول وبما فيها الجزائر على أسلوبين أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية ، فكل الدول تعتمد على هذين الأسلوبين معا مهما كان النظام السياسي والاقتصادي، وبتوضيح أساليب التنظيم الإداري تتبين الطبيعة القانونية للمقاطعة.

وعليه يتم التطرق في هذا المطلب إلى أسلوب المركزية الإدارية (الفرع الأول) وأسلوب اللامركزية الإدارية (الفرع الثاني) والمقاطعة الإدارية بين المركزية واللامركزية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أسلوب المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية من أساليب التنظيم الإداري حيث أنه أغلب دول العالم تبنت مبدأ المركزية الإدارية والتي تعتمد على توحيد النشاط الإداري في الدولة، وتركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في عاصمة الدولة، بحيث تمارس كافة أنشطتها الإدارية بأسلوب موحد وذلك في جميع الوحدات الإدارية العامة أو في وحدات الدائرة المحلية ولتقريب مفهوم المركزية الإدارية وتوضيحه وجب التطرق أولا إلى تعريفها ثم إلى صورها بالتفصيل فيما يلي:

أولاً: تعريف المركزية الإدارية:

عرّفها الأستاذ طاهري حسين بصفة مختصرة: " يقصد بالمركزية الإدارية كأسلوب لمزاولة النشاط الإداري جمع وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها دون أن تشارك في ذلك هيئات أخرى و على هذا تباشر السلطة المركزية جميع مظاهر الوظيفة الإدارية بنفسها أو عن طريق ممثلها".⁽¹⁾

كما عرّفها الأستاذ محمد الصغير بعلي هي " جمع الوظيفة الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام واحد هو الدولة، حيث يتولى ويسهر على النشاط الإداري وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية"⁽²⁾ هذا التعريف هو الأشمل.

يتبين من هذين التعريفين أن المركزية الإدارية هي توحيد السلطات وجعلها في يد سلطة واحدة تتمثل في السلطة المركزية المتواجدة بالجزائر العاصمة، أي أن كل الهيئات الإدارية والمرافق العمومية الموجودة في الدولة تخضع لسلطة واحدة وهي السلطة المركزية.

ثانياً: صور المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية صورتان تتمثل الصورة الأولى في التركيز الإداري وتتمثل الصورة الثانية في عدم التركيز الإداري وسنفصل فيهما فيما يلي:

1. صورة التركيز الإداري

ويقصد بالتركيز الإداري أنه حصر السلطة الإدارية بجزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، ولا يكون لممثلهم سواء في العاصمة أو في الأقاليم أي سلطة للتقرير والبت في الأمور، كما يتعين على ممثلي السلطة المركزية في كل أقاليم الدولة أن يرجعوا إلى قراراتهم في تصريف الأمور،⁽³⁾ وإنه عند الأخذ بهذا النظام يؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين على مستوى الأقاليم، كما أنه يزيد الأعباء على السلطة المركزية ويؤدي إلى تراكم الملفات،

1- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية_التنظيم الإداري_النشاط الإداري_، الطبعة الأولى، دار الخلدونية الجزائر، 2007، ص35.

2- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري_التنظيم الإداري_، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002، ص35.

3- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، الفكر العربي، مصر، 1973، ص79.

بالإضافة إلى أنه يجعل السلطة المركزية عاجزة عن القيام بمهامها بسرعة فتصبح تهتم بأمور الإقليم فقط وتتعد عن مهامها الأساسية ذات الأبعاد الوطنية.

2. صورة عدم التركيز الإداري

ويقصد بها توزيع السلطات و الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح لهم بعض السلطات والصلاحيات للقيام بالعملية الإدارية مع بقائهم تابعين للسلطة المركزية حيث أنهم معينين من قبلها فلا يكونون مستقلين عنها، فإنهم يبقون تابعين لها وخاضعين لتوجيهاتها ورقابتها.⁽¹⁾

تعد هذه صورة سائدة في وقتنا الحالي فبتوسع دور الدولة وكثرة المتطلبات أصبحت الحكومة المركزية عاجزة عن القيام بجميع المهام و الاختصاصات وحدها، لهذا كان يجب على الدولة تبني صورة عدم التركيز الإداري بتفويض بعض مهامها لممثليها على مستوى الأقاليم.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

تعد اللامركزية الإدارية أساسا متينا تقوم عليه الديمقراطيات الحديثة كما أنها من مقتضيات الحكم الراشد في كل دولة فدائما نجد الدول تبحث على أحسن أسلوب في تسيير شؤونها العامة، خصوصا مع التطور الدائم للمجتمعات لذلك يجب أن تطور من أسلوب تسييرها ليواكب تطورات العصر الحالي، لهذا تبنت الدول نظام آخر إلى جانب التنظيم الإداري المركزي وهو النظام الإداري اللامركزي لأنه مع التطورات التي حدثت وتوسع دور الدولة وانتشار فكرة الديمقراطية أصبح تطبيق النظام الإداري المركزي جد مستحيل.

وعليه يتم التطرق في هذا الفرع إلى تعريف اللامركزية الإدارية ثم التطرق إلى صور المركزية الإدارية.

أولا : تعريف اللامركزية الإدارية

تعددت تعريفات التي قدمت للامركزية الإدارية وأهمها ما يلي:

1- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري_التنظيم الإداري_دار الهدى، الجزائر، 2009، ص49.

عرّفها الأستاذ ناصر لباد بأنها: "طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الواحدة (مثل الجزائر) تتضمن توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر هذه الأخيرة اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية".⁽¹⁾

من خلال هذا التعريف يتبين أن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات الإدارية المحلية في الأقاليم، مع تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية لكن مع خضوعها للوصاية من السلطة المركزية.

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية

تتمثل صور اللامركزية الإدارية في اللامركزية الإقليمية، وفي اللامركزية المرفقية :

1- اللامركزية الإقليمية:

تسمى أيضا باللامركزية المحلية ويقصد بها أن تمنح الحكومة المركزية جانب من صلاحياتها واختصاصاتها إلى جزء من إقليم الدولة لإدارة المرافق و المصالح المحلية، مع منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، كما أن اللامركزية الإقليمية نجدها تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تعطي لسكان حق المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثلين عنهم في المجالس المحلية.⁽²⁾

وتتمثل اللامركزية الإقليمية في كل من البلدية و الولاية و هذا حسب ما نصت عليه المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما نجد المادة 17 منه وضحت بأن المجلس المنتخب هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم و قاعدة اللامركزية.⁽³⁾

1- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ص54.

2- زين العابدين بلماحي، محاضرات في المدخل للقانون الإداري و نظرية التنظيم الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016، ص110.

3- راجع المادتين 16 و 17 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

تتمثل اللامركزية المرفقية في إعطاء الشخصية المعنوية لمرفق عام معين فيصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء نشاطه مثل مرفق الصحة، النقل، التعليم، كما أن اللامركزية المرفقية تركز أساسا على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي دون إعطاء اهتمام بمجالها الإقليمي الذي تقوم فيه بممارسة نشاطها أكان وطنيا أو محليا.(1)

و هذا النوع من اللامركزية تعتبر مهمة وذلك لعدم قدرة الدولة بالقيام بكل المهام المنوطة بها لهذا تعد أسلوب متطور من أساليب التنظيم الإداري، وأصبحت غالبية دول العالم تأخذ بهذا الأسلوب لما يخفف عن السلطة المركزية من أعبائها، كما يحقق إشباع حاجيات المواطنين على أكمل وجه.

الفرع الثالث: المقاطعة الإدارية بين المركزية و اللامركزية

بدراستنا لنظامي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية يتضح الفارق بينهما، كما يتبين جليا موقع المقاطعة الإدارية ومكانتها بينهما، بالإضافة إلى طبيعتها القانونية وذلك من خلال عدة نقاط مهمة نقوم بإسقاطها على المقاطعة الإدارية وتتمثل هذه النقاط في:

أولا: فيما يتعلق بالشخصية المعنوية للمقاطعة الإدارية

تعرف الشخصية المعنوية بأنها "مجموعة من الأفراد والأشخاص تستهدف غرضا معينا، أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف معين، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية، أي أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث ينظر إليها كوحدة مجردة عن الأفراد والعناصر المالية المكونة لها...".(2)

يفهم من هذا التعريف ومما سبق تناوله في اللامركزية الإدارية بأن الهيئات اللامركزية سواء المرفقية أو الإقليمية نجدها تتمتع بالشخصية المعنوية، وحسب التعريف السابق يتبين أنه من عناصر الشخصية المعنوية هو اعتراف المشرع لهيئة إدارية بالشخصية المعنوية، لكن بالرجوع للمقاطعة الإدارية سواء في المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المنشأ لها أو المرسوم

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 57، 58.

2- زين العابدين، مرجع سابق، ص 63، 64.

التنفيذي رقم 15-141 المنظم لها، نجد أنه لا يوجد نص على أن المقاطعة الإدارية لها شخصية معنوية، كما أن المادة 49 من القانون المدني والتي تنص على الأشخاص المعنوية بالرجوع لها لا نجد المقاطعة الإدارية بينهم،⁽¹⁾ ومن هنا يفهم أن المقاطعة الإدارية ليست من نظام اللامركزية لإدارية.

ثانياً: خلو المقاطعة الإدارية من المجلس المنتخب

بالرجوع للمادة 10 من المرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر نجد أنها تنص على أنه تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى مجلس المقاطعة الإدارية الذي يتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية،⁽²⁾ من نص هذه المادة يفهم أن المقاطعة الإدارية ليس لها مجلس منتخب والذي يعتبر مجال المشاركة الشعبية فالمديرين المنتدبين المشكلين للمجلس يتم تعيينهم، وهذا يعني أن مجلس المقاطعة لا يوجد فيه عنصر الانتخاب، فهي بذلك ليست من نظام الجماعات المحلية الذي يعتمد على الديمقراطية التي تعني مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم عن طريق انتخاب ممثلين عنهم في المجالس الشعبية سواء البلدية أو الولائية.

ثالثاً: خضوع إدارات ومسيري المقاطعة الإدارية للتعيين.

بالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر نجد أن المقاطعة الإدارية تسيير من قبل الوالي المنتدب والذي يعتبر الهيئة التنفيذية للمقاطعة الإدارية، ونجد لهذا الأخير هيئة تنفيذية تدعى مجلس المقاطعة الذي يتشكل من المديرين المنتدبين، كما أن للوالي المنتدب إدارة عامة تتكون من أمانة عامة يديرها أمين عام، وديوان يديره رئيس ديوان، ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة يديرها مدير منتدب، وبالرجوع للمادة 14 من نفس المرسوم نجد أن كل من الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب وكذلك المدير المنتدب يتم تعيينهم بموجب مرسوم تنفيذي رئاسي.⁽³⁾

1- المادة 49 من القانون المدني .

2- المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

3- المواد 8 و10 و14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

ومن هنا يتبين أن المقاطعة الإدارية تعتمد على التعيين في الالتحاق بوظائفها كما في المركزية الإدارية والتي تعتمد كذلك على التعيين في الالتحاق بالوظائف فيها.

رابعاً: التبعية المطلقة والخضوع للسلطة الرئاسية

بالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 نجد أن الوالي المنتدب يقوم بمهامه وصلاحياته كلها تحت سلطة والي الولاية الذي يعتبر هيئة عدم التركيز في الولاية، من هنا تظهر تبعية الوالي المنتدب لسلطة الرئاسية المفروضة عليه استناداً إلى المادة 3 والمادة 5 من ذات المرسوم بحيث تنص المادة 3 على أن: "ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة الوالي" أما المادة 5 فهي تنص على أن: "يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي...". بالإضافة إلى المادة 7 التي تنص على "يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي..."⁽¹⁾

نلاحظ أنه لا يمكن للوالي المنتدب القيام بأي مهام دون الرجوع للوالي أو يقوم بالمهام تحت رقابته وإشرافه وسلطته وإلا يعتبر مخالف للقانون.

خامساً: التفويض

بالرجوع للمرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر نجده ينص على أن الوالي المنتدب يتلقى تفويض بالإمضاء من والي الولاية لتوقيع كل القرارات ذات الصلة بمهامه، كما أنه يتلقى تفويض بالإمضاء من الوالي يمنحه بموجب صفة الأمر بالصرف،⁽²⁾ وإن خاصية التفويض نجدها في المركزية الإدارية في صورتها المتمثلة في عدم التركيز حيث تقوم السلطة المركزية بتفويض بعض اختصاصاتها لممثليها على مستوى الأقاليم.

* يتبين مما سبق أن مكانة المقاطعة الإدارية تتدرج تحت إطار المركزية الإدارية في صورتها المتمثلة في عدم التركيز الإداري أي المركزية المخففة، وهذا يعني أن المقاطعة الإدارية ما هي إلا تعزيز للسلطة المركزية وامتداد لها على مستوى الأقاليم، كما أن نظامها القانوني لم يمنحها الشخصية المعنوية.

1- المادة 3 و5 و7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

2- المادتين 11 و12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

وبالتالي تعد المقاطعة الإدارية هيئة تابعة للولاية الأصلية تبعية مطلقة، فلا تتمتع لا بالاستقلال المالي ولا بالاستقلال الإداري فهي مجرد جزء من الولاية،⁽¹⁾ ونتيجة لعدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية فإنه ليس لها الحق في التقاضي، فإن والي الولاية هو الذي يمثلها أمام القضاء.

المطلب الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية

تتمثل الجماعات المحلية في كل من البلدية التي تعتبر الجماعة القاعدية للدولة، والولاية التي تعتبر المستوى الثاني والأعلى من البلدية في الإدارة المحلية، كما أنه كلاهما يعتبران الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، كما أنهما يجسدان مبادئ الديمقراطية الإدارية المبنية على أسس الحكم الرشيد. كذلك تعتبر المقاطعة الإدارية من هيئات الإدارة المحلية إلى جانب كل من البلدية والولاية، رغم أنها لا تمثل اللامركزية بل هي امتداد للسلطة المركزية، لكن كونها جهاز موجود على المستوى المحلي فلا بد أن تكون هناك علاقة تربطها مع كل من البلدية ومع الولاية. وعليه يتم التطرق في هذا المطلب إلى العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية (الفرع الأول) ثم للعلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية

تشكل البلدية المستوى الأول للجماعة الإقليمية في الجزائر وهي الجماعة القاعدية للدولة حيث لها أهمية كبيرة على المستوى المحلي، فهي تقف على تسيير شؤون المواطنين وتلبي طلباتهم، ولأنها هيئة في الإدارة المحلية مع المقاطعة الإدارية فإنه من الطبيعي أن يكون لها علاقة قانونية.

وعليه يتم تبين في هذا الفرع هذه العلاقة التي تربط بين المقاطعة الإدارية والبلدية، ولكن قبلها يجب أن فهم تنظيم لبلدية وذلك بالتطرق لتعريفها وبيان هيئاتها لكي تتضح هذه العلاقة.

1- ماجدة بوخرزنة، مرجع سابق، ص 777.

أولاً: تعريف البلدية وبيان هيئاتها

تعتبر البلدية جماعة قاعدية في دولة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بهيئات تمارس مهامها، وعليه يتم التطرق في هذا العنصر لتعريف البلدية ثم بيان هيئاتها:

1. تعريف البلدية

على خلاف موقف المشرع الدائم والذي يقتضي أنه غالباً لا يحبذ التعريف إلى أنه هذه المرة خالف هذه القاعدة بأن قام بتعريف البلدية في المادة الأولى من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية⁽¹⁾ والتي تنص على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون".

كما أنها تعتبر قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وإطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.⁽²⁾

ولقد عرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها: "هي وحدة أو هيئة إدارية مركزية إقليمية- محلية- في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسياً وإدارياً، اجتماعياً وثقافياً".⁽³⁾

يتبين من التعاريف السابقة أن البلدية هي هيئة محلية تحقق الديمقراطية عن طريق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية بانتخاب من يمثلهم على مستوى البلدية، كما أنها أكبر مجسد للامركزية.

2- هيئات البلدية

نصّ القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أنه للبلدية ثلاثة هيئات لكي تمارس مهامها، وتتمثل هذه الهيئات في هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وأمين عام وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

1- راجع القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-6-2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37، الصادرة في 3-7-2011.

2- راجع المادة 2 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

3- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 194.

أ- هيئة المداولة:

تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهو جهاز يتكون من مجموعة من أشخاص منتخبين تسند إليهم مسؤولية إقامة السياسات المحلية والإشراف على تنفيذها⁽¹⁾ كما يعتبر أهم خلية في التنظيم البلدي، يتم اختيار أعضائه عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري لمدة عضوية 5 سنوات كاملة، ويعقد المجلس عدة دورات لإجراء المداولة قد تكون دورات عادية ودورات غير عادية، كما له صلاحيات نص عليها قانون البلدية تتمثل في التهيئة والتعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، أما باقي الأعمال تكون تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽²⁾

كما أن المجلس الشعبي البلدي يمثل محور البلدية في شؤون الحياة العامة على مستوى البلدية كما أنه يمثل سكان المنطقة المحلية ويسهر على تسيير شؤونهم المحلية.

ب- الهيئة التنفيذية للبلدية:

تتمثل الهيئة التنفيذية للبلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يساعده النواب في القيام بهامهم، وقد حدد القانون عددهم والذي يتراوح من 2 نواب إلى 6 نواب وذلك حسب المقاعد التي يتحصل عليها رئيس المجلس،⁽³⁾ ويتم إعلان المترشح الذي تصدر القائمة التي تحصدت على غالبية أصوات الناخبين رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، وإذ اتساوى الأصوات فإنه يتم إعلان رئيس المترشح أو المترشحة الأصغر سنا.⁽⁴⁾

ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطاته واختصاصاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها و المتمثلة في البلدية، حيث نص قانون البلدية 10-11 على هذه الصلاحيات في المواد من 71 إلى 84، ومن بينها تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وبتراؤس المجلس الشعبي البلدي،⁽⁵⁾ كما أنه يمارس صلاحيات أيضا باعتباره ممثلا للدولة على

1- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد 12، جامعة الوادي، جانفي 2016، ص 203.

2- أمال قصير، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2020، ص 33.

3- أمال قصير، مرجع سابق، ص 34.

4- المادة 65 من القانون رقم 10-11.

5- المواد من 77 إلى 84 من القانون رقم 10-11.

مستوى البلدية التي يتأسسها وهذه الصلاحيات نصت عليها المواد من 85 إلى 95 من نفس القانون، من هذه الصلاحيات السهر على احترام وتطبيق التشريع المعمول بهما، كما أنه ضابط الحالة المدنية.(1)

ج- الأمين العام للبلدية:

استحدث هذا المركز بموجب قانون البلدية 10-11 سالف الذكر إلى جانب الهيئات التقليدية سابقة الذكر، وذلك حسب المادة 15 من نفس القانون حيث نصت على أن: "...تتوفر البلدية على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

كما أنه للأمين العام صلاحيات نص عليها قانون البلدية 10-11 و تتمثل أهمها فيمايلي:

- يقوم بتحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- ينسق وينشط المصالح التقنية والإدارية للبلدية،
- يقترح المتصرف المكلف بمساعدة المندوب البلدي على رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- كما يضمن تسيير أرشيف البلدية وإعداد مشروع الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.(2)

ثانيا:العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية

باعتبار أن المقاطعة الإدارية هي وحدة إدارية في الإدارة المحلية مثلها مثل البلدية لهذا فإنه لا بد من أن تكون هناك علاقة قانونية تربط بينهما، وبالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 نجد بعض المواد بينت العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالبلدية مثل المادة 2 من نفس المرسوم التي نصت على أن: " تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق لهذا المرسوم"، ويفهم من هذا النص أن المقاطعة الإدارية تشرف على البلديات التي حددها لها القانون.

1- المواد من 85 إلى 95 من القانون رقم 10-11.

2- سعاد ميمونة، محاضرات في مقياس قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر، تلمسان، 2020، ص 119.

كما تنص المادة 3 من نفس المرسوم على أنه: " ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية، أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة بها"، من خلال نص هذه المادة فإن المقاطعة الإدارية تقوم بالإشراف و مراقبة أنشطة البلديات التي تختص بها.

كما أنه حسب الفقرة 2 من المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نجدها تنص على انه يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أعمال مجلس المقاطعة، لكن تتوقف هذه المشاركة على كونها مشاركة استشارية⁽¹⁾ فالمجلس غير ملزم بالأخذ بآراء رؤساء المجالس الشعبية.

يتضح من هذه النصوص أن علاقة المقاطعة الإدارية بالبلدية هي علاقة إشراف و مراقبة و حتى وصاية، وأن دور المقاطعة الإدارية في مواجهة البلدية هو نفسه الدور الذي تلعبه الدائرة و المتمثل في الإشراف و المراقبة و التنشيط للبلديات التابعة لها، وهذا ما يثير نفس الإشكال السابق للعلاقة بين الدائرة و البلدية من حيث أن عضو معين يشرف و يراقب على شخص منتخب و يمارس الوصاية عليه، وهو الحال بين رئيس الدائرة و رئيس البلدية من جهة و بين الوالي المنتدب و رئيس البلدية من جهة أخرى.⁽²⁾

الفرع الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية

تعتبر الولاية ذات مستوى أعلى من البلدية ومحيطها الإداري يضم مجموعة من البلديات ولها أدوار عديدة، كما أنها تعد همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة و الهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى، وبما أنه المقاطعة الإدارية هي فرع من الفروع المركزية في الإدارة المحلية، لهذا من المهم معرفة العلاقة التي تربطها مع الولاية، لكن قبل ذلك يجب توضيح تنظيم الولاية، قليلا فلا يمكن معرفة العلاقة التي تربط بينهما بدون أن نعرف ما هو الشيء الذي تربطه علاقة به و عليه يتم التطرق أولا إلى تعريف الولاية وبيان هيئاتها، ثم إلى العلاقة القانونية للمقاطعة بها.

1-راجع المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

2- سميرة ابن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري و علاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 9، العدد 3، جامعة الوادي، ديسمبر 2018، ص 889.

أولاً: تعريف الولاية وبيان هيئاتها

تعد الولاية من الجماعات المحلية و هي محددة و منظمة بموجب قانون الولاية رقم 07-12 ، تقوم بمهامها عن طريق جهاز إداري متمثل في هيئات الولاية. و عليه فيما يلي يتم تعريفها و بيان هيئاتها.

1-تعريف الولاية:

لقد حذا قانون الولاية 07-12 حذو قانون البلدية وقام بتعريف الولاية في المادة الأولى منه والتي تنص على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة...."

كما لها تعرف على أنها وحدة إدارية وجماعة إقليمية ثانية تعلق البلدية ولها طبيعة مزدوجة، وذلك لأنها من جهة تمثل الدولة باعتبارها هيئة عدم تركيز ومن جهة ثانية هي جماعة إقليمية ومكان لمشاركة المواطنين باعتبارها هيئة لا مركزية، كما تعد مجالا لتنفيذ السياسات العمومية التي تنفذها الدولة.(1)

من هنا يتضح أن الولاية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري، فهي تؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن كذا أنها امتداد لسلطة المركز ومكان لمشاركة المواطنين وإطار لتجسيد اللامركزية.

2- هيئات الولاية

تتمثل هيئات الولاية في كل من المجلس الشعبي الولائي الذي يعتبر من هيئات الإدارة اللامركزية ومن الوالي الذي يعتبر من هيئات الإدارة المركزية.

¹- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات المحلية الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص204.

أ- المجلس الشعبي الولائي:

يمثل المجلس الشعبي الولائي هيئة إدارية لامركزية كأسلوب أمثل للقيادة الجماعية ، كما أنه الإطار الحقيقي الذي يمارس بموجبه سكان الإقليم حقهم في تسيير شؤونهم ورعاية مصالحهم، بفضل تشكيلته من عدد من المنتخبين يتم اختيارهم من طرف سكان الولاية من بين المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار.(1)

يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذي تقدمهم الأحزاب أو من قوائم المترشحين الأحرار، وينتخبوا لمدة عضوية 5 سنوات عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري، ويكون عدد الأعضاء لهذا المجلس حسب عدد سكان الولاية.(2)

أ- الوالي:

هو الهيئة المركزية في الولاية بحيث يمثل المركز على مستوى الأقاليم ويعد حلقة وصل بين الولاية والسلطة المركزية أي أنه امتداد لسلطة المركز على المستوى المحلي، كما أنه يمثل أعلى سلطة إدارية وسياسية بالولاية كون منصبه يعد من المناصب العليا للدولة، فهو يحضرا بمكانة مهمة ومرموقة عند السلطة المركزية بالإضافة إلى لأنه ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية.(3)

إنّ الوالي يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث له بعض الصلاحيات يمارسها بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي أي بصفته ممثلا للولاية، والتي نص عليها قانون الولاية رقم 12-07 سالف الذكر في المواد من 102 إلى 109 ومن هذه الصلاحيات نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي كما أنه يمثل الولاية قضائيا،(4) كما نجد أن له صلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للدولة وذلك في المواد من 110 إلى 123، ومن هذه السلطات يقوم بتنسيق

1- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2010، ص145.

2- أمال قصير، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص44.

3- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص204.

4- راجع المواد من 102 الى 109 من قانون رقم 12-07 سالف الذكر.

ومراقبة شاط المصالح الغير ممركرة للدولة، كما يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات على مستوى الولاية.⁽¹⁾

ثانيا: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية.

كون المقاطعة الإدارية هيئة إدارية استحدثها المشرع داخل الولاية يستوجب أن تكون هناك علاقة تربطها مع الولاية، وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 تتبين لنا العلاقة القانونية التي تربط بين المقاطعة الإدارية والولاية تتم في علاقة رئاسية و إشراف و رقابة من قبل الولاية تمارسها على المقاطعة الإدارية وكذلك علاقة تبعية.

فالوالي المنتدب يمارس كل مهامه تحت السلطة المباشرة للوالي و رقابته وبتفويض منه حيث نجد مواد من المرسوم المذكور أعلاه أشارت إلى ذلك مثل ما نصت عليه المادة 3 على أنه: " **ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية.....**" وكذلك ما نصت عليه المادة 5 من نفس المرسوم على أنه: " **يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها.....**" وغيرها من المواد و التي مفادها أن يمارس الوالي المنتدب مهامه تحت سلطة والي الولاية.

* كما أنه يتلقى الوالي المنتدب تفويض بالإمضاء من الوالي للتوقيع على كل القرارات التي تخص مهامه، و يمنحه صفة الأمر بالصرف، كذلك يتلقى المديرون المنتدبون أيضا تفويض من والي الولاية وفق نفس الشروط،⁽²⁾ كما يرسل الوالي المنتدب للوالي تقريرا كل شهر عن وضعية المقاطعة الإدارية⁽³⁾

و عليه يتبين لنا أن للمقاطعة الإدارية علاقة كبيرة مع الولاية فكل مهام المقاطعة تمارس تحت إشراف الولاية أي أن والي الولاية يعتبر سلطة رئاسية للوالي المنتدب، وذلك لأنهما كلاهما يمثلان المركز ووالي الولاية يحتل درجة أعلى من الوالي المنتدب لهذا فإن هذا الأخير يعتبر تابع لوالي الولاية.

1- المواد من 110 إلى 123 من القانون رقم 11-10.

2- المادتين 11 و 12 من المرسوم الرئاسي 15-140 رقم.

3- المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

الفصل الثاني

الإطار التنظيمي للمقاطعة

الإدارية

استحدث المشرع الجزائري في سنة 2015 هيئة إدارية في إطار عصرنة الإدارة المحلية ترقية الخدمة العمومية فيها، وذلك لتخفيف من البيروقراطية وإزالة العراقيل التي تجعل المواطن لا يستفيد من هذه الخدمة على أكمل وجه، وأيضاً لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية وتحسين الوظيفة الإدارية وكذا قضاء مصالح المواطنين، وتتمثل هذه الهيئة الإدارية الجديدة في المقاطعة الإدارية وإن إنشاء هذه الأخيرة يعتبر مرحلة انتقالية ضرورية للارتقاء بها إلى ولايات كاملة اختصاص.

وهذه المقاطعات الإدارية والتي تم استحداثها على ثلاث مراحل لحد الآن المرحلة الأولى كانت سنة 2015، والمرحلة الثانية كانت في أواخر سنة 2018، والمرحلة الثالثة في أواخر سنة 2019، يتم تسييرها عن طريق والي منتدب لكل مقاطعة إدارية فهو يترأسها ويقوم بكل مهامها مع أجهزة و هياكل تساعده في القيام بمهامه الموكلة إليه ، فلا يستطيع الوالي المنتدب وحده تسيير مقاطعة إدارية دون أن تكون له هياكل وأجهزة تساعده في ذلك.

لنظام المقاطعة الإدارية يحتوي على إيجابيات تتمثل في تحسين الخدمة العمومية وترقيتها كما يحقق تنمية محلية فعالة ، فهذا من الأسباب التي جعلت السلطات العمومية تتبنى هذا النظام بالإضافة إلى أهميته على المستوى المحلي، إلا أنه يحتوي على سلبيات تؤثر على تطبيقه ، فعند تطبيق نظام المقاطعات نجد أنه تعثره الكثير من العوائق و الصعوبات ويثير الكثير من الإشكالات التي تؤثر سلباً على تحقيق الأهداف التي أنشء من أجلها.

و عليه يتم التعرض في هذا الفصل إلى أجهزة تسيير المقاطعة الإدارية(المبحث الأول)، ثم إلى تقييم نظام المقاطعات الإدارية (المبحث الثاني) بالتفصيل.

المبحث الأول: أجهزة وهيئات المقاطعة الإدارية

قام المشرع الجزائري بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة باستحداث هيئة جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائرية و المتمثلة في المقاطعة الإدارية، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 وقام بتنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-140 سالف الذكر وهذا في سنة 2015، ثم بعد مرور 3 سنوات من إنشاء هذه المقاطعات امتدت هذه العملية لتشمل جزء من الولايات الشمالية وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-337 سالف الذكر، الذي جاء بنقاط جديدة لم ينص عليها المرسوم الرئاسي 15-140، ثم في سنة 2019 قام المشرع بتتيميم ملحق المرسوم سابق الذكر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-328 واستحدث بموجبه العديد من المقاطعات في ولايات الوطن، وكانت هذه المرحلة هي الأخيرة من عملية استحداث المقاطعات الإدارية لحد الآن.

يتأس كل مقاطعة إدارية والي منتدب والذي يعتبر الهيئة التنفيذية لها، يعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة ويجسد نظام عدم التركيز الإداري باعتباره ممثل الدولة والولاية على مستوى المقاطعة الإدارية، فهو يقوم بتخفيف الضغط على الجهاز المركزي ولتأدية مهامه وممارسة صلاحياته قد تم تزويده بأجهزة ومصالح إدارية تساعده في القيام بهذه المهام لكي يؤديها على أكمل وجه، لكن يبقى خاضع لسلطة والي الولاية عند ممارسته لهذه الصلاحيات وهذا لعدم استقلالية المقاطعة عن الولاية.

وفي هذا الصدد يتم التعرض في هذا المبحث إلى الوالي المنتدب (المطلب الأول) و إلى مصالح المقاطعة الإدارية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الوالي المنتدب

يعتبر منصب الوالي المنتدب مركز موجود في النظام الإداري الجزائري منذ سنة 1992، حيث أطلق تسمية الوالي المنتدب على المكلف بالأمن والنظام العام و هذا في كل من ولاية الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، عنابة، وهذا وفقا للفقرة الأخيرة من المادة الأولى من

الفصل الثاني : الإطار التنظيمي للمقاطعة الإدارية

المرسوم التنفيذي رقم 347/92 المتضمن لقواعد تنظم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها⁽¹⁾ وتم استحداث هذا المنصب آنذاك بسبب تدهور الأوضاع السياسية.

كما تم النص مجددا على الوالي المنتدب في نظام محافظة الجزائر الكبرى، حيث تحتوي المحافظة على مجموعة من الدوائر الإدارية يرأسها الوالي المنتدب وهذا حسب ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى في مادته الأولى والتي تنص على أن الولاية المنتدبين هم الذين يسيرون الدوائر الإدارية،⁽²⁾ ورغم أنه تم إلغاء نظام محافظة الجزائر العاصمة فلازال الولاية المنتدبون يرأسون هذه الدوائر لحد الآن.

وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نجد أنّ المشرع الجزائري عاد ونص مرة أخرى على منصب الوالي المنتدب في استحداثه للمقاطعات الإدارية، وهذا هو محل دراستنا، لهذا يتم التطرق في هذا المطلب إلى تعيين وإنهاء مهامه (الفرع الأول) وإلى صلاحياته (الفرع الثاني)، وإلى المقارنة بينه وبين الوالي المنتدب في المحافظات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعيين وإنهاء مهام الوالي المنتدب

يعتبر منصب الوالي المنتدب من الوظائف العليا في البلاد، والذي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي وهذا حسب نص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 والذي تتضمن أن: **" تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة، يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي."**

يفهم من نص هذه المادة يفهم أنه يتم تعيين الوالي المنتدب وإنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي وهذا حسب قاعدة توازي الأشكال التي مفادها أنه من له سلطة التعيين له سلطة إنهاء المهام، وفي هذه الحالة فرئيس الجمهورية هو من يعين الوالي المنتدب وهو من له حق إنهاء مهامه.

و هذا ما سوف يتم التعرض إليه فيما يلي:

1- المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14-9-1992 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29-9-1990 المتعلق بقواعد تنظيم و تسير أجهزة و هياكل الإدارة العامة، ج.ر، عدد 67 صادر في 3-10-1990.

2- المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 97-292.

أولاً: تعيين الوالي المنتدب.

يعتبر الوالي المنتدب الهيئة التنفيذية داخل المقاطعة الإدارية رغم كونه هيئة تابعة للوالي والذي يعمل تحت سلطته،⁽¹⁾ كما أنه هو الذي يسيّر المقاطعة الإدارية ، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية هذا حسب ما تم النص عليه في المادة 3 من المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة،⁽²⁾ وأيضاً في المادة 14 من المرسوم الرئاسي 15-140.

لكن لا يتم تعيين الوالي المنتدب مباشرة من رئيس الجمهورية بل بعد اقتراح من رئيس الحكومة حسب،⁽³⁾ وغالبا ما يتم تعيين الوالي لمنتدب من بين الأمناء العامون ورؤساء الدوائر، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بتعيينه من خارج هذه الوظائف.⁽⁴⁾

وبالنظر لأهمية منصب الوالي المنتدب يجب أن تتوفر فيه شروط معينة، والتي منها ما نصّت عليه المادة 21 من المرسوم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم و تتمثل هذه الشروط في:

شروط الكفاءة والنزاهة فلا يمكن تعيين أي شخص في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه هذه الشروط، بالإضافة إلى ذلك يشترط أيضا للالتحاق بمنصب الوالي المنتدب أن يثبت الشخص تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك، وأن يكون قد مارس العمل مدة لا تقل عن 5 سنوات في المؤسسات أو الإدارات أو الهيئات العمومية، كما يجب أن يستوفي جميع الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية.⁽⁵⁾

1- منى بوناب، تنظيم الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019، ص70.

2- المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19-10-1999، المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، عدد 76، صادر في 31-10-1999.

3- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240.

4- سميرة ابن خليفة، مرجع سابق، ص882.

5- المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25-07-1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر، عدد 31، صادر 28-07-1990.

وتتمثل الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية و التي تم النص عليها في المادة 75 من الأمر، 03-06 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في:

1_ أن يحمل الجنسية الجزائرية وهذه الشروط نجدها تقريبا في جميع التشريعات.

2_ أن يتمتع بالحقوق المدنية.

3_ أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية، وهذا الشرط يعني بأن يكون قد قام بأداء الخدمة الوطنية أو أن له شهادة الإعفاء من ممارستها.

4_ أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية أي ملاحظات تتعارض مع الوظيفة المراد الالتحاق بها.

5_ وأن يتوفر على شرط السن المطلوب للالتحاق بالوظيفة وأن تكون له قدرة بدنية وذهنية تمكن من القيام بالوظيفة على أكمل وجه، كما يجب أن يتوفر على كل المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.⁽¹⁾

كما أنه على أي عامل يشغل وظيفة عليا عليه أن يبرهن على تمتعه بضمير مهني أثناء قيامه بمهام وظيفته ، وأنه حريص على المصالح العليا للأمة، كما يجب عليه أن يتفرغ للقيام بالمهمة الموكلة إليه وأن يقوم بها بكل مسؤولية، كما يجب أن يتحلى بالحياد و الموضوعية.⁽²⁾

ثانيا: إنهاء مهام الوالي المنتدب

يتم إنهاء مهام الوالي المنتدب بنفس الأشكال التي يتم بها التعيين أي بموجب مرسوم رئاسي ويكون غالبا دون تسبب أو تبرير،⁽³⁾ فرئيس الجمهورية له السلطة الكاملة في إنهاء مهام أي موظف يمارس وظيفة عليا في الدولة دون أن يكون عليه أن يبرر سبب الإنهاء.

ويتم إنهاء مهام الوالي المنتدب بطريقتين إما بمبادرة من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو بطلب من المعني،⁽¹⁾ وتتمثل الحالات التي يتم فيها إنهاء مهام الوالي المنتدب في:

1- المادة 75 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 13-7-2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر، عدد46، صادر في 16-7-2006.

2- المادة 3من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 .

3- سميرة ابن خليفة، مرجع سابق، ص882.

إذا كان مدعو لممارسة وظيفة عليا أخرى، إذا تم إحالته للتقاعد، إذا كان الإنهاء بطلب منه أي قام بتقديم استقالته، إذا تم إرجاعه لرتبته الأصلية، إذا توفي، كما يتم إنهاء مهامه إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يمارسها ومثال على ذلك كما حدث لمنصب الوزير المحافظ للجزائر الكبرى عندما تم إلغاء منصبه،⁽²⁾ كما قد تنهى مهامه أيضا في حالة العجز أو فقدان القدرة البدنية و الصحية فيصبح غير قادر على ممارسة مهامه، وكذلك في حالة عدم توفر الكفاءة المهنية أي يجد مشاكل وصعوبات تجعله غير قادر على تسيير الولاية المنتدبة، وكذا في حالة عدم الصلاحية السياسية والمهنية ونعني بها حال عدم تنفيذ السياسة المعتمدة من قبل الحكومة.⁽³⁾

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب

يمارس الوالي المنتدب صلاحيات عديدة وهامة في إطار تسييره للمقاطعة الإدارية تحت سلطة والي الولاية الذي هو مفوض الحكومة وممثل الدولة على المستوى المحلي، فلا يمكنه القيام بأي مهام موكلة إليه دون الرجوع للوالي، وبالتالي فهو صورة حقيقية من صور عدم التركيز الإداري، وهذه الصلاحيات أسندت إليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 ، منها يقوم بها باعتباره ممثلا للدولة وأخرى يقوم بها باعتباره ممثلا للمقاطعة الإدارية، بالإضافة إلى صلاحيات أخرى أضافها المرسوم الرئاسي 18-337 والتي تخص المقاطعات المستحدثة في المرحلة الثانية من الاستحداث.

أولا: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للدولة

يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية يمارس مجموعة من الاختصاصات يؤديها كلها تحت السلطة المباشرة للوالي المنتدب، ونصّ على هذه الاختصاصات المرسوم الرئاسي رقم 15-140 ، ويمكن إجمال هذه الاختصاصات فيما يلي:

1- المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

2- المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

3-أمال قصير، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 9، العدد 3، صص:694_703، جامعة الوادي، ديسمبر 2018، صص:697.

1. التنشيط والتنسيق والرقابة:

يقوم الوالي المنتدب بجميع عمليات التنشيط والتنسيق ، كما يراقب أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها تحت سلطة والي الولاية.(1)

2. تنفيذ القوانين والتنظيمات:

يقوم الوالي المنتدب بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وكذا قرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية كل ذلك تحت سلطة والي الولاية،(2) هذه الصلاحيات تتشابه مع صلاحيات رئيس الدائرة.

3. حفظ النظام العام والأمن العام:

يتولى الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية السهر على حفظ النظام العام والأمن العموميين وذلك بالمساهمة و التنسيق مع مصالح أمن المقاطعة الإدارية، كما له أن يقترح أي تدبير يراه ضروريا لحفظ النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم.(3)

ثانيا: صلاحيات الوالي المنتدب باعتباره ممثلا للمقاطعة الإدارية:

يمارس الوالي المنتدب بالإضافة إلى صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة صلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للمقاطعة الإدارية وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

1. تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية:

يكلف الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويسهر على متابعتها وقيادتها، ولتسهيل مهمة الوالي المنتدب يجب على مصالح الدولة أن تزود المرافق العمومية التابعة لها بالوسائل المالية والبشرية و المادية اللازمة وتوزيعها بطريقة جيدة.(4)

1- المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

2- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

3- المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

4- المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

2. القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية:

يقوم الوالي المنتدب بتسيير المقاطعة الإدارية من الجانب الإداري ويقف على عمل وسير المصالح الإدارية المتواجدة بالمقاطعة، ويسعى لتحقيق أهداف الدولة في مختلف الجوانب منها الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية على المستوى المحلي،⁽¹⁾ وقامت المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 بالتفصيل في هذه الاختصاصات والتي تتمثل فيما يلي:

أ_ تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية والقيام بتنفيذها ومتابعتها.

ب_ السهر على احترام الشروط للتنظيمية الخاصة بالبناء والتهيئة والتعمير.

ج_ السهر على تنفيذ التدابير الخاصة بحماية البيئة وحفظها،

د_ تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي والصحة العمومية.

هـ_ ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية وحتى الفلاحية و تشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

ز_ السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم النشاطات التجارية.

ح_ المبادرة بكل عمل تحفيزي يؤدي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي، وبكل عمل هدفه تحفيز التنمية الاقتصادية.⁽²⁾

ثالثا: صلاحيات للوالي المنتدب أضافها المرسوم الرئاسي 18-337

كما نجد أن المرسوم الرئاسي 18-337 أضاف العديد من الصلاحيات للوالي المنتدب لم ينص عليها المرسوم الرئاسي 15-140 وذلك في المادة 5 منه نذكر منها:

يجب على الوالي المنتدب الوقوف على كل عمل يضمن حماية الثروة الغابية، وأن يقوم بترقية و تطوير أنشطة الصيد البحري و حماية الموارد الصيدية، والحفاظ على الموارد المائية، الموافقة على مخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، ترقية النشاط في مجال التربية، تطوير الأنشطة السياحية والفندقية والمنشآت الأساسية، والسهر مع الجهات

1- سهام بوطالب، مرجع سابق، ص 64.

2- المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

المعنية على تطبيق المقاييس المتعلقة بالمنشآت الأساسية لإنتاج الكهرباء والغاز والمواد الطاقوية والبتروولية، وغيرها من الصلاحيات التي ذكرتها هذه المادة.(1)

*ويتلقى الوالي المنتدب توقيع على كل القرارات والمقررات التي لها علاقة بمهامه تفويضا بالإمضاء من والي الولاية، كما يتلقى أيضا تفويضا بالإمضاء في حدود اختصاصه يمنحه صفة الأمر بالصرف.(2)

*و رغم هذه المهام الموكلة للوالي المنتدب سواء بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 أو بموجب المرسوم الرئاسي 18-337 ، إلا أنه لا يمكنه ممارستها إلا تحت سلطة الوالي، وهذا ما يعني أنه مقيد في مطرسته اختصاصاته برقابة الوالي وهو ما يؤثر على اللامركزية الإدارية.

الفرع الثالث: مقارنة بين الوالي المنتدب في المحافظات والوالي المنتدب الحالي:

بدراسة النظام القانوني للوالي المنتدب في المحافظات والوالي المنتدب الحالي نجد تشابه فيما بينهما كما نجد اختلافات لهذا سنوضح فيما يلي أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بينهما.

أولا: أوجه التشابه بين الوالي المنتدب الحالي والوالي المنتدب في المحافظات

يشارك الوالي المنتدب في المقاطعة الإدارية والوالي المنتدب في المحافظة في أن كلاهما يعتبران من الأشخاص الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ويتم التعيين فيهما بموجب مرسوم رئاسي وهذا حسب ما نصت عليه المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 99-240 سالف الذكر⁽³⁾و المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.(4)

كما نجدهما متشابهان في أنهما يعتبران هيئتان تابعتان للسلطة المركزية، وكلاهما تابعان للسلطة التي تعلوهما،⁽⁵⁾ وهذا يعني أن الوالي المنتدب الحالي يخضع لسلطة ورقابة والي الولاية

1- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

2- المادتين 11 و12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

3- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 99-240.

4- المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

5- زين الدين روحة، حنان بويحمد، المركز القانوني للهيئات المعنية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون العام، تخصص الهيئات الإقليمية و الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص26.

الفصل الثاني : الإطار التنظيمي للمقاطعة الإدارية

في ممارسته لمهامه وصلاحياته، والوالي المنتدب في المحافظات يخضع لسلطة الوزير المحافظ في أداء المهام الموكلة إليه.

كما نجد أيضا بعض التشابه في صلاحيات كل من الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية، وصلاحيات الوالي المنتدب في المحافظة والتي تم النص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 480-97 المنظم لمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾ من بينها صلاحية التنشيط والتنسيق المحلي، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة والصحة، والسهر على مراقبة التعمير... إلخ.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين الوالي المنتدب في المقاطعات الإدارية والوالي المنتدب في المحافظات

يترأس الوالي المنتدب الحالي مقاطعات إدارية وهذا حسب ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 140-15 **تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون...** على خلاف الوالي المنتدب في نظام محافظة الجزائر الكبرى الذي يترأس دوائر إدارية لولاية الجزائر وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 292-97 سالف الذكر **"يسير الدائرة الإدارية والي منتدب لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى"**.

كما يكمن الاختلاف أيضا في أن الوالي المنتدب الحالي نظام يشمل جميع ولايات الوطن، بينما الوالي المنتدب لمحافظة الجزائر الكبرى كان يشمل ولاية الجزائر فقط، أي هو نظام يطبق على ولاية الجزائر العاصمة دون ولايات الوطن الأخرى.

كذلك يختلف كل من الوالي المنتدب الحالي والوالي المنتدب في المحافظة في الأجهزة المساعدة لكليهما، فنجد الوالي المنتدب الحالي يساعده في القيام بمهامه كل من الأجهزة والهيكل التالية: أمانة العامة، وديوان، ومصالح التنظيم والشؤون المحلية و الإدارة العامة والإدارة المحلية، والمديرية المنتدبة لتسيير الحضري فيما يخص المدن الكبرى و المدن الجديدة، و كذلك المديرية المنتدبة، ومجلس المقاطعة الإدارية،⁽²⁾ بينما نجد الوالي المنتدب في المحافظة

1- المرسوم التنفيذي رقم 480-97 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم المحافظات للجزائر الكبرى وسيرها، ج.ر، عدد 83، صادر في 17 ديسمبر 1997.

2- المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

يساعده في تسيير الدوائر الإدارية رئيس الديوان ورؤساء الدراسات ورؤساء المشروع و المكلف بمهمة الأمن.⁽¹⁾

المطلب الثاني: مصالح المقاطعة الإدارية

يقوم الوالي المنتدب بمهام وصلاحيات عديدة ومتنوعة تحت سلطة والي الولاية وذلك في إطار تسيير المقاطعة الإدارية، وتم إسناد إليه هذه الصلاحيات بموجب كل من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، و المرسوم الرئاسي 18-337، ونظرا لكثرة هذه الصلاحيات وتنوعها لا يمكن للوالي المنتدب أن يقوم بها وحده، لذلك يجب أن يساعده في القيام بها أجهزة ومصالح لكي يؤديها على أكمل وجه، و تتمثل هذه الهياكل و الأجهزة في: هياكل الإدارة العامة (الفرع الأول) و المديرية المنتدبة (الفرع الثاني) و مجلس المقاطعة الإدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإدارة العامة

تشتمل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية حسب ما نصت عليه المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140،⁽²⁾ على الهياكل الآتية: أمانة عامة يديرها أمين عام و على ديوان يديره رئيس الديوان و على مديرية منتدبة لتنظيم الشؤون العامة و الإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، بالإضافة إلى مديرية منتدبة للتسيير الحضري التي أضافها المرسوم الرئاسي رقم 18-337 و هذا ما سيتم التفصيل فيه فيما يلي:

أولا: الأمانة العامة

توضع الأمانة العامة تحت سلطة الوالي المنتدب وتتشكل من الأمين العام ومصالح الأمانة العامة.⁽³⁾

1- المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480.

2- المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

3- أمال قصير، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية، مرجع سابق، ص 698.

1. الأمين العام:

يسير الأمانة العامة للإدارة أمين عام يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي فوظيفته تعتبر من الوظائف العليا للدولة حسب نص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سابق ذكرها. وللأمين العام صلاحيات يقوم بها تحت سلطة الوالي المنتدب في حدود المقاطعة الإدارية نصت عليها المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 وتمثل في:

يجب أن يحرص الأمين العام على العمل الإداري ويضمن أن يؤدي بصورة مستمرة، وكذلك يقوم بتنشيط أنشطة المديرين المنتدبين، وينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة ويتابعها، وكذا ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية، وينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية، ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيره، وأيضا ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المختصة بالتنظيم والشؤون العامة وبالتنشيط البلدي.⁽¹⁾

ويمكن للأمين العام للمقاطعة أن يتلقى تفويضا بالإمضاء من والي الولاية في حدود هذه الصلاحيات.⁽²⁾

2. مصالح الأمانة العامة:

تنظم هياكل الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصلحتين أو ثلاث مصالح، تضم كل مصلحة 4 مكاتب على الأكثر، وفيما يخص تنظيم الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصالح ومكاتب يتم بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.⁽³⁾

ثانيا: الديوان

يعد الديوان من الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب حيث له دور في تقديم مختلف الاستثمارات والوظائف الإدارية التي تفيد الوالي المنتدب في المهام الموكلة إليه، وذلك بهدف تحقيق الأداء الأفضل على مستوى التسيير والتنفيذ، ويدير هذا الديوان رئيس ديوان يعين

1- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

2- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

3- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

الفصل الثاني : الإطار التنظيمي للمقاطعة الإدارية

بموجب مرسوم رئاسي لأنه من الوظائف العليا في الدولة⁽¹⁾ ويكلف حسب ما نصت عليه المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 بما يلي:

يكلف رئيس الديوان بالعلاقات الخارجية والتشريفات، وأيضا العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام، وينسق ويتابع مدى تنفيذ إجراءات التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في بلديات المقاطعة الإدارية، وكذلك يقوم بتنشيط ومراقبة أنشطة مصالح البريد، كما يراقب أيضا وينشط أنشطة المصالح المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية،⁽²⁾ زيادة على هذه الاختصاصات نجد أن المرسوم الرئاسي رقم 18-337 أضاف اختصاص آخر يتمثل في متابعة مصالح الوساطة و عرائض المواطنين.⁽³⁾

ثالثا: المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة و الإدارة العامة:

يزود الوالي المنتدب بمديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يسيروها مدير منتدب يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي كون وظيفته تعتبر من الوظائف العليا للدولة، ويمكن لهذه المديرية أن تتوفر على مديرتين منتدبتين، ومن هنا نلاحظ أنه قد تم جمع مصالح التنظيم والشؤون العامة ومصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يسيروها مدير منتدب واحد، عكس هياكل الإدارة في الولاية حيث تستقل المديرتين عن بعضهما البعض كون مهام كل مديرية مختلفة عن الأخرى.⁽⁴⁾

تشتمل المديرية المنتدبة على 6 مصالح ولكل مصلحة 4 مكاتب، غير أنه يمكن تنظيم هذه المصالح إذا اقتضى الأمر ذلك في مديرتين منتدبتين: مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة وتشتمل على 4 مصالح لكل مصلحة 3 مكاتب، ومديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحلي وتشتمل على 4 مصالح لكل مصلحة 3 مكاتب.⁽⁵⁾

1- عبد المجيد لخذاري، وردة خليفي، مرجع سابق، ص122.

2- راجع المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

3- راجع المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

4- أمال قصير، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص54.

5- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 سالف الذكر.

تمارس مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، تحت سلطة الوالي المنتدب المهام الممنوحة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للولاية على مستوى المقاطعة الإدارية، مع إمكانية أن يتلقى المدير المنتدب تفويضا بالإمضاء من الوالي في حدود صلاحياته،⁽¹⁾ ومن هنا يتبين أن هذه المصالح لا يمكنها أن تؤدي المهام الموكلة إليها دون الرجوع للوالي .

رابعاً: المديرية المنتدبة للتسيير الحضري

يسير هذه المديرية مدير منتدب، والذي يقوم تحت سلطة الوالي المنتدب بالمهام التالية: يقوم بتنسيق أعمال المؤسسات العمومية المكلفة بالأنشطة الحضرية، كما يقف على نظافة المحيط والسلامة والصحة العمومية، و يقوم أيضاً بالوقوف على صيانة المسالك والمساحات الخضراء و الإنارة العمومية والمرافق العامة ويسهر أيضاً على تحسين معيشة المواطنين.⁽²⁾

*ومما سبق يتبين أنه كل من المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و كذا المديرية المنتدبة لتسيير الحضري غير مستقلتين لأنهما خاضعتان لسلطة الوالي المنتدب.

الفرع الثاني: المديرية المنتدبة

قام المشرع الجزائري باستحداث مديريات منتدبة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 ونظمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-141 تقوم بمهام المصالح غير المركزية للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية،⁽³⁾ وفي هذه النقطة نجد المقاطعة الإدارية تتشابه مع الولاية فكلاهما يمتلكان مصالح غير مركزية ممثلة في المديرية، كما أن المرسوم الرئاسي رقم 18-337 نجده جاء بمديريات جديدة لم ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 15-141 سالف الذكر.

وقد حددت المادة 12 من المرسوم المذكور أعلاه قائمة المديرية المنتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية بـ 11 مديرية مع إمكانية إنشاء مديريات أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد أخذ رأي والي الولاية، و كذلك أضافت المادة 17 من المرسوم الرئاسي 18-337 سالف الذكر مديريات جديدة.

1-المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 سالف الذكر.

2- المادة 15 من المرسوم الرئاسي 18-337 سالف الذكر.

3 سميرة ابن خليفة، مرجع سابق، ص884.

أولاً:المديريات المنتدبة التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 15-141

وتتمثل المديريات التي جاء بها هذا المرسوم في:

المديرية المنتدبة للطاقة، المديرية المنتدبة لترقية الإستثمار، المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية، المديرية المنتدبة لتجارة، المديرية المنتدبة للموارد المائية و البيئة، المديرية المنتدبة لأشغال العمومية المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية، المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي، المديرية المنتدبة للشباب والرياضة، المديرية المنتدبة للسياحة والصناعة التقليدية و التكوين المهني.(1)

ثانياً:المديريات المنتدبة التي أضافها المرسوم الرئاسي 18-337

وتتمثل المديريات المنتدبة التي أضافها هذا المرسوم في:

المديرية المنتدبة للبرمجة و متابعة الميزانية، المديرية المنتدبة للأماك الدولة و المحافظة القارية، المديرية المنتدبة لصحة و السكان، المديرية المنتدبة للتربية، و نجد هذا المرسوم قام بفصل مديرية الموارد المائية و البيئة و جعلهما في مديريتين منفصلتين، و كذلك أضاف تسمية المدينة للمديرية المنتدبة للسكن و العمران و التجهيزات العمومية.(2)

*أما بالنسبة لإدارة هذه المديريات فتعود إلى المدير المنتدب الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي كون وظيفته تعد من الوظائف العليا في الدولة،و الذي يمارس مهام المدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يمكن لوالي الولاية أن يقوم بتكليفه بمهمة من مهام قطاع آخر وذلك بناء على اقتراح من الوالي المنتدب وبالتشاور مع الوزراء المعنيين.(3)

يستطيع المدير المنتدب أن يتلقى تفويض بالإمضاء في حدود صلاحياته، و بالنسبة لتنظيم هذه المديريات تنظم كل مديرية من المديريات المنتدبة في مصالح ومكاتب وذلك بموجب قرار مشترك بين الوزير المعني أو لوزراء المعنيين، ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.(4)

1- المادة 12 من المرسوم رقم 15-141.

2- المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

3- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

4- المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

*ونلاحظ مما سبق أن المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 15-140 أغفل عن قطاعات مهمة ولم يضعها ضمن قائمة المديرية المنتدبة على مستوى القطاعات الإدارية وإنما جعلها خاصة بالولاية فقط مثل مديرية الصحة ومديرية التربية، لكنه تدارك هذا الإغفال و قام بنص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

الفرع الثالث: مجلس المقاطعة الإدارية

يعتبر مجلس المقاطعة الإدارية من مصالح المقاطعة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب وهو الهيئة التنفيذية له، كما يعتبر الإطار التشاوري لمصالح الدولة الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية، وكذلك الإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية ويتم تحديد نظامه الداخلي بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية،⁽¹⁾ و فيما يلي سنفصل فيه:

أولاً: تشكيلية مجلس المقاطعة الإدارية

يتشكل مجلس المقاطعة الإدارية من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية ومن رؤساء المجالس الشعبية، لكن تقتصر مشاركة رؤساء هذه المجالس في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية على المشاركة الاستشارية.⁽²⁾

يلاحظ هنا أنه لم يسمح لرؤساء الدوائر في المشاركة في أشغال المجلس، ولم يسمح أيضا للوالي المنتدب بدعوة أي شخص يرى أنه يحتاجه كما في مجلس الولاية.

ثانياً: سير مجلس المقاطعة الإدارية

يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية خصوصا تلك المنصوص عليها في المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، كما يزود بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية.⁽³⁾

1- المادتين 16 و18 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

2- المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

3- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

كما أنه وجوب إلزامية إطلاع الوالي المنتدب و المديرين الولائيين المعنيين بانتظام بالشؤون التي يظلمون بها، ويقومون بتبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الإحصائيات اللازمة للقيام بمهام المجلس.(1)

ثالثا: نظام المداورات

يجتمع مجلس المقاطعة الإدارية مرتين في الشهر تحت رئاسة الوالي المنتدب وهذا في دورة عادية، كما له أن يجتمع في دورة غير عادية إذا اقتضت الضرورة لذلك، بناء على استدعاء الوالي المنتدب.(2)

المبحث الثاني: تقييم نظام المقاطعة الإدارية

تعتبر المقاطعات الإدارية نظام قانوني جديد في التنظيم الإداري الجزائري ، و هو كغيره من الأنظمة القانونية يتوفر على إيجابيات كما يتوفر على سلبيات، فالمشرع عند استحداثه للمقاطعات الإدارية كان يهدف لتحسين الخدمة العمومية والارتقاء بها، كما يهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن لتحقيق التنمية المحلية، كما أن تحقيق هذه الأخيرة يؤدي إلى تحسين الظروف المعيشية ناهيك عن فتح مشاريع تنموية في شتى المجالات التي تؤدي إلى امتصاص غضب السكان على الدولة لما توفره لهم من فرص للعمل وتلبية مطالبهم.

كما لهذا النظام الجديد إيجابيات فإنه يشوبه في المقابل نقائص وسلبيات، فرغم أهميته في نظام الإدارة المحلية إلا أنه يطرح العديد من الإشكالات منها ما هو ذو طابع عملي ومنها ما هو ذو طابع قانوني والتي تؤثر على تحقيق الأهداف المنشودة من استحداثه، كما يعيق هذا النظام الكثير من الصعوبات والمعوقات فيصبح نظام المقاطعة الإدارية لا يؤدي دوره الذي أنشأ لأجله على أكمل وجه.

لهذا سوف يتم التطرق في هذا المبحث إلى تقييم نظام المقاطعة الإدارية، بتناول الدور الإيجابي للمقاطعة الإدارية (المطلب الأول) و الدور السلبي للمقاطعة الإدارية (المطلب الثاني).

1- المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

2- المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

المطلب الأول: الدور الإيجابي للمقاطعة الإدارية

سعت السلطة التنظيمية من خلال استحداثها للمقاطعات الإدارية إلى التحكم الجيد في المخططات التنموية ومعالجتها على المستوى المحلي، وهذا لقربها من سكان الأقاليم، الأمر الذي ينتج عنه نجاح تجسيد التنمية محليا، و الهدف الرئيسي للتنمية المحلية هو تمكين الهيئات المحلية من التكفل بجزء من مسؤولية تنمية الوطن ككل، فإذا تم تحقيق التنمية المحلية في المقاطعات الإدارية نكون خطونا خطوة فعالة لتحقيق تنمية وطنية تشمل جميع الوطن.

كما أنه سعت السلطة التنظيمية أيضا من خلال هذه المقاطعات الإدارية إلى تحسين الخدمة العمومية وذلك بتقديم خدمات عمومية فعالة وسريعة تشبع حاجيات المواطنين، وإن حققت هذه المقاطعات تنمية محلية فعالة وقدمت خدمات عمومية ذات جودة عالية فيمكن تزيينها إلى ولايات كاملة الصلاحيات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وفي هذا الصدد يتم التعرض في هذا المطلب إلى دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية(الفرع الأول) ودورها أيضا في تحسين الخدمة العمومية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية الأساس وراء السعي لتحقيق مقتضيات الحكم الراشد ودولة القانون، وذلك بتبني نظام قانوني يحقق هذه الإرادة بصفة فعلية، لهذا يعتبر استحداث المقاطعات الإدارية في الآونة الأخيرة وسيلة لتحقيق التنمية المحلية وذلك على مستوى الجماعات الإقليمية، وقبل معرفة دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية يجب أولا معرفة ماهي التنمية المحلية وفيما تتمثل مجالاتها ثم في الأخير معرفة دور المقاطعة الإدارية في تحقيقها.

أولا: تعريف التنمية المحلية و مجالاتها

تعد التنمية المحلية من أهم أسباب استحداث نظام المقاطعات الإدارية، لهذا يتم تناول

فيما يلي تعريفها وبيان مجالاتها.

1. تعريف التنمية المحلية:

لقد تعددت تعريفات التنمية المحلية لكن نذكر أهمها:

عرّفت الأستاذة صورية التنمية المحلية بأنها: "السياسات والبرامج التي تتم وفق توجيهات عامة لإحداث تغير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية تهدف إلى رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات بتحسين نظام توزيع الدخل".⁽¹⁾

وعليه فإن التنمية المحلية بمختلف مستوياتها تسعى إلى تحقيق نمو اقتصادي يسمح بتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

2. مجالات التنمية المحلية:

للتنمية المحلية عدة مجالات تتمثل في:

أ_ التنمية الاقتصادية:

هي مجموعة من الإجراءات التي يعتمد عليها في تغيير هيكل الاقتصاد الوطني، تهدف إلى الزيادة في متوسط دخل الفرد الحقيقي خلال فترة معينة من الزمن، وبالتالي هدفها زيادة العناصر الإنتاجية المستخدمة في النشاط الاقتصادي.⁽²⁾

ب_ التنمية الاجتماعية:

تهدف التنمية الاجتماعية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والقضاء على الفقر، كما تهدف إلى توفير الخدمات الاجتماعية للمواطن مثل الصحة والتعليم.⁽³⁾

ج_ التنمية السياسية:

تهدف التنمية السياسية إلى تحقيق استقرار النظام السياسي وتدعيم الحكومة المركزية على التغلغل على المستوى المحلي، كما تعمل على إضفاء الصفة الشرعية على أعمال السلطة وزيادة مشاركة المواطنين في السياسة.⁽⁴⁾

1-صورية رمضاني، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع و الممارسة، دراسة مقارنة : بلدية بعلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص47.

2- كلثوم فقير، دور التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص17.

3-وهيبة بن ناصر، التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، ص_ص: 88_111، جامعة البليدة، جويلية 2013، ص97.

4-كلثوم فقير، مرجع سابق، ص78.

د_ التنمية الإدارية:

هي التنمية التي تتحقق عن طريق تطوير القدرات البشرية في الإدارة تهدف لتحقيق الكفاءة و الفعالية في المؤسسات الإدارية، كما تهدف أيضا إلى زيادة قدراتها على حل المشاكل.(1)

ثانيا: دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية

ينتظر عند إنشاء أو استحداث أي هيئة إدارية أن تؤدي دور تنموي يؤدي إلى تحسين حياة المواطنين وتحسين ظروف معيشتهم بصورة دائمة فلا يمكن تجاهل الدور الذي تلعبه هذه الوحدة في التنمية الاقتصادية للمنطقة، ومدى قابليتها للحياة وقدرتها على الاستمرار في ذلك فيجب عليها عندها توفير كفاءة من الموارد البشرية بصفة كافية وموارد مادية ومالية لتحقيق هذه التنمية ووفرة هذه الموارد يؤثر إيجابيا على التنمية المحلية داخل المقاطعات الإدارية.(2)

لهذا تم استحداث هذه المقاطعات لتحقيق التنمية المحلية على مستوى البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، ثم تدعيم عواصم هذه المقاطعات بالتجهيزات والمرافق الحيوية وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية وذلك بتطوير بنيتها وقاعدتها الاقتصادية، كما أن استحداث المقاطعات الإدارية يجعل المواطنين يديرون شؤونهم بأنفسهم دون الرجوع للولاية الأم، فهم لأدري بكيفية قضاء وإشباع احتياجاتهم وهذا ما يؤدي في الأخير إلى تحقيق التنمية المحلية لأن التخطيط وتطبيق المخططات سيكون داخل رقعة جغرافية صغيرة وبإمكانيات وقدرات اقتصادية كبيرة.(3)

ويتضح لنا أيضا دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية من خلال فتح كل الآفاق التنموية أمام كل المستثمرين وذلك بالتنسيق مع المديرية المنتدبة للاستثمار و توفير لهم كل الظروف التي تساعد في القيام بمشاريعهم التنموية التي تساهم في رفع الإنتاج المحلي، كما يتضح دورها أيضا في تجنيد الطاقات الشبابية من سكان المقاطعة الإدارية بمساهماتهم في مسار التنمية الوطنية على مستوى جميع الميادين واستجابة للطموحات المشروعة للشباب، كما

1-وهيبة بن ناصر، مرجع سابق، ص97.

2- إسماعيل فريجات، مركز المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص247.

3- سهام بوطالب، مرجع سابق، ص58.

ستعمل السلطات المعنية على توفير جميع الشروط لتحرير هذه الطاقات الشبابية لأنها من ركائز تحقيق التنمية المحلية.(1)

وإذا كانت مقاطعة إدارية ما في وضع تنموي جيد يمكن أن تتم ترقيتها إلى ولاية كاملة الصلاحيات فمن أهداف هذا التنظيم إنشاء ولايات جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، رغم كل هذا إلا أنه نجد هذه المقاطعات أحيانا تعاني من تأخر في التنمية المحلية أو تعاني من عدم فعاليتها وذلك بسبب عدم تمتعها بالاستقلال المالي، فالوالي المنتدب يعتبر أمر بالصرف بتفويض من والي الولاية أي أمر بالصرف ثانوي مما يعني أن المقاطعة الإدارية تابعة للولاية في الجانب المالي، لهذا يجب على المشرع تعديل النصوص المنظمة للمقاطعة الإدارية وذلك بمنحها الاستقلال المالي لتستطيع تحقيق تنمية محلية جيدة تساهم في تحسين الاقتصاد الوطني.

الفرع الثاني: دور المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية

إن استحداث المقاطعات الإدارية قرار صائب لحد كبير، فهو يسعى إلى تحقيق جملة من الأهداف وإلى مواجهة المشاكل التي تؤدي إلى تدني مستوى الخدمة في العديد من الأقاليم، كما أن معظم الخبراء الذين يؤيدون هذا القرار يرون فيه الحتمية الإدارية والسياسية و كذا التنمية التي تسعى إلى تحسين لخدمة العمومية وذلك بتسهيل تسيير شؤون المواطنين وتلبية متطلباتهم، فيصبح جميع المواطنين راضين على طريقة تسيير شؤونهم ، لهذا سوف يتم التطرق في هذا الفرع أولاً إلى تعريف الخدمة العمومية وبيان مبادئها بصفة عامة ثم بعدها يتم التطرق إلى دور المقاطعة الإدارية في تحسينها.

أولاً: تعريف الخدمة العمومية ومبادئها

تقدم الخدمة العمومية للمواطنين ولكي تلبى متطلباتهم على أكمل وجه يجب أن تقدم وفق مبادئ، لهذا سوف يتم تناول فيما يلي تعريف الخدمة العمومية و بيان مبادئها.

1- الياس بينوع، الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية و علاقته بالتنمية المحلية، مذكرة ماستر، قسم العلوم السياسية، تخصص تنظيم إداري وسياسي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018، ص44.

1. تعريف الخدمة العمومية:

للخدمة العمومية العديد من التعاريف نذكر أهمها:

تعرف الخدمة العمومية على أنها تلك الرابطة التي تقوم بالجمع بين الإدارة الحكومية و المواطن على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجيات المختلفة للأفراد من قبل الجهات الإدارية و المنظمات العامة".⁽¹⁾

2. مبادئ الخدمة العمومية

تخضع الخدمة العمومية لمجموعة من المبادئ لتحقيق الأهداف المرجوة منها وتتمثل هذه

المبادئ في:

أ. مبدأ المساواة:

و يقصد بمبدأ المساواة أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية بدون تمييز و بنفس الجودة و أن يكون لهم نفس الضمانات في حالة وجود أي قرار أو شكوى أو قانون، ومن هنا يتضح أن هذا المبدأ ينص على ضرورة توفير الخدمة العمومية لجميع المواطنين بصورة عادلة بدون عوائق.⁽²⁾

ب. مبدأ استمرارية الخدمة العمومية:

نظرا لكون الخدمات العمومية تسعى لتلبية الحاجات العامة للأفراد أو الحصول عليها، لهذا يجب أن تقدم بشكل مستمر، ومن هنا يستنتج أن مبدأ الاستمرارية هو مبدأ أساسي وجوهري للقيام بأي خدمة عمومية كونها تعد أساس ينظم الأفراد شؤونهم وفقا لهذا يجب أن يتم تقديمها باستمرار و انتظام،⁽³⁾ فإذا انقطعت لسبب ما يؤدي ذلك إلى خلل في حياة الأفراد اليومية، لهذا يجب السعي لضمان استمرارية تقديم الخدمات العمومية حتى لا يحدث أي خلل

¹صبيحة عبد اللاوي، الارتقاء بالخدمة العمومية ضرورة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات القانونية و السياسية، المجلد 6 العدد2، ص_ص: 299_315، جامعة البليدة، جانفي 2017، ص302.

2-سماح رابحي، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة2018، 1-2019، ص43.

3-سماح رابحي المرجع السابق، ص43.

في حياة المواطنين، مثال على ذلك خدمات المياه أو الكهرباء أو الغاز، كلها خدمات مهمة في حياة الفرد لا يمكنه الاستغناء عنها.

ج. مبدأ تكيف وتحسين الخدمة العمومية:

مقتضى هذا المبدأ هو أنه يمكن للسلطة العامة أن تتدخل في أي وقت لتقوم بالتعديل من قواعد سير المرافق العامة التي تقدم خدمات عمومية إذا أدت الضرورة إلى ذلك، وهذا وفقا للمتطلبات والاحتياجات العامة للاستمرار في تقديم الخدمة العمومية وتحسينها،⁽¹⁾ ويعد هذا المبدأ شرطا مهما من أجل متابعة تطور الإدارة أو تنظيمها وهذا ما يبرز التغيرات التي تحدث على الخدمات العمومية نتيجة التطور التكنولوجي وكذا تغيرات الجانب الاجتماعي وهذا بما يتناسب مع رغبات المستفيد من هذه الخدمات.

ثانيا: دور المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية

تساهم المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية على المستوى المحلي وتقوم أيضا بتقديم خدمات للسكان المحليين⁽²⁾، فلا يمكن تحقيق أهداف هذا الإصلاح الإداري الأخير إلا بتحسين الأطر القانونية للخدمة العمومية، بإعادة الاعتبار لها وبإضافة علاقة متينة بين الإدارة والمواطن،⁽³⁾ ونظرا لأهمية الخدمة العمومية في حياة المواطنين فكل الدول تسعى إلى تطوير إدارتها المحلية وذلك بتقديم خدمات ذات جودة ونوعية تكون مرضية للمواطنين.

كذلك يتجلى دور المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية بتطوير أداء الإدارة و ذلك عن طريق الاستعمال الأمثل للتكنولوجيات الحديثة بهدف تسهيل و تسريع عمليات استخراج الوثائق على مستوى المقاطعات ، كما تسعى هذه المقاطعات في إطار تحسين الخدمة العمومية مستقبلا إلى رقمنة جميع الوثائق الإدارية حيث يتم الاعتماد الكامل على الانترنت في طلب الوثائق من طرف المواطنين دون تكبدّ عناء التنقل.⁽⁴⁾

1- عبد المجيد لحذاري، وردة خليفي، مرجع سابق، ص118.

2- _____، المرجع نفسه.

3- الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات الإدارية في الجزائر، ص.76.

4- الياس ينيوع، مرجع سابق، ص44.

المطلب الثاني: الدور السلبي للمقاطعة الإدارية

رغم أنه الغاية من استحداث هذه المقاطعات الإدارية سنة 2015 كانت حول تحقيق بعض الأهداف التي كان يراها المشرع ضرورية للارتقاء بالتنظيم الإداري للدولة، إلا أنه شاب هذا النظام معوقات وصعوبات كثيرة وإشكالات قانونية وعملية قد تعيق تطبيقه على أكمل وجه بأن تعيق الدور والغرض الذي أنشأ من أجله، وكذلك بسبب الوضع الاقتصادي الذي تعيشه البلاد من سنة 2015، حيث انتهجت الدولة سياسة التقشف أي عدم صرف أموال الدولة إلا في الأمور الضرورية واللازمة، بينما كان في المقابل تجسيد نظام المقاطعات على أرض الواقع يحتاج إلى غلاف مالي كبير.

وعليه يتم التعرض في هذا الصدد إلى معوقات تطبيق نظام المقاطعات الإدارية (الفرع الأول) و إلى الإشكالات التي يثيرها هذا النظام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معوقات تطبيق نظام المقاطعة الإدارية

يعتري نظام المقاطعات الإدارية مثله مثل باقي الأنظمة القانونية معوقات وصعوبات في تطبيقه خاصة في بدايته، حيث تكون الرؤية حوله غير واضحة، وهذه المعوقات تؤثر بشكل أو بآخر على الأهداف التي تسعى هذه المقاطعات لتحقيقها.

ويمكن إبراز هذه المعوقات فيما يلي:

أولاً: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر

باستقراء النصوص القانونية المنظمة للمقاطعات الإدارية نجد أنها لم تنص على الدائرة و لا عن علاقتها مع المقاطعة الإدارية ولا عن علاقة الوالي المنتدب برئيس الدائرة رغم أنه بالرجوع لصلاحيات كل من رئيس الدائرة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر وصلاحيات الوالي المنتدب المشار إليها في المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر نجد تشابه في بعضها، وهذا ما يجعل العلاقة بينهما غير واضحة يشوبها الكثير من الغموض، كما أن تشابه اختصاصات الوالي المنتدب ورئيس الدائرة يدفعنا للقول بأن الوالي

المنتدب هو رئيس دائرة مكرر وهذا ما ينتج عنه هيمنة أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي و هو ما يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية.(1)

وإن إهمال وجود هيئة الدائرة ضمن مجلس المقاطعة الإدارية يعني أن تتجه نية المشرع نحو إلغائها، رغم أنه لم يتم النص على أنه سيتم استبدالها بالمقاطعة الإدارية،(2) وتبقى الدائرة عبر رئيسها تقوم بالمهام الموكلة إليها إلى غاية أن ينتبه المشرع إلى تداخل صلاحياتها مع المقاطعة الإدارية وإلى الغموض الذي يعترى العلاقة بينهما ثم يقوم بالفصل بين صلاحياتهم ويقوم بتحديد المركز القانوني لكل هيئة بحيث تصبح كل واحدة منهما تمارس مهام مختلفة عن الأخرى، كما يوضح العلاقة بينهما عن طريق إزالة الغموض الذي يشوب هذه العلاقة، أو أن يقوم بإلغائها في المناطق التي تحتوي على مقاطعات إدارية مع الإبقاء عليها في المناطق التي لا تحتوي على مقاطعات إدارية.

ثانيا: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية.

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 و المرسوم التنفيذي 15-141 سالفان الذكر يتضح لنا أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي أي ليس لها ذمة مالية مستقلة، وكما هو معروف أن الهيئة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا وبالأستقلال المالي فإنها لا يكون لها أهلية التقاضي فإذا تم رفع دعوى عليها يمثلها الوالي أمام القضاء بدل من الوالي المنتدب.

إن عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية يجعلها هيئة ناقصة لا تستطيع القيام بالمهام الموكلة إليها على أحسن وجه ، رغم أن نية المشرع كانت تتجه نحو اعتبارها هيئات إقليمية التي لها عدة صلاحيات على المستوى المحلي لكن حرمانها من الشخصية المعنوية أعاق عملها في واقع ، فالمقاطعة هنا نجدتها تتشابه مع الدائرة فمصيرها تقريبا نفسه، فلذلك فهي لا تتجاوز كونها مجرد جهاز من أجهزة عدم التركيز الإداري والوالي المنتدب ما هو إلا همزة وصل بين الوالي و البلديات التابعة له.(3)

1- وهيبة برازة، مرجع سابق، ص 201.

2- ماجدة بوخزنة، مرجع سابق، ص 783.

3- عبد العالي حاحة ، مرجع سابق، ص ص 48،49.

ثالثا: معوقات مالية

إن الجزائر منذ سنة 2015 وهي تعيش أزمة اقتصادية نتيجة انخفاض أسعار النفط، لذلك اعتمدت على سياسة ترشيد النفقات العمومية وتجنب الصرف العشوائي للأموال، ولهذا فإن استحداث المقاطعات الإدارية سيصيب الدولة بضرر كونها تنتهج سياسة التقشف، فتؤدي بها هذه السياسة إلى تأخير تجهيزها وما يتبعها من مديريات مختلفة لأن تجهيزها يتطلب أموال كبيرة لا تستطيع ميزانية التسيير والتجهيز تحملها.⁽¹⁾

كما نجد المجلس الوطني الاقتصادي قد أشار في تقريره لسنة 2011 فيما يتعلق بالغلاف المالي اللازم لاستحداث هذه المقاطعات بهيكلها الإدارية ومواردها البشرية والمادية يتطلب ذلك أكثر من 600 مليار سنتيم، أي ما يعادل 600 مليون دولار، وهذا المبلغ بالنسبة للمرحلة الأولى من الاستحداث فقط، في حين لم يصدر أي مرسوم رئاسي ينص على تحويل اعتمادات مالية لقانون المالية 2015 لتنفيذ هذا المشروع.⁽²⁾

بالإضافة إلى هذا يلاحظ أن المشرع همّش الجوانب المالية للمقاطعة الإدارية وجعلها عبء إضافي على ميزانية الولاية، رغم أن أشكال الجماعات الإقليمية ككل هو عدم كفاية مواردها المالية بدليل العجز المالي الذي تعانيه معظم الجماعات المحلية في الجزائر،⁽³⁾ هذا ما ينعكس سلبا على التنمية المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية لأن التنمية المحلية تحتاج لغلاف مالي لتحقيق على أكمل وجه ، فإذا كانت المقاطعة عاجزة على تحمل المشاريع التنموية فالنتيجة هنا أنه لا تتحقق التنمية المحلية.

رابعا: عدم وجود مجلس منتخب

باستقراء النصوص المنظمة للمقاطعة الإدارية لا نجد أي وجود لمجلس منتخب على مستوى المقاطعة في أي مادة منها، فكل الهيئات والأجهزة التي نصت عليها هي هيئات

1- _____ المرجع نفسه، ص49.

2- الأزهر لعبيدي، الصادق جرابية، (التقسيم الإداري الجديد في الجزائر بين متطلبات تقريب الإدارة من المواطن وواقع إدماج سياسة التقشف)، أعمال الملتقى الدولي حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2015، ص156.

3- فاروق شرشاري، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، ص-ص: 481-492، جامعة بجاية، جويلية 2017، ص488.

إدارية تخضع لمبدأ التعيين، وهذا ما يوضح لك أن نظام المقاطعة الإدارية أقرب لنظام عدم التركيز الإداري منها إلى اللامركزية الإدارية، كما أننا نجد أن المشرع لم يسمح للمجتمع المدني من الوقوف على شؤونهم المحلية و ذلك لعدم إشراكهم في المجلس المنتخب، وهذا ما ينعكس سلبا على عملية التنمية المحلية على المستوى المحلي، بعدم تلبية الكثير من متطلبات المواطنين وإشباع حاجياتهم،⁽¹⁾ رغم أنه كان من الأفضل للمشرع أن يشرك المواطنين في تسيير شؤونهم لأنهم هم الأكثر علما بالمشكلات المحلية .

لكن عدم وجود مجلس منتخب في المقاطعة الإدارية يطرح تساؤل يتعلق بما هو الهدف من إضافة هيئات إدارية غير منتخبة إلى النظام الإداري الجزائري لها تقريبا نفس المهام على المستوى المحلي مع أجهزة مشابهة لها، في حين كان من المفترض تزويدها بهيئة منتخبة كما هو معمول فيه في البلدية والولاية.

الفرع الثاني: الإشكالات التي يثيرها نظام المقاطعة الإدارية

يشوب نظام المقاطعات الإدارية العديد من الإشكالات القانونية والعملية والتي تنعكس سلبا على تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، من بينها تحقيق التنمية المحلية التي أنشأت من أجلها، لهذا سوف يتم التعرض في هذا الفرع إلى الإشكالات التي يثيرها هذا النظام بالتفصيل فيما يلي:

أولا: مدى دستورية نظام المقاطعات الإدارية

ثار جدال فقهي كبير حول مدى دستورية نظام المقاطعات الإدارية الذي لم يتم النص عليه في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة 16 منه حيث حصر الجماعات الإقليمية للدولة في كل من البلدية و الولاية فقط، وهذا ما يجعل إنشاء أي هيئة إقليمية أخرى يتنافى و يتعارض مع نص هذه المادة، رغم أن المشرع تراجع عن التسمية التي كان يحاول إطلاقها على الهيئات والتي تم تداولها إعلاميا و المتمثلة في الولايات المنتدبة، إلا أن المقاطعات الإدارية تظل تثير إشكالات مفادها أنه تم إنشاء هيئات لا يسمح بها الدستور.⁽²⁾

1- الياس ينبوع، مرجع سابق، ص43.

2- عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص47.

فهذا ما يثير مدى دستوريتها لأنه لا يمكن إنشاء هيئة تكون مخالفة للدستور والإبقاء عليها دون إلغائها مثل ما حدث مع نظام محافظة الجزائر الكبرى الذي تم إلغاؤه لأنه جاء مخالف للدستور، لهذا كان الأجدر تعديل المادة 16 من الدستور بإضافة فيها هيئة إقليمية ثالثة إلى جانب البلدية والولاية المتمثلة في المقاطعة الإدارية و تقديم مشروع المقاطعة إلى السلطة التشريعية للتصويت عليه، إلا أنه شكلا ومضمونا لم يخالف الدستور، لأنه بتعمق في نظام المقاطعة الإدارية يتبين لنا من أهدافها و اختصاصاتها أنها لا تمس دستوريتها في شيء، فهي مجرد قسم من مصالح الدولة على المستوى المحلي.⁽¹⁾

وهناك من يقول أن نظام المقاطعة الإدارية هو نفسه نظام محافظة الجزائر الكبرى وبما أنه تم إلغاء نظام محافظة الجزائر الكبرى لأنه مخالف للدستور فإنه يجب إلغاء أيضا نظام المقاطعة الإدارية لنفس السبب، لكن بالرجوع لنظام محافظة الجزائر الكبرى نجد أنه تم النص في النصوص المنظمة له على أن المحافظة هي جماعة إقليمية وهذا ما جعل المجلس الدستوري يلغيه سنة 2000،⁽²⁾ على عكس نظام المقاطعة الإدارية التي لم يتم النص في النصوص المنظمة لها على أنها جماعة محلية.

ثانيا: محدودية اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة

منح المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر للوالي المنتدب صلاحيات واسعة إلا أنه رغم ذلك يعجز عن ممارسة بعضها لعدم تمتعه بالاستقلالية المالية و الإدارية، فهو تابع لوالي الولاية و يعود إليه في كل صغيرة و كبيرة حتى الاختصاصات الممنوحة له يمارسها رسميا تحت إشرافه و رقابته، مما يعني أن الوالي هو رئيس دائرة بتسمية مغايرة و بصلاحيات موسعة.⁽³⁾

1- إسماعيل فريجات، المركز القانوني للمقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، ص 232.

2- عبد المجيد لخذاري، ورده خليفي، مرجع سابق، ص 125.

3- عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 47.

كما أن الوالي المنتدب ملزم بإعلام والي الولاية بكل النشاطات والأعمال التي يقوم به على مستوى المقاطعة الإدارية، كما تبين المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر امتداد سلطة الوالي حيث تشمل حتى المدراء المنتدبين التنفيذيين بتكليفهم بسلطة التفويض بالإمضاء، وحتى التسيير الفعلي لهياكل و هيئات المقاطعة يمتد للوالي باعتباره مانح التفويض بالإمضاء⁽¹⁾ من هنا يتضح أن الوالي المنتدب لا يستطيع أن يبرم عقودا و صفقات باسم المقاطعة الإدارية وهذا ما يمكن أن ينتج عنه إضاعة العديد من المشاريع الاستثمارية التي يمكنها أن تساهم في التنمية المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية.⁽²⁾

ثالثا: الدور الاستشاري للبلديات في مجلس المقاطعة الإدارية.

بالرجوع لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر نجد أنها تنص في الفقرة الثانية منها على أن: "...يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية..." من خلال نص هذه المادة يفهم أن المشرع الجزائري منح للبلديات المشاركة في أشغال مجلس المقاطعة التابعة لها لكن تقتصر هذه المشاركة على المشاركة الاستشارية، أي أنه مجلس المقاطعة غير ملزم بالأخذ بأراء رؤساء المجالس من عدمه.

وهذا ما يعاب على المشرع فكان من الأحسن أن يعطي مجالا أكبر للبلديات في المشاركة في أشغال مجلس المقاطعة باعتبارهم المعنيين الأساسيين بتحقيق التنمية المحلية،⁽³⁾ كما كان عليه أن يجعل مشاركتهم ملزمة و الأخذ برأيهم أيضا ملزم.

رابعا: الحد من استقلالية الإدارة المحلية

إن إضافة للإدارة المحلية هيئة إدارية جديدة غير منتخبة ولا تتمتع بثلخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي ولا الإداري يؤدي إلى إضافة عبء جديد على ميزانية الولاية، كما يؤدي أيضا إلى وضع حد من استقلالية الإدارة المحلية على جميع الأصعدة، وتطبيق نظام عدم

1- ماجدة بوخرنة، مرجع سابق، ص ص 782،783.

2- الياس ينبوع، مرجع سابق، ص 43.

3- ماجدة بوخرنة، مرجع سابق، ص 783.

التركيز الإداري،⁽¹⁾ فلو كان قصد المشرع التنظيمي إشراك المواطنين في السياسات المحلية كان من الأجدر أن يضع للمقاطعة مجلس منتحب و يجعلها تتمتع بالشخصية المعنوية. وإنّ هذه الهيئات و المتمثلة في المقاطعات الإدارية تقوم بالتأثير على فعالية اللامركزية الإدارية، أي على المجالس المحلية التي أصبحت مقيدة مما يصعب عليها ممارسة سلطاتها على البلديات التابعة للمقاطعة.⁽²⁾

خامسا: عدم وضوح المعايير المعتمدة لاستحداث المقاطعات الإدارية.

يبدو أنه لا يوجد معايير موحدة ومحددة وواضحة تم الأخذ بها في هذا التقسيم الجديد سواء في مرحلته الأولى بالجنوب، أو في مرحلته الثانية في المدن الكبرى والمدن الجديدة، أو في مرحلته الثالثة ، غير تلك المعايير المقترحة قبل صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سالف الذكر والتي أشار إليها الوزير المنتدب للجماعات المحلية والتي سبق وذكرناها في بحثنا بالتفصيل.

1- شرشاري فاروق، مرجع سابق، ص784

2- منى بوناب، مرجع سابق، ص72.

خاتمة

في الأخير يتبين أن المقاطعة الإدارية ماهي إلى هيئة عدم تركيز إداري تابعة للإدارة المركزية، فهي تقوم بتمثيل هذه الأخيرة على مستوى الأقاليم، كما أنها تعد هيئة تابعة للولاية وإضافة تدعمت بها الإدارة العامة والإدارة المحلية، تم استحداثها وتنظيمها بموجب مراسيم تنظيمية لتحقيق العديد من الأهداف وفقا معايير وأسس، يترأسها والي منتدب يمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية، ومنح له أجهزة و هياكل تساعده في القيام بمهامه، كما أنه بتعمق في نظام المقاطعة الإدارية يتبين لنا أنه نظام تعثره الكثير من الصعوبات التي تعيق تطبيقه على أحسن وجه كما يثير الكثير من الإشكالات عملية و قانونية، وبناءا على ما سبق تم التوصل لعدة نتائج يمكن تلخيصها فيما يلي:

_ إن نظام المقاطعة الإدارية أساسه تنظيمي حيث نظم بنصوص تنظيمية ولم يتم النص عليه لا في الدستور ولا في القانون.

_ بالمقارنة بين نظام المقاطعة الإدارية و الدائرة يتبين أنهما نظامين متقاربين فنجد تشابه بين صلاحيات والي المنتدب مع رئيس الدائرة مما يدفعنا للقول بأن والي المنتدب ما هو إلا رئيس دائرة مكرر.

_ إن استحداث المقاطعات الإدارية أدى لتقريب الإدارة من المواطن خاصة في الولايات شاسعة المساحة حيث يوجد فيها مناطق بعيدة عن مقر الولاية، كما أدى هذا الاستحداث أيضا إلى تحسين الخدمة العمومية و تحقيق التنمية المحلية.

_ إن المقاطعة الإدارية هي هيئة عدم تركيز إداري و بالتالي فإن موقعها ضمن أساليب التنظيم الإداري يكون في تنظيم الإداري المركزي، فهي هيئة تابعة للإدارة المركزية و تمثلها على مستوى المحلي.

_ إن إنشاء المقاطعة الإدارية ضمن الولاية نجده قد أثر على اللامركزية، وذلك من خلال أن هذه المقاطعات أصبحت شريكة للمجالس المحلية في تسيير شؤون الولاية و البلدية، كما أدى لتضخيم هيمنة أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي.

_ نجد والي المنتدب يخضع لرقابة و سلطة والي الولاية في مهامه لأنه غير مستقل في ممارسة الصلاحيات الممنوحة له، فيمارسها كلها تحت سلطته أو بتفويض منه، كما أن الهياكل

المساعدة له المتمثلة في كل من رئيس الديوان والأمين العام و المديرين التنفيذيين كلها يتم التعيين فيها، كما أن الهيئة التنفيذية للوالي المنتدب و المتمثلة في مجلس المقاطعة الإدارية نجده أنه مجلس غير منتخب، فلا توجد أي مشاركة شعبية فيه.

_ إن المقاطعة الإدارية لم يمنح لها المشرع الشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي فهي تبقى تابعة إداريا وماليا للولاية.

_ تتداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة وغموض العلاقة بينهما يؤثر سلبا على نظام المقاطعات.

_ يعتري نظام المقاطعات الإدارية الكثير من المعوقات والصعوبات التي تعيق تطبيقه على أحسن وجه على أرض الواقع كما يثير العديد من الإشكالات القانونية و العملية التي تؤثر عليه.

بعد التعرض لأهم النتائج ، يمكن إيراد بعض الإقتراحات و التوصيات الهامة التي من شأنها أن تساهم في تحسين الوضعية القانونية للمقاطعة الإدارية و تتمثل هذه التوصيات في :

_ يجب على المشرع أن يقوم بتوضيح الغموض المكتنف لعلاقة الوالي المنتدب برئيس الدائرة، وتحديد صلاحيات لكل واحد منهما على حدا حتى لا تتداخل مع بعضها البعض.

_ منح المقاطعة الإدارية قدرا من الاستقلال المالي لتحقيق تنمية محلية فعالة، وذلك بوضع لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن الولاية، فيكون فيها الوالي المنتدب أمرا بالصرف رئيسي وليس أمر بالصرف ثانوي.

_ إلغاء الدوائر في المناطق التي تحتوي على المقاطعات الإدارية لكي لا يتعارض اختصاص الوالي المنتدب مع اختصاص رئيس الدائرة.

_ إزالة الغموض عن الموقع القانوني لهذه الهيئة.

_ جعل مشاركة رؤساء المجالس الشعبية البلدية في أشغال مجلس المقاطعة مشاركة ملزمة مع إلزامية الأخذبآرائهم، و هذا لأنهم المعنيين بصورة أساسية بتنمية المحلية.

_ تفعيل المشاركة الشعبية في نظام المقاطعات الإدارية، عن طريق إضافة مجلس منتخب الذي يعد إطار للمشاركة الشعبية و كذا تجسيدا للامركزية وهذا لدعم اللامركزية محليا و الإنقاص من حدة المركزية على المستوى المحلي.

_ عدم ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات حتى تؤدي دورها كاملا و تكون في وضع تنموي جيد.

_ ولكونها قسم من الولاية من الأحسن أن يقوم المشرع بتعديل قانون الولاية و إضافتها ضمن هيئاتها.

قائمة المرجع

أولاً: الكتب

- 1- حسين طاهري، القانون الإداري، والمؤسسات الإدارية_التنظيم الإداري_النشاط الإداري الطبعة الأولى، دار الخلدونية الجزائر، 2007.
- 2- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، الفكر العربي، مصر، 1973.
- 3- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري_التنظيم الإداري_دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 4- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2010.
- 5- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 6- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر و التوزيع، الجزائر.
- 7- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري_التنظيم الإداري_، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002.

ثانياً: الرسائل و المذكرات الجامعية

أ/ أطروحات الدكتوراه

- 1- أمال قصير، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، دكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2020.
- 2- سماح رابحي، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2019.

3- محمد الصالح زروالية، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، قسم قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015.

4- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

ب/ مذكرات الماجستير

1- صورية رمضاني، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع و الممارسة، دراسة مقارنة : بلدية بغلية مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

ج/ مذكرات ماستر

1- إلياس ينبوع، الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية و علاقته بالتنمية المحلية، مذكرة ماستر ، قسم العلوم السياسية، تخصص تنظيم إداري وسياسي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018.

2- جلول نعامة، أحمد عمران، المركز القانوني للدائرة في القانون الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة احمد درارية، أدرار، 2019 .

3- زين الدين روحة، حنان بويحمد، المركز القانوني للهيئات المعينة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون العام، تخصص الهيئات الإقليمية و الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

4- سهام بوطالب، سياسات التقسيم الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولاي طاهر، سعيدة، 2019.

5- كلثوم فقير، دور التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، تخصص تنظيم سياسية وإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016.

6- منى بوناب، تنظيم الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019.

ثالثا: المقالات

- 1- الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات إدارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير المناسب، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، العدد3، ص_ص: 64_79، جامعة الوادي، ديسمبر، 2017.
- 2- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد12، ص_ص: 193_226، جامعة الوادي، جانفي 2016.
- 3- إسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، دفتر السياسة والقانون، العدد 18، ص_ص: 231_246، جامعة الوادي، جانفي 2018.
- 4- أمال قصير، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد9، العدد 3، ص_ص: 694 _ 703، جامعة الوادي، ديسمبر 2018.
- 5- سميرة ابن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري و علاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد9، لعدد3، ص_ص: 876_891، جامعة الوادي، ديسمبر 2018.
- 6- صبيحة عبد اللاوي، الارتقاء بالخدمة العمومية ضرورة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات القانونية و السياسية، المجلد 6 العدد2، ص_ص: 299-315، جامعة البلدية، جانفي 2017.
- 7- عبدالمجيد لخذاري، وردة خليفي، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر_دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد8، ص_ص: 114_127، جامعة خنشلة، جوان 2017.
- 8- فاروق شرشاري، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، ص_ص: 481_492، جامعة بجاية، جويلية 2017، ص488.

- 9- لحسن أمزال، المقاطعة الإدارية كهيئة غير ممرضة جديدة في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 1، ص_ص: 323_338، جامعة الجزائر 1، مارس 2020.
- 10- ماجدة بوخرنة، مكانة المقاطعة الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 3، ص_ص: 770_787، جامعة الوادي، ديسمبر 2018.
- 11- نوال لصلج، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية، المجلد 1، العدد 7، ص_ص: 94_111، جامعة المسيلة، سبتمبر 2017.
- 12- وهبية بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، ص_ص: 88_111، جامعة البليدة، جويلية 2013.
- رابعا: النصوص القانونية**

1/ النصوص التشريعية

أ/ القوانين

- 1- قانون 05-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، يعدل ويتمم الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، والمتضمن القانون المدني، ج.ر، عدد 31، صادر في 13 ماي 2007.
- 2- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-6-2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37، صادر في 3-7-2011.
- 3- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-2-2012، المتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 14، صادر في 29-02-2012.
- 4- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

ب/ الأوامر

- 1- الأمر 38-69، المؤرخ في 23-05-1969 المتضمن قانون الولاية، ج.ر، عدد 44، صادر في 23-05-1969.

2- الأمر 03-06 المؤرخ في 13-7-2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر، عدد46، صادر في 16-7-2006.

2/النصوص التنظيمية

أ/المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 2-8-1997،المحدد لتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر، عدد51، الصادرة في 6-8-1997.

2- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19-10-1999،المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية و العسكرية لدولة، ج.ر، عدد76، صادر في 31-10-1999.

3- المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 1-3-2000، المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292، ج.ر، عدد9، الصادرة في 2-3-2000.

4-المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 28-5-2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر، عدد29، الصادرة في 28-5-2015.

5- المرسوم الرئاسي رقم 18-337، المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها و سيرها، ج.ر، عدد78 صادر في 26 ديسمبر 2018.

6- المرسوم الرئاسي رقم 19-328 المؤرخ في 8 ديسمبر 2019، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 و المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر، عدد 76، صادر في 10 ديسمبر 2019.

ب/المراسيم التنفيذية

1- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25-07-1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر، عدد31، صادر 28-07-1990.

- 2- المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14-9-1992 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29-9-1990 المتعلق بقواعد تنظيم وتسير أجهزة وهياكل الإدارة العامة، ج.ر، عدد67 صادر في 3-10-1990.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية و هياكلها، ج.ر، عدد84، صادر في 27-7-1994.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم المحافظات للجزائر الكبرى وسيرها ج،ر، عدد 83، صادر في 17 ديسمبر 1997.
- 6- المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28-5-2015، يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، ج.ر، عدد29، صادر في 31-5-2015.

خامسا: المداخلات

1- الأزهر لعبيدي، الصادق جراية، (التقسيم الإداري الجديد في الجزائر بين متطلبات تقريب الإدارة من المواطن وواقع إدماج سياسة التقشف)، أعمال الملتقى الدولي حول الجماعات المحلية في الدول المغربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2015.

2- عبد العالي حاحة، تعيش أمال، (الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر) مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول الجماعات المحلية في الدول المغربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، يومي 1-2 ديسمبر 2015.

سادسا: المحاضرات

1- زين العابدين بلماحي، محاضرات في المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016.

2- سعاد ميمونة، محاضرات في مقياس قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر، تلمسان، 2020.

سابعاً: المواقع الإلكترونية

1_ مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان:
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/NEWS08122019.html، تاريخ الإطلاع عليه 1-6-2019،
الساعة 16:00.

ثامناً وثائق أخرى

1_ الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني، المنعقدة يوم الخميس 4 مارس 2010، ج.ر،
للمناقشات، رقم 147، صادرة 22-3-2010.

فهرس المحتويات

إهداء

شكر و عرفان

02.....	مقدمة
06.....	الفصل الأول: أساسيات عامة عن نظام المقاطعة الإدارية
07.....	المبحث الأول: المقاطعة الإدارية كتقسيم إداري ضمن الولاية
07.....	المطلب الأول: الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية
08.....	الفرع الأول: الأساس القانوني للمقاطعة الإدارية
10.....	الفرع الثاني: تمييز المقاطعة الإدارية عن الأجهزة المشابهة لها
15.....	المطلب الثاني: أهداف ومعايير استحداث المقاطعات الإدارية
15.....	الفرع الأول: أهداف استحداث هذه المقاطعات
18.....	الفرع الثاني: معايير استحداث المقاطعات الإدارية
22	المبحث الثاني: مكانة المقاطعة الإدارية ضمن أساليب التنظيم الإداري وعلاقتها بالجماعات المحلية.
22.....	المطلب الأول: المقاطعة الإدارية ضمن أساليب التنظيم الإداري
22.....	الفرع الأول: أسلوب المركزية الإدارية
24.....	الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية
26.....	الفرع الثالث: المقاطعة الإدارية بين المركزية و اللامركزية
29.....	المطلب الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية
29.....	الفرع الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية
33.....	الفرع الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية
38.....	الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للمقاطعة الإدارية
39.....	المبحث الأول: أجهزة وهيئات المقاطعة الإدارية

39.....	المطلب الأول: الوالي المنتدب
40.....	الفرع الأول: تعيين وانتهاء مهام الوالي المنتدب
43.....	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب
46.....	الفرع الثالث: مقارنة بين الوالي المنتدب في المحافظات والوالي المنتدب الحالي
48.....	المطلب الثاني: مصالح المقاطعة الإدارية
48.....	الفرع الأول: الإدارة العامة
51.....	الفرع الثاني: المديرية المنتدبة
53.....	الفرع الثالث: مجلس المقاطعة الإدارية
54.....	المبحث الثاني: تقييم نظام المقاطعة الإدارية
55.....	المطلب الأول: الدور الإيجابي للمقاطعة الإدارية
55.....	الفرع الأول: دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية
58.....	الفرع الثاني: دور المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية
61.....	المطلب الثاني: الدور السلبي للمقاطعة الإدارية
61.....	الفرع الأول: معوقات تطبيق نظام المقاطعة الإدارية
64.....	الفرع الثاني: الإشكالات التي يثيرها نظام المقاطعة الإدارية
69.....	خاتمة
73.....	قائمة المراجع
81.....	الفهرس