جـامعـة غـردايـة
كـلية الحقـوق و العـلوم السيـاسيـة
قسـم العلـوم السياسية

إدارة وتسييـر الـولايـات الـمنتـدبـة في الجزائر

[المقاطعة الإدارية المنيعة أُنموذجا]

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية
تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إعداد الطالبين :
بن مسعود الأمين
جبريط عبد القادر

إشراف الأستاذة:
طواهرية أحلام

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: 2019/06/23 على الساعة 09h 30

أمام لجنة المناقشة المكونة من الأساتذة:

الأستاذة: ناصري خديجة	أستاذ مساعد – أ– جامعة غرداية	رئيسا
الأستاذة: طواهرية أحلام	أستاذ مساعد – أ – جامعة غرداية	مشرفا و مقررا
الأستاذة: صوالحي ليلى	أستاذ محاضر – ب – جامعة غرداية	مناقشا

السنـة الجامعيـة
2019/ 2018

جـامعـة غـردايـة
كـلية الحقـوق و العـلوم السيـاسيـة
قسـم العلـوم السياسية

إدارة وتسييـر الـولايـات الـمنتـدبـة في الجزائر

[المقاطعة الإدارية المنيعة أُنموذجا]

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية
تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إعداد الطالبين :
بن مسعود الأمين
جبريط عبد القادر

إشراف الأستاذة:
طواهرية أحلام

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: 2019/06/23 على الساعة 09h 30

أمام لجنة المناقشة المكونة من الأساتذة:

الأستاذة: ناصري خديجة	أستاذ مساعد – أ– جامعة غرداية	رئيسا
الأستاذة: طواهرية أحلام	أستاذ مساعد – أ – جامعة غرداية	مشرفا و مقررا
الأستاذة: صوالحي ليلى	أستاذ محاضر – ب – جامعة غرداية	مناقشا

السنـة الجامعيـة
2019/ 2018

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

نُهدي ثمرة هذا الجُهد إلى أرواح الشّهداء والمجاهدين وكل المُخلصين في هذا الوطن.

إلى جميع من قدّم لنا يد العون من قريب أو من بعيد...

بدءاً بالوالدين اللذين أمدّونا بخالص الدّعاء.. وصولا عند أساتذتنا المحترمين .... فنسأل الله العلّي القدير أن يرزقهم الفردوس الأعلى.

وإلى جميع أعضاء الجمعية الثقافية " الأُترجّة "بمدينة متليلي الشعانبة

آمين ياربّ العالمين

الشكر والعرفان

إنّه لمن الحق أن لا يحتقر الإنسان عمله مهما بدا له صغيرا، ذلك لأنه عند الله عظيم متى أحيط بشرف القصد والإخلاص لوجهه الكريم.

لا يسعنا في هذا المجال إلاّ أن نتقدم بجزيل التشكرات و عميق التقدير و كامل العرفان للأستاذة المشرفة "طواهرية أحلام" على تقديمها للتوجيهات القيمة والتي مكنتنا من إنجاز هذه المذكرة

كما نشكر الأستاذ والأخ ، الدكتور "جيدور حاج بشير" الذي كان لنا السند و الدعم في إتمام هذه المذكرة من خلال تعاونه معنا

كما لا نسى الإرشادات القيمية للأستاذ "رمضان عبد المجيد" [أستاذ بجامعة قاصدي مرباح – ورقلة –]في تلخيص بعض العناصر النظرية.

ولا يفوتنا في هذا المقام أن نتفضل بالشكر الجزيل والفضل العميم للسيد "شويرف منصور" مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العمة والإدارة المحلية على المعلومات القيمة التي أفادنا بها جازاه الله كل خير ؛ وكذا السيد "دلمة إبراهيم" وجميع الإداريين العاملين بالولاية المنتدبة المنيغة

الملخّـص :

تجتهد معظم الدول إلى تحقيق الديمقراطية المحلية ، عن طريق تكريس قوانين تعكس التنظيم الديمقراطي للهيئات الإقليمية ،وقد لجأت المنظومة القانونية الجزائرية إلى تجديد نظام الإدارة المحلية من خلال إستحداث جهة إدارية حديثة تتمثل في المقاطعات الإدارية .

فأنشأ المشرع الجزائري في إطار التنظيم الإداري المحلي سنة 2015، مقاطعات إدارية في صورة ولايات منتدبة بموجب المرسومين الرئاسي 140/15 والتنفيذي 141/15 ،تعمل تحت سلطة الوالي ،خصّها المشرع بمهام معينة ،تتقاطع غالبيتها مع المهام المنوطة بالدائرة التي تبقى رغم وجودها الإداري الذي يعود

لعقود ،محل جدل قائم حول وجودها القانوني الذي يكتنفه الكثير من الغموض ،بحيث أنها لم تنظم بموجب قانون وإنما ثم الإشارة إليها فقط في بعض المراسيم عن طريق الإشارة إلى رئيس الدائرة .

المرسومين تضمنا إستحداث 10 ولايات منتدبة على مستوى 08 ولايات بالجنوب الجزائري يديرها ولاّة منتدبون ، ويعتبران إضافة نوعية أراد المشرع من خلالها تحقيق جملة من الأهداف من بينها تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف العبء على الولاية .

ومن ضمن الولايات المنتدبة المستحدثة، نجد الولاية المنتدبة بالمنيعة بولاية غرداية، والمعول عنها كثيرا في فك الكثير من الصعوبات الإدارية وتذليل المشاكل البيروقراطية ، وهذا أقصى ما يتمناه المواطن بالمنطقة والتي لطالما عان منها الساكنة.

الكلمات المفتاحية : الإدارة المحلية – التسيير الإداري – جهاز الدائرة – الولاية المنتدبة – الوالي المنتدب.

Abstract:

Every country aims to be democratic , though the consecration of the laws which reflect the democratic organization of the regional organs , for it thus , they had resorted in their legal system to renew the rules that govern the local administration by introducing it modernization and among the requirement to achieve this is the need to create administrative districts.

Algerian legislator established in the farm of local administrative organization in 2015 , administrative department in the form of wilayas delegated , in accordance of decrees 15\140 and 15\141 , operating under the authority of the wali. The legislator has attributed this departments of some tasks , intersected with those attributed to the Daira , which despite its

administrative presence goes back decades , is the subject of a controversy over its administrative presence goes back decades , is the subject of a controversy over its legal existence , in which is not enveloped by the law but by the decrees , referring to Chief Daira.

The two decrees consist of renewal 10 administrative provinces at of Algerian south`s 8 states that are managed by secondment governors. The decrees are considered as an adding quality that the legislator attempts to achieve many aims and reducing the burden on the state.

Among the newly mandated mandates , we find the mandate of “Mania” in the state of Ghardaia, which is very reliable in solving many administrative difficulties and solving the bureaucratic problem, and this is the maximum wish for citizens in the region, which has long suffered the people of such a situation.

Key words : The local administration_ Administrative Management_ Daira _Delegated wilaya _delegate mare.

تحديـــد مصطلحـــات الـــدراســـة

- الإدارة المحلية : نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين.
- المركزية الإدارية : حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى .
- التركيز الإداري: تتمثل في تركيز جميع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة إذ يجمع ممثلو الحكومة في العاصمة مظاهر السلطة الإدارية بحيث لا يترك لممثليهم في الأقاليم أي سلطة خاصة في تصريف شؤون أقاليمهم الخاصة .

- عدم التركيز الإداري :ونعني توزيع سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية بين أجهزة الوزارات في العاصمة ،وبين فروع الوزارة في إقليم الدولة .
- اللامركزية الإدارية :عبارة عن إعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات .
- جهاز الدائرة : تعد من أجهزة الولاية ،حيث إعتبرها المشرع الجزائري قسم إداري وجزء من إدارة الولاية
- الوالي المنتدب:هو الشخص المعين من طرف رئيس الجمهورية ،ويُعد الهيئة التنفيذية للولاية المنتدبة

الجماعات المحلية :هي المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحلية تحت رقابة أو إشراف الحكومة المركزية .

- المقاطعة الإدارية :هي هيئة إدارية محلية مستحدثة تقوم بمهام التنسيق والرقابة على أنشطة البلديات التابعة لها ومصالح الدولة الموجودة بها .

مقدمة

يعتمد التنظيم الإداري في الجزائر على أسلوبين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ،وتعتبر هذه الأخيرة ذات أهمية في أي نظام إداري وتتجسد في صورتين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية وهذه الأخيرة تتبلور في الإدارة المحلية ، حيث تقوم على وحدتين هما البلدية والولاية وفقا للدستور الجزائري ومع إزدياد المتطلبات في منحييها الوطني والمحلي الخاصة بالتنمية والشغل فكان لابُد من تطوير أداء هذه الأخيرة ما دام الشُّغل الشاغل لمعظم الحكومات والشعوب هو التّطلع إلى التنمية الوطنية لخلق التوازن بين حجم الإرادات و مجموعات من المتطلبات المختلفة والتي يُظهر منحناها الهرمي أنها في تزايد مستمر ليس في الجزائر فقط ولكن على المستوى العالمي بفرق أن المطالب المحلية في مناطق العالم مختلفة فما يعتبر من أولويات المطالب في مكان ما يظهر أنه مطلب كمالي تم تجاوزه في أماكن أخرى ، حيث تمثل هذه الفروق التنموية على المستوى العالمي وبالرجوع إلى حكومات العالم الثالث هذه التي تواجه إشكالات على جميع المستويات وتحاول إيجاد حلول لتجاوزها خاصة المستوى المحلي لما له من تأثيرات على الدولة ككل فقد تدفع المشكلات المحلية إلى تعقيدات على المستوى السياسي خاصة في ظل تفاقم إحساس المواطن المحلي بالتهميش والعزلة والتراجع في المستوى التنموي ومنه التوجه نحو حلول على مستوى الإدارة المحلية وبالنظر لمختلف الدراسات في هذا الجانب أصبحت تحث على ضرورة المشاركة المجتمعية في صناعة القرار المحلي أو ما يطلق عليها بالتشاركية للنهوض بالمجتمع المحلي ،وهذا ما بدأ العمل به في دول عربية عديدة ومن بينها الجزائر والتي كشفت عن إختلالات عديدة في القوانين الخاصة بالإدارة المحلية سواء في قانون الولاية أو البلدية والتي بالرغم من وجود هذه الترسانة القانونية بقيت الأقاليم المحلية تعاني من المشاكل الخدمية والتنموية لذا رأت في أنّ الحل قد يكمن في إستحداث تنظيم محلي جديد قد يكون كفيلا في حل بعض الإشكالات ولتقليص الهوة بين الإدارة والمواطن لتظهر لنا الولايات المنتدبة في بعض المناطق من الوطن والتي سنعمد إلى دراستها وتحليلها ومعرفة مدى الجدوى من إنشائها وهل هي تقدم فعلا خدمات عمومية للمواطنين ،أم أنها تعتبر إشكالا على كاهل الدولة في حد ذاته لذا تم إختيار الولاية المنتدبة للمنيعة.

أسبـاب إختيـار الموضوع

تقف العديد من الأسباب الذاتية و الموضوعية في إختيار الموضوع تتمثل في :

_إرتباط موضوع البحث بتخصص العمل ،كون الباحث يشغل منصب رئيس مصلحة في دائرة متليلي.

–تشجيع المشرف لصبر غور هذا الموضوع الحديث في الإدارة المحلية .

–يعد نموذج الدراسة خاص بمدينة المنيعة التابعة إداريا لولاية غرادية ما دفعنا إلى إختيارها وتحليلها في سبيل ربط الجامعة بالدراسات الامبريقية وإثراء مكتبتها .

-يظهر في مستوى آخر إختيار ولاية منتدبة في الجنوب لما يزخر به هذا الأخير من طاقات وموارد وفي مستوى آخر تراجع في التنمية والخدمات .

-عجز الإدارة المركزية الواضح عن تقديم خدمات ذات جودة تُمكن من تمتع المواطن بحقوقه وحرياته الأساسية كاملة وهذا راجع إلى التقيد بالقوانين الرسمية.

-غياب رؤية واضحة حول مضمون إستحداث المقاطعة الإدارية والنتائج المترتبة عن ذلك .

-معرفة النواحي التي تمّ التركيز عليها من جانب السلطة المركزية في عملية إنشاء المقاطعة الإدارية.

أهـــداف الـدراســة

نهدف من خلال دراستنا إلى ما يلي :

- إظهار ما إذا كانت الولايات المنتدبة عبارة عن حل إداري لجملة المشكلات المحلية في الجزائر أما أنها تدخل في إطار القرارات الإرتجالية الترقيعية لمشكلات تتطلب النظر إليها من زوايا أخرى .

-إزالة الغموض عن بعض المفاهيم والمصطلحات الإدارية على غرار مفهوم الإنتداب .

- معرفة أهم الأسباب التي تقف عائقا أمام الولاية المنتدبه في مجال تقديم الخدمات العامة وكيف للمواطن المحلي التجاوب مع هذا الواقع الجديد.

أهمـيــة الــدراســة

تظهر أهمية دراستنا من خلال الجوانب التالية :

-أنها تقدم دراسة تحليله لهذا المكون الإداري الجديد في الجزائر .

-تمنح الدراسة مجمل الجوانب العلمية و التطبيقية حول الولاية المنتدبة والتي ستكون سندا للباحثين في هذا المجال .

_تعد هذه الدراسة الأولى حول الولاية المنتدبة المنيعة حيث قد تم دراسة ولايات منتدبة أخرى .

إشكالـية الـدراســة

ما مدى فعالية الولاية المنتدبة في تحقيق التنمية والخدمات العمومية ؟ وكيف يتجلّى ذلك في المقاطعة الإدارية بالمنيعة ؟

و قد إندرجت تحت هذا الإشكال **تساؤلات فرعية** وتتمثل فيما يلي :

-ماذا نقصد بالإدارة المحلية ؟

-هل تتشابه مستويات الإدارة المحلية في جميع أنحاء العالم أم أنها تشهد إختلافا في ذلك؟

-ماهي الولاية المنتدبة وكيف يتم تسيرها في الجزائر؟

-إلى أي مدى منح المشرع الجزائري الولاية المنتدبة إستقلالية مالية في أداء مهامها ؟

-هل أنّ إستحداث الولايات المنتدبة بالمنيعة ساهم في تسهيل الخدمات العمومية أم زاد في تعقيدها؟

-هل يمكن في ظل ما تملكه الولاية المنتدبة -المنيعة -من موارد مالية أن تحقق تنمية على مستواها؟

الفرضيـات

ولتأكيد هذا الطرح تم إقتراح الفرضيتين التاليتين :

-تساهم الولاية المنتدبة في حل إشكالية تقديم الخدمات العمومية بالمقاطعة الإدارية المنيعة من خلال إستراتيجية تقريب الإدارة من المواطن .

-عدم قدرة الولاية المنتدبة – المنيعة – في تحقيق التنمية المحلية يرجع لإشكالية ربطها ماليا وعضويا بالولاية الأم .

حـــدود الـــدراســـــة

أ)**الحدود المكانية** : إرتبطت الدراسة بآلية تسيير وإدارة الولاية المنتدبة في الجزائر،حيث إتّخذنا الولاية المنتدبة المنيعة أنموذجا.

ب)**الحدود الزمانية** : ركزنا في هذه الدراسة بالنسبة لبحثنا عن الإدارة المحلية في الفترة (منذ النشأة إلى غاية آخر تعديل 2015)، أين شهدت ميلاد ما يسمى بالمقاطعة الإدارية في الجزائر، بموجب المرسوم الرئاسي 140/15 (2015 إلى 2018)؛ أما فيما يخص دراستنا الميدانية فقد إمتدت من (2019/02/24 إلى غاية 2019/05/26).

تبرير الخطة

للإجابة على الإشكالية المطروحة والفرضيات المُصاغة تمّ وضع الخطة التالية والمكونة من فصلين حيث جاء الفصل الأول معنونا **باطار عام عن الادارة المحلية** والذي تكون من أربع مباحث الأول المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والثاني مفهوم الإدارة المحلية أما الثالث الإدارة المحلية في الوطن العربي وأخيرا المبحث الرابع الإدارة المحلية في الدول الغربية أما الفصل الثاني فجاء معنونا **الإطار القانوني وواقع تسيير الولاية المنتدبة** والذي خصصنا فيه أربع مباحث كذلك فجاء المبحث الأول بعنوان الطبيعة القانونية لجهازي الدائرة والمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري و المبحث الثاني تحت عنوان العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية أما المبحث الثالث لمحة عامة الولاية المنتدبة المنيعة وأخيرا المبحث الرابع حمل عنوان تقييم الولاية المنتدبة وأخيرا خاتمة للدراسة.

الدراسات السابقــة

إن الدراسات والأدبيات التي تناولت جانبا من الموضوع المُثار في الدراسة إمتدت عبر الزمن يكمل بعضها البعض وينقحه ويقترب أكثر فأكثر من الفكرة الأساسية التي تمثل محور دراسة الإدارات المحلية ،وسنعرض في الآتي أهمها وهي مرتبة زمنيا ،مبينين في نفس الوقت الإضافة التي جاءت بها دراستنا عن هذه الدراسات.

الرسالة التي تقدم بها الطالب "**أحمد عميروش**" لنيل شهادة الماجستير عن معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة الجزائر تحت عنوان { **الجماعات المحلية وديوان الوالي** }سنة 2001 ،نلاحظ أن الدراسة قديمة نوعا ما أي قبل بروز فكرة إستحداث الولاية المنتدبة ؛ فدراستنا بينت طُرق التخفيف من أعباء المركزية الإدارية وبالتالي التخفيف من البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن ،وظهور فكرة التفويض (عدم التركيز الإداري)،وذلك بأن تعهد السلطات المركزية بعض الصلاحيات إلى كبار الموظفين الإداريين في الولايات والأقاليم كالوالي، رئيس الدائرة ،مدراء المصالح الخارجية للدولة أو ما يعبر عنهم بالمدراء التنفيذيون على المستوى الولائي ،لكن دون منحهم الإستقلال القانوني أو إنفصال الأجهزة القائمين عليها عن الإدارة المركزية وهذا ما يسمى بالتفويض في السلطة .

دراسة الطالب "**بن أمزال لحسن**" بعنوان{ **النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري** }مذكرة ماجستير في القانون العام ،سنة 2004-2005 ؛ ؛تبين هذه الدراسة أهم المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية الجزائرية عموما وإدارة العاصمة خصوصا من ناحية الهيئات، ومن ناحية الموظفين المشرفين عليها، وإتّضحت من خلال آخر التعديلات التي أجريت على النظام الحالي لولاية الجزائر إبتداءا من سنة 2000، المنقول عن التجربة القصيرة لنظام محافظة الجزائر الكبرى ومنه تم إستحداث قانون 90-09 والقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي ،لتخضع في الأخير لتنظيم إداري فريد من نوعه متكون من 12 دائرة إدارية تحت إشراف ولاة منتدبين ،وخلص الباحث في الأخير إلى نتائج من بينها أن إختصاصات الوالي أصبحت تتقلص وتضيق إبتداءا من سنة 1989(الدستور الجديد) ،ومدى تدخل الإدارة في التنمية المحلية بواسطة البلديات ،أثبت عدم جديته ولم تسمح بارتقاء وظيفة التنمية المحلي، وجب كذلك إعادة النظر في القوانين التي تخص الوظائف العليا، وضرورة تقوية مكانة الوساطة الإدارية وإعادة تنظيم تأسيس وسيط الجمهورية بواسطة الدستور أو على الأقل بقانون عضوي . كانت هذه الدراسة بمثابة تمهيد لإستحداث الولاية المنتدبة ،أما دراستنا فقد حددت الطبيعة القانونية لجهاز الدائرة وبينت نقطة عدم وضوح وضعها القانوني إضافة لمصطلح الولاية المنتدبة أو "المقاطعة الإدارية " الذي كّرساه المرسومين الرئاسي 140/15 والتنفيذي

141/15، سنة 2015 ،وأشرنا إلى أنها غير واضحة المعالم على إعتبار أن الوالي المنتدب لا يمتلك الشخصية المعنوية من جهة ،إلا أنه مفوض من طرف الوالي؛ ويحمل إسم "ولاية" وهي هيئة تحوز على الشخصية المعنوية من جهة أخرى مع إضافة مصطلح "المنتدبة" والذي يعرف عند المشرع الجزائري بتحديد مهام معينة لجهاز إداري معين.

دراسة الطالبة "**موساوي راشدة**" بعنوان {**تحديات وآفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر –الولايات المنتدبة أنموذجا–**}مذكرة ماستر في العلوم السياسية ،سنة2015–2016 ؛أبرزت هذه الدراسة تشخيص لواقع التنظيم الإداري الجزائري وخصوصا التنظيم اللامركزي من خلال تحليل أجهزة الإدارة المحلية وخاصة بعد إستحداث هيئات جديدة على المستوى المحلي التي مست الأجهزة مع تحديد أهم التحديات والعراقيل التي نواجهها خاصة مع تزايد مطالب المواطنين بالمشاركة في صناعة السياسات العامة ومن أهم المقترحات التي خلصت إليها الباحثة مايلي :

– تشجيع مشاركة قوى المجتمع المحلي في إتخاذ القرارات، وخاصة بعد أن نصّ القانون البلدي الجديد على ضرورة مشاركة المواطنين في النشاط البلدي .

–نشر الوعي السياسي والإنتخابي لدى المواطنين للقضاء على الجهوية والعشائرية في الإنتخابات المحلية .

–زرع فكرة حب التغيير وذلك بتغيير الذهنيات .

–الأخذ بعين الإعتبار التباين في الظروف والبيئة الثقافية والإجتماعية والسياسية والإقتصادية للمستويات المحلية. وأبرزت هذه الدراسة تشخيص لواقع التنظيم الإداري الجزائري وخصوصا التنظيم اللامركزي، ولم تدرس طرق وآليات إستحداث الولاية المنتدبة أما الجديد الذي حملته دراستنا هو ضبط المواد والنصوص القانونية التي تشرّع لقيام الولايات المنتدبة وعلاقة كل من رئيس الدائرة بالوالي المنتدب وبين علاقة الولاية المنتدبة بالبلدية طبقا للمرسومين 140/15 و141/15.

دراسة للباحثان **د/**لخذاري عبد المجيد وخليفي وردة وهي مقال بعنوان **{النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر –دراسة تحليلية–}** ،مقال بمجلة الحقوق والعلوم السياسية ،العدد08 الجزء01 ،جوان 2017 ،جامعة عباس لغرور –خنشلة .حيث توصل الباحثان في آخر الدراسة إلى النتائج التالية :

–إن حكمة المشرع في إستحداث المقاطعات الإدارية هو تخفيف العبء على الولاية وتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي تدعيم الخدمة العمومية من أجل تحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات .

–منح المشرع للوالي المنتدب مجموعة من الصلاحيات الواسعة، وأجهزة إدارية مساعدة له، إلا أنه عند ممارسة هذه الصلاحيات يخضع لسلطة والي الولاية .

-وجود تداخل بين إختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر ،وهذا قد يؤدي إلى خلط في الإختصاصات ومن هذا خرج الباحثان بإقتراحات نوردها على النحو الآتي :

_النص صراحة على إمكانية حضور الوالي المنتدب في مجلس الولاية ، حتى يكون على علم بكل الأمور التي تُعرض في مجلس الولاية .

_الفصل بين صلاحيات الولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر ، وتحديد المركز القانوني لكل هيئة حتى لا يكون هناك خلط في الإختصاصات .

أضافت دراستنا عن هذه الدراسة هو مقارنة بعض الوظائف كوظيفة جهاز الدائرة وقوة إصدار القرار بالنسبة لرئيس الدائرة ، ضف إلى هذا التأسيس القانوني للمقاطعة الإدارية والوالي المنتدب ، كما أشارت إلى علاقة الولاية المنتدبة بأجهزة الإدارة المحلية الأخرى (البلدية والولاية).

المناهـج و الإقترابات

1)**المناهج** : تم إستخدام المناهج التالية

أ)-المنهج الوصفي : ويعتبر أشهر المناهج إعتمادا في الدراسات الخاصة بالواقع الإجتماعي ،إذ يهتم بتصوير وتشخيص الحالة ،وتحديد العلاقات التي توجد بين الظواهر والإتجاهات التي تسير في طريق التّطور والتغيير ؛وموضوع دراستنا أدى بنا إلى الإعتماد على هذا المنهج وذلك لسببين هما :

-أن موضوع الدراسة يتناسب مع المنهج الوصفي من أجل وصف نظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم ونطاق تطبيقه في الجزائر ودول العالم .

-المنهج الوصفي لا يكتفي بمجرد الوصف بل يسعى إلى تحليل وتفسير الظاهرة ونحن نسعى في بحثنا إلى تفسير وتحليل ظاهرة إصلاح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر وأسباب ترقيتها في العديد من المرات .

ب)-**المنهج التاريخي**: التاريخي:من خلال الإشارة للجماعات المحلية في مختلف المراحل التاريخية للتنظيم الإداري الجزائري إضافة إلى بعض المحطات المتعلقة بالتنظيم الإداري الفرنسي.

2)-الاقترابات : تم إستخدام الإقترابات التالية

1) الإقتراب النسقي: ويستخدم في تعامل النظام السياسي أو السلطة المركزية مع ظاهرة معينة ،ونحن في هذه الدراسة بصدد تناول قضية تسيير وإدارة الولايات المنتدبة التي هي تنظيم قانوني مصدره النّظام السياسي لإيجاد حلول للمشاكل المطروحة .

2) الإقتراب الوظيفي:يمكننا هذا الأخير من تبصُّر وتفهُّم أفضل لطبيعة العلاقة السّببية بين الظواهر الإجتماعية فإذا كانت هذه الأخيرة تجيب لماذا؟ فإن الإتجاه الوظيفي يجيب عن ما الداعي ؟ وبالرغم من أن

الإتجاه الوظيفي قد لا يستطيع تفسير نشأة الأنساق الإجتماعية أو شكلها بدقة إلا أنه يمكننا من فهم السبب الذي من أجله تؤدي بعض عناصر هذه الأنساق دورا ملحوظا في بقائها، وفي دراستنا نسعى إلى البحث عن الأسباب والدواعي التي أثرت في طريقة تسيير وإدارة الولاية المنتدبة في الجزائر.

3) الإقتراب القانوني :حيث يعتمد على هذا المقترب من خلال دراسة بعض التشريعات والقوانين والتي تنظم الإطار القانوني للجماعات المحلية مثل قانون البلدية الجدية 11/10 والمرسوم الرئاسي 34/72 ،إضافة إلى دستور 1989 المعدل للجماعات الإقليمية للدولة ؛ والمرسوم الرئاسي 140/15 المتضمن إستحداث المقاطعة الإدارية ،وكذا المرسوم التنفيذي 141/15 والإشكالات القانونية التي تواجهها هذه الأخيرة ،كما يتضمن التشريعات التي تضعها الدولة والتي تتعلق بالطبيعة القانونية الخاصة بالتنظيم الإداري بالجزائر.

أدوات البـحـث

إعتمدنا على **المقابلة** وهي إستبانة شفوية يقوم من خلالها الباحث بجمع معلومات بطريقة شفوية مباشرة من المفحوص، وهي عبارة عن حوار بين الباحث(المقابل)، والشخص الذي تتم مقابلته (المستجيب)، فقمنا بمقابلة السيد " **شويرف منصور**" مدير المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية"وقد قمنا بتوجيه أسئلة شفوية له؛ ومقابلة مع السيد "**دلمة إبراهيم** " رئيس مصلحة" الميزانية والصفقات العمومية والأملاك "؛ السيد " **أمعيز مختار** " وهو رئيس الديوان كما ننوه بالمقابلة التي أجريناها مع السيد الوالي المنتدب السيد:" **دحماني أحمد**،وكذلك **الملاحظة** وهي عبارة عن تفاعل وتبادل المعلومات بين شخصين أو أكثر، أحدهما الباحث ،والآخر المستجيب أو المبحوث[1].

الصعـوبـات الدراسة : وتمثلت في :

-صعوبات ميدانية لأن فترة البحث تزامنت مع التحضير للانتخابات الرئاسية التي تم إلغاؤها في ما بعد فرئيس المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية كان مسؤول لجنة التحضير للإنتخابات ناهيك عن الطاقم المساعد .

-ضمن الصعوبات الميدانية كان عامل الوقت أكثرها فمع المدة الممنوحة لانجاز المذكرة والتفرغ للجانب النظري و التطبيقي يظهر عدم كفايتها لإتمام عمل مقبول أكاديميا.

-يحوي الموضوع على مراسيم وقوانين عديدة منظمة اتخذ البحث عنها وتحليلها وتوضيفها في العمل وقتا كبيرا .

[1] ربحي مصطفى عليان و آخرون ،**أساليب البحث العلمي و تطبيقاته في التخطيط والإدارة** ،ط1، عمان ، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع ،2008 ص104 وص112.

الفصل الأول : إطار نظري حول الإدارة المحلية

للإدارة دور بارز في كل مجتمع من المجتمعات مهما كانت درجة نموه الإقتصادي ،وعادة ما نشخص أعراض فشل المشروعات من زاوية معنية ونغفل عن باقي الجوانب الأخرى ،بل ونقلل من أهميتها على غرار التنظيم الإداري والنظر للتنمية الوطنية من جانب الإختلاف بين المناطق وضرورة الإنطلاق من المستويات الدنيا للوصول إلى هرم التنمية وهنا الحديث عن تسيير الشؤون المحلية في ظل تنظيمات قانونية فعلية تخدم أهداف التقدم والرقي المجتمعي ، وفي هذا الإطار يلاحظ شبه إجماع سواء على مستوى الباحثين أو حتى الحكومات على ضرورة الإنطلاق من الإدارة المحلية وتغيير النظرة إليها .

المبحث الأول: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

تتجسد المركزية في الجزائر في موضوع دراستنا للبلدية والولاية وذلك بتوزيع الوظائف والصلاحيات الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية تحث إشراف ورقابة الهيئات الحكومية ،وتفترق المركزية الإدارية على نظيرتها اللامركزية الإدارية في نقاط عدة، تأتي في مقدمتها إكتساب الشخصية المعنوية أو القانونية ،وطريقة إختيار أعوان المؤسسة الإدارية وتشكيلها ، وكذلك طريقة حصولها على الإختصاصات .

المطلب الأول : المركزية الإدارية

المعروف أن أي منظمة أو منشأة أو مؤسسة تتشكل إداريا من هرم إداري يقع في أعلاه الإدارة العليا هو ما نسميه بالمركزية، فهي الوحيدة التي تُهيمن على جميع عناصر الوظيفة الإدارية ولا تشاركها في ذلك أية هيئة أخرى ،لتكون سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية تتجمع في النهاية ومن خلال تنظيمات متعددة الأشكال والأهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة .

الفرع الأول : تعريف المركزية الإدارية

يُجمع معظم علماء الإدارة العامة على أن المركزية تعني " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة "[1].

فالمركزية تشير إلى تركيز صلاحيات إتخاذ القرارات والرقابة على التنفيذ بأيدي الهيئة التنظيمية العليا للمؤسسة ولذلك يذهب الباحثون في علم المعرفة وإدارة المعرفة بما تحتوي عليه من بيانات ومعلومات وإحصائيات إلى ضرورة أن تتركز القرارات بيد السلطات العليا في المنظمة إستنادا على إيمانهم وإعتقادهم

[1] عيادي عبد الكريم ،"**أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر – دراسة حالة بلدية ورقلة** – "،مذكرة ماجستير في العلوم السياسة والعلاقات الدولية ، تخصص:إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2016/2015 ،ص31.

الجازم في أن عملية خلق المعرفة أساسا إنما تحتاج إلى لامركزية عالية،وبالتالي فإن اللامركزية تعتبر من العناصر الهامة الرئيسية في إدارة المعرفة [1].

فالمركزية الإدارية تؤدي حتما إلى تركيز أعمال الإدارة في جميع أنحاء الدولة في يد هيئة واحدة بحيث لا يبث في أي شأن من شؤونها دون الرجوع لتلك الرئاسة العليا وموافقتها عليه ولا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد، كما يجوز في النظام المركزي تخويل المرؤوس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة إلى تصديق الرئيس الأعلى، ولكن في هذه الحالة قرارات المرؤوس تخضع لسلطات رئيسه الذي يكون له حق إلغائها أو تعديلها[2].

ويعرفها الأستاذ **(زيد منير عبوي)**:"أنها تركيز ممارسة مظاهر السلطة العامة وتجميعها في جهة الحكومة المركزية في العاصمة(مجلس الوزراء) في الدولة البرلمانية دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة" [3].

وأطلق عليها الأستاذة(**محمد القدومي ومحمد هاني محمد وزيد عبوي)**: إسم مركزية السلطة وهي تشير إلى حالة تركز إتخاذ القرارات في المستوى الأعلى ،أي عدم التوسع في تفويض سلطة صنع وإصدار القرارات [4].

ويشير **Hall(1989)** إلى أن المركزية تعبر عن كيفية توزيع السلطة أو القوة داخل المنظمات.

ويشير**Hage(1988)** إلى المركزية بأنها تعبر عن مستوى ونوع المشاركة في القرارات الإستراتيجية من قبل جماعة العمل في المنظمة ؛ويضيف**Vende Ven (1980)** بأن سلطة إتخاذ القرارات في المنظمة تكون مركزية عندما تتخذ قرارات الوحدة التنظيمية بشكل متدرج وعلى ضوء مراجعة المحاولات التي تناولت مفهوم المركزية يمكن التمييز بين إستخدامات لمصطلح المركزية على النحو التالي :

أ-**المركزية الرأسية** : ويقصد بها توزيع القوة والنفوذ الرسمي داخل المنظمة.

ب-**المركزية الأفقية** :مدى جماعية أسلوب إتخاذ القرارات في المنظمة.

ج-**المركزية الجغرافية** : وتشير إلى درجة التوزيع الجغرافي أو التشتت الجغرافي لفروع[5].

---

[1] نور الدين عصام ، **إدارة المعرفة والتكنولوجيا الحديثة** ،"ط1 ،الأردن ،عمان :دار أسامة للنشر والتوزيع ،2010 ،ص ص38-39.

[2] علي زغدود ،**الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية** ،ط2 ، الرغاية ،الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب ،1984 ، ص ص08-09.

[3] منير عبوي زيد ،**إدارة المؤسسات العامة** ،ط1،عمان ، الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع ،2009 ،ص 61.

[4] محمد القدومي ومحمد هاني محمد و زيد عبوي ، **المفاهيم الإدارية الحديثة** ،ط1 ،عمان ، الأردن :دار المعتز للنشر والتوزيع ،2015 ،ص 121.

[5] نفس المرجع ،ص ص125-126.

الفرع الثاني : مزايا وعيوب المركزية الإدارية

تتسم المركزية الإدارية بجملة من المزايا تكسبها نوعا من الأهمية ،لكن هذا لا يفضي إلى خلوها من المعوقات والتي في غالب الأحيان ما حالت دون بروزها كأسلوب إداري فعال ، ويمكن أن نوجز هذه المزايا في النقاط التالية :

1-تناسب المركزية المشروع ذا الحجم الصغير نظرا لمحدودية النشاطات والعمليات فضلا عن قلة الإمكانيات المالية المخصصة للمشروع .

2-يحقق هذا النظام فرصة الإستفادة بمهارات وخبرات وقدرات رجال المستوى الإداري الأعلى في المنشأة .

3-تحقق التنسيق بين جميع أوجه الأنشطة في المنشأة وإجراءات التنفيذ ووضع السياسات في مختلف التنظيمات وتقسيماتها .

4-تخفف من الإجراءات الرقابية على الوحدات الإدارية، وتزود المستويات الإدارية العليا بالقوة والمكانة والسرعة في إتخاذ القرارات [1].

ومن العيوب نجد أهمها :

1-وجود قدرات ومهارات المستوى الإداري الأقل نظرا لعدم تشجيع روح الإبداع والإبتكار .

2-وجود المركزية يؤدي إلى بُطء في إتخاذ القرارات لعدم منح الصلاحيات للإدارات الدنيا وضرورة رفع كل الجزئيات والكليات إلى المستوى الإداري الأعلى مما يؤدي إلى إزدحام الأعمال وتراكمها ،مما يترتب عليه ضياع فرص هامة كانت تتطلب العرض على المستوى الإداري الأعلى مما يبعده عن الوظيفة الأساسية وهي رسم السياسات العامة والتخطيط والتنظيم والرقابة ووجودها في مكان يبعُد عن موقع التنفيذ مما قد يؤدي إلى عدم فهم الإدارة العليا لمغزى إتخاذ القرار وكذلك عدم قبولها له .

3-هذا النظام لا يتيح الفرصة للممارسة الفعلية للوظيفة الإدارية حيث أنه من الأمور الجوهرية في تكوينها إلى جانب إعطاءها الفرصة لصقلها بالتجارب والخبرات والإحتكاك بالمشكلات الإدارية .

4-هذا النظام لا يمكن توزيع المخاطرة على الأفراد والمعدات والآلات نتيجة مركزية إتخاذ القرارات ولا يحقق له إمكانية تجربة الخطط في فروع أو وحدة تنظيمية قبل تطبيقها بصفة عامة في المشروع[2].

---

[1] ضرار العتبي ونضال الحواري وإبراهيم خريس،**العملية الإدارية (مبادىء وأصول وعلم وفن)**،الطبعة العربية ،الأردن:دار اليازوري ،2007 ،ص ص 225-226.

[2] مرجع سابق ، ص226.

المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية

سنتناول في هذا المطلب تعريف اللامركزية ثم التطرق إلى صورها،وطرق تقسيم المهام بين الجهات اللامركزية والمركزية كانت اللامركزية ولازالت مطلبا حيويا لدى كافة الشعوب، ولا تزال تعتبر أسلوبا ناجحا ومهما في الإدارة، حيث إرتبط مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية،والهيئات القائمة على هذا المفهوم وهي الجماعات المحلية؛ ولما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى، فإنها تتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار.

الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعامتين أساسيتين هما المركزية واللامركزية، وإذا كان الاعتماد على المركزية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول أو الأنظمة حديثة النشأة لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الإدارة المركزية درءا لمخاطر الانشقاق وضمانا لوحدة النسق الأكبر، فإن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجذّرت الديمقراطية في المجتمع[1].

يرمي مفهوم اللامركزية عموما نحو النقطتين الآتيتين :

-إنتشار النشاطات ،عدم تركيز حق صنع القرارات السياسية في هيئة واحدة .

– تفويض المرؤوس بممارسة السلطة المحلية [2].

ويمكن تعريفها على أنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها في وظيفتها الإدارية تحث إشراف ومراقبة الحكومة المركزية[3] .

ويقوم النظام الإداري اللامركزي على أساس تفتيت وتوزيع السلطات الإدارية والوظائف في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي وجغرافي مع وجود رقابة وصائية عليها [4].

وللامركزية جانبين :

---

[1] ساكري الصالح ،"**المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية "دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات [باتنة –فسديس–عين التوتة]**"،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علة الإجتماع وتنظيم العمل ، جامعة الحاج لخضر–باتنة –، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الإسلامية قسم علم الإجتماع و الديموغرافيا ، السنة الجامعية 2008/2007 ،ص91.

[2] زيتون وضاح ، **المعجم السياسي** ،ط1 ،عمان ، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع ،2006، ص280.

[3] سليمان الطماوي ،**الوجيز في القانون الإداري** ، ط1 ،القاهرة ،مصر : دار الفكر العربي ، 1989 ،ص 72.

[4] عمار عوابدي ، **دروس في القانون الإداري** ، ط3 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 ،ص156

1-جانب سياسي وذلك بتمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها لتحقيق مبدأ الديمقراطية .

2- جانب قانوني ويتمثل في تجسيد توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية ذات الطابع المرفقي أو المصلحي [1].

ويرى الدكتور **(محمد القدومي)** وآخرون بأن اللامركزية تشير إلى حالة زيادة درجة تفويض السلطة، بمعنى مدى التوسع في تفويض سلطة إتخاذ القرارات وعدم تمركزها في جهة واحدة[2].

يعرفها **(John Cherke)** على أنها :" ذلك الجزء من الدولة الذي يعتني بالمسائل أو القضايا التي تهم السكان في منطقة معينة "[3].

تتشابه اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات وإلى عدم تركيزها في جهة واحدة،ويختلفان في أن اللاتركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية،وبالتالي فإن إستقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو إستقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت ،كما أن إختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابة الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى،بخلاف إستقلال الهيئات إختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع ،وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية [4].

وفي الجزائر وضعت الدولة هياكل بكيفية تكفل لها تحقيق الأهداف المسطرة بأقصى ما يمكن من الفاعلية ،وهذا لا يجوز للدولة أن تبرز في هيكل تكون فيه مركزية السلطات سببا في خلق نظام ثقيل المبنى ،تتمخض عنه بيروقراطية تشل النشاط وتقضي على روح المبادرة لدى القاعدة؛ إذن فان الدولة الإشتراكية في الجزائر قد إتخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظمها وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤوليات داخل إطار وحدة الدولة .فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية [5].

الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي أي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسميا إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية، وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى

---

[1] عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، ط3 ، الجزائر: دار الجسور ، 2015 ، ص 10.

[2] محمد القدومي ومحمد هاني محمد و زيد عبوي ، مرجع سابق ، ص121.

[3] عيادي عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص 31.

[4] محمد القدومي ومحمد هاني محمد و زيد عبوي، مرجع سابق ،ص ص 122-123.

[5] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،**الميثاق الوطني (المشروع التمهيدي)**،مطبعة الثورة الإفريقية ،منشورات جريدة الشعب،الجزائر،1976 ،ص27.

الأقاليم مصاحبا بتوفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية الإقليمية اللامركزية،وتأخذ اللامركزية صورتين في تطبيقها :

أ)- اللامركزية الإقليمية :وتكون باستقلال جزء من الإقليم لتسيير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات الأفراد ،وهي تتمثل في نقل وإتخاد القرار الإداري من السلطات المركزية إلى الجهات المنتخبة محليا،وذلك بالنظر أن الجهات المركزية لايمكنها الاطلاع على كل شيء فيكفيها تسيير الشؤون ذات الاهتمام الوطني أما الإختصاص المحلي فيتوجب تركه للجهات الأقدر محليا على تسييره[1].

ب)- اللامركزية المصلحية:وتأخذ هنا اللامركزية شكلا معينا يختلف عن الإدارة المحلية يتمتع المرفق اللامركزي بنوع من الاستقلالية عن الإدارة المركزية ويتجسد في مرافق إدارية أو إقتصادية لكنها تختلف عن المرافق الإقليمية في محدودية اختصاصها ومجال تدخلها[2].

وهناك من يسميها باللامركزية الإقليمية: وهي التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ،وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفا لمفهوم الإدارة المحلية،ومن هنا يمارس الأشخاص اللامركزية الإقليمية إختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية الإدارية [3].

هناك إتفاق عام لدى الباحثين والممارسين في الدول العربية على إخفاقات في تطبيق نظم المحلية حيث لم تتمكن الحكومات المركزية من تعزيز المنهج المركزي قصد تحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي، مما يؤدي إلى سوء التنفيذ وتضارب الأولويات ،وعدم تناغمها مع الإحتياجات المحلية للمواطنين،رافق ذلك عدم توفير قدرات وإمكانات تمكن تلك المحليات من إنجاز وتحقيق أهدافها [4].

ويوجد كذلك مفهوم آخر وهو المركزية المرنة(درجة اللامركزية) للسلطة، حيث تشير إلى أن التوسع في تفويض السلطة لا يمكن أن يكون مطلقا ومعنى هذا ضرورة تحقيق التوازن بين مركزية السلطة ولا مركزية السلطة وهذا التوازن يمكن الإستدلال عليه من خلال :

---

[1] حمدي سليمان القبيلات ،**مباديء الادارة المحلية** ، ط1،عمان،الأردن :دار وائل ، 2010 ،ص 17.

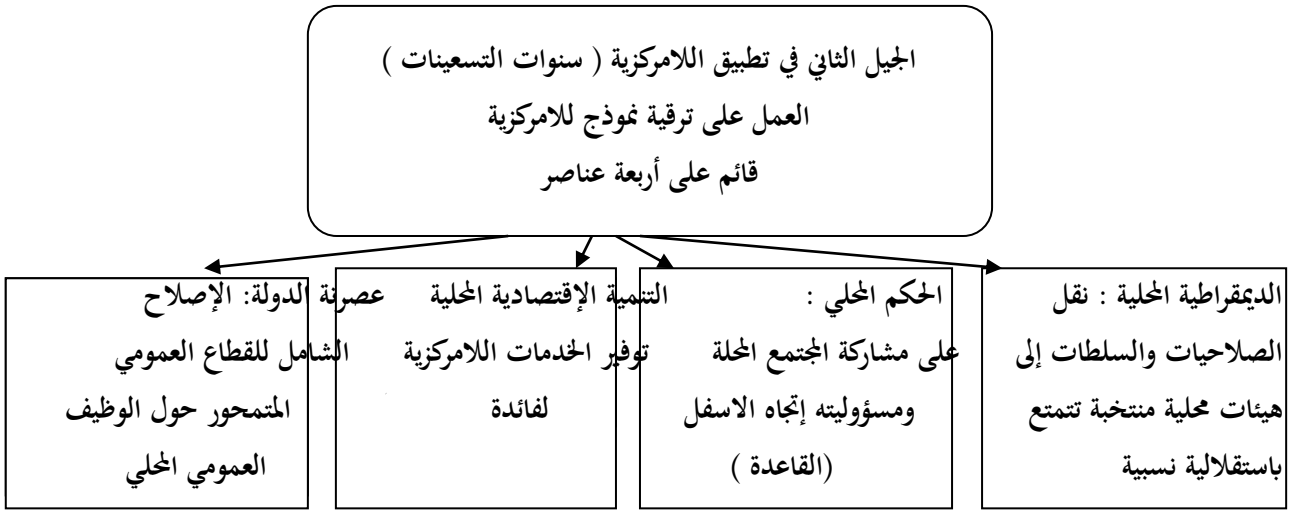
[2] عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 182 .

[3] كواشي عتيقة ،"**اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلة مقارنة–** "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية2011/2010 ، ص47.

[4] بن حدة باديس ،"**الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة لنماذج مختارة)**"، ملخص عام لمذكرة الماجستير تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ،السنة الجامعية 2011/2010 ،ص14.

- القرارات التي يحتفظ المستوى الأعلى بحق إصدارها.
- مدى مساهمة المستويات التنظيمية في صنع القرارات التخطيطية والرقابية [1].

الشكل (1):العناصر الأساسية لترقية نموذجية للامركزية الإدارية



المصدر: يحياوي حكيم ،"**دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية –دراسة مقارنة بين بلديتي ولايتي ورقلة وغرداية 2007–2011**–"،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،فرع : إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2011/2010 ، ص18 .

المبحث الثاني : مفهوم الإدارة المحلية

عُرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد ،غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة الحديثة، ومع زيادة أعبائها تجاه المواطنين،بدأت عمليات نقل وتفويض بعض الأعباء إلى وحدات محلية ،وهو ما تجلى واضحا في الكتابات الأكاديمية في أواخر القرن الـ19،وتأسيسا على ذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن الـ19[2].

المطلب الأول :تعريف الإدارة المحلية

مع تزايد أعباء الدولة أصبح من الضروري تفويض بعض المهام للمجالس المحلية التي تتولى تسيير شؤون الأقاليم المتباعدة جزئيا عن العاصمة الإدارية والسياسية،وهذا ما يصطلح عليه بالإدارة المحلية

[1] محمد القدومي ومحمد هاني محمد و زيد عبوي، مرجع سابق ، ص ص124-125.

[2] حرشاوي محي الدين ،"**الإستراتيجية الأوروبية في تقرير إدارة الجماعات المحلية عن طريق تفعيل آليات المجتمع المدني تجاه دول جنوب المتوسط " دراسة حالتي المغرب والجزائر** "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، السنة الجامعية 2014/2013 ،ص31.

(Administration Local)عند الفقهاء الفرنسيين،ويطلق عليه الحكم المحلي **(LocalGovernemet)** عند الأنجلوسكسونيين، وأُستخدام مصطلح الإدارة المحلية من قبل الفقهاء الفرنسيين مطلع القرن الـ20 للدلالة على اللامركزية الإدارية أو الإقليمية [1].

الفرع الأول :تعريف الإدارة المحلية من الناحية السياسية

إهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الإجتماع إهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الإجتماعي المحلية تقوم فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضوع إهتمام هذه الفئة من تعتبر الإدارة المحلية المكون الأساسي في التنظيم السياسي والإداري الحديث ،وتعتبر أيضا أحد أهم مرتكزات التنمية المحلية وتحقيق التوازن الجهوي وكوسيط بين الإدارة والمواطنين من خلال الخدمات التي تقدمها وكشريك مع الدولة في عملية التنمية والإمكانيات التي تتوفر عليها ،وفي سبيل تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة تحتاج إلى الكفاءة والفعالية في تحصيل مواردها الذاتية خاصة المالية ،منها سواء الولاية أم البلدية ،التي تلاحظ أنها تعاني عجزا وضعفا في تقديم الخدمات العامة ولممارسة إختصاصاتها يفرض عليها اللجوء إلى طرق ووسائل أخرى لمكافحة العجز وسد النقص كالإقتراض والتضامن والعمل المشترك مابين البلديات، وبالتالي كان لابد من وجود مصادر تمويلية سواء التي تأتي من الإعانات المقدمة من طرف الحكومة أم التي تأتي من مصادر أخرى [2].

الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية ليست إبتكارا حديثا لا إنسان بل أنه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى الآن فقد إهتم العديد من الباحثين كل حسب إختصاصه بالإدارة المحلية أشد إهتمام فعلماء الإجتماع إهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي ، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضوع إهتمام هذه الفئة من الباحثين [3].

تختلف الآراء حول مفهوم واحد للجماعة المحلية أو الإدارة المحلية تبعا لوجهة النظر أو الزاوية المنظور منها، ويمكن عموما إيراد التعريفات التالية :

---

[1] عيادي عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص28.

[2] قادري النعاس ، "**دور سياسات النمويل في تطوير البلديات " دراسة حالة بلدية ورقلة** " "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015 ،ص 01.

[3] يوسفي نور الدين ،"**الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (دراسة تقييمية للفترة 2000– 2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة**)"، رسالة ماجستير في علوم التسيير ،جامعة أحمد بوقرّة –بومرداس ،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ،قسم علوم التسيير ،السنة الجامعية 2010/2009 ،ص04.

– هي المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحث رقابة وإشراف من الحكومة المركزية.

– تتم سلطة إتخاذ بعض القرارات الإدارية في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجال مجالس محلية منتخبة.

– هي أسلوب من أساليب الإدارة تقسم فيه الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وتمثلها مجالس منتخبة تحث إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

– وحسب الفقه البريطاني فإنها مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عُرضة للمسؤولية أمام الناخبين ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة.

وهناك العديد العديد من المفاهيم المشابهة للإدارة أو الجماعة المحلية ، مثل :

1– عدم التركيز الإداري: وهو تفويض بعض سلطات الجهات المركزية لممثلين لها على المستوى المحلي وهم معينون ويتصرفون وفقا لتفويض السلطة.

2– الحكم المحلي: ويقصد به إستقلال الإقليم عن الجهات المركزية في كل الشؤون ويكرّس اللامركزية السياسية عكس الإدارة المحلية التي هي تعبير عن اللامركزية الإدارية.

3 – الحكم الإقليمي: هو نفس المصطلح المتعلق بالحكم المحلي ويتميز باستقلال في إقليم الدولة بكل شؤونه وتمتعه بكل سلطات التشريعية والتنفيذية الخاصة به[1].

كما إهتم علم الإدارة أيضا بنظام الإدارة المحلية، لما تُشكله من المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، وذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية [2].

أما (**C Modio .Crime**) فيرى بأنها– الإدارة المحلية – مجلس منتخب تتركز فيه السلطات المحلية للوحدة وهو المسؤول أمام ناخبيه[3].

الإدارة المحلية (الجماعات المحلية): هي المناطق المحددة التي تمارس نشاطها بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحث رقابة وإشراف الحكومة المركزية،وحسب المادة **16** الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية[4].

---

[1] حمدي سليمان القبيلات ، مرجع سابق ، ص 21

[2] يوسفي نور الدين ، نفس المرجع السابق ، ص 04.

[3] زيد منير عبوي و سامي" محمد هشام " حرير ،**مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق** ،ط1، عمان ، الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع 2006، ص53.

[4] عمار بوضياف ،**دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016** ،ط1 ،المحمدية ، الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع ،2016، ص62.

الجماعة المحلية: هي وحدة ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إضافة إلى تدبير الحكم وتقديم الخدمة الأفضل، فضلا عن تثمين أسس الديموقراطية المحلية والحرص على كون الجماعة المحلية هي لبنة مندمجة ومتراصة بحيث تنتخب الجماعة ممثلين لهم ليشاركوا في إدارة الشأن المحلي للجماعة عن طريق التنمية وتجهيزها بمختلف حاجات السكان في ميادين السكن،الصحة والتعليم وغيرها، إذ يحمل المجلس على عاتقه عبء إيجاد البُنيات التحتية الضرورية والجماعات المحلية باعتبارها إدارة محلية فهي نظام والنظام **Système** هو عبارة عن مجموعة من العناصر تُؤثر وتتأثر فيما بينها،وهو في محيط معين وتقوم بنشاط معين وله هيكل وهو يتطور عبر الزمن **Evoluant dans le temps** وله أهداف أو غاياتFinalitè ؛ للاشارة يجب التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي حيث تتوزع في هذا الأخير سيادة الدولة على سائر الولايات أو الجمهوريات الداخلية تحث الحكم الفدرالي، ويكون لكل ولاية دستورها المحلي وقضاؤها،ويحقق الحكم المحلي اللامركزية السياسية[1].

الفرع الثاني : التعريف الإصطلاحي والإجرائي للإدارة المحلية

أولا/ لغة: من الفعل الثلاثي (دار) جمع دوائر:ما أحاط بالشيء، والدائرة: القسم المختص بعمل من أعمال الدولة ،تدرج تحته فروع متعددة :كدائرة التعليم الإبتدائي، والتكميلي، ودائرة الأشغال ..إلخ. وتكون: الدائرة فرعا من فروع المديرية [2].أما(المحلية):فهي في الأصل **مَحَلّ** (جمع مَحالٌ):مكان إقامة ،مكان تجارة مكان حلول القوم، موقع إعرابي ؛ وهو الحي، حارة، مكان تقيم فيه مجموعة من الأسر [3].

ثانيا/ إصطلاحا: إن الأصل لكلمة إدارة لاتيني، وتعني من أجل الخدمة ،حيث أن الإدارة تعني مجهودات بشرية لإنجاز أهداف محددة من أجل الآخرين ،كما أن لفظ إدارة وإنما يأتي مقرونا بأحد الصيغتين (عام) و(خاص) ،فاذا ما قورن بالصيغة الأولى (عام) دلّ على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام ،وإذا ما أضيف إلى الصفة الثانية (خاصة) دلّ على إدارة المشروعات الصناعية والتجارية التي تستهدف الربح والإدارة بهذا تعني توجيه الجهود البشرية من خلال التخطيط ،والتنظيم ،التنسيق، وغيرها من العمليات

---

[1] بدة عيسى ،"**مالية البلدية وإنعكاساتها على التنمية المحلية –دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة –**"، مذكرة الماجستير في علوم التسيير،فرع النقود و المالية–، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير ،السنة الجامعية 2007-2008 ،ص06

[2] نور الدين عصام ،**معجم نور الدين الوسيط**، ط1، بيروت ،لبنان :دار الكتب العلمية ،2005، ص598.

[3] إلياس جوزيف ، **المجاني المصور** (معجم مدرسي) ، ط3 ،بيروت ، لبنان: دار المجاني ، 2001 ،ص746.

الإدارية لممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية بما يحقق أهداف المجتمع[1].والإدارة عبارة عن تنسيق الموارد المختلفة " خلال عمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة قصد الوصول إلى هدف أو أهداف مرسومة"[2].

ويرى **(هنري فايول)** أن مفهوم الإدارة يعني:" أن تدير هو أنك تنظم وتقود وتنسق وتراقب قبل كل شيء... وفي كل أنواع المؤسسات نجد أن القدرة الأساسية للأعوان في المستويات هي قدرة مهنية إحترافية في المؤسسة ،أما القدرة الأساسية لكبار القادة أو المشرفين فهي مقدرة إدارية "[3].

أما **إجرائيا** فهي : وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية أما إنتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل الكثير منهم،وإما مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية، ويكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية تخضع للرقابة وإشراف من السلطات المركزية .

كما يعرفها الفقيه الفرنسي " **اندريه دولوبادير**" للإدارة المحلية **(Local Administation)** :بأنها وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها ،وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها، والذي ركز على إدارة الوحدة الإدارية كالبلدية في تسيير شؤونها بذاتها أن تستغل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية ؛إلا أنه يمكن تلخيص ثلاث إتجاهات رئيسية وهي :

<u>الإتجاه الأول :</u> وقد عرف هذا الإتجاه الإدارة المحلية إستنادا إلى وظائفها ،وما يؤخذ عنه أنه لم يكن جامعا إذ أن وظائف الإدارة المحلية تتعدد و تختلف من دولة لأخرى تبعا للنظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر ،وحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة .

<u>الإتجاه الثاني:</u> والذي أخذ بعين الإعتبار أهداف الإدارة المحلية ،إلا أن هذا التعريف عن طريق الأهداف لن يوصلنا إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية ،كما أن الأهداف تختلف من زمن لآخر ومن مرحلة تاريخية لأخرى .

<u>الإتجاه الثالث :</u> وهو الإتجاه الذي نظر بعين الإعتبار إلى جوهر الحكم ومبناه وهيئته ،والمقصود بالهيكل هو الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية ، وهذان الجهازان يكونان جوهر الحكم الأصلي [1].

---

[1] محمد القدومي ومحمد هاني محمد و زيد عبوي ، مرجع سابق ، ص15.

[2] جمال الدين لعويسات ، **مبادىء الإدارة** ،ط1 ،بوزريعة ،الجزائر :دار هومة للنشر والطباعة ،2005 ،ص11.

[3] عيادي عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص29.

وفي الأخير يمكن الأخذ بتعريف الدكتور **(ناجي عبد النور)** الذي أعطى مفهوما كاملا وشاملا للإدارة المحلية وإعتبرها بأنها:" أسلوب من أساليب التنظيم المحلي ،يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، وتمارس ما يناط إليها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية "؛ وأضاف بأنها ظهرت كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد ولكنها أصبحت واقعا معروفا بظهور النظم الديمقراطية الحديثة [2].

المطلب الثاني :نشأة وتطور الإدارة المحلية

عند مراجعتنا لما هو مكتوب عن الإدارة العامة وكذلك الإدارة المحلية في معظم المدارس الفكرية سنجد أن للحرب العالمية الثانية الآثار الكبيرة على مفهوم الإدارة المحلية فأصبح مطلوب من الدولة أن تحقق الرفاهية والخدمات الإجتماعية والخدمات العامة،وكان هذا جليا في الدول الغربية مثل فرنسا وإنجلترا، وذلك بخلاف الدول النامية (مصر والأردن) ،ودول شرق آسيا (الدول الشيوعية) سابقا حيث إختارت الدول الغربية الديمقراطية طريقة لممارسة الحياة السياسية وبدأت الدولة في الغرب تشجيع مواطنيها على المشاركة في تحقيق الأهداف القومية المحلية[3].

الفرع الأول :نشأة الإدارة المحلية

منذ القدم كانت هنالك تنظيمات سياسية عرفتها البشرية وكان لنظام الحكم المحلي نصيب منها هي: التنظيمات القبلية، والحكومات الأقلية ،والإمبراطوريات ،ونظام الإقطاع ،ثم نظام الدولة الحديثة ،وفي كل هذه التنظيمات كان هناك تزاوج بين عنصرين ،المركزية واللامركزية مع غلبة أحداهما على الآخر في بعض الأحيان [4].

---

[1] صوالحي ليلى ،"**دور التخطيط الإستراتيجي في تطوير أداء الإدارة المحلية (دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية)**"،مذكرة لإستكمال شهادة الماجستير، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية،جامعة قاصدي مرباح– ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية،السنة الجامعية 2011/2010 ،ص10.

[2] ناجي عبد النور ،**دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)**، دفاتر السياسية والقانون ،مجلة دورية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة –،مطبعة جامعة قاصدي مرباح ، العدد: الأول ماي 2009، ص153.

[3] زهران معروف محمد إبراهيم ،"**إختصاصات وإستراتيجيات البلديات والهيئات المحلية (أ) وآثارها في المشاركة والتنمية – دراسة مقارنة (1996 – 2004)**"،أطروحة إستكمالا لمتطلبات درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية ، جامعة النجاح الوطنية في نابلس– فلسطين ،كلية الدراسات العليا ،2005 ،ص27.

[4] عطوات عبد الحاكم ، "**الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية – د راسة مقارنة –**" ، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2016/2015 ، ص02.

قبل ظهور الدولة القومية بشكلها الحديث، كان شيخ القبيلة ومجلسه الذي يُسيير الشؤون اليومية للقبيلة نموذجا للمجالس المحلية التي تتميز بها الدولة المدنية العصرية ،وعادة ما يكون النظام الإداري المتّبع إنعكاسا لظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية ،فاعتمدت نظام اللامركزية الإدارية مع زيادة عدد السكان والخدمات التي يجب تقديمها لهم [1].

جدول رقم(1) : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان العهد العثماني

المقاطعات الأقسام	دار السلطان	بايلك التيطري	بايلك الغرب	بايلك الشرق	مجموع الأقسام
أصل المخزن	19	44	46	47	126
الرعية	11	23	56	14	104
الأقسام المتحالفة مع الحكومة المركزية	20	12	29	25	86
الأقسام المستقلة	30	13	36	138	217
المجموع	80	62	167	224	533

المصدر : لوعيل رفيق ، "**أثر اللامركزية على الإستثمار المحلي في الجزائر "دراسة حالة ولاية المسيلة** ""، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة –، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013 ،ص 21.

يوضح الجدول :التنظيم الإداري المحلي خلال التواجد العثماني بالجزائر وهذا لإعتبارات عسكرية فنلاحظ أن قسم المخزن يحتوي أقسام متساوية تقريبا في كل من بايليك الشرق وباليك الغرب وبايليك التيطري أما دار السلطان فنجدها أقل وهذا راجع للمساحة الجغرافية لكل مقاطعة ،بيمنا في قسم الرعية فنجد أن بايليك الغرب أكثر أقساما وكذا للأقسام المتحالفة مع الحكومة المركزية فنجدها أكثر في بايليك الغرب وهذا نظرا لتواجد المقر المركزي هناك بقيادة "عروج"، أما فيم يخص الأقسام المستقلة فنجد بايليك الشرق بمجموع أكبر لأنها تعتبر القيادة الثانية في البلاد بقيادة "خير الدين" و المقاطعات تكون تحت تصرف الداي مباشرة[2].

[1] خروفي بلال ،"**الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية – دراسة حالة الجزائر** "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012/2011 ،ص ص24-25.

[2] حاشي فاطمة الزهراء و عطاالله نبيلة ، "**المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري**"، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص: إدارة ومالية ، جامعة زيان عاشور –الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق ، الموسم الجامعي 2017/2016 ،ص18.

أما في عهد الأمير عبد القادر (1830-1847):فقد عُرف تنظيمه للإدارة المحلية ،أنه إعتمد على التسلسل الرئاسي والكفاءة الإدارية والعسكرية في إختياره للموظفيين فقد عرف بصرامته وحزمه إتجاه كل من يخل بمسؤوليته، وعين ممثلين له في كل أنحاء البلاد، وقد قسم البلاد إلى ثماني(08) مقاطعات إدارية كل مقاطعة مقسمة إلى دوائر وكل دائرة إلى قبائل والقبيلة تتكون من عشائر :

1)المقاطعة : كانت تسمى الولاية ،وهي أعلى مستوى في الإدارة المحلية، يترأسها موظف يدعى الآغا وهو يشبه رئيس الدائرة حاليا، يعينه الخليفة لمدة سنتين قابلتين للتجديد، وإذا إستدعت الضرورة يقوم الأمير شخصيا بتعيينه على حسب أهمية الدائرة .

2)القبيلة : كل دائرة (ناحية) كانت بدورها تقسم إلى قبائل وكل قبيلة يرأسها القائد الذي يعينه الآغا ،وقد يتم تعيينه من قبل الخليفة على حسب أهمية القبيلة[1].

وأول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار للماريشال **(دوبرمون)** المؤرخ في 06 جويلية 1830عمدت من خلاله السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق وهكذا ومنذ**1868**م أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات (**communes d'indigens)** هي:

1- **البلديات الأهلية** :وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض الأماكن النائية بالشمال إلى غاية 1880وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري إذ يتولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تمتعيينهم تحت تسميات مختلفة ومنه فالبلديات الخاصة بالأهالي ليست كمثيلاتها الكاملة الصلاحيات الخاصة بالأوروبيين وذالك في تنظيمها أو اختصاصاها[2].

و قد جرت عدة محاولات من طرف السلطات الكولونيالية لتنظيم بلديات الأهالي كانت أولا:

أ-الدوار:تعتبر هذه المحاولة هي النتيجة العملية والتنظيمية لقانون السيناتوس كونسيلت **(sinatus consults)**،بعد أن فتت القبيلة إلى دواوير جعل من الدوار أول محاولات التنظيم البلدي، فصدر قرار من الحاكم العام بتاريخ 12نوفمبر1874ليحدث ،مجلس يسمى"الجماعة" عديم التمثيل والصلاحيات.

ب-الفرع:"لقد سميت البلدية -الفرع-لأنها تعتبر فرع إداري للوحدة العسكرية المتواجدة بمقر الأقليم العسكري" تساعده هيئتان في هذا التسيير هما:

- مجلس الفرع البلدي **Le Conseil subdivisionnaire** - "الجماعة" في قاعدة الهرم.

[1] حاشي فاطمة الزهراء و عطاالله نبيلة ، مرجع سابق ، ص21.

[2] لوعيل رفيق ، مرجع سابق ، ص22 و ص24.

2-**البلديات المختلطة:(Communes mixtes)** قد أخذت تسميتها تلك لأنها تقع في أقاليم عسكرية وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير، فهذه المؤسسة أستحدثت في الأقاليم العسكرية و لكنها متواجدة بشكل ثانوي في الأقاليم المدنية ، فهي وسيلة إدارية في يد السلطات العسكرية لتسيير الأهالي وتعرف بأنها ": دائرة سياسية وإدارية لها خاصية الشخص المدني".وتتكون من:

أ -**المتصرف الإداري:**ويعتبر العنصر الفعال في البلدية وهو موظف من الإدارة الاستعمارية يجمع لكل الصلاحيات في يده ويساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية (القواد).

ب- اللجنـة البلدية : تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين لمدة 1سنوات (مرسوم 11أفريل 1933) من طرف الفرنسيين هم مواطنين من الدرجة الأولى ونسبة تمثيل الجزائريين هي 1%.

- عضو مكلف بالحالة المدنية - القيــاد - شيوخ الجماعة[1].

3-البلديات ذات التصرف التام :وقد أقيمت في مناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية؛ وطبقا لقرار الحاكم العام المؤرخ في 1894/09/01المتضمن التنظيم البلدي، تمت ترقية05 تجمعات سكانية إلى بلديات هي:الجزائر، وهران، عنابة، بجاية، مستغانم، لبلديات ولقد خضعت إلى القانون الفرنسي الصادر في 1884/04/05 والذي ينشئ بالبلدية هيئتين:

أ-المجلس البلدي:وهو الهيئة التي أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين و تنظيمهم و ربطهم مباشرة بجيش و جبهة التحرير الوطني .

ب- تجمع العمالات:خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي وقد كانت تمثل دعامة أساسية للإدارة الاستعمارية لفرض وجودها وسياستها حسب ميثاق الولاية لسنة 1969.

الجدول رقم (2) وحدات الإدارة المحلية في الجزائر منذ سنة1959.

الجهات	الولايات
الجزائر	الجزائر ، تيزي وزو ، شرق المدية ، المدية
وهران	وهران ، تلمسان ، مستغانم ، سعيدة ، تيارت
قسنطينة	قسنطينة ، عنابة ، سطيف ، باتنة

المصدر : لوعيل رفيق ، **"أثر اللامركزية على الإستثمار المحلي في الجزائر "دراسة حالة ولاية المسيلة ""**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة –، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013 ،ص30.

[1] لوعيل رفيق ،مرجع سابق ،ص(25-27).

يوضح الجدول السابق رقم (02): الجهات التي إعتمدت عليها الحكومة الفرنسية في التنظيم الإداري وإنتهاج أسلوب الجهة أو الوحدة (المقاطعة) والولايات التابعة لها حسب الموقع الجغرافي، والذي كان دائما لصالح الحكومة الفرنسية والجالية الأوروبية،وهذا لحصر نشاط الشعب الجزائري وسهولة التحكم في المناطق.

الفرع الثاني :تطور نظام الإدارة المحلية

إن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية ليس بالقديم فتاريخه التشريعي يعود إلى القرن الـ19 فقط ،ففي إنجلترا وهي مهد نظام الحكم المحلي لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835م ولعل أول تشريع صدر في هذا الشأن هو قانون الإصلاح في عام 1838م ،وتوالت بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي ،أما فرنسا فلم تنشأ بها مجالس محلية على أساس تمثيلي إلا في عام 1833م، ولم تعط هذه المجالس حق إصدار قرارات إدارية إلا في عام 1884م، أما في البلاد العربية وبظهور الإمبراطوريات الإسلامية برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة ،وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائدا في المنطقة [1].

كانت مصر سباقة في العصر الحديث بين الدول العربية في إقامة وتطوير نظم الإدارة المحلية ،حين أصدر "الخديوي توفيق" عام 1883م، قرارا بتنظيم مجالس المديريات ،تلاه القانون الصادر عام 1934م بتوسيع صلاحياتها على ألا تتضمن المسائل الداخلة في إختصاصات المجالس البلدية الموجودة في المدن ثم قانون رقم 124 لسنة 1960 الذي ألغى المجالس البلدية وأحل محلّها مجلس المحافظة والمدينة والقرية والذي عدل بالقانون رقم 43 لسنة1979 الذي لا يزال ساريا حتى الآن مع تعديل بعض مواده، والتي تنقسم إلى مايلي :

1_المحافظة (مجاس المحافظة)

2_المركز (مجلس المركز)

3_المدينة (مجلس المدينة)

4_الحي (مجلس الحي)

5_مجموعة من القرى (الوحدة المحلية بالقرية) [2].

فبالرغم من إختلاف النُّظم القانونية في تحديد الأساس الفلسفي الذي تعمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية إلاّ أنها أجمعت كلها على الإستعانة بالإدارة

[1] عطوات عبد الحاكم ، مرجع سابق ،ص03.

[2] وائل محمد يوسف السيد ، دور البلدية في بناء مجتمع المعرفة بالمدينة العربي ،ندوة دولي بعنوان : مدن المعرفة ،المعهد العربي لإنماء المدن 2005،ص146.

المحلية، فتعتبر الدول التي تخضع لمبادئ الإشتراكية، الإدارة المحلية كصورة من صور إشتراك القوى الإجتماعية في السلطة (العمال–الفلاحين)، أما النُّظم الغربية فإنها تعتبر الإدارة المحلية مثالا للديموقراطية وأسلوبا فعالا للمشاركة في التسيير[1].

لم يعط الدستور الجزائري بالا للوحدات المشكلة للادارة المحلية فاسحاً المجال لتنظيمها إلى القوانين الخاصة، محافظة بذلك على النموذج الفرنسي المعروف بأسلوبه البسيط والموحد، ولحد الآن لازالت اللامركزية الإقليمية في الجزائر قائمة، على وحدتين أساسيتين هما: الولاية والبلدية أما الدائرة فلا زالت تعتبر تقسيما إداريا تابع لعدم التركيز، وبهذا فهي لا تدخل ضمن اللامركزية الإقليمية:

1) الجهة: في البداية ألغيت المجالس الجهوية وأصبح يمارس مهامها العمال المفتشين العامين الجهويين بموجب الأمر الصادر في 09 أوت 1962، وبموجب المرسوم رقم 62–160 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، ألغيت الجهة تماما وأشدت صلاحياتها العمال الجهويين إلى عمال العمالات،باستثناء المصلحة الجهوية للتخطيط **service règional du plan** والمركز الإداري التقني فيما بين العمالات **(C .A.T.I)** مصلحة تنسيق النقل التي أسندت مؤقتا إلى عمال العمالات القديمة الثلاث (الجزائر–وهران–قسنطينة) وذلك بموجب منشور لوزير الداخلية صادر في 13 فيفري 1963.

2)الولاية: تتميز الولاية بطبيعتها المزدوجة، فهي من جهة تشكل دائرة إدارية تابعة لعدم التركيز الإداري ومن جهة أخرى تعتبر وحدة إدارية تابعة للإدارة المحلية اللامركزية، ومن حيث النشأة فهي تعتبر إمتدادا للعمالة **(Dèpartement)** التي كانت موجودة قبل الاستقلال وحتى بعده، أما من حيث التنظيم فقد عرفت الولاية ثلاث مراحل أساسية وهي:

أ) المرحلة الانتقالية: وتمتد من بداية الاستقلال 1962 إلى حين صدور أول قانون خاص بالولاية سنة 1969،وهذا طبقا للقانون الصادر في 31 ديسمبر 1962:الممتد للتشريع الفرنسي في الجزائر، ومنه تم إنشاء الهيئتين المؤقتتين وهما:

– اللجنة العمالية للتدخل الإقتصادي والإجتماعي: والتي أنشأت بموجب أمر صادر في 09 أوت 1962 وكان يرأسها العامل ويمثلون المصالح التقنية العمالية والسكان وكان عددهم 14 عضوا، إلاّ أن دورها كان محدودا ولايتعدى المصادقة على المشاريع، وقد ألغيت في سنة 1967 وعوضت بهيئة أخرى.

[1] عولمي بسمة ،"**دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة بلديات تبسة)**"، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية –تخصص مالية– ، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي ـ تبسة ـ ، السنة الجامعية 2004/2003 ،ص04.

– المجلس العمالي الاقتصادي الاجتماعي: أنشأ بموجب الأمر رقم:67–222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 وكان يتألف من مجموع رؤساء بلديات العمالة المنتخبين، بالإضافة إلى ممثل الحرب والجيش والنّقابة، وبمرور الوقت أصبح هذا المجلس تحث إشراف رئيس ينتخب دوريا من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية الأعضاء في المجلس[1].

ب) الولاية في ظل قانون 1969: يعد قانون الولاية الصادر بالأمر رقم:69–38 المؤرخ في 23 ماي 1969، أول تشريع خاص بالولاية، وقد جاء في ظل نظام إقتصادي مركزي يطغى عليه سياسيا التمركز الديموقراطي والحزب الواحد.

ج) الولاية في ظل قانون 1990: لقد جاء قانون الولاية الصادر في 07 أفريل 1990 لتكييف الولاية مع المتغيرات السياسية والإقتصادية التي أحدثها دستور 1989، حيث بقيت تشكل وحدة ذات طبيعة مزدوجة فهي من جهة تشكل وحدة إقليمية لامركزية ومن ناحية أخرى تعتبر دائرة إدارية تابعة لعدم التركيز الإداري.

3) المحافظة: عرفت الإدارة المحلية في سنة 1997، نظاما جديدا سمي بنظام المحافظة وطبق على ولاية الجزائر بموجب الأمر الصادر في 31 ماي 1997، وبمقتضى هذا الأمر أصبحت ولاية الجزائر تدعى " محافظة الجزائر الكبرى " والمحافظة حسب نص المادة الثانية من الأمر المذكور،هي وحدة إقليمية تابعة للإدارة المحلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتخضع للقانون الأساسي الخاص بها[2]. كما نصت المادة 02من القانون 07/12 على أن يوجد على مستوى الولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي .فالأول منتخب والثاني معين وهما من أهم الهيئات المسيرة للولاية [3].

المبحث الثالث : الأُطر القانونية والوظيفية للإدارة المحلية

يرى البعض إن نظام الإدارة المحلية هي نوع من عدم التركيز الإداري وأن الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية لأنه يخفف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة ويحقق السرعة في إنجاز الوظيفة الإدارية في المسائل التي تهم الجمهور.

---

[1] فلاح رشيد ، "**دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962 – 2000)** "،رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري ، جامعة الجزائر **3**، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية ولعلاقات الدولية،سنة 2013، ص46.

[2] مرجع سابق ،ص ص48–49.

[3] بجقينة مصطفى ،"**أثر العوامل البيئية التنظيمية الداخلية على أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر (حالة ولايتي ورقلة والجلفة)**"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ، الموسم الجامعي 2016/2015 ،ص ص130–131.

المطلب الأول : الإطار القانوني للإدارة المحلية

لقد أولى المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي أهمية كبيرة، و هذا منذ صدور أول قانون للبلدية سنة 1967حيث يعتبر المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة التي تعكس روح الديمقراطية،وتجسيد اللامركزية فإنه حسب نص المادة 13 الفقرة الأولى منها في حين أن الفقرة الأولى من المادة 15 من قانون البلدية الجديد 10/11 هو الجهاز التداولي للبلدية [1].

أما بالنسبة للولاية فحسب المادة الأولى من قانون الجماعات الإقليمية ،هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة [2].

الفرع الأول : من حيث نشأة القوانين

أنشأت الجزائر سنة 1997 لجنة وطنية لدراسة شروط تهيئة الحدود الإقليمية، بموجب مرسوم رقم:72-34 ولقد حددت المادة07 منه ضوابط التي يتم على أساسها عمل هذه اللجنة بحيث ركزت على ضرورة أن يضمن الإطار الإقليمي الجديد تقريب الإدارة من المواطنين والكفاءة الإدارية في نفس الوقت،مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل الجغرافية وعدد السكان ووسائل المواصلات وتوزيع المراكز المهمة إقتصادية والمناطق التي تنسجم بعضها ببعض [3].

ونظرا لتطور أمور تسيير دواليب الحكم فقد تم تكريس اللامركزية الإدارية في القوانين الأساسية للدولة وعلى رأسها الدستور،وتنص في هذا الشأن المادة 15 من دستور 1989 والمعدل على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وأن إنشاءها يدخل ضمن الأساليب الديموقراطية عن طريق تطبيق اللامركزية وعدم التركيز في إدارة وتسيير البلاد [4].

وبهذا الصدد تؤكد المراسيم والقوانين المتتالية التي جاء بها المشرع الجزائري فيما يخص الحكم المحلي والمالية المحلية منذ 1967م وحتى قانون1990م الخاص بالبلدية والولاية وقانون 2011 م الخاص بالبلدية على مبدأ اللامركزية كمواطن القوة، وتفتح المجال للمنافسة الشريفة وجلب الاستثمار وترقية المجتمع وقد

---

[1] بلعربي نادية ،"**دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد** "،مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي ،تخصص:قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة –،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الشعبة :الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012 ،ص07.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الأمانة العامة للحكومة، **قانون الجماعات الإقليمية** ،قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28ربيع الأول عام 1433هـ الموافق ل21 فبراير سنة2012 ،يتعلق بالولاية ،سنة 2012، ص05.

[3] فلاح رشيد ،مرجع سابق ،ص131.

[4] عميروش أحمد ، "**الجماعات المحلية وديوان الوالي** "، رسالة ماجيستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،قسم علوم التنظيم، سنة2001 ،ص02.

إعتمدت الجزائر على المخططات التنموية الإنمائية غير الممركزة وكذلك (**PMU**) ومخططات التحديث الحضري(**PSD**) ومخططات التنمية البلدية (**PSD**) تنمية المناطق المحرومة وبعض المشاريع الخاصة بالتهيئة العمرانية ومتطلبات الحياة اليومية من مستلزمات الحياة وتشير بعض الإحصائيات الخاصة بمعدلات تنفيذ هذه المخططات، وإستمر العمل بنفس الأسلوب إلى غاية إعادة تنظيم الإقليم الوطني عام1984[1].

وبعد صدور سلسلة النصوص التي رفعت عن البلديات لعدة مرات، بدأ معدل حجمها يتقلص إلى أن وصل إلى 3387,97 كلم في سنة 1977،وفي الوقت الحالي هو 1545,58 كلم،وهو قريب جدا من المعدل الموروث عن الفترة الاستعمارية؛ وللتوضيح أكثر نذكر أمثلة عن بعض الولايات، في المناطق الشمالية: مستغانم 1977 كلم، البويرة 4572 كلم،و قالمة 4291 كلم، وفي المناطق الصحراوية: أدرار 422500 كلم،و ورقلة 280000 كلم .

الفرع الثاني : من حيث إمكانية تطبيق القوانين

تعمل الإدارة المحلية في محيط إجتماعي وإقتصادي وسياسي وثقافي يؤثر بشكل كبير مباشر أوغير مباشر على إنتاج وحدات الإدارة المحلية من خلال عوامل مختلفة تبعا لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية المعدل الحالي لحجم الولايات أو البلديات، لا يعبر في الواقع عن الحجم الحقيقي لكل الوحدات المحلية لأن هناك فارق كبير في المساحة بين بعض الوحدات المحلية خاصة تلك الموجودة في الشمال ونظيرتها في الجنوب.

1_العوامل السياسية : يؤثر من خلال طبيعة النظام السياسي القائم إلى جانب تطور المنظمات التي يركز عليها التنظيم.

أ) طبيعة النظام السياسي: يُعرّف على أنه مجموعة الأعمال التي تتصل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بصنع القرارات الإلزامية في المجتمع، فالأنظمة السياسية تصنف حسب الأحزاب الحاكمة في البلاد(نظام الحزب الواحد أو التعددية الحزبية).

ب) تطور التنظيمات السياسية: تعتبر بمثابة الموجه والمحرك فالحزب الحاكم في البلاد هو الذي يوجّه ويخطط على مستوى الدولة سواء كانت رأسمالية أو إشتراكية ويتكفل باعدادات القيادات[2].

[1] رجراج الزوهير ،"**التنمية المحلية في الجزائر – واقع وآفاق** "،أطروحة ضمن متطلبات نيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية،تخصص: نقود ومالية، جامعة الجزائر(3)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية2013/2012 ،ص158.

[2] عولمي بسمة ، مرجع سابق، ص11.

2- العوامل الاجتماعية : تعمل الإدارة المحلية ضمن محيط اجتماعي وثقافي معين وهو الذي يعطيها دفعا قويا، كما يشكل في الوقت ذاته إحدى العوائق التي تؤخر انجاز مشاريع الإدارة المحلية مثل السلطة السياسية السائدة.

أ) طبيعة السلطة السياسية: إختلفت الآراء حول مصدر السلطة السياسية في المجتمع وحول المبررات التي يمكن للنظام السياسي أن يرتكز عليها لأجل أن يمارس وظيفته في الإطار الشرعي وبذلك يحقق الصالح العام.

ب) السلطة الدكتاتورية: نظام السلطة الدكتاتورية يكون فيه الهيكل الإجتماعي جامد تتحكم فيه المستويات الإدارية العليا بطريقة لا تقبل المناقشة وإبداء الرأي، هذا الوضع يؤدي إلى إنتشار الخوف من السلطة والتهرب من تحمل المسؤولية على المستوى القاعدية.

ج) السلطة الديموقراطية: يكون النظام السياسي متسما بالديموقراطية إذا كان قائما على نظام الإنتخاب ويحقق حكم الشعب بنفسه، فالسلطة الديموقراطية تتسم بالمرونة والديناميكية في التسيير إلى جانب الوضوح والدقة، إذا يقصد بالوضوح أن الإدارة الديموقراطية لا تخفي شيئا عن مواطنيها مما يشعر المواطنين بأنهم جزء لا يتجزأ من إدارتهم المحلية.

3- العوامل التكنولوجية : بطبيعة الحال تؤثر الأساليب التكنولوجية على الإدارة المحلية من جوانب متعددة فالتقدم التكنولوجي يؤدي بالضرورة إلى توسيع أحجام الوحدات المحلية والعكس صحيح،فرغم العوامل التي تشير إلى إختلاف نُظم الإدارة المحلية وتباينها، إلا أنه يمكن القول بأن نظام الإدارة المحلية المطبق في أي دولة في العالم له مجموعة من المعوقات أو الأركان الأساسية والتي تمثل المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية[1].

المطلب الثاني : الإطار الوظيفي للإدارة المحلية

كون الإدارة المحلية تعنى في مفهومها المباشر والبسيط جدا توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة المركزية لأن الفلسفة اللامركزية التي تقوم على هذا التوزيع تهدف بالأساس لتحقيق غايات بالغة الأهمية لأنه بإعتبار توزيع الإختصاص هدفا سنكون أمام مبدأ عدم التركيز الإداري و ليس الإدارة المحلية(اللامركزية الإدارية) الذي ينشد الحلول دون إستبداد السلطة المركزية بإتخاذ القرارات و إشراك ممثلين لها على النطاق الإقليمي في ذلك.

[1] عولمي بسمة ، مرجع سابق ،ص 12 و ص13.

الفرع الأول :دواعي إستخدام نظام الإدارة المحلية

يقتضي دراسة مفهوم الإدارة المحلية أن نميزه عن النظم القانونية المشابهة مثل نظام الحكم المحلي ونظام عدم التركيز الإداري الفرق بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي : إختلفت الآراء و الأفكار فالبعض يرى أن الإدارة المحلية أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي هو أسلوب من أساليب الحكم أو اللامركزية السياسية أما البعض الآخر فقد إعتبر أن الإدارة المحلية تشكل أول خطوة نحو طريق الحكم المحلي، بينما إعتبر فريق أخر أن هذين المصطلحين مترادفين وهما يشيران لأسلوب واحد من أساليب الإدارة .

وبعد التعرض لهذه الآراء المختلفة نرى أنه من الضروري التفرقة بين هذين المفهومين فهناك فروق شكلية وأخرى موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية ومنظمات الحكم المحلي[1].

وتتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطات المخولة لكل منها فنظام الحكم المحلي يتميز بوجد ثلاث سلطات : التشريعية و التنفيذية و القضائية في كل وحدة إدارية ،حيث تنقسم الدول إلى دويلات لها دستورها وسلطاتها التنفيذية والقضائية، أما نظام الإدارة المحلية فتنحصر سلطاتها في الجوانب التنفيذية، الإدارية والمالية بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث: (التشريعية– القضائية – التنفيذية) مثل فرنسا، اسبانيا، الجزائر[2].

1– **تزايد مهام الدولة** : كانت وظيفة الدولة مقصورة فقط على المحافظة على الأمن والدفاع والقضاء أو ما يعرف بالدولة الحارسة؛ أما في الوقت الحاضر فقد اتسعت وظائفها بحيث أصبحت تتدخل وتعنى بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (الدولة المتدخلة) لذلك أصبح من الصعب عليها القيام وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها وهذا ما فرض عليها إنشاء هياكل لمساعدتها في الدور المنوط بها خاصة مع إتساع رقعة البلاد وعلى رأس هذه الهياكل تأتي الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية .

2 – التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة : تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة ، كما تختلف من حيث عدد السكان ، فهناك مناطق أو مدن مكتظة بالسكان ومناطق قليلة السكان ، إلى جانب مناطق سياحية ، ومناطق لا تتوفر على هذا العامل .

---

[1] محمد وليد العبادي ، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية** ،(ب.د.ط) ،عمان ، الأردن :مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1998، ص 03.

[2] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم ، **مبادئ علم الإدارة العام** ، ط1، طرابلس، ليبيا: الجامعة المفتوحة ، 2002، ص 324

فهذا الإختلال في الأقاليم المناخية والجغرافية ، والديموغرافية إلى جانب العامل المالي فرض بقوة الإستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الأقاليم ،فمن الصعب جدا تسيير كل الأقاليم والمناطق على إختلافها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة ، وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم، ومواكب لتطورات التنمية المحلية كلما كان التسيير أحسن .

3 – تجسيد الديموقراطية : تعد الإدارة المحلية تعبيرا عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديموقراطية في نظام الحكم، كلما إستعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كان ذلك مؤشرا على الديموقراطية.

هذا بالإضافة أن الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجيات المحلية فإشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية يجعلهم أكثر تفهما للحاجات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية، كلما كان نظام الإدارة المحلية يساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة ،وتدربهم على الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين وهذه المجالس تعتبر مدارس لتخريج أكفأ أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة [1].

تتميز الجماعات المحلية بجملة من الخصائص والمميزات تؤكد الشق الوظيفي للإدارة المحلية تتمثل أساسا في ما يلي :

1 – الاستقلالية الإدارية: وهي نتيجة من ثبوت أو الإعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية، التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات الإدارية اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المستقلة ،وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة .

ومن مزايا هذه الإستقلالية نذكر :

– تخفيض العبء عن السلطة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.

– تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .

– تحقيق مبدأ الديمقراطية من خلال المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية .

وعلى العموم فان الاستقلالية الإدارية تتخذ عدة مظاهر قانونية أهمها :

* لا تملك السلطة المركزية إلا حق التعقيب على أعمالها ، وليس لها الحق في توجيه الأوامر والتعليمات السابقة على العمل كما لا تحل محلها أصلا.

[1] يوسفي نور الدين ،مرجع سابق ، ص06.

* لا تمارس السلطة المركزية الرقابة على الجماعات المحلية إلا في الحالات التي يوجد في شأنها نص صريح وبالشروط المحددة دون توسيع فيها .

* حفاظا على الإستقلال المحلي فانه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات الجماعات المحلية فلها أن ترفضها كلية ،أو تصادق عليها كلية إذا كان شرطا لازما أو أن تقرر إلغائها إذا كانت صادرة خلافا للقانون الذي ينص على بطلانها ، كما أنه يحق للجماعات المحلية الإعتراض القانوني على تصرفات سلطة الوصاية تجاهها، وعليها يحق لها الطعن بالإلغاء في قرارات سلطة الوصاية .

2- الاستقلالية المالية :إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، وجب الإعتراف لها بخاصية الإستقلال المالي ،أو الذّمة المالية المستقلة، ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها، وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة [1].

الفرع الثاني :قدرة وكفاءة الإدارة المحلية في تحقيق أهدافها

كما أن هناك تفاوت في توزيع السكان بين الوحدات ،ويبلغ هذا التفاوت مداه بين الوحدات الموجودة في المناطق الساحلية، ونظيرتها في أقصى الجنوب، ويعود ذلك أساسا على عوامل طبيعية وإقتصادية بالنسبة للكثافة السكانية في الوحدات المحلية، فهي تناقص كلما إتجهنا من الساحل إلى الجنوب، وتوجد أعلى الكثافة السكانية في الجزائر في الوحدات الشمالية، وعلى سبيل المثال تقدر الكثافة السكانية في الوحدات الموجودة بالمناطق الصحراوية حوالي 1 ن/كلم، وبذلك تبقى الوحدات الموجودة في المناطق الجنوبية هي الأقل كثافة، خاصة تلك الموجودة في أقصى الصحراء[2].

يمكن أن نميّز بين ثلاث مجموعات من الوحدات المحلية، تتوزع على **3** مناطق جغرافية متباينة من الناحية الطبيعية وهي كتالي :

1- الوحدات الشمالية: تتميز بمساحة ضيقة مقارنة بباقي الوحدات، خاصة تلك الموجودة في المناطق الساحلية وتوجد فيها أعلى كثافة سكانية.

2- وحدات الهضاب العليا: تتميز على العموم : تتميز برقعة جغرافية متوسطة، وهي أكثر اتساعا من مثيلاتها الشمالية ومعدل السكان فيها أقل منها.

3- الوحدات الصحراوية: برقعة جغرافية واسعة جدا وبكثافة سكانية ضعيفة جدا.

[1] يوسفي نور الدين ، مرجع سابق ،ص ص07 -08.

[2] فلاح رشيد ، مرجع سابق ،ص132.

عمدت الجزائر بعد الاستقلال بعدة اصلاحات لضمان الوسائل التي تتلائم مع طبيعة النشاطات التي تقوم بها كل الولاية والبلدية، ومن أهم هذه الوسائل مايلي :

أولا: الموارد المالية: تعتبر الموارد المالية ضرورية لتمويل الميزانية المحلية وتنفيد برامج التنمية المحلية وتعتبر هذه البرامج وسائل أساسية لتطبيق السياسة التنموية المحلية في ميدان التجهيز وتلبية الحاجات المحلية المختلفة، وهذا على ضوء الأهداف الوطنية الكبرى؛ ويتم تمويل الميزانية المحلية من خلال عدة مصادر بعضها ذاتية وأخرى خارجية ، ولقد عدد كل من قانون الولاية والبلدية في صيغة مماثلة هذه الموارد وهي تشمل بصفة عامة موارد الجباية والرسوم، مداخيل الممتلكات، المساعدات والقروض.

1- الموارد الذاتية: بالنسبة للبلدية، تتمثل مواردها الذاتية في الضرائب والرسوم التي تعود لها مباشرة ومردود أملاكها وتشكل الجباية المحلية أهم مصادر لتمويل ميزانية البلدية، حيث تمثل حوالي 90 بالمائة من إجمالي مداخلها، ولقد قامت الجزائر بعد الإستقلال بعد إصلاحات جبائية بهدف زيادة مداخيل الميزانية المحلية وضمان تمويل برامج التنمية والجباية المحلية ليست نظاما قائما بذاته، بل هي عبارة عن مجموعة من الأحكام جاءت لتحدد أنواع الضرائب ومقدارها والجهة المستفيدة منها.

2- مصادر التمويل الخارجي: بالرغم من الإصلاحات الجبائية التي قامت بها الجزائر من أجل زيادة المداخيل المحلية إلاّ أنها تعتبر غير كافية لحل مشكلة تمويل الميزانية المحلية، وهذا لأن حصة الميزانية المحلية من الضرائب والرسوم لازلت نسبتها منخفضة ولازالت تعتمد أساسا على بعض الأنواع من الضرائب ذات الإيرادات الضعيفة وغير المستقرة.

فالنسبة الولاية وهي التي تهمنا فان مداخيلها من الضرائب والرسوم لازالت ضئيلة وهي تعتمد بشكل أساسي على جزء أساسي من الضريبة المفروضة على النشاط المهني وحصتها من هذه الضريبة تعتبر قليلة.

إن هذه الوضعية لازالت تعيشها الميزانية المحلية، ومن أهم هذه المصادر مايلي :

أ) إعانات الدولة : تهدف هذه الإعانات إلى التخفيف من عبئ الميزانية المحلية ومساعدة الوحدات المحلية على تنفيذ برامجها التنموية وخاصة الفقيرة والمتخلفة ، وتساهم الدولة في تمويل المشاريع التنمية المحلية عن طريق المخططات المحلية للتنمية والبرامج الخاصة والصناديق المخصصة لتنمية بعض المناطق[1].

ثانيا: الموارد البشرية: لقد كان للرحيل الجماعي للموظفين الفرنسيين غداة الاستقلال، تأثر كبيرا على حسن سير الوحدات المحلية، خاصة البلديات التي كادت أن تتعطل لولا الإجراءات السريعة التي إتخذتها السلطات

[1] فلاح رشيد ، مرجع سابق، ص120.

أنداك ،فأمام العجز الملحوظ في عدد الموظفين الجزائريين القادرين على ممارسة الوظائف المحلية، خاصة الفنية منها، قامت الجزائر باتخاذ مجموعة من التدابير لحل أزمة الوظيف المحلي، ومن أهمها نذكر مايلي :

أ) تقليص عدد البلديات إلى النصف تقريبا، حتى يمكن تسييرها بالوسائل البشرية المتوفرة.

ب) توظيف مكثف لعدد كبير من الجزائريين، وكان هذا التوظيف في بعض الأحيان بطريقة عشوائية.

ج) تنظم دورات تدريبية سريعة لتأهيل الموظفين العاملين في الإدارة المحلية.

د) تخفيض الشروط العملية المطلوبة للالتحاق بالوظائف المحلية، خاصة تلك التي تتطلب مؤهلات علمية عالية.

وبالرغم من هذه الإجراءات إلا أنها كانت غير كافية في تلك الفترة لتوفير الموارد البشرية الضرورية لتأطير جميع الوحدات المحلية،خاصة البلديات حيث أن الكثير منها خاصة النائية، بقيت تعاني من عجز كبير من الموظفين، خاصة من ذوي الكفاءات العالية[1].

المبحث الثالث :التقسيمات الجديدة للإدارة المحلية في الوطن العربي

إن دراسة واقع الإدارة المحلية في الجزائر تفرض علينا أولا الإشارة إلى هذا النوع من الإدارة في دول العالم وإلى أهم مميزاتها وخصائصها بالإضافة إلى أهم المبادئ الأساسية التي جاءت بها بعض المجتمعات الغربية والتي كان لها تأثير كبير على نظام الإدارة المحلية في البلدان العربية بما فيها الجزائر تونس،...كانت مستعمرات فرنسية ، فمن الملاحظ أن النظام الإداري الفرنسي يعتبر الإدارة المحلية واحدة من هيئات الحوكمة المركزية وأحد توابعها،ويعني ذلك أنه يعتبرها جزء من السلطة الإدارية المركزية ذات واجبات خاصة وهذه المبادئ تأثرت بها الأنظمة المحلية ؛ وفي نفس الإطار فقد أثر النظام البريطاني على وجه الخصوص على الإدارة في الشرق الأوسط، وخاصة في الأردن ومصر وهذا نتيجة الإنتداب،وكذا بواسطة الموظفين الإنجليز الذين عملوا بهذه الدول ما إنجرّ عنه تأثير على نظام الإدارة المحلية فيها [2].

المطلب الأول : التقسيمات الجديدة للإدارة المحلية في المغرب

تعتبر المملكة المغربية من أقدم الدول العربية التي عرفت نظام الجماعات المحلية سواءا قبل الحماية كتنظيم جماعي أسسته القبيلة أو في فترة الحماية مع التنظيمات التي أحدثها المستعمر، وكذلك بعد

[1] فلاح رشيد ،مرجع سابق ،ص116و ص124.

[2] موساوي راشدة ، **"تحديات وآفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر –الولايات المنتدبة أنموذجا–"**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، تخصص: سياسات عامة وإدارة محلية ، جامعة محمد خيضر –بسكرة–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015 ، ص61.

الإستقلال باعتبار المغرب من أوائل الدول التي أخذت إستقلالها ، وبقي المغرب يولي أهمية كبيرة لنظام الجماعات المحلية ويقوم بالإصلاحات تلو الأخرى من أجل الوصول إلى نظام محلي يلبي رغبات الساكنة.

لقد أعطى دستور 2011 نظرة جديدة للجماعات المحلية في المغرب ،وبعده القوانين التنظيمية للجماعات المحلية لسنة 2015 والتي كانت ترجمة لما جاء به دستور 2011.

الفرع الأول :الإصلاحات المشتركة بين جميع الجماعات المحلية

ترجمة لما جاء به دستور المملكة المغربية الجديد لسنة 2011 من إصلاحات مست الجماعات المحلية جاءت القوانين التنظيمية للجماعات المحلية في المغرب لسنة 2015 متضمنة مجموعة من الإصلاحات المشتركة بين الجماعات الترابية .

1)مبادئ التفريع والتدبير الحر : لأول مرة يتم التنصيص على مبدأ التفريع والتدبير الحر طبقا للمواد 136 و140 من الدستور لما لذلك من دلالات فقهية ودستورية لتمكين الجماعات الترابية مزيدا من الحصانة والإستقلالية لتقوم بأدوارها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة لإرساء وتعزيز اللامركزية واللاتمركز اللذان يمثلان ورشا حيويا لتعزيز الديمقراطية ،وتطوير وتحديث هياكل الدولة ،والنهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة إقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا وبيئيا وتعزيز سياسة القرب [1].

2)تفعيل دور القضاء الإداري :أصبح للقضاء سلطة عزل أعضاء المجلس وكذا التصريح ببطلان مداولات المجلس ووقف تنفيذ المقررات الجماعية التي قد تشوبها عيوب قانونية ،كما يتم البت في النزاعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية من طرف المحكمة الإدارية المختصة، تختص المحاكم الإدارية كذلك بالبت في النزاعات التي تكون الجماعات المحلية طرفا فيها.

3)تعزيز دور المواطنين والمجتمع المدني: عن طريق آليات تشاركية للحوار، وتمثل هذا في :

-التنصيص على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور من طرف مجلس الجهة .

-تمكين الجماعات المحلية من إحداث ثلاث هيئات إستشارية إحداهما بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني أو أخرى مع الفاعلين الإقتصاديين وثالثة تهتم بقضايا الشباب .

-تمكين المواطنات والمواطنين والجمعيات من حق تقديم العرائض لإدراج نقطة في جدول أعمال المجلس.

4)إعادة تركيز إختصاصات الجماعات المحلية : تم الإنطلاق من مجموعة من المبادئ الأساسية لتحديد إختصاصات الجماعات المحلية ، من بينها :

_فتح الباب للإختصاصات المشتركة مع الدولة في إطار التعاقد .

[1] عطوات عبد الحاكم ، مرجع سابق ، ص104.

_إعتماد مبدأي التدرج والتمايز بالنسبة للإختصاصات المشتركة والمنقولة .

-تطابق الاختصاصات مع طبيعة المهام والتوجه العام لكل مستوى من مستويات الجماعات الترابية.

5) حصر وتقليص المراقبة الإدارية:

-تعويض مفهوم الوصاية بالمراقبة الإدارية تماشيا مع مقتضيات الدستور.

-ربط المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بمشروعية القرارات والمقرارات.

-جعل عزل الأعضاء وحل المجلس وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات التي تشوبها عيوب قانونية إختصاص حصري للقضاء.

-إعتماد قاعدة المراقبة البعدية باستثناء بعض المجالات المحدودة، خاصة في الميدان المالي.

التي تخضع للتأشيرة القبلية[1].

الفرع الثاني :الإصلاحات الخاصة بالجهة

جاء القانون التنظيمي للجهات الجديد رقم 14. 111بالعديد من الإصلاحات الإدارية التي أعطت الجهة أكثر إستقلالية باعتبارها تحتل مكانة الصدارة في الجماعات المحلية في المغرب،وشملت هذه الإصلاحات المستويات التالية :

1)المستجدات المتعلقة بتسيير مجلس الجهة: (المواد 13 و17 و19 و20) نظمت رئاسة المجلس وعدد المقاعد وكذا مدة الإنتداب ونمط الإقتراع .

2)المستجدات المتعلقة بالمنتخب المحلي: (المواد (54،64، 68،70) فإن التجريد من العضوية في المجلس في حالة التخلي عن الإنتماء للحزب السياسي وكذا المبدأ الدستوري القاضي باستمرارية المرفق العام وحالات التنازع والإقالة .

وتوجد إصلاحات خاصة بالجماعات الحضرية والقروية:

1 > المستجدات المتعلقة بتسيير مجلس الجماعة ورئيسه:حسب المواد (15و11 و25و 33 و43) من القانون 14 .113 على تنافي رئيس أو نائب رئيس الجماعة مع مهام رئيس ونائب جماعة ترابية أخرى ،كما أن الترشح لمنصب الرئيس في المرتبين على رأس اللوائح الخمسة الأولى الفائزة بمقاعد ، وضرورة إحداث لجنتين دائمتين على الأقل وخمسة على الأكثر عوض تحديد عدد اللجان حسب عدد الأعضاء ، وزيادة عدد الدورات العادية في السنة من (3) دورات إلى (4) دورات ؛وإعتماد الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم في التصويت الأول لإتخاذ مقرارات تهم قضايا مهمة محددة وإعتماد الأغلبية المطلقة للأصوات

[1] عطوات عبد الحاكم ، مرجع سابق، ص105.

المعبر عنها بالنسبة لنفس القضايا في تصويت ثاني، بالإضافة إلى إمكانية توجيه أسئلة كتابية من قبل الأعضاء إلى رئيس المجلس حول مسائل تهم مصالح الجماعة[1].

2 > المستجدات المتعلقة بالنظام المالي للجماعة:

-إعتماد البرامج والمشاريع في تبويب الميزانية ، في انسجام مع مقتضيات القانون التنظيمي للمالية.

-إعتبار النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة والمخصص الإجمالي لتسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات نفقات إجبارية.

-خضوع مالية ومحاسبة الجماعة لتدقيق سنوي ينجز إما من طرف المفتشية العامة للمالية أو المفتشية العامة للإدارة الترابية أو بشكل مشترك بينهما أو من طرف هيئة للتدقيق.

-تمكين المجلس من إحداث لجان للتقصي[2].

المطلب الثاني : تطبيقات الإدارة المحلية في دول الخليج العربي (الأردن والسعودية)

يعود تقدم الأمم إلى الإدارة الموجودة فيها ،فالإدارة هي المسؤولة عن نجاح المنظمات داخل المجتمع لأنها قادرة على إستغلال الموارد البشرية والمادية بكفاءة عالية وفعالية ،فهناك العديد من الدول التي تملك الموارد المالية والبشرية ولكن لنقص الخبرة الإدارية بقيت في موقع متخلف ؛ تشكل السلطة المحلية حلقة الوصل بين الحكم المركزي والمواطن و تلعب دورا رئيسيًا في توفير الخدمات للمواطنين بشكل يسمح بتحقيقها إدارة فعالة للحيز المخصص لها و استغلاله استغلالً كليا في إنتاج الفرص التنموية و تطويرها لتحقيق الجودة المطلوبة منها في تلبية الحاجات المحلية[3].

الفرع الأول: التجربة الأردنية (نموذج الأسلوب المختلط في تشكيل المجالس البلدية)

لقد نصت المادة 161من الدستور الأردني لعام1952على أنه تشكل مجالس محلية أو بلدية لتقوم بإدارة الشئون البلدية وفقا لقوانين خاصة. أما كيفية إنشائها وتشكيلها فقد حددت من قبل المشرع بالقانون رقم 29لسنة1955 وتعديلاته؛ حيث نص هذا الأخير على أن يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي ينتخب أعضاؤه إنتخابا مباشرا،في حين يتم تعيين رئيس البلدية من بين اعضاء المنتخبين.

ثم عدل القانون عام 1994ليتوصل إلى إنتخاب رئيس البلدية إنتخابا مباشرا وبقائمة منفصلة عن الأعضاء ؛ وموورست العملية الانتخابية لرؤساء وأعضاء المجالس البلدية لعدة عقود إلى أن قامت الحكومة

---

[1] عطوات عبد الحاكم ،مرجع سابق، ص06.

[2] مرجع سابق، ص ص107 -108.

[3] قصراوي أمينة ،"**إدارة الناطق العربية الفلسطينية في إسرائيل** "، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ،السنة الجامعية 2012/2011 ،ص58.

المركزية بإعادة هيكلة الإدارة المحلية وصدر القانون المؤقت رقم 70لسنة 2002 (قانون معدل لقانون البلديات). وجاء في المادة (2) أنه "يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي".بحيث يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير، ويتم انتخاب نصف هذا العدد إنتخابا مباشرا ، ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء ، بناءا على تنسيب وزير البلديات ،كما يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير، ويتم إنتخاب نصف هذا العدد إنتخابا مباشرا ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء ، بناءا على تنسيب وزير البلديات [1].

ويأخذ المشروع الأردني بما يسمى بأحادي الهيئة المحلية، فالمجلس البلدي يتكون من رئيس المجلس وعدد من أعضاء يتراوح ما بين 7و12،وهذا المجلس يمثل سلطة تقديرية (تشريعية) بمعنى أنه مخول بوضع السياسات العامة وإعتماد الموازنة، وسلطة أخرى تنفيذية، بحيث يُناط به نفسه سلطات كاملة في مجال التنفيذ،مع وجود رقابة حكومية على أشخاص وأعمال وقرارات المجلس؛ .كما أدركت الحكومة المركزية ومنذ البداية مخاطر سياسة الإنتخاب الكامل للمجلس البلدي في مجتمع تغلب عليه قيم وإتجاهات الطابع العشائري، وحاولت إحداث بعض التغييرات الجوهرية في البني التنظيمية لهياكل المحليات في بداية التسعينيات، وذلك من خلال إحداث وظيفة "مدير البلدية"للبلديات الكبرى بحيث يتم تعيينه من قبل الحكومة المركزية ويناط به سلطة تنفيذ سياسات المجلس المحلي، إلا أن شكوك المجالس المحلية وعدم تعاونها وعدم جدية الحكومة حال دون تطبيقه بصورة شاملة وحقيقية، على الرغم من النصوص الصريحة التي تنص على ذلك.

الفرع الثاني: تجربة المملكة العربية السعودية في الإدارة المحلية.

هناك مصطلحات عديدة تطلق على النظام المحلي في المملكة العربية السعودية، سواء للتعبير عن هذا النظام، مثل نظام البلديات والقرى ونظام المناطق أو للتعبير عن وحداته (الأمانة –البلدية – المنطقة) فضلا عن عدم وجود قانون واحد يحكم وينظم الإدارة على المستوى المحلي؛كما تتألف حكومة المملكة العربية السعودية إداريا من مقاطعات،يراعى في تحديدها الاعتبارات الجغرافية، وعدد السكان، وظروف البيئة، ومقتضيات الأمن وطرق المواصلات ويصدر بالتأليف والتحديد المذكورين قرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من ونير الداخلي، وترتبط المقاطعة بوزير الداخلية.،وتقسم كل مقاطعة إلى مناطق، وتضم المنطقة

[1] يحياوي حكيم ،"**دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية –دراسة مقارنة بين بلديتي ولايتي ورقلة وغرداية 2007–2011**-"،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،فرع : إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2011/2010،ص41.

مدينة أو أكثر، أومدينة وعددا من القرى المجاورة لها أو المرتبطة بها، وذلك بناء على إقتراح من وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء،وتقسم كل منطقة إلى مراكز،ويجوز أن يضم المركز مدينة أومجموعة من القرى المتجاورة أو المترابطة.

فبالنسبة لمجالس للمقاطعات ،ينشأ في كل مقاطعة مجلس يكون مركزه المقر الرئيسي للمقاطعة ويتألف من حاكم المقاطعة رئيسا وأعضاء يختارون من سكان المقاطعة بقرار من مجلس الوزراء بناء على ترشيح من وزير الداخلية، ومن بينهم من يمثلون الوزارات التي تتصل أعمالها بصلاحيات المقاطعة على ألاّ يزيد عدد أعضاء مجلس المقاطعة عن ثلاثين عضو،كما تدوم عهدة المجلس سنتان ويجوز أن تمدد بقرار من مجلس الوزراء.

وبخصوص مجالس المناطق البالغة 13منطقة ،فيتم تعيين أعضاء مجالسها عن طريق مرسوم ملكي، بناء على ترشيح رئيس مجلس المنطقة وموافقة وزير الداخلية،أما بالنسبة للمجالس البلدية، فهي تتألف من أعضاء يتم إختيار نصفهم عن طريق الانتخاب ،ويقوم وزير الشؤون البلدية والقروية باختيار النصف الآخر من ذوي الكفاءة والأهلية، لعهدة انتخابية مدتها ثلاث سنوات قابلة للتجديد، كما يعتبر رئيس البلدية هو المرجع الأول في أمور البلدية، وهو المسؤول عن إدارتها وحسن قيام موظفيها بواجباتهم وفق الأنظمة والتعليمات النافذة، وله الحق في إصدار القرارات والتعليمات الخاصة بشؤون البلدية، بما لا يتعارض مع الأنظمة المرعية وهو الذي يمثلها أمام الغير، وله أن ينيب عنه خطيا من يمثلها من موظفي البلدية[1].

يتضح مما سبق التباين في إعتماد أساليب مختلفة في تشكيل المجالس المحلية من الانتخاب الكلي للأعضاء إلى أسلوب المختلط بين الإنتخاب والتعيين إلى أسلوب التعيين الكلي لكل أعضاء وهذا يخضع لفلسفة النظام السياسي ونظرته لدور الجماعات المحلية في المشاركة في مسار التنمية المحلية ومدى اندماجها في التنمية الوطنية، بالإضافة إلى أن اعتماد أسلوب معين في تشكيل المجالس المحلية هو إنعكاس لدرجة وعي الشعوب ومطالبتها بهامش الحرية في المشاركة في تسيير شؤونها المحلية.

المبحث الرابع : الإدارة المحلية في الدول الغربية

رغم إختلاف الأنظمة العالمية الأيديولوجية والسياسية إلا أننا نجد هناك تقارب كبير في نوعية وطبيعة الإدارات المحلية العالمية، ولقد شهد العالم نوعين من الإدارات المحلية أو بالأحرى نظامين عالميين كبريين للإدارات المحلية ،النظام الفرنسي والنظام البريطاني الذين إستطاعا أن يحققا الأهداف الإقتصادية والإجتماعية مع الأهداف الإدارية للمواطنين.

[1] يحياوي حكيم ، مرجع سابق ،ص42.

المطلب الأول : الإدارة المحلية في الدول الفرنكوفونية (فرنسا نموذجا)

يأخذ النظام الفرنسي بالأسلوب العام في تحديد إختصاصات الوحدات المحلية بقواعد عامة بحيث لا يخرج منها إلا ما إستثنى بنص خاص وألحق صراحة بالحكومة المركزية، كما يقوم هذا الأسلوب على التماثل في البنيان الإداري لجميع الوحدات المحلية أيا كان عدد السكان ،كما يقوم على التماثل في إختصاصات جميع الوحدات المحلية التي توجد في مستوى واحد من المستويات المحلية .

الفرع الأول:المجالس المحلي (Communes)

بدأ إعتماد مصطلح الكيمون عام 1789م وظهرت كلمة(بلدية) في فرنسا منذ القرن الـ12، وكانت باللاتينية **communia**، وتعني حشد صغير من الناس يتشاركو في الحياة المشتركة ،وعادة ما يحكمها عمدة ومجلس للمدينة أو المجلس البلدي، حيث تتكون إدارة الكيمون من مجلس رئيس ويتم إنتخاب المجلس بطريقة الإنتخاب المباشر من السكان ويتم إختيار الرئيس من الأعضاء المنتخبين وذلك بالتوافق بين الأعضاء لمدة 6 سنوات ؛ ويوجد في فرنسا 36781 بلدية ، 36569 منهم في فرنسا الأم و 212 منهم في خارج القطر الفرنسي[1].

يلاحظ أن بلديات فرنسا متباينة في أحجامها حيث أنه يمكن للبلدية أن تكون مدينة من 2,000,000 نسمة مثل باريس وبلديات لا تملك إلا حوالي 200 نسمة في القطر الداخلي الفرنسي،وهناك 80% من البلديات الفرنسية عدد سكانها أقل من 1000 نسمة ؛ وتتحدد وظائف المجالس البلدية فيما يلي :

- إقرار الموازنة المحلية للكيمون
- الإهتمام بالأنشطة الثقافية
- تقديم خدمات التعليم الأساسي والحضانة
- تقديم الخدمات الإجتماعية
- صيانة الطرق والتخطيط للبلدية

إن عملي إنشاء الكيمونات وتعديل حدودها وإلغائها وتغيير أسمائها يتم بمرسوم يصدر عن وزير الداخلية وأحيانا بشترك معه وزير المالية وبعد إستشارة مجلس المحافظة وبعد العرض على مجلس الدولة ؛ وعلى الرغم من الإختلالات الهائلة في عدد السكان بين البلديات فإنه لكل بلدية من بلديات الجمهورية الفرنسية عمدة ،ومجلس بلدي يدير شؤون البلدية مع العمدة من المقر العام للبلدية ، ويمتلك العمدة والمجلس البلدي

[1] مساعد حمد الصالحي ،إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا (مصدر الكتروني)،الخميس 07 يونيو 2012 ، 03:25 ، com. m7s_1@live ، تاريخ الإطلاع :الأحد 07/04/ 2019 https://www.elsyasi.com/articles/1414

نفس السلطات والقوة بغض النظر عن حجم البلدية (ويختلط الأمر بالنسبة للشرطة في باريس)، حيث تدار من قبل الحكومة المركزية لا بواسطة عمدة البلدية ، وذلك هو الإستثناء الوحيد ،ويحتل منصب رئيس المجلس المحلي في النظام الفرنسي أهمية كبيرة فهو يعتبر شخصية محلية وسياسية لا معة وله صفتان :

1-الصفة المحلية : وتتمثل في كونه ممثل السلطة المحلية ويتولى رئاسة الجهاز الإداري التابع للمجلس البلدي ووضع قرارات المجلس البلدي قيد التنفيذ، ويعتبر مسؤولا أمام المجلس البلدي عن إدارة البلدية وكما يمثل وجهة نظر مواطنيه ويمثل البلدية أمام الحكومة والقضاء ويُعد الموازنة ويحدد ماتشمله.

2-الصفة المركزية:يعتبر من موظفي الحكومة المركزية ويقوم بتنفيذ أعمال معينة لصالح الحكومة المركزية وتحت إشرافها ويقوم بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح في البلدية والمشاركة في عمليات التعداد العام ومراجعة القوائم الإنتخابية ورئاسة بعض اللجان الإدارية بالإضافة لإشهار عقود الزواج وما يتعلق بشهادات الميلاد أو الوفاة وتتم هذه الأعمال دون سيطرة المجلس البلدي[1].

الفرع الثاني: صلاحيات ومهام المقاطعة

تقسم الوحدات المحلية في فرنسا إلى ثلاث مستويات متدرجة ،تكون هذه الوحدات المحلية متماثلة،أو ما يعرف بـ" أسلوب وحدة النمط " بمقتضى أحكام الدستور الفرنسي لعام 1958م، وبعد مراجعة مارس 2003 وبمقتضى أحكام القانون 82-213 المتضمن حقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم وتتمثل في :

- ✓ البلديات **les communes:** وتمثل الجماعات الإقليمية القاعدية تتواجد بها حوالي **36500** بلدية .
- ✓ المحافظات (المديريات) **les dèpartements:** وهي وحدات أكبر حجما من البلديات ، وتمثل المستوى الثاني للجماعات الإقليمية ،عددها حوالي 100 محافظة .
- ✓ الأقاليم **les règions:** تمثل المستوى الثالث، وهي الأكبر حجما ،عددها الإجمالي حوالي 26 إقليم منها 4 أقاليم وراء البحار ،هذه الأقاليم أصبحت جماعة محلية إقليمية بموجب المادة (59) من القانون 82-213[2].

وعلى هذا الأساس تمثلت مهام المقاطعة في:

أ/ الصلاحيات العائدة للكيان المدني :هذه الصلاحيات تعود أساسا للقضايا المدنية فالمقاطعة التي تنظم خرائط التنظيم المدني وهي التي تتأكد من إحترامها عبر إعطاء تراخيص البناء والهدم بأن يكون للمدينة وجها

[1] مساعد حمد الصالحي، نفس المرجع السابق .

[2] كاهنة شاطري ،"تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر) "،مقال نشر في مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية ، العدد13 ،جامعة مولود معمري –تيزي وزو –(الجزائر)،31-01-2018 ، ص27.

حضاريا، كما تهتم المقاطعة من متابعة صيانة مجاري المياه و جمع النفايات المنزلية يضاف إلى ذلك مهمة تنظيم وإدارة النقل المشترك ووضع خرائط السير ؛ وأخيرا تستطيع المقاطعة أن تعطي مساعدات مباشرة أو غير مباشرة لمؤسسات عبر تأجير أراضي مخصصة أو مباني صناعية مجهزة في المناطق المسماة مناطق صناعية [1].

ب/ الصلاحيات العائدة للخدمات العامة اليومية : قوانين اللامركزية أعطت للمقاطعة مسؤولية بناء وصيانة وتجهيز مدارس في الميدان الإجتماعي مهمة المقاطعة بناء وتوزيع المساكن الشعبية ؛وفي الميدان السياحي والثقافي والرياضي نصوص القوانين لم تكن محددة لذلك كان نطاق عمل المقاطعة واسع لذلك فإن أكثرية المقاطعات تدير مكتبات بلدية وقاعات بلدية ومنشآت رياضية .

في معظم الأحيان يكون العمل في هذا الميدان عبر إعطاء مساعدات مالية للجمعيات المعترف بها رسميا وهذا المبدأ هو أحد الركائز الأساسية للحريات العامة التي تكفلها الدولة فهي تعطي الحق لكل مواطن بإنشاء جمعية ذات هدف لا ينبغي الربح؛ وتكون ممولة من رسوم إشتراك الأعضاء والمساعدات التي تعطيها التجمعات المحلية ....يمكن لهذه المقاطعات أن تنشأ تجمع للمقاطعات تنقل إليه صلاحيتها والنفقات الضرورية لإنشائه.

الصلاحيات السابق ذكرها تمارس من قبل التجمعات المحلية عبر أجهزة منتخبة عملها مبني على مبدأ أساسي في دولة القانون ألا وهو فصل سلطة القرار عن سلطة التنفيذ [2].

المطلب الثاني : الإدارة المحلية في الدول الأنجلوساكسونية(انجلترا نموذجا)

لقد مر نظام الإدارة المحلية في بريطانيا في العقود الماضية بعدة محاولات من أجل تطويرها ،وكانت محاولات التغيير شديدة في بريطانيا ، إذ كانت الإدارة المحلية فيها وحتى سنة 1934م تتكون من مناطق إدارية محلية ،كالمقاطعات والمراكز (الحضرية والريفية)، والأحياء (كبيرة وصغيرة)،وإتجهت بريطانيا فيما بعد نحو إنشاء نظام للمناطق كمشروع مستقبلي للنظام المحلي، كما فعلت بعض الدول الأوروبية [3].

---

[1] محمد نور أكرم صوفي ، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها –نماذج عالمية ومحلية –، الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي"صلالة – سلطنة عُمان ، (18-20 أغسطس 2003)،لجنة الحدائق والبيئة ،بلدية طرابلس ،لبنان ،ص24.

[2] مرجع سابق ،ص25.

[3] كاهي مبروك ،"**الإدارة العامة مقارنة بين النظامين " الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى** "،بحث مقدم ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،تخصص:تنظيمات سياسية وإدارية ،فرع إدارة الموارد البشرية ،مقياس: الإدارة العامة المقارنة،، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام ،السنة الجامعية 2008/2007 ، ص 27.

الفرع الأول : تشكيل المجالس المحلية

بريطانيا هي مهد الإدارة المحلية المعاصرة ،ويحكمها قوانين لتمثيل الشعب في هذه الإدارة أولها سنة 1966 يدعى قانون تمثيل الشعب، والثاني قانون 1972 وهو قانون الحكم المحلي ؛وتوالت التشريعات إلى آخر تعديل في سنة 1982 رقم 213 الذي منح للأقاليم الشخصية الإعتبارية إلى جانب المحافظات والبلديات .

وقد قدم المشروع حزب العمال البريطاني والذي يتضمن إنشاء مناطق محلية كبرى تقام على مساحة واسعة من الأراضي ويسند إليها إختصاصات إدارية من الأراضي ،وتتفق مع الموارد المالية التي توفرها هذه المناطق،وتتكون المناطق من عدد من الوحدات المحلية الأخرى مثل المحافظات تتولى ومباشرة الإختصاصات التي تسند إليها من قبل مجلس المنطقة بالتفويض، ورفض المشروع،إلى حين تشكل لجنة حكومية تتولى إعداد خريطة جديدة تخص وحدات النظام المحلي ،وقد تبنته معظم الدول الأنجلوساكسونية (إنجلترا ،ويلز ،أرلندا الشمالية ،أسكتلندا)،وقد تكون النظام المحلي من مستويين رئيسيين هما :

1) المقاطعة الحضرية والمقاطعة غير الحضرية : ويوجد بها مجالس منتخبة وينتخب رئيسها منها .
2) الأبراشبات (البلديات الصغيرة):لها مجلس منتخب وينتخب رئيسها منها ،أما لندن فقد كان لها نظام محلي خاص بها يتكون من بلديات لندن الفرعية ،ومجلس مدينة لندن الكبرى ويوجد بها تنظيمات محلية فرعية ، كالأحياء .كما يوجد مستوى آخر هو منطقة المربعات التاريخية ،صدر قانون الحكم المحلي سنة1985م فعدل النظام المحلي البريطاني وأصبح يتكون من: مقاطعات حضرية ، ومقاطعات ريفية ولندن الكبرى [1].

وتنقسم بريطانيا إلى [9] مناطق أساسي :(إنجلترا الشمال شرقية –إنجلترا الشمال غربية –يورك– ميدلاندز الشرقية –ميدلاندز الغربية –شرق إنجلترا –لندن الكبرى –إنجلترا الجنوب شرقية –إنجلترا الجنوب غربية)؛ وتتشكل كل منطقة من إقليم أقاليم حضرية ، أو دوائر وحدودية ،الإستثناء الوحيد لهذه القاعدة منطقة لندن الكبرى التي تتشكل من بلديات

أما بالنسب للخدمة المدنية تتولى وزارة الخزانة مسؤولية الإشراف على جهاز الخدمة المدنية ، من تعيين وتدريب ... إلى غيرها من شؤون الخدمة المدنية و فيما بعد إنتقلت إدارة شؤون الموظفين تحت إشراف رئيس الوزراء ؛ تتركز سلطة التنسيق بين الجهاز الإداري للدولة في النظام البريطاني في مجلس الوزراء بمعاونة عدد من المكاتب واللجان المتخصصة.

[1] كاهي مبروك ، مرجع سابق ، ص ص 25-26.

النظام البريطاني يهدف إلى إعطاء طبيعة الدور الذي يقوم به الموظف في وضع السياسة العامة بحيث يسمح لهم بإتخاذ المبادرات والإختيار بين البدائل السياسية بعد موافقة الوزير فدور الموظف العام تظهر في:

- الدور التقليدي وهو تنفيذ السياسات العامة للدولة
- النصح للوزير وهو بمثابة المساند له في ذات الوقت
- العلاقة الطفيلية بين الموظفين والوزير إذ يقدم هذا الأخير – الوزير –أو يوفر حماية سياسية للموظف العام من القادة السياسيين مقابل دعم هؤلاء الموظفين لسمعة الوزير ومساندته في سياسته العامة[1].

الفرع الثاني :إختصاصات المجالس المحلية ببريطانيا

ما يميز نظام الإدارة المحلية في بريطانيا أن هيئاتها بدرجات ومستويات مختلفة لذا كانت إختصاصات بأحجام متنوعة ومختلفة من وِحدة إلى أخرى ،وأهم إختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا:

- ✓ خدمات البوليس والدفاع المدني: تتكفل لجنة من المجلس بإدارة الشؤون الأمنية وشؤون الحرائق ومنع الحوادث بصفة مستقلة بإستثناء العاصمة لندن التي يقوم فيها بهذه المهام وزير الداخلية .
- ✓ خدمات الصحة :يشرف على الخدمات الصحية عامة إضافة إلى الإشراف على مصادر المياه الخاصة للشرب ومشروعات الصرف الصحي .
- ✓ خدمات التعليم :المدارس العامة تحت إشراف هذه المجالس المحلية .
- ✓ الخدمات الإجتماعية :المتمثلة في الرعاية لكبار السن و الأطفال وذوي الإحتياجات الخاصة كالمرضى عقليا والمصابين بعاهات.
- ✓ التخطيط والإسكان:الهيئات المحلية تتولى مراقبة شروط البناء الخاصة بالبناء سواء كان جديدا أو ترميم للمباني القديمة، ووضع مخططات للحفاظ على المساحات الخضراء والأماكن الأثرية ،كما تتولى تقديم إعانات السكن[2].
- ✓ الأنشطة الإقتصادية :تتمثل في جني بعض الرسوم و أثمان المواصلات والأسواق التجارية [3].

---

[1] كاهي مبروك ، مرجع سابق ، ص28 و ص31.

[2] قوي بوحنية ،دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا ،مقياس:الإدارة العامة المقارنة، تخصص:تنظيم سياسي وإداري ،12 فبراير 2012 ،الموسم الجامعي 2012/2011.

أما فيما يخص الرقابة على المجالس المحلية فهو محصور في بعض الجوانب فقط ،إضافة إلى خبرة الإدارة المحلية ببريطانيا ،كل هذا أعطى المجالس نوعا من الحرية و الإستقلالية في أعمالها، وتمارس الرقابة في مجالات محددة فقط كما يلي :

1. البرلمان: تكون من ناحية إنشاء هذه الهيئات وتوسيع إختصاصات أو إنقاصها، إلا أن الواقع يثبت دائما تدخل البرلمان إلى جانب الهيئات المحلية .
2. القضاء: من المعلوم أن النظام القضائي الإنجليزي هو قضاء موحد وبالتالي يختص القاضي العادي في نزاعات الهيئات المحلية ،وتطال رقابته إلى حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية حتى قبل إصدارها لقراراتها.
3. رقابة الحكومة: يمكن لها أن تمارس رقابتها على ما يلي :

-اللوائح الداخلية يصادق عليها الوزير المختص

-تعيين وترقية وتأديب بعض الموظفين تختص به الحكومة المركزية .

-لها أن تراقب المشاريع المستفيدة من الإعانات المقدمة للمجالس المحلية ،كما تراقب الرسوم المحلية وتوافق على الإقتراض لتمويل المشاريع المحلية ؛ كما تراقب كل وزارة المرافق التابعة لها من حيث حسن الأداء وسير عملها، وتقدم تقريرا إلى البرلمان بذلك .

خلاصة الفصل الأول :

إتسمت الإجراءات الإدارية الأخيرة وخاصة في ما تعلق بجانب التسيير بالتعقيدات والروتين الجاف في الكثير من بلدان العالم ،فالتمسك الحرفي بالقوانين والتعليمات وتضخم الإجراءات وإطالتها كان لها الأثر الكبير على عدم فعالية هذه الأجهزة والمؤسسات الحكومية والدوائر، ويتجلى ذلك بشكل واضح في صور التسيير الإداري في دول العالم العربي خاصة بلادنا (الجزائر) ،فاستلزم الأمر ضرورة دراسة هذه المشاكل دراسة علمية دقيقة بهدف تبسيطها في ظل التحولات الراهنة، فالمواطن الجزائري يتكبد عناء التنقل والتكاليف في سبيل إنجاز أبسط الأمور المتعلقة بقضاء مصالحه، بينما فيه فرصة وجود إمكانية تجاوز هذه الصعوبات لو أدت المقاطعات الإدارية والدوائر عملها حسب ما تنص عليه المراسيم والجرائد الرسمية .

الفصل الثـانـي :
الإطار القانوني وواقع تسيير الولاية المنتدبة

يعتبر إستحداث المقاطعات الإدارية في الجزائر من أهم المواضيع التي شغلت وسائل الإعلام منذ فترة ،فبعدما كانت المقاطعات الإدارية مجرد مشروع سنة 2010، أصبح حيز التطبيق سنة 2015، حيث صدر مرسومين في هذا الشأن: الأول المرسوم الرئاسي رقم:140/15المتضمن إستحداث مقاطعات وأما الثاني :المرسوم التنفيذي رقم :141/15 المتضمن الهياكل التنظيمية والمصالح وسيرها، حيث تضمنا إستحداث 10 مقاطعات إدارية على المستوى ثمان ولايات بالجنوب الجزائري يديرها ولاة منتدبون، ويعتبران إضافة نوعية أراد بها المشرع من خلالها تحقيق جملة من الأهداف من بينها تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف العبء على الولاية.

المبحث الأول :الطبيعة القانونية لجهازي الدائرة والمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري

يتميز التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بنوع من الخصوصية مقارنة بالتشريعات المقارنة حيث يقسم إلى أجهزة إدارية تعلوها الولاية التي تشرف على عدة أجهزة من بينها الدائرة والمقاطعة الإدارية المستحدثة كمصالح غير ممركزة للدولة والبلدية كجماعة قاعدية ،ولأن العلاقة القانونية تظهر بشكل جلي بين جهازين من نفس الطبيعة فإننا خصصناهما بالدراسة في مبحث كامل ،نتطرق في الأول للطبيعة القانونية لجهاز الدائرة ونتعرض في الثاني للطبيعة القانونية لجهاز المقاطعة الإدارية (الولاية المنتدبة).

المطلب الأول : الطبيعة القانونية لجهاز الدائرة

رغم أن الدائرة ليس لها نظام قانوني كما هو الحال بالنسبة للبلدية إلا أنها تتمتع بوجود مادي واسع باعتبارها إمتدادا إقليميا للإدارة المركزية على المستوى المحلي كجهة عدم التركيز،فالمشرع إعتبرها من أجهزة الإدارة العامة للولاية ،وبذلك سوف نتطرق إلى تعريف الدائرة (فرع أول) وإلى الطبيعة القانونية لرئيس الدائرة (فرع ثاني).

الفرع الأول : تعريف جهاز الدائرة

الدائرة عبارة عن جهاز عدم تركيز تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجودا مستقلا ومنفردا ،ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد ،وتعد كذلك هيئة إدارية قريبة جغرافيا من المواطن ، إذ تحقق أهدافا سياسية تتمثل في تقريب الإدارة من المواطن ،هذا إلى جانب قيامها بأدوار حساسة أخرى[1].

وتعتبر الدائرة تقسيما إداريا داخل الولاية ،حيث يقسم إقليم الولاية إلى عدة دوائر تضم كل واحدة منها عدة بلديات وبالتالي هي ليست جماعة إقليمية وذلك حسب مانص عليه الدستور الجزائري في المادة 16 منه

[1] إسماعيل فريجات،**مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري** ،دفاتر السياسة والقانون ،العدد18،جانفي 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ، مطبعة جامعة قاصدي مرباح ،ص236.

التي حصرت الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية فقط وهو نفس ما ذهبت إليه مختلف الدساتير السابقة منذ الإستقلال[1].

هذا الإتجاه للمؤسس الدستوري تجسد بموجب القوانين حيث أن أول نص قانوني أشار إلى الدائرة كتقسيم إداري هو الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية [2]،في المادة 166 منه، والذي جاء فيه أن الدائرة هي تقسيم إداري تعين حدوده الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناءا على تقرير من وزير الداخلية ؛ إلا أن القوانين التي عدلته أو التي ألغته وأهمها القانون 90-09[3] ؛والقانون 12-07[4] . لم تتطرق إليها أبدا،فنظم جهاز الدائرة بعد إلغاء هذا الأمر بموجب مراسيم تنظيمية حيث تم الإشارة إلى الدائرة تبعا للإشارة إلى رئيس الدائرة كالمرسوم التنفيذي 09-230 المحدد لقائمة الوظائف السامية [5]في الإدارة المحلية ،والمرسوم التنفيذي 91-215 المحدد لقوائم البلديات المنشطة من طرف رئيس الدائرة ،وكذلك في المرسوم التنفيذي94-215 [6]الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وقبل ذلك بالمرسوم التنفيذي 82-31 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة [7].

تتمتع الدائرة بكامل صلاحيات الوصاية والرقابة على البلديات التابعة لها [8]،بتفويض من الوالي ،وليست علبة بريد ،فهي تلعب دورا هاما في عدم التركيز الإداري فبالرغم من السلطات الممنوحة للبلدية في إطار اللامركزية ،نجد أن الدولة تقوم بمراقبة أموالها،ممتلكاتها وموظفيها بواسطة الوصاية الإداري التي تقوم بها الولاية والدائرة بتفويض من هذه الأخيرة .

تضم الدائرة عدة بلديات ،ينشطها رئيس الدائرة ،ورغم تبني الجزائر نسبيا لمفهوم الجماعات المحلية في القانون الفرنسي بعد الإستقلال إلا أنه يختلف معناها في القانون الفرنسي عنه في القانون الجزائري ،فتعني الدائرة في القانون الإداري الفرنسي **Arrondissement** هي الكيان الإقليمي الذي تقسم المحافظة **Département** إليه تقليديا. وقد تعرضت الدائرة إلى إنتقادات عديدة في فرنسا بسبب مساحتها المحدودة جدا

---

[1] سميرة بن خليفة،**الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية** ،مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 09،العدد03 ،جامعة طاهري محمد –بشار-الجزائر ،ديسمبر 2018، ص878.

[2] الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية الصادر في 1969/05/22، ج.ر.ج.ج رقم 44 الصادرة 1969/05/23.(الملغى).

[3] القانون 09/90 الصادر في 1990/04/07 المتعلق بالولاية ،ج.ر.ج.ج رقم 15 الصادر في 1990/04/11.(الملغى).

[4] القانون 07/12 الصادر في 2012/02/21 المتعلق بقانون الولاية ،ج.ر.ج.ج، رقم 12 الصادرة في 2012/02/29.

[5] المرسوم التنفيذي 230/90 الصادر في 1990/07/25 المتعلق بتحديد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ج.ر.ج.ج رقم 31 الصادرة في 1990/07/28.

[6] المرسوم التنفيذي 215 / 94 الصادر في 1994/07/23 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج رقم 48 الصادرة في 1994/07/27.

[7] المرسوم 31 / 82 الصادر في 1982 / 01 / 23 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة ج.ر.ج.ج رقم 04 الصادرة في 1982/01/26.

[8] بن عثمان شويح ،" **دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية**"، مذكرة ماجستير في القانون العام،، جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم: الحقوق ،الموسم الجامعي 2011/2010، ص02.

وعدم تمتعها بالشخصية الإعتبارية وكذلك بسبب كل تمثيل ديموقراطي فيها ،نظرا لهذه الإنتقادات دعا البعض لإلغائها كتقسيم إداري إلا أن هذا الأمر لم يتحقق وإكتفى فقط باختصار عددها،ويتمتع نائب المحافظة –**Sous Préfet**الذي يشرف عليها بقليل من السلطات الخاصة لأن مهمته الأساسية تكمن في إعلام المحافظ بالوضع القائم في دائرته وتكوين حلقة وصل بين البلديات والمحافظات [1].

أما الدائرة في القانون الجزائري فهي عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية تنشأ بموجب مرسوم وزاري، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، فلم يرد ذكرها في المادة 49 من القانون المدني[2] وإكتفى المشرع فيها في إطار المجموعة المحلية بذكر الولاية والبلدية .

الفرع الثاني : المركز القانوني لرئيس الدائرة

يرتّب منصب رئيس الدائرة من المناصب السامية في الدولة وبالتالي هو وظيفة سامية من وظائف الإدارة المحلية ،فقبل سنة 1986 كان رئيس الدائرة يعين بموجب قرار وزاري، ثم أصبح بعد ذلك يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناءا على إقتراح من وزير الداخلية وذلك حسب ما جاء في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 230/90[3] المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف العليا في الإدارة الإقليمية، من بينهم رئيس الدائرة ،أما بعد سنة1999 فأصبح يعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وذلك بموجب المرسوم التنفيذي 239/99[4] المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وهذا تطبيقا لنصوص الدستور 1996، حيث بالرجوع إلى آخر تعديل له المشار إليه سابقا نجد المادة 92 منه تنص على :" يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية وذكر من بينها الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ".

وبهذا أصبح رئيس الدائرة هو المتصدر لهرم الجهاز الإداري بالدائرة وهو المسير وهو الذي يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية ،وهو الذي ينشط وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به، ويتصرف كذلك في أية جهة يفوضها إليه الوالي [5]. وهذا الإختصاص ظهر لرئيس الدائرة منذ المرسوم 31/82 الملغى المشار إليه أعلاه

---

[1] سميرة بن خليفة، مرجع سابق، ص879.

[2] الأمر رقم 58/75 الصادر في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 الصادر في 2007/05/13 ج.ر.ج.ج رقم 32 الصادرة في 2007/05/13.

[3] المرسوم التنفيذي 230/90 المتضمن القانون الأساس ي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ج.ر.ج.ج رقم 31 الصادرة في1990/07/28.(ملغى).

[4] المرسوم الرئاسي 240/99الصادر في 1990/10/17 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ج.ر.ج.ج رقم 76 الصادرة1999/10/31.

[5] المادة/ 09 ف 2 وف 3 من المرسوم التنفيذي 215/94.

حيث نصت المادة 02 منه على أنه يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة ،تحت سلطة الوالي السلّميّة باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية لها .

وفي هذا الشأن أوكل المشرع الجزائري لرئيس الدائرة الكثير من الصلاحيات فجاء في المادة 10 من المرسوم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها إختصاصات رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، فهو ينسق وينشط عمليات تحضير المخططات التنموية للبلديات وتنفيذها؛ كما يمكن له إقتراح التغيير في ترتيبها، لأنه يقوم تحت سلطة ورقابة الوالي وبتفويض منه بالإشراف على كل التوجيهات وينشطها ويشرف على تنفيذها[1].

إضافة إلى ذلك يقوم رئيس الدائرة بالمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية وفق الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة من بلديات تابعة لنفس الدائرة [2]،ويقوم بمراقبة المداولات بدقة ،كما يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية المتعلقة بتعريفات حقوق مصلحة الطرقات وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات يعين أمين عام بالدائرة ، يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، كما ينشأ على مستوى الدائرة مجلس شعبي يضم مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها، ويعلم رئيس الدائرة الوالي عن حال البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل ما يختص بمهمته[3].

وعليه يعتبر رئيس الدائرة هو عين الوالي على المنطقة التي يرأسها ويسيرها ،وعليه خلال ممارسة مهامه إرتداء بذلة خاصة لاسيما في المناسبات الرسمية أو حين معاينته لورشات الأشغال وهو ما جاء في المرسوم التنفيذي 248/15[4].

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية

يعتبر إستحداث المقاطعات الإدارية في الجزائر من أهم المواضيع التي شغلت الرأي العام ،فبعد ما كانت المقاطعات الإدارية مجرد مشروع سنة 2010، أصبح حيز التطبيق سنة 2015،حيث صدر مرسومين في هذا الصدد ؛الأول: المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المتضمن إستحداث مقاطعات وأما الثاني: المرسوم

[1] المادة/ 10 ف 2 من المرسوم التنفيذي 215/94

[2] المادة /10 ف3 من المرسوم التنفيذي 215/94 .

[3] المادة 13 من المرسوم التنفيذي 94/ 215 .

[4] المرسوم التنفيذي 248/15 الصادر في 2015/09/23الذي يحدد بذلة خاصة يرتديها الولاة ورؤساء الدوائر ج.ر.ج.ج رقم 51 الصادرة في2015/09/27.

التنفيذي رقم:141/15 المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، حيث تضمنا أراد المشرع من خلالها تحقيق جملة من الأهداف من بينها تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف العبء على الولاية.

الفرع الأول : مفهوم المقاطعة الإدارية والتكييف القانوني لها

المقاطعات الإدارية هي هيئة إدارية محلية مستحدثة تقوم بمهام التنسيق و الرقابة على أنشطة البلديات التابعة لها ومصالح الدولة الموجودة بها، لم يسبق للمنظومة القانونية الجزائرية أن زادت عن التقسيم الثلاثي التقليدي للإدارة المحلية (الولاية، الدائرة و البلدية)بهيئة أخرى ،بالرغم من ظهور مصطلح الدائرة الحضرية الذي جاء به الباب الثاني من الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، وكذلك مصطلح الدوائر الإدارية الذي إستحدثه المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02إق.أم د2000 والمتعلق بدستورية الأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى [1]. وبالرجوع إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-140يتبين عدم إعتراف السلطة التنظيمية بالشخصية المعنوية للمقاطعات الإدارية، والتي تعتبر حجر الزاوية للحديث عن الديمقراطية الإدارية ،وهي عنصر أساسي لقيام نظام الإدارة المحلية ، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصا إدارية مستقلة بدون إعتراف المشرع بالشخصية المعنوية .

لإستنتاج الطبيعة القانونية لأي هيئة إدارية يجب العودة إلى النص المنشئ لها ،في حين لا يتضمن المرسوم الرئاسي المنشأ للمقاطعات الإدارية أي نص صريح يبين التكييف القانوني لهذه الهيئة الإدارية ،بحيث إكتفى بتبيان تنظيمها وتشكيلاتها وكذا مهامها، دون التطرق إلى تكييفها القانوني وكذا تنظيم علاقتها بالهيئات الإدارية الأخرى وبالمواطن .

إن دراسة نصوص المرسوم الرئاسي المنظم للمقاطعات الإدارية تظهر بعض معالمه القانونية ،بحيث تبين علاقة الرئيس بالمرؤوس في 7 مواد من أصل 16مادة [2]،يلزم فيه القانون الوالي المنتدب بالعودة إلى الوالي قبل إتخاذ أي إجراء في الوقت المناسب، ما يفسر الصلاحيات القانونية للوالي المنتدب وهيمنة الولاية على مهامه .

بالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نلاحظ أن السلطة التنظيمية قام بتأسيسه بناء على نص المادة 77 المطة 8 من دستور 1996، والتي تنص على صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على

[1] قرار رقم 02/ق.أ/ م د/2000 ،مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد07 ،الصادر في 28 فبراير 2000، ص02.

[2] أنظر نصوص المواد التالية 3،5،6،7،11،12،13 من المرسوم الرئاسي 15-140، مؤرخ في 27 مايو سنة2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد العامة المرتبطة بها ،جريدة رسمية عدد 29، الصادر في 31 مايو، سنة2015، ص02.

المراسيم الرئاسية، وكذا المادة 125 الفقرة 1 والتي تنص إختصاص رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنظيمية.

تتمتع مثل هذه الهيئات الإدارية بحساسية جد عالية هذا ما يفسر تنظيمها القانوني في جُل الدساتير المتعاقبة ،لأنّ لا حديث عن وطنية مستدامة دون المرور بتنمية محلية فعالة فكل منهما يكمل الآخر، لذلك عالج المؤسس الدستوري الجزائري التنظيم الإقليمي للبلاد بطريقة متميزة في عدة نصوص دستورية صريحة[1].

الفرع الثاني :النظام القانوني للوالي المنتدب

لم تظهر تسمية الوالي المنتدب لأول مرة في الدائرة الإدارية في محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997،بل يعود ذلك لسنة 1992،حيث أطلق على المكلف بمهمة الأمن والنظام العام في المدن الكبرى للجزائر تسمية " الوالي المنتدب للنظام العام والأمن "[2].

وقد أقرت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15/ 140 إلى أن وظيفة الوالي المنتدب تصنف ضمن الوظائف العليا في الدولة ،يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي[3]، وهو بذلك يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 286/90 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائفه عليا في الدولة وواجباتهم [4].

يتم تعيين الوالي المنتدب من طرف رئيس الجمهورية،وذلك بموجب مرسوم رئاسي وفي الغالب الأحوال يعين من بين الأمناء العامون ورؤساء الدوائر كما أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعينه خارج هذه الوظائف وهذا ما جاء في المرسوم الرئاسي 240/99، ويتم إنهاء مهامه بنفس طريقة التعيين ،وتكون غالبا دون تسبيب أو تبرير ،كما تنتهي بالإستقالة أو الوفاة وغيرها من الحالات التي تطبق عليها قواعد تحكيم الوظيفة العامة؛ يمارس الوالي المنتدب إختصاصات عديدة وهامة ،تحت سلطة والي الولاية حيث يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للدولة فيقوم بتنفيذ القرارات والتعليمات التي يتلقاها وذلك تحت سلطة والي الولاية [5].

1-**صلاحيات الوالي المنتدب**:بالنسبة لصلاحيات الوالي المنتدب فقد حددها المرسوم الرئاسي رقم :140/15 ويمكن إجمالها فيمايلي:

---

[1] فاروق شرشاري، **النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140***،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،المجلد 15/ العدد 01-2007، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بجاية ،الجزائر ،ص484.

[2] بن أمزال أحسن، **"النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري** "،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر،كلية الحقوق،فرع :إدارة ومالية، السنة الجامعية 2005/2004 ،ص 65.

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

[4] عبد المجيد لخذاري و وردة خليفي ،**النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر –دراسة تحليلية–** ،مجلة الحقوق والعلوم السياسية ،العدد08ج01، جامعة عباس لغرور –خنشلة –،جوان2017 ،ص119.

[5] سميرة بن خليفة ، مرجع سابق ، ص882.

أ_ يتولى الوالي المنتدب عملية التنشيط والتنسيق ويراقب أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها ،وهذا كله تحت سلطة والي الولاية طبقا للمادة 03 من المرسوم الرئاسي 140/15.

ب_طبقا للمادة 04 من نفس المرسوم يبادر الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويتابعها ويقودها، ويجب على مصالح الدولة أن تزود المرافق العامة بكافة الوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية،من أجل إشباع حاجات المواطنين.

ج_يتولى الوالي المنتدب طبقا للمادة 05 من نفس المرسوم السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية وذلك تحت سلطة والي الولاية [1].

د_يتولى الوالي المنتدب طبقا للمادة 06 من نفس المرسوم السهر على حماية النظام العام والأمن العموميين وذلك بمساهمة أمن المقاطعة الإدارية وتحت سلطة والي الولاية ،ويقترح على والي الولاية أي إجراء يراه مناسب من أجل حفظ النظام العام وحماية الأشخاص وممتلكاتهم [2].

وعليه فالوالي المنتدب يتمتع بسلطة الضبط الإداري ويتضح ذلك في المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية [3].

هـ_يمارس الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي مجموعة من الصلاحيات محددة بموجب نص المادة 07 من نفس المرسوم والمتمثلة في:

- ✓ تحضير برامج التجهيز والإستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها.
- ✓ السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية ، وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ✓ العمل على إحترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير .
- ✓ التأكيد على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- ✓ تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الإجتماعي وبالصحة العمومية .
- ✓ ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية .
- ✓ السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية .

---

[1] أنظر على التوالي المواد 4.5.3من المرسوم الرئاسي رقم :140/15.

[2] بوضياف عمار ، **شرح قانون الولاية** ، ط1، الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع ،2012 ، ص240.

[3] بعلي محمد الصغير ،**الولاية في القانون الإداري الجزائري** ، ط2، الجزائر: دار العلوم ،2014 ،ص93.

- ✓ المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والإجتماعي .
- ✓ المبادرة بكل عمل دافع للتنمية الإقتصادية.
- ✓ ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الإستثمار .

و_إضافة إلى تلقي الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات ذات الصلة بمهامه[1].

ي_كما يتلقى الوالي المنتدب من والي الولاية تفويضا بالإمضاء في حدود إختصاصاته بمنحه صفة الآمر بالصرف[2].

ومن ما سبق نقول أن الوالي المنتدب يتمتع بصلاحيات واسعة في مختلف المجالات إلا أنه يخضع عند ممارستها لوالي الولاية وهذا ما يبين عدم إمتلاك الوالي المنتدب لصلاحيات حقيقية.

2)-مصالح المقاطعة الإدارية : وهي الأجهزة المحددة بموجب نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي 140/15 والمتمثلة في :

أ_الأمانة العامة : يدير الأمانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي ،لأن وظيفته تعد من الوظائف العليا في الدولة المصنفة بموجب نص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15[3]؛ ويقوم الأمين العام للمقاطعة الإدارية بتنسيق وتنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية وذلك تحت سلطة والي الولاية بموجب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم :141/15[4].

وبالنسبة لمهام الأمين العام فقد حددتها المادة 05 من الرسوم التنفيذي رقم:141/15 والتي نصت على مايلي:" تتمثل مهام الأمين العام في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب على الخصوص فيما يأتي :

- يحرص على العمل الإداري ويضمن إستمراره.
- ينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وينشطها ويتابعها.
- ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين.
- ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية.

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

[2] أنظر المادة 11 و12 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

[3] أنظر المادة 14 من نفس المرسوم الرئاسي رقم:140/15.

[4] المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم:141/15 المؤرخ في :28 مايو 2015 ،المتضمن: تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها ، الجريدة الرسمية، العدد29.

- ينظم إجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها ،ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيره.
- ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي بالتنظيم والشؤون العامة [1].

ب_الديوان: يعد الديوان طبقا لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم :141/15من الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب ،ويتمثل دوره في تقديم مختلف الإستشارات والوظائف الإدارية التي من الممكن أن تفيد الوالي المنتدب في مهامه المختلفة، بداعي تحقيق الآداء الأفضل في التسيير أو التنفيذ ويديره رئيس الديوان[2]. الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي باعتباره من الوظائف العليا في الدولة المصنف ضمن المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15[3].

وفيما يلي نوجز صلاحيات رئيس الديوان :

- العلاقات الخارجية والتشريفات
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية .
- ينشط أنشطة مصلحة البريد ويراقبها.
- يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وينشطها.
- كما يضم الديوان ستة(06) ملحقين بالديوان [4].

ج_مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية : يديرها مدير منتدب يعين بموجب مرسوم رئاسي باعتبار وظيفته من الوظائف العليا في الدولة؛ وتتفرع هذه المديرية إلى مديريتين منتدبتين عند الإقتضاء حسب نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي 140/15[5].

وطبقا لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 141/15، فإن المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارية المحلية تجمع في مديرية منتدبة واحدة، وتضم ست(06) مصالح تشمل كل مصلحة على

[1] المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي رقم :141/15.
[2] المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي رقم:141/15.
[3] أنظر المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم:140/15.
[4] عبد المجيد لخذاري و وردة خليفي ،مرجع سابق ،ص122.
[5] المادة 08 من نفس المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

أربعة مكاتب،وإذا إقتضت الضرورة نظرا لحجم أعمال وطبيعة مهام مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يمكن تنظيمها في مديريتين منتدبتين وهما:

- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة.
- مديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحليين[1].

وحسب نص المادة 10 من نفس المرسوم أعلاه فإن مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية تمارس تحت سلطة الوالي المنتدب المهام المخولة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يمكن أن يتلقى المدير المنتدب في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من طرف الوالي [2].

د_المديريات المنتدبة: أكدت المادة13 من المرسوم التنفيذي 141/15 على أن المدير المنتدب يقوم بنفس المهام التي يقوم بها المدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه فإن لكل وزارة مديرية منتدبة تقوم بنفس المهام التي تقوم بها المديرية الولائية حصرتها المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي،نذكر على سبيل المثال: – المديرية المنتدبة للطاقة– المديرية المنتدبة للتجارة – المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية [3].

هـ_مجلس المقاطعة الإدارية: يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية ،والإطار التنسيقي لأنشطتها،وأعمالها، لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية وهذا ما ورد في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 141/15[4].

يخضع سير المجلس لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، لاسيما تلك المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وهذا ما جاء في نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها[5].

أما فيما يخص دورات المقاطعة الإدارية فيجتمع المجلس في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن للمجلس أن يعقد إجتماعات غير عادية وذلك بناءا على إستدعاء من الوالي المنتدب وذلك عندما يقتضي الوضع ذلك وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 141/15[1].

---

[1] المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم:141/15.

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

[3] سميرة بن خليفة ، مرجع سابق ،ص ص884-885.

[4] المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.

[5] عبد المجيد لخذاري و وردة خليفي ،مرجع سابق ،ص124.

المبحث الثاني :العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية

بعد إستحداث جهاز جديد على المستوى المحلي في بعض الولايات في الجزائر فإنه لابد من تبيين العلاقة التي تربط هذا الجهاز بمختلف الأجهزة الإقليمية سواء التي تنشط في إطار النظام المركزي أو في إطار النظام اللامركزي وخاصة جهاز الدائرة؛ وتعتبر المقاطعة الإدارية جهاز إداري غير واضح المعالم باعتبار أن المشرع لم يعطيها الشخصية المعنوية ولم ينص عليها دستوريا،هذا من ناحية ومن جهة أخرى تطلق السلطة التنفيذية في الدولة على هذا الجهاز" الولاية المنتدبة" وهي تسمية شقين"الولاية "إسم يتعلق بجهاز له الشخصية المعنوية وهو الولاية ومصطلح "منتدبة" الذي نقصد به بتخصيص القانون لجهة إدارية لتقوم بمهام معينة.

المطلب الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بجهاز الدائرة

باستقراء أحكام المرسومين 140/15 و141/15 المذكورين أعلاه اللذان لم يشيرا صراحة لعلاقة الدائرة بالمقاطعة الإدارية على عكس إشارة لعلاقة هذه الأخيرة بالبلدية والولاية ،وعليه تؤدي هذه العلاقة بين الجهازين إلى ممارسة السلطة الرئاسية من الوالي المنتدب على رئيس الدائرة وهي التي تعتبر عنصر من عناصر النظام المركزي،وبالتالي فطبيعة عدم التركيز في الدائرة تكمن من خلال وجود سلم إداري،رقابة رئاسية والتفويض.

الفرع الأول: تشابه المهام بين رئيس الدائرة والوالي المنتدب

منح القانون الوالي المنتدب مهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي وذلك حسب المادة05 من المرسوم الرئاسي 140/15؛ وهي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة إستناداً للمرسوم التنفيذي 215/94 ؛ المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية ،لكن هذا الأخير عبر عنها بمساعدة رئيس الدائرة للوالي في ممارستها، بمعنى أن الوالي يقوم بها ويساعده في ذلك رئيس الدائرة حيث نصت المادة 09 من هذا المرسوم التنفيذي على :"يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية "[2].

إذن هذه المهام يقوم بها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي ويقوم بها رئيس الدائرة في إطار مساعدته للوالي لكن في الولايات التي لا تتضمن مقاطعات إدارية وهذا يجعلنا أمام (3)إحتمالات ،بالنسبة لرئيس

---

[1] سميرة بن خليفة ،نفس المرجع السابق ،ص885.

[2] مرجع سابق ،ص ص 886-887.

الدائرة عندما نكون بصدد ولايات تتضمن ولاية منتدبة ،فإما أن رئيس الدائرة لا يقوم إطلاقا بهذه المهام إلا في إطار التفويض من الوالي المنتدب أو أنه يقوم بها في إطار مساعدته للوالي وفي هذا الإحتمال شيء من الغموض من منطلق أن رئيس الدائرة يعلوه الوالي المنتدب فهل سيساعد موظف السلطة السلمية التي تعلو السلطة التي تعلوه وهو ما يجعلنا نستفسر عن موضع نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 215/94 بالنسبة لرؤساء دوائر الولايات المنتدبة، خاصة وأن المرسومين140/15 و141/15 لم يوضحا وضع رئيس الدائرة بالنسبة للوالي المنتدب وكذا الوالي بالنسبة للولايات التي تشمل مقاطعات إدارية.

أما الإحتمال الثالث فهو الأقرب إلى المنطق حيث أن رئيس الدائرة يقوم بمساعدة الوالي المنتدب وليس الوالي في مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة، فرئيس الدائرة يمثل الوالي المنتدب على مستوى دائرته وهو بمثابة جهاز تنفيذي بتفويض من الوالي المنتدب.

هذا الغموض القانوني ينطبق على باقي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة وكذا الوالي المنتدب حيث أن كلاهما ينشطان وينسقان ويراقبان تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وعليه نسجل نفس الملاحظة بخصوص تنفيذ هذه المهام بالنسبة لرئيس الدائرة في وجود والي منتدب في الولاية .

لابد من القول في الأخير أن إعطاء القانون نفس الإختصاصات لجهازين إداريين أحدهما يعلو الثاني فيه إشكال قانوني كبير،مما يجعلنا نتساءل عن الأولوية في ممارسة هذه المهام بين الجهازين في المقاطعات الإدارية التي تشتمل على دوائر كالمقاطعة الإدارية " المنيعة" ودائرة "المنيعة"[1].

الفرع الثاني : تميز مهام الوالي المنتدب عن رئيس الدائرة

في هذا السياق هناك بعض الوظائف التي حددها المشرع الجزائري يقوم بها الوالي المنتدب على وجه الخصوص ويمكن القول بأنها هي ما يميزه عن رئيس الدائرة ،لكن قد يقوم بها هذا الأخير بتفويض من الوالي ،فنصت المادة 07 من المرسوم الرئاسي 140/15 على أنه:"يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بتحضير برامج التجهيز والإستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية ،وتنشيط ومراقبة أنشطتها تطبيقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها السهر على إحترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها، تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الإجتماعي وبالصحة العمومية ،ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية ،المبادرة بكل إجراء

[1] سميرة بن خليفة ،مرجع سابق ،ص887.

تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والإجتماعي، المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الإقتصادية وترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفّز الإستثمار[1].

كما يعكف الوالي المنتدب وتحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية على حفظ النظام العام والأمن العمومي ،كما يمكنه أن يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروري لحفظ النظام العام و أمن الأشخاص والممتلكات وهو ما ورد في المادة 06 من المرسوم الرئاسي 140/15.

إذا كنا أنشأنا مقاطعة إدارية تشرف على مجموعة من الدوائر من الولاية دون باقي الدوائر فيها كما هو مبين في الملحق التابع للمرسوم الرئاسي 140/15، فمن يقوم بنفس المهام ونفس الإشراف الذي تقوم به المقاطعة الإدارية على باقي دوائر الولاية التي لم ننشأ لها هذا الجهاز المستحدث، كما هو الحال بالنسبة للمقاطعة الإدارية "بني عباس"،فبالنسبة لدوائر بني عباس،كرزاز، الوطاء، تبلبالة ،أولاد خضير، إيقلي ،فالمهام التي يقوم بها الوالي المنتدب والتي هي غير المنوطة برئيس الدائرة من يقوم بها بالنسبة لدائرة "بني ونيف" مثلا[2].

المطلب الثاني : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية

بالعودة إلى الدستور الجزائري في نص المادة 16 منه نجدها تنص على أن:" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ،البلدية هي الجماعة القاعدية "[3]؛ وبالتالي يستشف من نص هذه المادة أن المشرع حصر الجماعات الإقليمية للدولة في الولاية والبلدية ،وأن إنشاء أي هيئة أخرى يعتبر غير دستوري ،..إن إنشاء ولاية منتدبة كمقاطعة على المستوى المحلي تؤكد أهمية إبراز العلاقة القانونية بين هذا الجهاز والولاية كجماعة محلية،وبينه وبين البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الدولة.

الفرع الأول : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية

يعتبر جهاز الولاية جماعة إقليمية في الدولة ،وبإحداث المشرع الجزائري لمقاطعة إدارية في شكل ولاية منتدبة داخل الولاية ،لا بد أن يخلق علاقة قانونية بين الجهازين، ظهرت من خلال المرسوم الرئاسي 140/15[4].

---

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

[2] المرسوم الرئاسي 140/15 الصادر في27 مايو 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها،ج.ر.ج.ج رقم29 الصادرة 31 مايو 2015.

[3] المادة 16 من القانون رقم :01/16 المؤرخ في:06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور،الجريدة الرسمية رقم14 الصادرة في 07مارس 2016.

[4] المرسوم الرئاسي رقم :303/18الصادر في05 /2018/12 الذي يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم:140/15 الصادر في 27 مايو 2015المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.ج.ر.ج.ج،رقم :72،الصادرة في:2018/12/05.

فتتمثل العلاقة بينهما من حيث المقاطعة الإدارية جهاز تابع إداريا للولاية،فيعمل الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي،وهو ما نصت عليه صراحة المواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم،حيث نصت المادة الثالثة:"ينشط والي منتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية ...."،ونصت المادة05 على :"يسهر الوالي المنتدب ،تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة..."، وأيضا بينت المادة 06 الإختصاصات التي يمارسها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي فيسهر الوالي المنتدب على حفظ النظام العام والأمن العمومي .

كما نصت المادة 07 على :"يكلف الوالي المنتدب ،تحت سلطة والي الولاية ،تحضير برامج التجهيز والإستثمار العمومية وتنفيذها وتنميتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية ،السهر على إحترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير والسهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة و حمايتها"، وغيرها من الإختصاصات.

وبالتالي يعمل الوالي المنتدب عند ممارسته للإختصاصات المذكورة في المواد سابقة الذكر تحت سلطة الوالي إستنادا لمقتضيات السلطة الرئاسية بما تفرضه من الرقابة الإدارية [1].

كذلك إلى جانب ممارسة الصلاحيات تحت رقابة الوالي ،يمكن للوالي المنتدب الحصول على تفويض بالإمضاء من الوالي في حدود إختصاصه يمنحه صفة الآمر بالصرف وذلك حسب المادة 12 من المرسوم الرئاسي 140/15، والأمر الغريب في هذا الإطار هو حصول المدراء المنتدبون على نفس التفويض من الوالي ،وهو ما ورد في الفقرة الثانية من المادة 12 من نفس المرسوم، فبالرجوع لمبادئ القانون الإداري التي تحكم قواعد التفويض لا يمكن للسلطة السلمية منح التفويض سواء بالتوقيع أو الإمضاء لجهة تدنو الجهة التي تدنوها مباشرة فهذا إنتهاك لمبدأ التدرج الإداري الذي يعتبر أحد عناصر السلطة السلمية في النظام المركزي .

ويلزم كل من الوالي المنتدب والمدراء المنتدبون إعلام الوالي بكل العمليات التي يقومون بها في إطار هذا التفويض وهو ما أضافته المادة 12 في الفقرة الرابعة منها، علاوة على إرساء الوالي المنتدب ولو بما يحصل على هذا التفويض بتقرير كل شهر على الوضعية العامة في المقاطعة وهذا بناء على المادة 13 من نفس المرسوم الرئاسي[2].

[1] سميرة بن خليفة ، مرجع سابق ،ص888.

[2] المواد 12 و13 من المرسوم الرئاسي رقم:140/15.

الفرع الثاني : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية

إن العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالبلدية إختزلتها مادتين من المرسوم الرئاسي 140/15 وهما المادتان 02 و03 حيث جاء في الثانية بأنه داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي المذكور، أما المادة 03 منه ورد فيها بأن الوالي المنتدب ينشط ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها .

وباستقراء المادتين نلمس الدور الذي تقوم به المقاطعة الإدارية في مواجهة البلدية هو نفسه الدور الذي تقوم به الدائرة ويعني ذلك بأن الولاية المنتدبة ستقوم بدور الإشراف والمراقبة والتنشيط للبلديات التابعة لها بموجب القانون،وهو ما يجعلنا نثير نفس الإشكال الذي أثير سابقا بالنسبة للعلاقة بين الدائرة والبلدية ،من حيث أن عضو معين يشرف ويراقب وأحيانا يمارس الوصاية بموجب التفويض،على شخص منتخب وهو الحال بين رئيس الدائرة ورئيس البلدية من جهة وبين الوالي المنتدب ورئيس البلدية من جهة ثانية ،وهذا المشكل يأخذنا إلى مشكل آخر يتعلق بمدى خضوع رئيس البلدية في نفس الوقت لكليهما فلمن يخضع من باب أولى للوالي المنتدب الذي يمارس نفسه سلطة سلمية على رئيس الدائرة أو يخضع لهذا الأخير الذي يمارس نفس مهام الوالي المنتدب على البلدية [1].

المبحث الثالث : لمحة عامة عن الولاية المنتدبة المنيعة

تحولت منطقة المنيعة (270 كلم جنوب ولاية غرداية) منذ أن تم ترقيتها إلى مصاف الولايات المنتدبة إلى ورشة "حقيقية" إنطلاقا من موقعها الإستراتيجي في قلب الصحراء وتمتعها بفضاء ملائم للإستثمارات يساهم في دفع عجلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية .وقد تم في إطار إستثمار يقارب 15 مليار دج إطلاق سلسلة من المشاريع التنموية التي من شأنها تعزيز وترقية طابع المنيعة باعتبارها قطب "بامتياز" لقطاعات الفلاحة والسياحة والصناعة التقليدية ذات القيمة الإضافية العالية المكيفة مع الواقع الإجتماعي الإقتصادي للمنطقة[2].

[1] سميرة بن خليفة ،مرجع سابق ،ص 889.

[2] وكالة الأنباء الجزائرية ، غرداية : المقاطعة الإدارية الجديدة للمنيعة في قلب تحول "حقيقي"، نشر في وكالة الأنباء الجزائرية يوم 2016/01/01 ، محرك البحث الإخباري "جزائرس "، يوم 2019/05/31، www.djazairess.com/aps/424149

المطلب الأول : تقديم الولاية المنتدبة المنيعة

لقد عرفت منطقة المنيعة النشاط البشري منذ آلاف السنين في فترة ما قبل التاريخ للعصر الحجري الأوسط وللعصر الحجري المتأخر والحديث ما بين 10 آلف سنة إلى 03 آلف سنة قبل الميلاد وتشهد على هذا ورشات التقصيب المنتشرة في المنطقة ،ويستمر هذا النشاط البشري في فترة التاريخ القديم والفترة الإسلامية ويشهد على ذلك قصرها ولقد عرفت المنطقة إزدهارا كبيرا في الفترة الإسلامية نظرا لوقوعها في طريق القوافل آنذاك ودخول سكانها في الإسلام وقدوم العنصر العربي إليها بالإضافة إلى ربطها بين مناطق شمال وجنوب الصحراء ومساهمتها المباشرة في التبادل التّجاري والثقافي والسياسي للمنطقة الجنوبية وهي بذلك تجمع بين الثقافة البربرية والإسلامية العربية الإفريقية.

الفرع الأول : التعريف والمساحة

المنيعة (القُليعة) سابقا بلدية جزائرية تابعة لولاية غرداية وعاصمة دائرة المنيعة، تقع على الحدود الشرقية للعرق الغربي الكبير على إرتفاع 380 متراً وتبعد حوالي 870 كلم على الجزائر العاصمة تعتبر بوابةً للصحراء الكبرى وبها ما يقرب من 180,000 من أشجار النخيل،عدد السكان حوالي 60,000 حسب إحصاء سنة2008 .

تقع المنيعة في جنوب الجزائر على خط عرض 30 درجة و 54 ثا شمالا وعلى خط 02 درجة و 52 ثا شرقا،وترتفع بحوالي 397 م فوق مستوى سطح البحر وتبلغ مساحتها 49.000 كيلومتر مربع ويمتاز مناخها الصحراوي بالجفاف وقلة التساقط؛ كما أن موقعها الذي يتوسط عدة ولايات يجعلها تكاد تكون مركزا للجزائر بحيث تحدها شمالا مدينة غرداية وشرقا ولاية ورقلة وغربا ولايتي البيض وأدرار وجنوبا ولاية تامنغست وتبعد:

- 1142كلم عن وهران
- 1021كلم عن قسنطينة
- 1100كلم عن تامنغست
- 900كلم عن العاصمة(الجزائر)[1].

لكن وبعد إعتبارها مقاطعة إدارية وفق المرسوم الرئاسي سابق الذكر ،تحولت وجهة إدارية تستقطب مواطني البلديات التابعة لها ولقد ضمت كل من بلدية : المنيعة ، حاسي القارة ،حاسي لفحل ، المنصورة بالإضافة إلى دائرتي المنيعة والمنصورة .

[1] ويكيبيديا ، الموسوعة الحرة ، بتاريخ 06-04-2019 ،الساعة 16:38.

وسيتم الإشارة في الجدول الموالي مساحة وعدد كل من بلديات المقاطعة الإدارية المنيعة :

الجدول رقم (03):مساحة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية المنيعة حسب إحصاء سنة 2008(الوحدة 1000 كلم ^{2})

الرقم	إسم البلدية	المساحة
01	المنيعة	27000
02	حاسي القارة	27188
03	حاسي لفحل	6715
04	المنصورة	6221
المجموع	**04**	**67124**

المصدر : مقابلة مع السيد الوالي المنتدب دحماني أحمد بمقر مكتبه، بتاريخ2019/04/24،على الساعة 09:20.

يُظهر الجدول أعلاه البلديات التابعة للولاية المنتدبة المنيعة والمكونة من :بلدية المنيعة ، بلدية حاسي القارة بلدية حاسي لفحل ،بلدية المنصورة .وتبدو من خلاله بلديتي دائرة المنيعة والمتمثلة في (بلدية المنيعة وبلدية حاسي القارة)أكثر مساحة جغرافية بالمقارنة مع البلديات الأخرى ،كما أن المساحة الجغرافية الإجمالية للمقاطعة الإدارية –المنيعة– تتربع على محيط جغرافي كبير بالنظر للمساحة العامة لولاية غرداية **86105 كلم^2**.

الفرع الثاني: التركيبة السكانية

تعتبر المنيعة دائرة جزائرية تابعة لولاية غرداية والتي مساحتها تقدر أكثر 27000 كلم^2 حسب إحصاء 2008 أكثر من 64000 نسمة من السكان تم إقرارها كولاية منتدبة ضمن المرسوم الرئاسي 15–140 وسنبين ضمن هذا الجزء من الدراسة النسب السكانية لمختلف بلديات الولاية المنتدبة المنيعة.

الجدول رقم (04):عدد سكان البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية المنيعة حسب إحصاء سنة 2008(الوحدة 1000كلم^2)

الرقم	إسم البلدية	نسبة السكان
01	المنيعة	40195
02	حاسي القارة	17801
03	حاسي لفحل	03651
04	المنصورة	02840
المجموع	**04**	**64487**

المصدر : مقابلة مع السيد الوالي المنتدب دحماني أحمد بمقر مكتبه، بتاريخ2019/04/24،على الساعة 09:20.

يبين الجدول أعلاه النسب السكانية لمجمل بلديات المنيعة حيث تظهر بلدية المنيعة الأكثر كثافة من البلديات الأخرى نظرا لقرب السكان ونزوح السكان بشكل أكثر إلى المدينة، خاصة أولئك القادمين من مناطق الصحراء الكبرى، كون البلديات الأخرى أقل نماءا (نائية).بينما لاتعدُ نسبة الساكنة بالمقاطعة الإدارية – المنيعة– إذا ما قورن بالنسبة الولائية **{ 363598 }** نسمة أو بعض البلديات الأخرى.

المطلب الثاني : نشأة وتنظيم الولاية المنتدبة المنيعة في تحقيق التنمية

إن الهدف الرئيسي للتنمية المحلية هو إعطاء فرصة للهيئات المحلية على التكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع ،وهذا بهدف مبدأ التوازن الجهوي ،هذا الأخير يفتح للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الأقاليم محليا ، بحكم قربها منهم ومعرفتها الكافية بالمحيط الإجتماعي والثقافي والإقتصادي للمنطقة تلك ، الأمر الذي يترتب عنه نجاح تجسيد التنمية محليا .

الفرع الأول: نشأة وأهداف الولاية المنتدبة

أنشأت الولاية المنتدبة المنيعة عن ولاية غرداية وفقا المرسوم الرئاسي كما أشرنا آنفا ،والتي تزامنت مع إستحداث 10 مقاطعات إدارية عبر 08 ولايات من الجنوب وهي: أدرار –بسكرة – تامنراست– ورقلة – إليزي –الوادي ؛ وبالتالي فإن إستحداث المقاطعات الإدارية سيخفف الضغط عن هذه الولايات ويمكنها تقريب الإدارة من المواطن.وفي ما يلي سنتطرق لأهم المبررات المعتمدة لإنشاء المقاطعة الإدارية المذكورة*.

* للفهم و الإستعاب أكثر حول هذه النقطة وجب الإطلاع على الوثيقة الملحقة رقم (01)

أولا: معايير إنشاء الولاية المنتدبة : قبل تأسيس المقاطعة الإدارية كان لابد من مراعاة بعض الجوانب التي دفعت بالمشرع لتبني هذا المشروع ،وهي كذلك بمثابة الدوافع القصوى لفكرة التأسيس ويمكن حصر هذه المعايير على نطاق أهميتها على المستوى المحلي ،وقد قمنا بترتيبها حسب الأولوية باعتبار المواطن هو أساس العملية التنموية، أما الإدارة فهي عبارة عن الأداة ، وهي على النحو الموالي :

1. **معيار الكثافة السكانية** :فيعتبر من أهم المعايير المعتمدة لإستحداث الولاية المنتدبة ،ولكن بالنسبة لمدينة المنيعة وعلى غرار كثير من ولايات الجنوب هذا المعيار يكاد لايعنيها ، لكن تبدو نية المشرع هنا هو أنه ومستقبلا سيتم الإعتماد على هذا المعيار .
2. **معيار عدد البلديات:** يعتبر هذا المعيار مهم جدا في ولايات الشمال ،لكن بالنسبة لولايات الجنوب يكاد لايعنيها كذلك ، خاصة بالنسبة للمنيعة التي تضم 4 بلديات ودائرتين فقط .
3. **معيار البعد عن مقر الولاية** : يعتبر هذا المعيار أساسيا خاصة في ولايات الجنوب التي تكون مساحتها شاسعة ،خاصة وأن منطقة المنيعة يبعد بكثير عن الولاية الأصل ،وهو ما يصعب على المواطن اللاإنتقال عبر مساحة بعيدة من أجل قضاء حوائجه وهو أمر صعب فقد يؤدي إلى تأخير مصالحه، وبالتالي يشجع هذا المعيار تقريب الإدارة من المواطن وتسهيل عملية إستخراج وثائقه التي يحتاجها بكل سهولة [1].

ثانيا: أهداف الولاية المنتدبة :إن جهود الدولة في تقريب الإدارة من الموطن ،وتخفيف العبء على الولاية ومنه تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجل المقاطعة الإدارية،وأصبح ذا أهمية على المستوى الوطني ، وهذا دون إستبعاد المجتمع المدني والأحزاب السياسية في مراحل إعداد القرارات الإدارية المحلية .

1. **تقريب الإدارة من المواطن** : وهو أهم الأهداف من وراء إنشاء الولاية المنتدبة ،لان ذلك سيسمح للمواطنين بتلبية حاجاتهم الإدارية دون حاجة للتنقل إلى الولاية الأصل،نظرا لبُعد المسافة وقلة الوسائل المادية للواطن بالمنطقة ،فيتم معالجة الملفات الإدارية على مستوى المقاطعة الجديدة ، ومن ثمة يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء حاجاته اليومية .
2. **تكثيف وجود سيادة الدولة في المناطق البعيدة** : خاصة التي تواجه مشاكل جراء بعدها عن مركز صنع القرار،حيث توجد ضغوط ناجمة عن رهانات جغرافية سياسية أصبحت جلية يوما بعد يوم .خاصة وأن منطقة المنيعة تحوي مناطق صناعية وجيو سياسية بإعتبارها نقطة عبور للأشخاص من مختلف الجنسيات خاصة .

[1] عبد المجيد لخذاري و وردة خليفي ،مرجع سابق ،ص117.

3. **دعم وتشجيع النمو الإقتصادي و الإجتماعي** : وهذا لاسيما في مناطق الجنوب من أجل البحث عن التوازن في مجال التوزيع السكاني على مجمل التراب الوطني ،ضف إلى ذلك طبيعة المنطقة الفلاحي المتنوع والبيئي.
4. **تخفيف الضغط عن الولاية** :وهذا نظرا لكون الولاية المنتدبة المنيعة أصبحت بطيئة في مجال التسيير بفعل ترامي لبلدياتها وما ينجر عن ذلك من تبعات ،أو التركيز الكبير للنشاطات المختلفة التي تمارس بها .

الفرع الثاني :دور الولاية المنتدبة في تحسين الخدمة العمومية

تساهم الولاية المنتدبة في تحسين الخدمة العمومية على المستوى المحلي وتقديم خدمات للسكان وفقا للمبادئ التي تحكم الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية ،وذلك من خلال تقريب الإدارة من المواطن وقضاء مصالحهم في أسرع وقت ،وإقتصار للنفقات والمصاريف وهذا ينعكس إيجابيا على التنمية المحلية،وكذا مكافحة التفاوت الجهوي ودعم العديد من المنشآت الأساسية ،وإتباع سياسة أفضل من أجل تسيير مختلف المرافق المحلية ،ويتأتى ذلك وفقا للمبادئ التي تحكم الخدمة العمومية والمتمثلة في :

1) **مبدأ إستمرارية الخدمة العمومية** : تتولى المرافق العامة الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ،ويترتب على إنقطاع هذه الخدمات حصول خلل وإضطراب في حياتهم اليومية ،وبالتالي فلا بد أن تسعى هذه المرافق إلى ضمان إستمرارها وتقديمها للخدمات العامة ،خاصة وأنها قادرة على ذلك من تقارب الذهنيات بين الأفراد الإداريين أفراد المجتمع بالمنطقة ،على حد قول السيد " **مصباح يوسف** " وهو رئيس مصلحة الموظفين بالولاية المنتدبة المنيعة [1].
2) **مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية:** لما كان أساس وجود المرافق العامة هو تلبية الإحتياجات العامة للجمهور ،فإنه يتحتم عليها وهي تقدم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز ،لكن هذه صفة نادرة مانجدها متوفرة لدى الفرد الجزائري عموما ،أو ربما راجعة إلى التفاوت في المستوى الثقافي والإجتماعي بين طبقات المجتمع في الجنوب على وجه الخصوص بين الإداري والمواطن البسيط .
3) **مبدأ تكييف وتحسين الخدمة العمومية** :ومقتضى هذا المبدأ هو أن للسلطة العامة أن تتدخل في أي وقت لتعديل من قواعد سير المرافق العامة ،إذ دعت الضرورة لذلك ؛ وهذا وفقا للمتغيرات والمتطلبات

[1] مقابلة مع السيد مصباح يوسف رئيس مصلحة الموظفين ،بمقر مكتبه ،بتاريخ 2019/03/27 ، على الساعة 10:25.

والإحتياجات العامة من أجل الإستمرار في تقديم الخدمة العمومية وتحسينها،لكن المشكل يكمن في إمكانية قبول المواطن بهذا التغيير وتفهمه للوضع

فنلاحظ كثيرا ما يعب المواطن عن عدم رضاه في الخدمات المقدمة فيترجم ذلك في صور الإحتجاج والإعتصام والتظاهر بكل أشكاله في الساحات والأماكن العامة.

المبحث الرابع : دراسة تقييمية للولاية المنتدبة المنيعة

تعتبر التنمية المحلية الأساس المنطلق للسعي وراء تحقيق مقتضيات الحكم الراشد ودولة القانون ولكن للوصول لهذه النتائج يجب إستثمار جل الإمكانيات المادية والبشرية والمعنوية ،وكذا عدم إستبعاد أي عنصر نشاط الإنساني ، ذلك بدءا من تبني منظومة قانونية تكرس هذه الإدارة بصفة فعلية بعيدا عن القواعد التزييفية التي تسعى لمعالجة إشكالات ظرفية،كما أنفاذ صبر المواطن في قضاء مصالحه بالشكل المرجو قد تنجر عنه عواقب ومظاهر سلبية كما جرت به العادة (إعتصام بالساحات العامة – تجمهر وغلق للإدرات – إحتجاجات .....إلخ).

المطلب الأول: مستوى الإستقلال الإداري للولاية المنتدبة

إستنادا للمرسوم التنفيذي رقم 141/15 المتضمن تنظيم الولايات المنتدبة وسيرها، نلاحظ أن السلطة التنظيمية قامت بتقسيم الولايات المنتدبة إلى ثلاث هياكل متمثلة في الإدارة العامة،المديريات المنتدبة، مجلس المقاطعة ، وبدورها قامت بتقسيم الإدارة العامة إلى الأمانة العمة ، الديوان ،مصالح التنظيم والشؤون العامة للإدارة المحلية *.

الفرع الأول: صلاحيات الوالي المنتدب

بدراسة مهام الوالي المنتدب لدى المقاطعات ،يطرح تساؤل حول الغاية من طرح تسمية الوالي المنتدب لمسير هذه الهيئة الإدارية ؛علما أن السلطة التنظيمية قد سبقت وأن أطلق إسم الوالي المنتدب على مسير الدائرة الإدارية على مستوى الجزائر العاصمة ،مع العلم أن صلاحيات الطرفين تختلف كل الإختلاف. يعين الوالي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي لأنه من الوظائف العليا في الدولة حسب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم140/15،و صلاحياته متنوعة على غرار تلك العائدة للوالي[1].

* للفهم و الإستعاب أكثر حول هذه النقطة وجب الإطلاع على الوثيقة الملحقة رقم(06)

[1] حواجلي جمال ،**المقاطعة الإدارية في النظام الإداري الجزائري** ،مذكرة من متطلبات شهادة الماستر في الحقوق تخصص:قانون إداري ،جامعة محمد خيضر –بسكرة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم الحقوق ، السنة الجامعية 2016/2015 ، ص64.

تم تعيين الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية المنيعة السيد: "**دحماني أحمد**" بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ بتاريخ :22 يوليو 2015 المتضمن تعيين ولاة منتدبين ،ويضطلع الوالي المنتدب بالمهام والوظائف التي حددها المرسوم الرئاسي 140/15 التي سبق ذكرها سابقا كما يبقى دائما تحت سلطة والي ولاية غرداية ،أي أنه لا يمتلك الشخصية المعنوية ، حسب المرسوم الرئاسي رقم 15/ 140المنظم للمقاطعات الإدارية يتمتع الوالي المنتدب بعدة سلطات و صلاحيات إلا أنه يمارسها كلها تحت سلطة الوالي و يمكن حصرها في النقاط التالية* :

- **الإشراف والمتابعة:** وفقا للمادة 04 :من المرسوم الرئاسي رقم:140/15 يمارس الوالي المنتدب السلطة الرئاسية،ويقوم بهذه الصفة بمختلف أعمال المرافقة للمصالح و المؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية من تأهيل ومتابعة قيادة، ولأجل تسهيل مهمة الوالي المنتدب،يجب على مصالح الدولة المختلفة في هذا الشأن أن تزود المرافق العمومية المستحدثة بكافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة، وأن توزعها بصورة تراعي تلبية احتياجات المواطنين.
- ***التنشيط و التنسيق و الرقابة:*** يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية بهذه الصفة يقوم بالتنشيط و التنسيق و الرقابة لأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، و كذا مصالح الدولة الموجودة بها، و هذا تحت سلطة الوالي[1].
- ***تنفيذ القوانين و التنظيمات:*** حسب المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم : 15 /140يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة رقم الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات وقرارات الحكومة و مجلس الدولة كذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.
- ***حفظ النظام العام*** : هذا ما أشارت إليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم :140/15حيث يسهر الوالي المنتدب و بمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية و بالتنسيق معها على حفظ النظام العام بمختلف عناصره الأربع من سكينة عامة و صحة عامة و آداب عامة و كذا الأمن العام، وفي هذا الإطار يقترح على الوالي أي تدبير من شأنه حفظ النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات، كما يسهر على تنفيذ و متابعة تطبيق ذلك.
- ***القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية و البيئية:*** يكلف الوالي المنتدب بتسيير المقاطع الإدارية من الناحية الإدارية و الإشراف على عمل وسير مختلف المصالح الإدارية

* للفهم و الإستعاب أكثر حول هذه النقطة وجب الإطلاع على الوثيقة الملحقة رقم(03)

[1] مقابلة مع السيد دحماني أحمد ،الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية المنيعة ،بمقر مكتبه ،بتاريخ2019/04/24 ،على الساعة 09:20.

المتواجدة بها، وتحقيق أهداف الدولة على المستوى المحلي في الجانب الاقتصادي(المجال الفلاحي والإستثمار خاصة وأن المنطقة تبشر بمستقبل واعد في هذا المجال) والاجتماعي والثقافي و الرياضي و غيرها، وكل هذا تحت سلطة والي الولاية، ولهذا يلقى على عاتقه ضرورة القيام بعدة واجبات في مختلف المجالات التنموية حددتها المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم140/15.

في الأخير يمارس الوالي المنتدب مهامه الموكلة إليه تحت سلطة والي و كأنه رئيس دائرة أو بلدية فهذه المقاطعة المستحدثة مازالت لم ترقى إلى مصاف ولاية، وهذا التصريح أدلى به السيد الوالي "**دحماني أحمد** " خلال مقابلتنا معه بمكتبة .

الفرع الثاني : الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي

أن صلاحيات الوالي المنتدب متعددة و متنوعة يقوم بها تحت سلطة والي الولاية، ولا يمكنه النهوض بها لوحده دون وجود أجهزة و هيئات إدارية تساعده في ذلك.وقد أكدت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم140/15 على هذا الأمر،عندما نصت على تزويد الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من أمانة عامة و ديوان ومديرية منتدبة لتنظيم و الشؤون العامة والإدارة المحلية[1] .

*_الأمانة العامة**: يدير الأمانة العامة أمين عام وهو السيد { **قُورة محمد** } عُيّن بموجب مرسوم رئاسي والذي يتولى تحت سلطة الوالي المنتدب تنسيق و تنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية، وصلاحياته يمارسها في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، حددتها المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 140/15 وهي تشمل على الخصوص المجالات التالية :الحرص على العمل الإداري و ضمان إستمراره و تنسيق أنشطة مصالح و أجهزة الدولة و تنشيط ومتابعة تنفيذ برامج التجهيزات العمومية، كما ينظم إجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية و يتولى أمانتها و يكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيّره وينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بتنشيط البلدي و بالتنظيم والشؤون العامة و يمكن أن يتلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من الوالي [2].

*_الديوان**: يزود الوالي المنتدب بديوان يتكون من ستة ملحقين بالديوان و يديره رئيس ديوان{ **أمعيز مختار** } عُيّن بمرسوم رئاسي، ومهامه الأساسية مساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته، وهو بهذه الصفة يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريفات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام والتنسيق

[1] حواجلي جمال، مرجع سابق ، ص66.

* للفهم والإستعاب أكثر حول هذه النقطة وجب الإطلاع على الوثيقة الملحقة رقم(03)

[2] مقابلة مع السيد قورة محمد ،الأمين العام للوالي المنتدب بمقر مكتبه ،بتاريخ 2019/03/26، على الساعة 11:00.

* للفهم والإستعاب أكثر حول هذه النقطة وجب الإطلاع على الوثيقة الملحقة رقم(05)

ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية، كما ينشط أنشطة مصلحة البريد يراقبها، ويراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات اللاسلكية الوطنية و ينشطها.

_*المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية** :يرأسها السيد **[شويرف منصور]** يديرها كمدير منتدب معين بمرسوم رئاسي، ويمكن أن تتفرع إلى مديريتين منتدبتين؛ و الملاحظ أن المنظم قد جمع مصالح التنظيم و الشؤون العامة ومصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد، وهذا على خلاف هياكل الإدارة على مستوى الولاية، حيث تستقل المديريتين عن بعضهما البعض لاختلاف المهام الملقاة على عاتق كل مديرية؛ وهذا حسب تصريح السيد "شويرف منصور " [1].

كما لم يشأ المنظم أيضا أن تكون المصالح الإدارية الأخرى كالمفتشية العامة ممثلة على مستوى المقاطعات الإدارية رغم أهمية دورها على المستوى المحلي و الملاحظ أن صلاحيات مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية على مستوى المقاطع الإدارية لا تختلف عن تلك المخولة لنفس المصالح على مستوى الولاية.هذا ويمكن أن يتلقى المدير المنتدب في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من قبل والي الولاية.

تقريبا هذه الأجهزة هي نفسها الأجهزة الموجودة بالولاية الأصل غرداية باستثناء مديرية التنظيم للشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية تم جمعهم في مديرية واحدة وكذلك بالنسبة لملحق الديوان إلى غاية زيارتنا الميدانية ، ولقد تم تجهيز مقر المقاطعة بكامل التجهيزات المادية (مكاتب –أجهزة كمبيوتر –الربط بشبكة الأنترنيت) وهذا لتسهيل الخدمة العمومية .

أما بالنسبة للتأطير البشري ففي هذا الصدد تم تخصيص عدد من المناصب للتوظيف و لتأطير المقاطعة الإدارية بما فيها مديريتها المنتدبة [2].

المطلب الثاني : تأثير عدم الاستقلال المالي والعضوي على التنمية والخدمات العمومية

تتخذ الموارد المالية دورا أساسيا في تمويل التنمية المحلي ، فكل هيئة أيّ كان نوعها مقيدة بمواردها المالي ،لهذا ينبغي دراسة الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية للتواصل إلى نتيجة عدم تمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ،ما يعكس على تبعيتها المالية لهيئة أخرى، وبالتالي عدم تمتعها

* للفهم والإستعاب أكثر حول هذه النقطة وجب الإطلاع على الوثيقة الملحقة رقم(02)

[1] مقابلة مع السيد شويرف منصور مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة و الإدارة المحلية بمقر مكتبه ،بتاريخ 2019/03/19 ، الساعة 10:35.

[2] مقابلة مع السيد مصباح يوسف رئيس مصلحة الموظفين ،بمقر مكتبه ،بتاريخ 2019/03/27 ، على الساعة 10:25

بصلاحيات مستقلة في الجانب المالي؛ويتفق معظم الفقهاء أن اللامركزية تقوم على (3) أركان متمثلة في شؤون محلية متميزة عن المصالح الوطنية ؛ووجود هيئات منتخبة مستقلة ماليا و"عضويا" ؛ وكذا وجود علاقة وصاية بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية ،وبدراسة وتحليل أحكام المقاطعات الإدارية نجد أن المشرع التنظيمي قام بتهميش الشرط الثاني والمتمثل في شرط الإستقلالية المالية والعضوية ، ما يدفع للبحث عن هذا الشرط .

الفرع الأول : تأثيرات عدم الاستقلالية المالية للولاية المنتدبة

بتحليل أحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 يتم إلتماس التبعية للولاية الأم ،من خلال تقليص صلاحيات الوالي المنتدب إلى آمر بالصرف ولكن بتفويض التوقيع (آمر بالصرف ثانوي)، بحيث لايقوم بأي إجراء مالي إلا بعد إستشارة الوالي في مجال تفويض التوقيع [1].

إن نظام الجماعات الإقليمية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية ،وسلطات إدارية محلية مستقلة تباشر إختصاصها في هذا الشأن تحت الرقابة الوصائية، وإذا سلمنا أن الولاية المنتدبة هي هيئة لا مركزية ،فيجب أيضا أن تتميز بالإستقلالية ،التي تتحقق من خلالها الديمقراطية الإدارية .

نقصد بالإستقلال المالي للولاية المنتدبة ،أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الولاية التابعة لها (ولاية غرداية) بتمتعها بموارد مالية ذاتية مع أهلية التصرف فيها ، ولن تتحقق هذه الإستقلالية إلا من خلال التمتع بنسبة من الموارد الجبائية كالبلدية والولاية ،و كذا بواسطة منح صلاحية الإمتلاك وكذا إمكانية الحصول على إيرادات خارجية كالقروض والإعانات ، مع تعزيز النظام الضريبي الجزائري لمنع الغش والتهريب الضريبي.

بدراسة أحكام المرسوم الرئاسي رقم 140/15 نلحظ تهميش المشرع التنظيمي للجوانب المالية للولاية المنتدبة ،فإذا كان إشكال الجماعات الإقليمية ككل هو في عدم كفاية مواردها المالية لمواجهة الإختصاصات التي يعهد إليها ،بدليل العجز المالي لمعظم الجماعات الإقليمية في الجزائر ،فإن عائق الولاية المنتدبة هو في عدم تمتعها بأي نوع من الإستقلالية المالية ، وهذا يعود لعدم النص عن أي مورد مستقل في أحكام المرسوم السابق الذكر ماعدا صلاحية أمر بالصرف ثانوي بعد تفويض للتوقيع ، ما يدل على التبعية المطلقة للولاية في الجانب المالي ،فيجب على السلطة التنظيمية الجزائرية مراعاة هذه

[1] مقابلة مع السيد شويرف منصور ، مرجع سابق .

الإشكالات ،بحيث أن بعض الدول توصلت إلى تكريس الميزانية التشاركية، من خلال إعداد ميزانيات محلية بمساهمة المجتمع المدني [1].

ومن جانب آخر يظهر صعوبة الفترة الحالية التي تعيشها الجزائر والمتمثلة في أزمة اقتصادية ومالية صعبة نتيجة تراجع أسعار المحروقات، و لذلك فسياسة الدولة الحالية تقوم على ترشيد النفقات العمومية وتفادي صرف الأموال في الأوجه غير الضرورية، و لعلى مشروع إنشاء المقاطعات الإدارية هو من المشاريع التي ستتضرر من هذه الإجراءات، و بالتالي فان تجهيز الولايات المنتدبة الحالية وما يتبعه من مديريات لمختلف القطاعات سيتأخر بعض الوقت، لأنه يتطلب أغلفة مالية معتبرة ستضيف أعباء جديدة على ميزانية التسيير والتجهيز، أما الولايات المنتدبة المزمع إنشاؤها في المستقبل على مستوى ولايات الهضاب و ولايات الشمال فمن الممكن أن يتم تجميدها أو تأجيلها إلى حين رجوع الإقتصاد الجزائري إلى مستويات نموه الطبيعية.

ومنه يظهر المعوق الثاني على مستوى الاستقلالية المالية للولاية المنتدبة بحيث أن إنشاءها لم يمنحها الحرية في التصرف المالي و الإداري لمواردها على مستوى تراب الولاية وإبقائها من طرف المشرع الجزائري حبيسة التسيير المالي للولاية الأم ماسيُبقي تقريبا على نفس الميزانيات السابقة والتي لن تخدم تقديم مشاريع تنموية جديدة في الولاية المنتدبة يفسر هذا القول على أن فكرة الإنشاء كانت مبنية ظروف إستثنائية وأخرى متعلقة بالأوضاع الإجتماعية ومطالبة الطبقة الإجتماعية بالقائمين على إدارة صنع القرار والمسؤولين بتحسين الوضع المعيشي(التنمية المحلية–المطالب الإجتماعية ..) ،فكان إنشاؤها عبارة عن "ذر الغبار في العيون" وحلحلة الوضع الراهن وتهدئة المواطن أو مايسمى "بشراء السلم الإجتماعي"؛ وبالتالي لم يأخذ المشرع الجزائري الأهداف بعيدة المدي ولا حتى المتوسطة [2].

الفرع الثاني : الإستقلالية العضوية للولاية المنتدبة

لايمكن الحديث عن الإستقلالية العضوية للولاية المنتدبة إلا من خلال التمتع بمجلس منتخب لتحقيق مبدأ الشرعية الشعبية ، ولكن لا يمكن إجراء هذه الإنتخابات إلا بعد تعديل جملة من النصوص القانونية ،بدء بالقانون العضوي رقم 12–01 المتعلق بنظام الإنتخابات .

يحقق الإنتخاب علاقة ولاء بين الناخبين والمنتخبين ، ليقومو بالنيابة عنهم في إدارة المرافق العامة المحلية ويعملون جاهدين على تحقيق التنمية المحلية المستدامة ،لأن مستقبل عضوية المنتخبين مرهون

[1] شرشاري فاروق ، مرجع سابق ،ص 488.

[2] مقابلة مع السيد شويرف منصور مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة و الإدارة المحلية بمقر مكتبه ،بتاريخ 2019/03/19 ، الساعة 14:35.

بأدائهم ،لذلك فهم تحت رقابة دائمة تصل في بعض الدول إلى حد طلب عزل عضو المجلس المحلي المنتخب ، حتى قبل إنتهاء مدة عضويته إذا ثبت عدم نزاهته أو كفاءته[1].

لقد شكل التقسيم الذي أحدثه المرسوم الرئاسي رقم 140/15 خللا فنظام عمل الإدارة المحلية والمتمثل في إزدواجية عدة مهام إدارية بين الولاية والولاية المنتدبة ما يولد البيروقراطية وضياع الوقت والمال لكل من الدولة والمواطن على حد سواء ،لذا يجب أن يصدر التنظيم نصا خاصا لمعالجة جل النقائص التي تشوب هذا المرسوم ،بتكريس أحكام تحقق المبادئ السامية التي تسهر المرافق العامة على تحقيقها و المتمثلة في مجانية الخدمة والسرعة والإستمرارية ومثال ذلك وثيقة مقرر الإستفادة من إستثمار فلاحي فعلى مستوى الولاية توجد مديرية خاصة بالفلاحة ،أما في الولاية المنتدبة فأصبح من مهام البلدية لكن يصادق عليها الوالي المنتدب بطبيعة الحال بتفويض من الوالي ففي السابق كانت المداولات والمناقشة تتم على مستوى البلدية (تركيز المشاريع –الميزانية) ،وبع المصادقة عليها من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي تصعد إلى والي الولاية بغرداية ،وهذا الأمر كان يأخذ وقت طويل في السابق (شهر أو حتى شهرين)،أما في الوقت الحالي فيتم على مستوى الولاية المنتدبة [2].

تظهر مظاهر تسرع السلطة التنظيمية في عدة مواقف، كعدم تخصيص مهام فعلية للولايات المنتدبة وتزويدها بالموارد البشرية والمالية والمادية للرد على طلبات المواطنين ،وإكتفى بتزويده بمهام إدارية تعود أصلا للولاية عن طريق "تفويض التوقيع" ، لذا أصبح أكثر من اللازم سواء تعديل هذا المرسوم الرئاسي أو إلغاؤه مع إستحداث دوائر وبلديات جديدة ،لأنها الأكثر نفعا للمواطن من مثل هذه الهيئات التي لا ترد على متطلبات الدولة الحديثة من ديمقراطية ورشادة إدارية مثال: مقرر الإستفادة من السكن الريفي كان في السابق على مستوى المديرية الولائية للصندوق الوطني للسكن (**C A N L**) أما حاليا أصبح يتم على مستوى المقاطعة الإدارية الجديدة بالمنيعة [3].

إن نجاح السياسات التنموية المحلية يتوقف على عدم إستبعاد أي عنصر من النشاط الإنساني ،بدءاً من تكريس منظومة قانونية تعزز مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار الإداري المحلي ،وذلك بجعل الحركة الجمعوية معنية بمواجهة إشكالات الإدارة المحلية ،وكذا من خلال إدماج تطلعات المواطنين سواء على المستوى الفردي أو الجماعي في سياسات تحضير وتنفيذ التنمية المحلية في تحقيق الأهداف المسطرة ضمن برامج مخططات التنمية سواء منها المحلية أو الوطنية .

---

[1] شرشاري فاروق ،مرجع سابق ،ص490.

[2] مقابلة مع السيد شويرف منصور، مرجع سابق.

[3] مقابلة مع السيد دلة إبراهيم رئيس مصلحة الميزانية والصفقات العمومية والأملاك بمقر مكتبه ، يوم 2019/03/19 على الساعة 14:00.

خلاصة الفصل الثاني :

نصل في الأخير إلى أنه يجب إعادة التقسيم الإداري البلدي على أساس معايير إقتصادية وليس جغرافية بحيث تكون البلدية النامية مكملة للبلدية الأقل نموا ؛ أما في ما يخص إستحداث جهاز المقاطعة الإدارية " الولاية المنتدبة " في التنظيم الإداري الجزائري لم يضف شيئا إلى هذا التنظيم سوى الغموض والخلط في المهام خاصة بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة ، حيث تقاطعت أهداف الجهازين من حيث أنهما يعملان على تخفيف العمل عن الوالي ومساعدته؛ فتعتبر الولاية المنتدبة في طبيعتها القانونية أحيانا كالدائرة من حيث المهام المنوط بها ومن حيث علاقة الوالي المنتدب بالوالي تماما كعلاقة الوالي برئيس الدائرة وأحيانا كالولاية من حيث طبيعة الأجهزة والهياكل التابعة لها فنجد الأمين العام ، الديوان وكذا مجلس المقاطعة يخضع في سيره لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية .هذا ما يجعلنا نتساءل عن الخلفية الحقيقة لإقامة هيئة إدارية محلية مساويا نظريا في للولاية وفي واقع الحال هي تحت وصاية الولاية عضويا وماليا .

الخـــاتـمـــة

خـاتمـــة

إنطلقنا في موضوعنا هذا والمُنعون بادارة وتسير الولايات المنتدبة المنيعة نموذجا من إشكالية مفادها **مدى فعالية الولاية المنتدبة في تحقيق التنمية والخدمات العمومية ؟**

حيث تم صياغة **فرضيتين تمثلت الأولى في :**

-تساهم الولاية المنتدبة في حل إشكالية تقديم الخدمات العمومية وهذا من خلال إستراتيجية تقريب الإدارة من المواطن .

أما الفرضية الثانية فتناولنا فيها :

-عدم قدرة الولاية المنتدبة في تحقيق التنمية المحلية وهذا راجع لاشكالية ربطها ماليا وعضويا بالولاية الأم .

وتوصلنا إلى :

نفي الفرضية الأولى حيث أن الظاهر في إنشاء الولايات المنتدبة كان تقريب الإدارة من المواطن المحلي لتحقيق السرعة والاستمرارية ولتفادي البيروقراطية الإدارية إلا أنه عمليا ربطت المواطن بين إدارتين وهذا قلل من السرعة وزاد في البيروقراطية وصرف المال .

وتم إثبات الفرضية الثانية حيث أن التنمية المحلية الحقيقة تتطلب إستقلالية وهذا في إطار اللامركزية إلا أن الولايات المنتدبة لم تمنح إستقلالية لا على المستوى المالي ولا على المستوى العضوي ما يجعلها تحت سلطة الولاية الأم التي تنظر إليها بعين الماضي القريب أنها عبارة عن دائرة من دوائرها لم تستطع تنميتها بنظرتها السابقة ولن تمنحها تنمية حالية في ظل تبعيتها إليها ناهيك عن أن التنمية المحلية الحقيقية تتطلب مشاركة مجتمعية ومدنية يكفلها قانون خاص لكل هيئة خاصة وهذا ما يغيب عن إستحداث الولاية المنتدبة

ومن خلال بحثنا في هذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية :

-إن إستحداث الولاية المنتدبة لم يكن قرارا نابعا عن دراسات متخصصة بل كانت عبارة عن قرار إرتجالي أضاف ميزانيات مالية على عاتق الدولة لم تؤدي الأهداف التي صرح بها.

-إن المرحلة التي تعيشها الجزائر في ظل الأزمة الاقتصادية الناتجة عن تراجع الريع النفطي سيقلص من ميزانيات الولايات المنتدبة وبالتالي تقليص الموارد البشرية و التجهيزات وهو ما سينعكس سلبا على أدائها بالاضافة إلى تراجع الدولة عن إستحداث مقاطعات جديدة .

-إن إستحداث المقاطعة الإدراية لم يرافقه عملية مرافقة للمجتمع المحلي ولا للعاملين فيها فقد كان من الممكن إيجاد حلول إدارية وبتكاليف اقل تساهم تسهيل الخدمات وتحقيق التنمية وأيضا أن مستقبل الولايات المنتدبة المستحدثة يبقى مجهولا فهل سترقى إلى ولاية أم تبقى على حالها أم تعود لوضعها السابق كدائرة .

ومن خلال دراستنا للموضع يوصي الباحثان بمايلي :

لابد من إعادة النظر في المرسومين الرئاسي 140/15 والتنفيذي 141/15 لم يستحدثا ولايات أو جماعة إقليمية ، وإنما مقاطعات إدارية ، وبالتالي لا يمكن الخلط بين المرسومين ومحتوى المادة 16 من الدستور ؛وهذا هو الأمر الذي أحدث جدلا كبيرا لا زال غير واضح المعالم ، لأن الولاية وهي هيئة تحمل الشخصية المعنوية أضيف لها مصطلح المنتدبة والذي يختص به المشرع تحديد مهام معينة لجهاز إداري معين، في حين أن الولاية المنتدبة لا تملك الشخصية المعنوية ،أي أن المقاطعة الإدارية ماهي إلا مصطلح قانوني أي تقاطعت مهامها مع مهام الدائرة .

-لابد من الفصل بين إختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر،لان هذا الخلط في الإختصاصات قد يؤدي إلى تعطيل العمل ،هذا ما كرّسة القانون حيث أعطى نفس الإختصاصات لجهازين إداريين أحدهما يعلو الثاني وبالتالي بقع إشكال كبير ، مما يجعلنا نتساءل عن الأولوية في ممارسة هذه المهام بين الجهازين في المقاطعات الإدارية التي تشمل على دوائر كالمقاطعة الإدارية المنيعة ودائرة المنيعة .

-إثارة هكذا مواضيع قصد الإستزادة العلمية من جهة ومن جهة أخرى العمل على تبيان أهمية هذا الموضوع وإعطائه أكثر أهمية خاصة من الجهات الوصية نذكر منها على سبيل المثال:

- الرقابة الإدارية وتسيير الموارد المالية بالولايات المنتدبة (المقاطعة الإدارية تقرت أُنموذجا)
- إشكالية التسيير الإداري بالولايات المنتدبة الجنوبية (دراسة حالتي عين صالح وبني عباس)
- الولاية المنتدبة وصلاحيات الوالي المنتدب (دراسة تحليلية مقاطعة أولاد جلال)
- دور الوالي المنتدب في التنمية المحلية وإشكالية نقص الموارد (المقاطعة الإدارية إن قزام نوذجا)

وفي الأخير نشير أن إستحداث المقاطعات الإدارية كتنظيم إداري إقليمي لا مركزي جديد قائم بذاته إلى جانب الولايات و البلديات، أم هي مجرد هيئات إدارية مؤقتة سيتم التراجع عنها في المستقبل القريب كون الهدف من إنشائها إدارة المرحلة الإنتقالية إلى غاية توافر الهياكل القاعدية والوسائل البشرية والمادية في الدائرة المعنية لترقيتها إلى ولاية كهيئة إقليمية محلية، وبالتالي فالمستجدات التي جاءت بها الولاية المنتدبة لم تكن بالأمر البالغ في الأهمية ما دام التسيير الإداري والمالي والتأشير المباشر (دون تفويض) يخضع للولاية الأصل .

قـائـمــة الـمـلاحـق

الوثيقة الملحقة رقم (01)

قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة على مستوى ولايات الجنوب والدوائر والبلديات التابعة لها

12 شعبان عام 1436 هـ
31 مايو سنة 2015 م

الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة / العدد 29

5

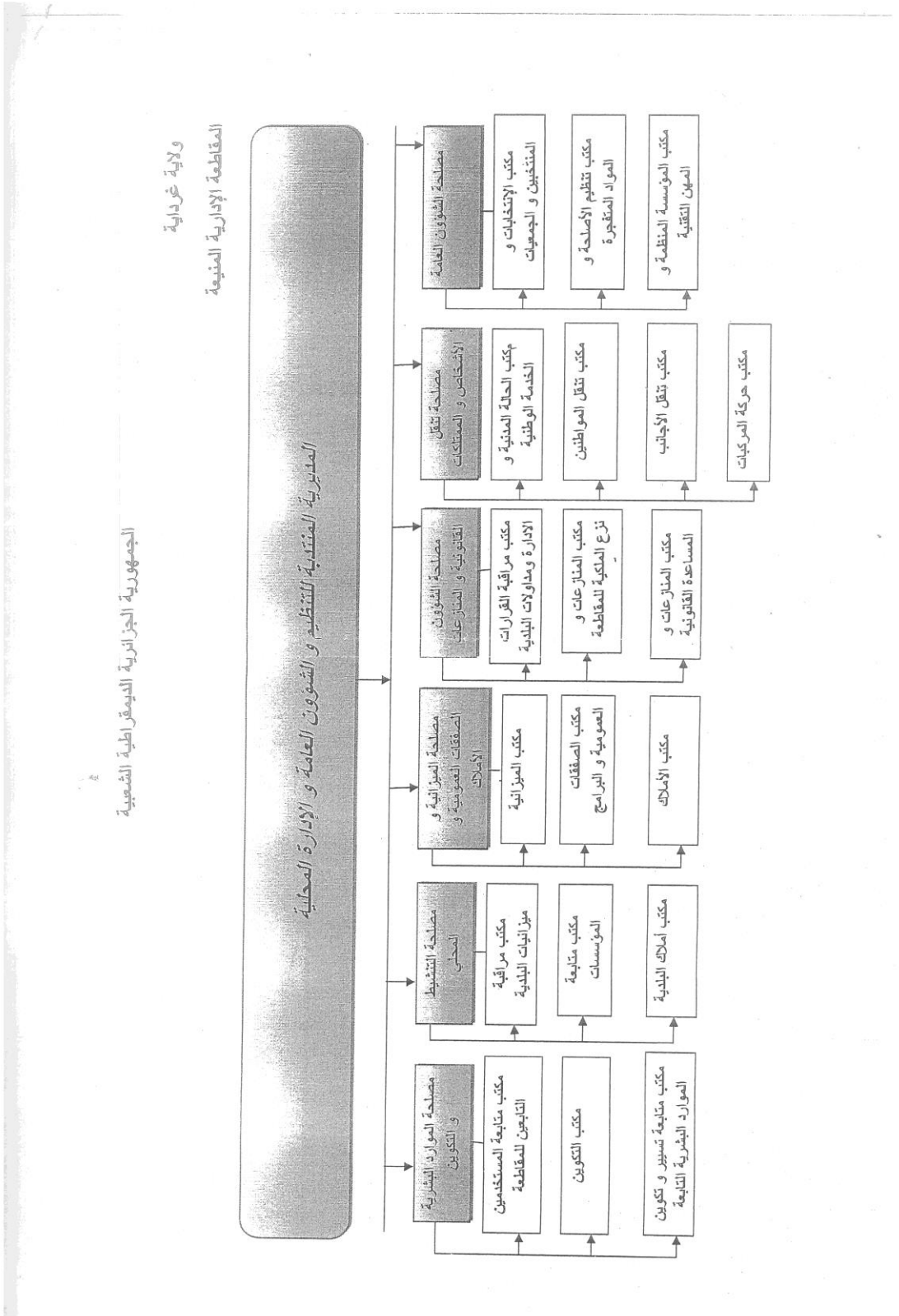
قائمة المقاطعات الإدارية التي يسيرها الولاة المنتدبون والدوائر والبلديات التابعة لها

الولاية	المقاطعة الإدارية	مشتملاتها	
		الدائرة	البلدية
أدرار	تيميمون	تيميمون	تيميمون، أولاد السعيد
		أوقروت	أوقروت، دلدول، المطارفة
		تينركوك	تينركوك، قصر قدور
		شروين	شروين، طالمين، أولاد عيسى
	برج باجي مختار	برج باجي مختار	برج باجي مختار، تيمياوين
بسكرة	أولاد جلال	سيدي خالد	سيدي خالد، رأس الميعاد، بسباس
		أولاد جلال	أولاد جلال، الشعيبة، الدوسن
بشار	بني عباس	بني عباس	بني عباس، تامترت
		كرزاز	كرزاز، تيمودي، بني يخلف
		الوطاء	الوطاء
		تبلبالة	تبلبالة
		أولاد خضير	أولاد خضير، قصابي
		إيقلي	إيقلي
تامنغست	إن صالح	إن صالح	إن صالح، فقارات الزاوية
		إن غار	إن غار
	إن قزام	إن قزام	إن قزام
		تين زواتين	تين زواتين
ورقلة	توقرت	توقرت	توقرت، النزلة، تيبسبست، زاوية العابدية
		تماسين	تماسين، بليدة عامر
		المقارين	المقارين، سيدي سليمان
		الطيبات	الطيبات، المنقر، بن ناصر
إيليزي	جانت	جانت	جانت، برج الحواس
الوادي	المغير	المغير	المغير، سيدي خليل، أم الطيور، سطيل
		جامعة	جامعة ، سيدي عمران، تندلة، مرارة
غرداية	المنيعة	المنيعة	المنيعة، حاسي القارة
		المنصورة	المنصورة، حاسي الفحل

المصدر: المرسوم الرئاسي 15-140، مؤرخ في 27 مايو سنة2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد العامة المرتبطة بها ،جريدة رسمية عدد 29، الصادر في 31 مايو، سنة2015،ص05.

الوثيقة الملحقة رقم (02)

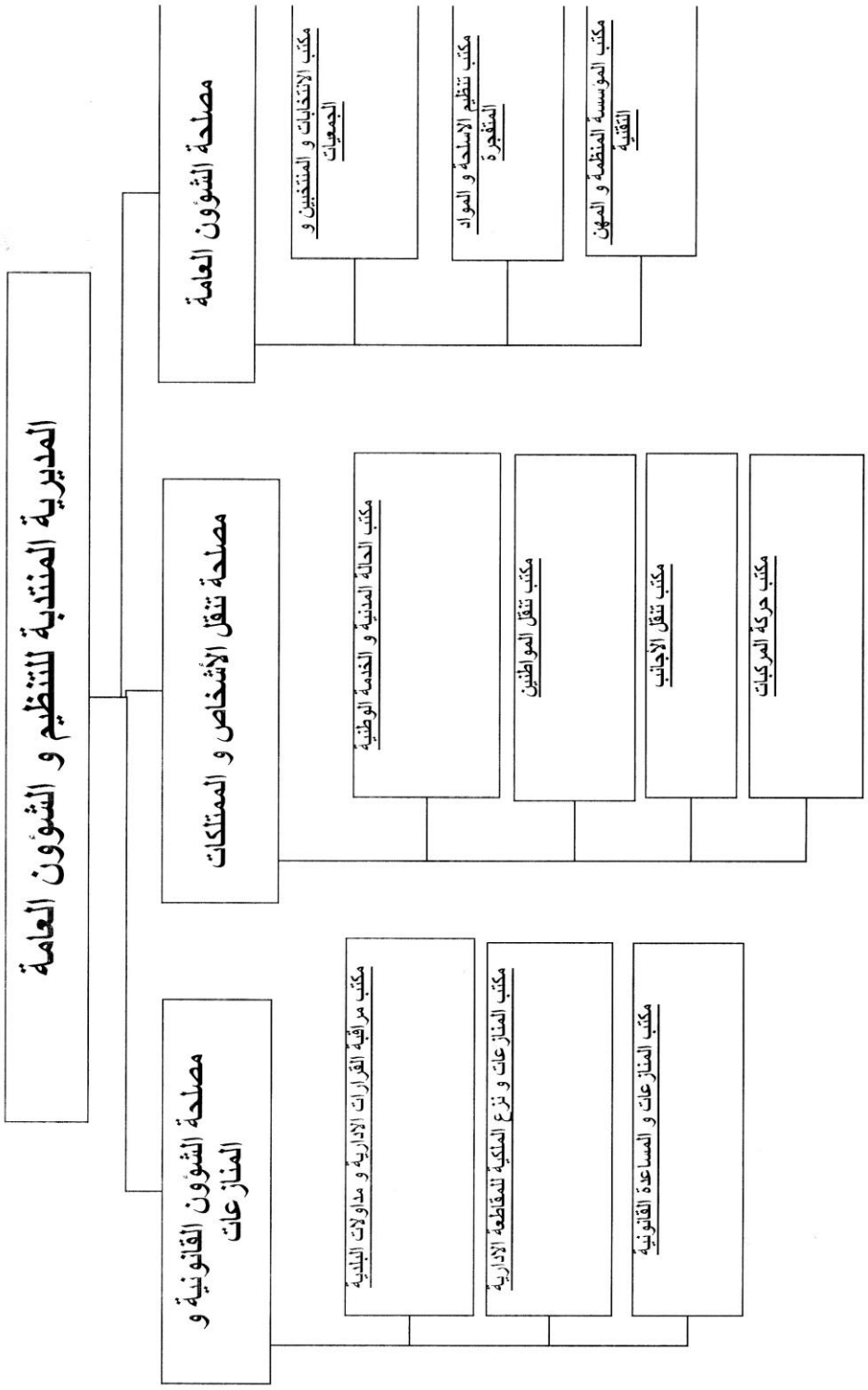
مخطط يوضح التنظيم الهيكلي لمختلف المصالح والمكاتب للمديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية بالمقاطعة الإدارية –المنيعة –



المصدر:السيد "شويرف منصور" رئيس المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية بالولاية المنتدبة

الوثيقة الملحقة رقم (03)

مخطط يوضح توزيع المصالح والمكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأرضي بالمقاطعة الإدارية



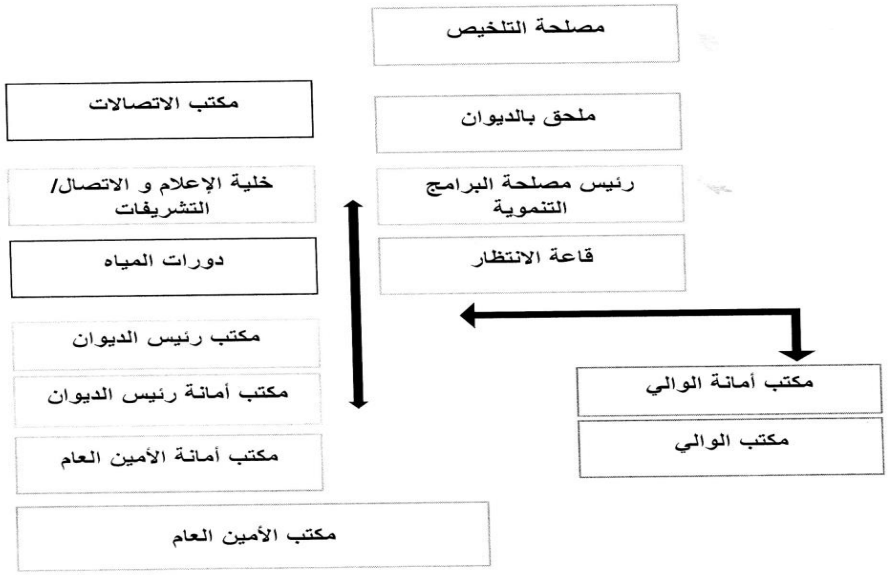
المصدر: السيد "شويرف منصور" رئيس المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية بالولاية المنتدبة

الوثيقة الملحقة رقم (04)

مخطط يوضح توزيع مختلف المكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأرضي

المقاطعة الإدارية المنيعة

مخطط الطابق الأول



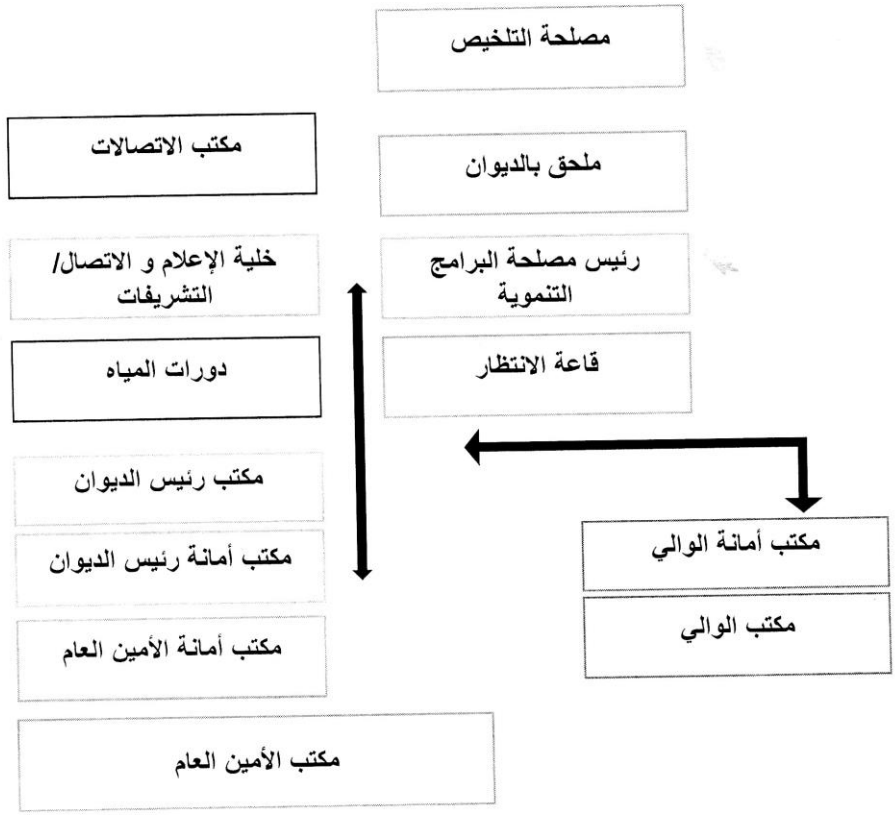
المصدر:السيد "مصباح يوسف" رئيس مصلحة الموظفين بالمقاطعة الإدارية – المنيعة–

الوثيقة الملحقة رقم (05)

مخطط هيكلي يُبين تنظيم مختلف المصالح والمكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأول

المقاطعة الإدارية المنيعة

مخطط الطابق الأول



المصدر: السيد "مصباح يوسف" رئيس مصلحة الموظفين بالمقاطعة الإدارية – المنيعة–

الوثيقة الملحقة رقم (06)

بطاقة وصفية للمقابلة التي أُجريت مع مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة

بـطاقـة مقابلــة

اللقب و الإسم : السيد شويرف منصور

المنصب :مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة

تاريخ المقابلة : 2019/03/19 على الساعة 10:35

مكان المقابلة : بمكتبه

عنوان المقابلة : المهام المنُوطة بالمقاطعة الإدارية

الأسئلة المطروحة خلال المقابلة

س1) متى تم التأسيس الفعلي للمقاطعة الإدارية المنيعة ؟

س2)أهم المصالح والمكاتب التي يكثر التداول عليها من طرف المواطنين ؟

س3)مدى إستقلالية الولاية المنتدبة عن الولاية الأصل من حيث الجانب المالي والإداري وكذا الموظفون **و**الحالة المالية للولاية ،ومن أين تستمد الموارد المالية ؟التوريد والتموين المقدم للولاية المنتدبة (المصدر – الأطراف المتدخلة –..... إلخ)

س4) ماهي أهم الإجراءات المتخذة حيال التأخير في قضاء مصلحة معينة تخص المواطن ؟

س5) الجهة القائمة بأعمال الصرف وتنفيذ المقررات المالية ومدى تمتّع المقاطعة الإدارية بالشخصية العضوية في ظل أن الولاية المنتدبة غير معنية بالإنتخابات ؟

س6) كيف يتم تعيين الموظفين في الولاية المنتدبة ؟

س7) كيف تم إختصار أ صهر المديريات التي كانت موجودة بالولاية الأم في مديريتكم؟

س8) التنظيم الهيكلي للولاية ، وأين يكمن الفرق بينه وبين التنظيم الهيكلي للولاية الأم ؟

س9) بكم تقدر الميزانية الموجهة للولاية المنتدبة (التجهيز و غيرها)؟

س10) خصوصيات الولاية المنتدبة بالمنيعة ، وما الذي يميزها عن باقي الولايات المنتدبة الأخرى خاصة الجنوبية ؟

س11) الدور المنوط بالمديرية ،و إلى أي مدى تمكنت من تحقيق المهام الملقاة على عاتقها .

س12) وجهة نظر شخصية حول ماهية إستحداث الولاية المنتدبة ، خاصة وأن المستجوب (المفحوص) هو إطار سام وخريج المدرسة العليا للإدارة و ذو خبرة طويل في ميدان الإدارة.

المصدر:الباحثان بعد القيام بعملية المقابلة

قـائـمــة المصادر و الـمـراجـع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمـــــة المصـــــادر

أ)- القواميس والمعاجم

1)جوزيف إلياس ، **المجاني المصور** (معجم مدرسي) ،ط 3 ،بيروت ، لبنان: دار المجاني ،2001.

2)عصام نور الدين ،**معجم نور الدين الوسيط**، ط1، بيروت ، لبنان :دار الكتب العلمية ،2005.

3)وضاح زيتون ، **المعجم السياسي** ،ط1، عمان ، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع ،2006.

ب)- المراسيم والنصوص القانونية

1)القانون 09/90 الصادر في 1990/04/07 المتعلق بالولاية،ج.ر.ج.ج رقم 15 الصادر في 1990/04/11.(الملغى).

2)القانون 07/12 الصادر في 2012/02/2 المتعلق بالولاية،ج.ر.ج.ج، رقم 12 الصادرة في 2012/02/29.

3)الأمر 38/69المتضمن قانون الولاية الصادر في1969/05/22،ج.ر.ج.ج رقم44الصادرة1969/05/23

4)الأمر رقم 58/75 الصادر في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 الصادر في 2007/05/13 ،ج.ر.ج.ج رقم 32 الصادرة في 2007/05/13.

5) المرسوم الرئاسي 31 / 82 الصادر في 1982 / 01 / 23 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة ج.ر.ج.ج رقم 04 الصادرة في 1982/01/26.

6) المرسوم التنفيذي 230/90 الصادر في 1990/07/25 المتعلق بتحديد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ،ج.ر.ج.ج رقم 31 الصادرة في 1990/07/28.

7) المرسوم الرئاسي 240/99الصادر في 1990/10/17 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ج.ر.ج.ج رقم 76 الصادرة1999/10/31.

8) المرسوم الرئاسي 140/15 الصادر في27 مايو 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها،ج.ر.ج.ج رقم29 الصادرة 31 مايو 2015.

9) المرسوم الرئاسي رقم :303/18الصادر في05 /2018/12 الذي يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم:140/15 الصادر في 27 مايو 2015المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.ج.ر.ج.ج،رقم :72،الصادرة في:2018/12/05.

10) المرسوم التنفيذي 230/90 المتضمن القانون الأساس ي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ج.ر.ج.ج رقم 31 الصادرة في1990/07/28.(ملغى).

11) المرسوم التنفيذي 215 / 94 الصادر في 1994/07/23 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج رقم 48 الصادرة في1994/07/27.

12) المرسوم التنفيذي 248/15 الصادر في 2015/09/23الذي يحدد بذلة خاصة يرتديها الولاة ورؤساء الدوائر ج.ر.ج.ج رقم 51 الصادرة في2015/09/27.

13)قرار رقم 02/ق.أ/ م د/2000 ،مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد07 ،الصادر في 28 فبراير 2000، ص02.

ثانياً:قـائمـــة المـــراجـــع

أ)- الكتـــــــــب

1) بعلي محمد الصغير ،**الولاية في القانون الإداري الجزائري** ، ط2، الجزائر: دار العلوم ،2014

2)بوضياف عمار ، **شرح قانون الولاية** ، ط1، المحمدية، الجزائر، دار جسور للنشر والتوزيع ،2012.

3)بوضياف عمار ، **الوجيز في القانون الإداري** ، ط3، المحمدية ، الجزائر: دار الجسور، 2015

4)بوضياف عمار،**دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016** ،ط1، المحمدية ،الجزائر الجسور للنشر والتوزيع ،2016

5)خشيم مصطفى عبد الله أبو القاسم ،**مبادئ علم الادارة العام**،ط1،ليبيا:الجامعة المفتوحة ، 2002.

6)ربحي مصطفى عليان وآخرون،**أساليب البحث العلمي و تطبيقاته في التخطيط والإدارة** ،ط1،عمان الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع ،2008

7)زغدود علي، **الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية** ، ط2،الجزائر:المؤسسة الوطنية للكتاب ،1984.

8)ضرار العتبي ونضال الحواري وإبراهيم خريس،**العملية الإدارية(مبادىء وأصول وعلم وفن)**،الطبعة العربية، عمان،الأردن: دار اليازوري،2007.

9)الطماوي سليمان ،**الوجيز في القانون الإداري** ، ط1 ،القاهرة: دار الفكر العربي، 1989.

10)عبوي زيد منير و سامي" محمد هشام " حريز ،**مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق** ،ط1 عمان ،الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع ،2006.

11)عبوي زيد منير ،**إدارة المؤسسات العامة** ،ط1،عمان ، الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع ،2009.

12)العبادي محمد وليد ، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية** ،ط1 ،عمان ، الأردن :مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1998.

13)عصام نور الدين ، **إدارة المعرفة والتكنولوجيا الحديثة** ،"ط1، الأردن ،عمان: دار أسامة للنشر،2010

14)عوابدي عمار، **دروس في القانون الإداري** ، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990.

15)القدومي محمد ومحمد هاني محمد و زيد عبوي ، **المفاهيم الإدارية الحديثة** ،ط1، عمان ، الأردن: دار المعتز للنشر والتوزيع ،2015.

16)لعويسات جمال الدين ، **مبادىء الإدارة** ،ط1،بوزريعة ،الجزائر: دار هومة للنشر والطباعة ،2005.

ب)- المجلات والدوريات

1)الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،**الميثاق الوطني (المشروع التمهيدي)**،مطبعة الثورة الإفريقية ،منشورات جريدة الشعب،الجزائر،1976.

2)إسماعيل فريجات،**مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري** ،دفاتر السياسة والقانون العدد18،جانفي 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة،مطبعة الجامعة.

3)سميرة بن خليفة،**الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية** مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 09،العدد03 ،جامعة طاهري محمد –بشار- ،ديسمبر 2018.

4)عبد المجيد لخذاري و وردة خليفي ،**النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر –دراسة تحليلية-** ،مجلة الحقوق والعلوم السياسية ،العدد08ج01، جامعة عباس لغرور –خنشلة -،جوان2017.

5)فاروق شرشاري، **النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140***،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،المجلد 15/ العدد 01-2017، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بجاية ،الجزائر.

6)كاهنة شاطري ،تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر) ،مقال نشر في مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية ، العدد13، 31-01-2018،جامعة مولود معمري –تيزي وزو –(الجزائر)

7)ناجي عبد النور ،**دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)**، دفاتر السياسية والقانون ،مجلة دورية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح – ورقلة –،مطبعة جامعة قاصدي مرباح ، العدد: الأول ماي 2009.

ج)- الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية

➢أطروحات الدكتوراه

1) رجراج الزوهير ،"**التنمية المحلية في الجزائر – واقع وآفاق**" ،أطروحة ضمن متطلبات نيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية،تخصص: نقود ومالية، جامعة الجزائر(3) ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية ،السنة الجامعية2013/2012.

➢ **رسائل الماجستير**

1)بجقينة مصطفى ،"**أثر العوامل البيئية التنظيمية الداخلية على أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر–حالة ولايتي ورقلة والجلفة –**"،مذكرة شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ،الموسم الجامعي 2016/2015

2) بدة عيسى ،"**مالية البلدية وإنعكاساتها على التنمية المحلية –دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة –**"، مذكرة الماجستير في علوم التسيير،فرع النقود و المالية–، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير،السنة الجامعية 2007–2008.

3) بن أمزال لحسن ،"**النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري** "،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر،كلية الحقوق،فرع :إدارة ومالية، السنة الجامعية 2005/2004

4) بن حدة باديس ،"**الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة لنماذج مختارة)**"، ملخص عام لمذكرة الماجستير ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ،السنة الجامعية 2011/2010

5)بن عثمان شويح ،" **دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية–دراسة حالة البلدية**"، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم: الحقوق،الموسم الجامعي 2011/2010.

6) حرشاوي محي الدين ،"**الإستراتيجية الأوروبية في تقرير إدارة الجماعات المحلية عن طريق تفعيل آليات المجتمع المدني تجاه دول جنوب المتوسط " دراسة حالتي المغرب والجزائر** "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، السنة الجامعية 2014/2013

7)خروفي بلال ،"**الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية : دراسة حالة الجزائر**" مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعي 2012/2011

8) زهران معروف محمد إبراهيم ،"**إختصاصات وإستراتيجيات البلديات والهيئات المحلية (أ) وآثارها في المشاركة والتنمية – دراسة مقارنة (1996 –2004)**"،أطروحة إستكمالا لمتطلبات درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية ، جامعة النجاح الوطنية في نابلس– فلسطين، كلية الدراسات العليا ،2005.

9) ساكري الصالح ،"**المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية "دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلالث بلديات [باتنة –فسديس–عين التوتة]**"،مذكرة الماجستير في علم الإجتماع وتنظيم العمل ،جامعة الحاج لخضر–باتنة – كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الإسلامية ،قسم علم الإجتماع والديموغرافيا السنة الجامعية 2008/2007

10) صوالحي ليلى ،"**دور التخطيط الإستراتيجي في تطوير أداء الإدارة المحلية (دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية)**"،مذكرة شهادة الماجستير ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية جامعة قاصدي مرباح– ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ،السنة الجامعية 2011/2010

11) عطوات عبد الحاكم ،"**الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية – د راسة مقارنة –** "،مذكرة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015.

12) عميروش أحمد ،"**الجماعات المحلية وديوان الوالي**"، رسالة ماجيستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،قسم علوم التنظيم ، سنة2001

13) عولمي بسمة ،"**دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر–دراسة حالة بلديات تبسة** "، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية –تخصص مالية–، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي– تبسة السنة الجامعية 2004/2003.

14) عيادي عبد الكريم ،"**أثر تكوين المنتخبين المحليين في ترقية أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر – دراسة حالة بلدية ورقلة –**" ،مذكرة ماجستير في العلوم السياسة ،تخصص:إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح–ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية،السنة الجامعية 2016/2015 .

15) فلاح رشيد ، "**دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962 – 2000)** "،رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري ، جامعة الجزائر **3**، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،سنة 2013

16) قادري النعاس ، "**دور سياسات التمويل في تطوير البلديات " دراسة حالة بلدية ورقلة** " ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015.

17) قصراوي أمينة ،"**إدارة الناطق العربية الفلسطينية في إسرائيل** "، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ،السنة الجامعية 2012/2011

18) كاهي مبروك ،"**الإدارة العامة مقارنة بين النظامين _الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى _**"،بحث مقدم ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،تخصص:تنظيمات سياسية وإدارية ،فرع إدارة الموارد البشرية ،مقياس: الإدارة العامة المقارنة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام ،السنة الجامعية 2008/2007

19) كواشي عتيقة ،"**اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلة مقارنة–**" ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية2011/2010

20) لوعيل رفيق،" **أثر اللامركزية على الإستثمار المحلي في الجزائر "دراسة حالة ولاية المسيلة** "، مذكرة شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،تخصص:إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة –، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012–2013

21)يحياوي حكيم ،"**دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية –دراسة مقارنة بين بلديتي ولايتي ورقلة وغرداية 2007–2011**–"،مذكرة الماجستير ،فرع : إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ،السنة الجامعية 2011/2010.

22) يوسفي نور الدين ،" **الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (دراسة تقييمية للفترة 2000– 2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة)**"، رسالة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة أحمد بوقرّة – بومرداس، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية،السنة الجامعية 2010/2009.

➢ **مذكرات الماستر**

1)بلعربي نادية ،"**دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد** "،مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي ،تخصص:قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة –،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الشعبة :الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012.

2)حاشي فاطمة الزهراء و عطاالله نبيلة ، "**المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري**"، مذكرة الماستر، تخصص إدارة ومالية ، جامعة زيان عاشور –الجلفة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق الموسم الجامعي 2017/2016 .

3)حواجلي جمال ،"**المقاطعة الإدارية في النظام الإداري الجزائري** "،مذكرة الماستر، تخصص:قانون إداري جامعة محمد خيضر –بسكرة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم الحقوق ، السنة الجامعية 2016/2015

4)موساوي راشدة ،" **تحديات وآفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر –الولايات المنتدبة أنموذجا**–"، مذكرة الماستر، تخصص: سياسات عامة وإدارة محلية ،جامعة محمد خيضر –بسكرة–، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2016/2015.

د)– الملتقيات والندوات والأيام الدراسية

1)محمد نور أكرم صوفي ،أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها –نماذج عالمية ومحلية –، الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي"صلالة –سلطنة عُمان،(18–20 أغسطس 2003)،لجنة الحدائق والبيئة ،بلدية طرابلس ،لبنان.

2)قوي بوحنية ،دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا ،مقياس:الإدارة العامة المقارنة تخصص:تنظيم سياسي وإداري ،12 فبراير 2012 ،الموسم الجامعي 2012/2011.

3)وائل محمد يوسف السيد ، دور البلدية في بناء مجتمع المعرفة بالمدينة العربي ،ندوة دولية بعنوان : مدن المعرفة ،المعهد العربي لإنماء المدن ،2005.

هـ)– المقالات الإلكترونية

1) ويكيبيديا ، الموسوعة الحرة ،/http:/ ar.wikipedia.org .

2)مساعد حمد الصالحي ،**إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا** ، اسم الموقع ، ت ز : 07 يونيو 2012 ، س:03:25، m7s_1@live.com ، تاريخ الإطلاع :الأحد 07/04/ 2019 https://www.elsyasi.com/articles/1414

3)وكالة الأنباء الجزائرية ، غرداية : المقاطعة الإدارية الجديدة للمنيعة في قلب تحول "حقيقي"، نشر في وكالة الأنباء الجزائرية يوم 2016/01/01 ، محرك البحث الإخباري "جزائرس "، الإطلاع يوم 2019/05/31، www.djazairess.com/aps/424149

فهـــــرس الــجداول

رقم: الجدول	العنوان	الصفحة
(01)	التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان العهد العثماني	21
(02)	وحدات الإدارة المحلية في الجزائر منذ سنة 1959	23
(03)	مساحة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية المنيعة حسب إحصاء سنة 2008 (الوحدة 1000 كلم ^{2})	64
(04)	عدد سكان البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية المنيعة حسب إحصاء سنة 2008 (الوحدة 1000 كلم ^{2})	65

فهـــرس الأشـكـــــال

رقم الشكـل	العـنـــوان	الصفحة
(01)	العناصر الأساسية لترقية نموذجية للامركزية الإدارية	15

فهرس المــلاحــق

رقم الوثيقة	العنوان	الصفحة
(1)	قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة على مستوى ولايات الجنوب والدوائر والبلديات التابعة لها	80
(2)	مخطط يوضح التنظيم الهيكلي لمختلف المصالح والمكاتب للمديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية بالمقاطعة الإدارية –المنيعة –	81
(3)	مخطط يوضح توزيع المصالح والمكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأرضي بالمقاطعة الإدارية	82
(4)	مخطط يوضح توزيع مختلف المكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأرضي	83
(5)	مخطط هيكلي يُبين تنظيم مختلف المصالح والمكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأول	84
(6)	بطاقة وصفية للمقابلة التي أُجريت مع مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة	85

فهرس المحتـــويـــات

العنـــــــــوان	الصفحة
الإهداء	
الشكر والعرفان	**I**
الملخص باللغة العربية	**II**
الملخص باللغة الانجليزية	**III**
تحديد مصطلحات الدراسة	**V**
مقدمة	**1**
الفصـــل الأول : إطـــار نظري حـــول الإدارة المـــحليـــة	**09 – 46**
المبحث الأول: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية	**09**
المطلب الأول : المركزية الإدارية	**09**
الفرع الأول : تعريف المركزية الإدارية	**09**
الفرع الثاني : مزايا وعيوب المركزية الإدارية	**11**
المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية	**12**
الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية	**12**
الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية	**13**
المبحث الثاني : مفهوم الإدارة المحلية	**15**
المطلب الأول :تعريف الإدارة المحلية	**15**
الفرع الأول :تعريف الإدارة المحلية من الناحية السياسية	**16**

الفرع الثاني : التعريف الإصطلاحي والإجرائي للإدارة المحلية	18
المطلب الثاني :نشأة وتطور الإدارة المحلية	20
الفرع الأول :نشأة الإدارة المحلية	20
الفرع الثاني :تطور نظام الإدارة المحلية	24
المبحث الثالث : الأُطر القانونية والوظيفية للإدارة المحلية	26
المطلب الأول : الإطار القانوني للإدارة المحلية	27
الفرع الأول : من حيث نشأة القوانين	27
الفرع الثاني : من حيث إمكانية تطبيق القوانين	28
المطلب الثاني : الإطار الوظيفي للإدارة المحلية	29
الفرع الأول :دواعي إستخدام نظام الإدارة المحلية	30
الفرع الثاني :قدرة وكفاءة الإدارة المحلية في تحقيق أهدافها	32
المبحث الثالث :التقسيمات الجديدة للإدارة المحلية في الوطن العربي	34
المطلب الأول : التقسيمات الجديدة للإدارة المحلية في المغرب	34
الفرع الأول :الإصلاحات المشتركة بين جميع الجماعات المحلية	35
الفرع الثاني :الإصلاحات الخاصة بالجهة	36
المطلب الثاني : تطبيقات الإدارة المحلية في دول الخليج العربي (الأردن والسعودية)	37
الفرع الأول: التجربة الأردنية (نموذج الأسلوب المختلط في تشكيل المجالس البلدية)	37
الفرع الثاني: تجربة المملكة العربية السعودية في الإدارة المحلية	38
المبحث الرابع : الإدارة المحلية في الدول الغربية	39

المطلب الأول : الإدارة المحلية في الدول الفرنكوفونية (فرنسا نموذجا)	40
الفرع الأول :المجالس المحلي (Communes)	40
الفرع الثاني: صلاحيات ومهام المقاطعة	41
المطلب الثاني : الإدارة المحلية في الدول الأنجلوساكسونية(إنجلترا نموذجا)	42
الفرع الأول :تشكيل المجلس المحلية	43
الفرع الثاني :إختصاصات المجالس المحلية ببريطانيا	44
خلاصة الفصل الأول	46
الفصل الثاني :الإطار القانوني وواقع تسيير الولاية المنتدبة	48 – 75
المبحث الأول:الطبيعة القانونية لجهازي الدائرة والمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري	48
المطلب الأول : الطبيعة القانونية لجهاز الدائرة	48
الفرع الأول : تعريف جهاز الدائرة	48
الفرع الثاني : المركز القانوني لرئيس الدائرة	50
المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية	51
الفرع الأول : مفهوم المقاطعة الإدارية والتكييف القانوني لها	52
الفرع الثاني :النظام القانوني للوالي المنتدب	53
المبحث الثاني :العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية	58
المطلب الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بجهاز الدائرة	58
الفرع الأول: تشابه المهام بين رئيس الدائرة والوالي المنتدب	58
الفرع الثاني : تميز مهام الوالي المنتدب عن رئيس الدائرة	59
المطلب الثاني : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية	60

الفرع الأول : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية	60
الفرع الثاني : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية	62
المبحث الثالث : لمحة عامة عن الولاية المنتدبة المنيعة	62
المطلب الأول : تقديم الولاية المنتدبة المنيعة	63
االفرع الأول: التعريف والمساحة	63
الفرع الثاني: التركيبة السكانية	64
المطلب الثاني : نشأة وتنظيم الولاية المنتدبة المنيعة في تحقيق التنمية	65
الفرع الأول: نشأة وأهداف الولاية المنتدبة	65
الفرع الثاني :دور الولاية المنتدبة في تحسين الخدمة العمومية	66
المبحث الرابع : دراسة تقييمية للولاية المنتدبة المنيعة	67
المطلب الأول: مستوى الإستقلال الإداري للولاية المنتدبة	68
الفرع الأول: صلاحيات الوالي المنتدب	68
الفرع الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي	69
المطلب الثاني : تأثير عدم الإستقلال المالي والعضوي على التنمية والخدمات العمومية	71
الفرع الأول:تأثيرات عدم الاستقلالية المالية للولاية المنتدبة	71
الفرع الثاني :الإستقلالية العضوية للولاية المنتدبة	73
خلاصة الفصل الثاني	75
الخـاتـمـة	
خاتمة و نتائج	78-77
المـلاحـــق	
الوثيقة الملحقة رقم (01) قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة على مستوى ولايات الجنوب	80

الوثيقة الملحقة رقم (02) مخطط يوضح التنظيم الهيكلي لمختلف المصالح والمكاتب للمديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية بالمقاطعة الإدارية –المنيعة –	81
الوثيقة الملحقة رقم (03) مخطط يوضح توزيع المصالح والمكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأرضي بالمقاطعة الإدارية	82
الوثيقة الملحقة رقم (04) مخطط يوضح توزيع مختلف المكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأرضي	83
الوثيقة الملحقة رقم (05) مخطط هيكلي يُبين تنظيم مختلف المصالح والمكاتب المتواجدة على مستوى الطابق الأول	84
الوثيقة الملحقة رقم (06) بطاقة وصفية للمقابلة التي أُجريت مع مدير المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة	85
قائمة المصادر و المراجع	
أولاً: قائمـــة المصـــادر أ)- القواميس والمعاجم ب)- المراسيم والنصوص القانونية	87
ثانياً:قـائمـــة المـــراجـــع أ)- الكُتـب	88
ب)- المجلات والدوريات	89
ج)- الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية	92- 90
د)- الملتقيات والندوات والأيام الدراسية هـ)- المقالات الإلكترونية	93
فهرس الجداول والأشكال	94
فهرس الملاحق	95
فهرس المحتويات	100 – 96