جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي في مسار الحقوق

تخصص قانون إداري

إعداد الطالبتين:

- سمية سبايب
- مسعودة خويلد

إشراف الأستاذ:

د .عبد الكريم بوحميدة

لجنة المناقشة:

إسم و لقب الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
عبد الحكيم مولاي إبراهيم	أستاذ مساعد ب	غرداية	رئيس اللجنة
عبد الكريم بوحميدة	أستاذ محاضر ب	غرداية	مشرفا ومقررا
أبو القاسم عيسى	أستاذ محاضر ب	غرداية	مناقشا

السنة الجامعية

1440/1439هـ-2019/2018م

"إِنَّا فَتَحْنَا لَكَ فَتْحًا مُبِينًا (1)لِيَغْفِرَ لَكَ اللَّهُ مَا تَقَدَّمَ مِنْ ذَنْبِكَ وَمَا تَأَخَّرَ وَيُتِمَّ نِعْمَتَهُ عَلَيْكَ وَيَهْدِيَكَ صِرَاطًا مُسْتَقِيمًا (2)وَيَنْصُرَكَ اللَّهُ نَصْرًا عَزِيزًا (3)هُوَ الَّذِي أَنْزَلَ السَّكِينَةَ فِي قُلُوبِ الْمُؤْمِنِينَ لِيَزْدَادُوا إِيمَانًا مَعَ إِيمَانِهِمْ وَلِلَّهِ جُنُودُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَكَانَ اللَّهُ عَلِيمًا حَكِيمًا (4)"

سورة الفتح الآيات من 1 إلى4

شكر وعرفان

نشكر الله عزّ و جلّ أن أنعم علينا ومنّ علينا ووفّقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع.

يطيب لنا أن نتقدّم بشكرنا الخالص إلى الأستاذ المشرف:

"الدّكتور: عبد الكريم بوحميدة"

على قبوله الإشراف على هذا العمل،و ما قدّمه من نصائح و إرشادات قيّمة في سبيل إنجاز هذا العمل، كما نشكر رئيس الدّيوان "**بالمقاطعة الإدارية تقرّت**" على حسن استقبالهم و تزويدنا بالمعلومات،كما نتقدم بالشكر لكل **أساتذة قسم الحقوق** و كلّ **عمال جامعة غرداية** وأخص بالذكر **مسؤولة المكتبة** ،كما نشكر كل من كان له الفضل في إنجاز هذا العمل.

مع تمنياتنا له بالتوفيق أستاذنا المحترم.

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا لمن كانت السبب في وجودي "**أمي الغالية**" رحمها الله و أسكنها الفردوس الأعلى

و إلى سندي في هذه الحياة "**أبي الغالي**" حفظه الله وأطال في عمره

وإلى زوجة أبي الغالية

إلى إخوتي كل واحد باسمه وإلى أختي الصغيرة و إلى أبناء و بنات إخوتي و زوجاتهم

إلى رفيق الدّرب الّذي ساندني طيلة المشوار الدّراسي وفقه الله في حياته.

إلى كل الأصدقاء و الصّديقات كلّ واحد باسمه وأخص بالذكر زميلة الدّرب "**سمية**" التي ساندتني طيلة مشواري الدراسي

إلى كلّ الزّملاء و الزّميلات الذين رافقوني في الدّراسة، وأخص بالذّكر "**مجموعة الطموح**"

سعودة

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى والدايّ الكريمين

وإلى إخوتي وأخواتي وكلّ عائلتي

إلى من لقنتني أول مبادئ العلم المعلمة بيدة ريم

وإلى زميلات وزملاء العمل والدراسة وإهداء خاص إلى "مجموعة الطموح"

وإلى كلّ من ساعدنا وشاركنا في إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد

سمية

قائمة الرموز و المختصرات

العنصر	الكلمة كاملة
م-ر	المرسوم الرئاسي
م-ت	المرسوم التنفيذي
م-إ	المقاطعة الإدارية
م-م-إ	مجلس المقاطعة الإدارية
الو-م	الوالي المنتدب
ر-د	رئيس الدائرة
م-ج-ك	محافظة الجزائر الكبرى
د-إ	الدائرة الإدارية
ر-ج	رئيس الجمهورية
م-م	المديرية المنتدبة
م-د	المجلس الدستوري
ج-ر	الجريدة الرسمية
ج-ج	الجمهورية الجزائرية

ملخص:

وفقا لمعطيات سياسية واجتماعية مختلفة، ومن أجل تقريب الإدارة من المواطنين وتلبية لاحتياجاتهم، سعى المنظم الجزائري إلى تجديد النظام الإداري من خلال استحداثه لمقاطعات إدارية في صورة ولايات منتدبة، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 استحدث 10 مقاطعات إدارية في الجنوب، وفي إطار تعديل المرسوم الرئاسي السابق الذكر أضاف مقاطعة جنوبية أخرى وهي "**الدبداب**" التابعة لولاية إليزي، و ذلك بموجب المرسوم الرئاسي 18-303، ثم أضاف 14 مقاطعة إدارية في الشمال بموجب المرسوم الرئاسي 18-337 على أن تعمم على ولايات الهضاب هي الأخرى، و ترتقي هذه المقاطعات إلى ولايات كاملة الصلاحيات مستقبلا.

وفي المقابل يواجه هذا النظام الحديث جدلا كبيرا خاصة حول دستوريته وقانونيته، وعدم اكتمال بنيانه القانوني، والغموض الذي يكتنف بعض هيئات م-إ. ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها.

الكلمات المفتاحية: المقاطعات الإدارية ،الوالي المنتدب، مجلس المقاطعة الإدارية، الدائرة، رئيس الدائرة، عدم التركيز الإداري.

Abstract:

According to different political and social data, and in order to bring the administration closer to citizens and meet their needs, The Algerian organizer sought to renew the administrative system by introducingit to administrative districts in the form of Mandated States, by Presidential Decree 15-140 ,10 administrative districts were established in the south. In the framework of the amendment of the above-mentioned presidential decree, another southern province, Debdeb of the state of Illizi, was added under Decree 18-303, and 14 administrative districts in the north were established under Presidential Decree 18-337, The hills are also the other, and elevate these provinces to full-fledged states in the future.

In contrast faced with this modern system a great controversy especially about its constitutionality and legality and the lack of complete legal structure ,and the ambiguity surrounding some bodies. Their ability to achieve the desired goals .

Key words : Administrative districts, governorgovernor, provincial board administrative department, departmenthead, lack of administrative focus.

مقدّمـــــة

مقدمة

إنّ الدولة التقليدية التي كانت وظائفها مقتصرة على إشباع الحاجات العامة لمواطنيها مع تركيز السلطة في يد واحدة ضمانا لقوتها وحمايتها من الخطر، أصبحت عاجزة عن تلبية احتياجات المواطنين المتزايدة، وعليه لجأت الحكومات المعاصرة إلى البحث عن آليات تمكنها من تلبية حاجات وطلبات أفرادها والحفاظ في نفس الوقت على كيانها ووحدتها.

ويعد التنظيم الإداري الذي نقصد به الإطار العام لممارسة العمل الإداري في الدولة هو السبيل الأمثل للدولة الحديثة لكي تقوم بوظائفها وتثبت سيادتها.

ويكون ذلك إما بإتّباع الأسلوب المركزي الذي يقوم على تجميع السلطة الإدارية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، وهو الأسلوب الذي لا ينسجم إلى الحدّ الكافي مع متطلّبات الدّولة الحديثة، أو الأسلوب اللامركزي الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات أخرى محلية تساعدها في التسيير وتلبية الاحتياجات المحلية، ويعدّ هذا الأسلوب الأكثر مرونة في التّنظيم الإداري غير أنّ الكثير من الدّول تتحفّظ في نسبة إتباعه، خوفا من المساس بسيادتها.

إنّ الظروف السّياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة، هي التي تحتّم على كلّ دولة انتهاج الأسلوب الإداري المناسب لها ولمواطنيها.

فبالنسبة للجزائر، فإنها تتبع المزج بين الأسلوبين المركزي و اللامركزي، و تنصّ في دساتيرها على انتهاج الأسلوب اللامركزي، ببعده الدّيمقراطي، لكن تجسيد هذه النصوص يبقى محلّ تساؤل، ذلك أنّ الجزائر ومنذ استقلالها تسعى لإعادة تنظيم قطاع الإدارة المحليّة، وفي كلّ مرّة تكلّل محاولات الإصلاح، أمّا بنظام إداري يشوبه الكثير من الفراغات القانونية والغموض، أو الفشل كما حدث في نظام محافظة الجزائر الكبرى الذي تمّ انشاؤه سنة 1997، ثمّ تمّ التّراجع عنه، لما ثبت عدم دستوريته سنة 2000، بقرار صادر عن المجلس الدّستوري يثبت عدم دستوريته، وأعيد تطبيق نظام الولاية على ولاية الجزائر، ولم يفضّ الجدل حول تجربة محافظة الجزائر الكبرى، ونظرا لعدّة ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية ومن أجل تحقيق جملة من الإصلاحات في القطاع، أعلن المنظّم الجزائري ميلاد نظام إداري جديد يرمي إلى تحسين الأطر القانونية وتقريب الإدارة من المواطن، إذ كان في البداية بموجب مرسوم رئاسي وآخر تنفيذي يحدثان وينظمان عشر (10) مقاطعات إدارية بولايات الجنوب سنة

2015، التي كان مروجا لها إعلاميا وسياسيا بالولايات المنتدبة، والتي لها نفس الخصائص والاختصاصات مع المقاطعات الإدارية غير أنّه عُدل عن هذه التّسمية لأنّ ذلك يحتاج إلى تعديل دستوري على الأقل، والقانون لا يتوفر على هذه التسمية.

وكنتيجة للظّروف العسيرة التي جاء فيها هذا النظام، تضمن الكثير من الفراغات القانونية والغموض لعدم وضوح معالمه، وواجه الكثير من الانتقادات، غير أنّ المنظّم الجزائري واصل تجسيد مشروع هذا النظام واستحدث 14 مقاطعة إدارية سنة 2018، في ولايات الشمال بموجب مرسوم رئاسي آخر من أجل الانسجام في تسيير الإقليم والاستجابة لطلبات المواطنين.

تكمن **أهمية دراستنا لهذا الموضوع** كونه يدخل في التنظيم الإداري الذي يعتبر من أهم مواضيع القانون الإداري، والكشف عن الدور الجوهري المهم الذي يختص به هذا النظام، ومدى نجاعته.

إنّ من أهم **أسباب اختيارنا لدراسة الموضوع أسبابا شخصية** و المتمثلة في:

كوننا نحن سكان الجنوب أوّل من طبّق لديهم هذا النظام، وبحكم احتكاكنا بالإدارة دفعنا للتعرف على كلّ تفاصيل هذا النّظام خاصة الجانب القانوني منه، وكذا الشعور بضرورة دراسة هذا النظام الحديث والكشف عن الأسباب الحقيقية لاستحداثه.

وأخرى **موضوعيّة** تكمن في حداثة الموضوع، والمكانة المهمة التي يحتلها التّنظيم الإداري، وكون هذه الهيئات تسعى لتحقيق رغبات الأفراد على المستوى المحلي.

إنّ **الهدف من هذه الدراسة** هو: كشف الغموض المصاحب لهذا النظام، ومعرفة الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية، وكذا تذليل الصعوبات أمام من يلينا من باحثين لمواصلة البحث في هذا الميدان.

وللالتزام بأدبيات البحث العلمي و الأمانة العلمية من باب أولى لنا ذكر **الدراسات السابقة** التي استفدنا منها:-إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013 والتي تحدثت عن التنظيم الإداري بإسهاب، ووضحت أهم معالم النظام الإداري المناسب، لكنها لم تذكر نظام المقاطعات الإدارية، وهذا ما سوف نتطرق إليه في بحثنا هذا.

-حواجلي جمال، المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مكمّلة من متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2016/2015 إذ تعتبر هذه المذكرة من أوائل الرسائل الجامعية التي تطرقت لموضوع المقاطعات الإدارية بصفة خاصة بعد ما كان الحديث يدور عنها في الملتقيات ووسائل الاعلام، أما نحن فسوف نتعرض لأهم المستجدات التي طرأت على هذا النظام.

من بين **الصعوبات** التي واجهتنا خلال إنجاز هذه الدراسة:

-أن هذا النظام محكوم بمقتضى نصوص تنظيمية مما حال دون الحصول على نصوص تشريعية متعلقة بالنظام القانوني لهذا النظام.

- قلة الدّراسات المتخصصة في هذا الموضوع.
- إن انجاز هذه المذكرة كان في وقت تشهد فيه البلاد تحوّلات سياسية.

من خلال كلّ ما سبق اقترحنا الإشكالية التالية: **هل يعتبر نظام المقاطعات الإدارية كفيل لتقريب الإدارة من المواطن؟**

والذي **تفرعت منه الإشكاليات الفرعية** التالية:

-كيف نشأ نظام المقاطعات الإدارية وما مدى قانونيته؟

- ماهي أبرز معايير ومبررات استحداث هذا النظام ؟

- ما موقع المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري ؟

- ماهي أهم المعوقات التي تعترضها، وما السبيل لنظام مقاطعات إدارية ناجح ؟

نظرا لطبيعة موضوعنا فإنّ أكثر **منهج مناسب** هو المنهج التّحليلي الذي اعتمدناه لتحليل المواد القانونية، مع ادخال المنهج المقارن أحيانا في مقارنة هذا النّظام مع الأنظمة المشابهة له، والمنهج التاريخي من خلال سرد التطور التاريخي لهذا النظام، وأما المنهج الوصفي تطرقنا إليه من خلال وصف الهيكل التنظيمي للمقاطعات الإدارية.

وللإجابة على الإشكالية ارتأينا **تقسيم موضوعنا** إلى فصلين:

- **الأول** يتحدث عن الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية وقسّمنا هذا الفصل إلى مبحثين: الأول يتحدث عن استحداث نظام المقاطعات الإدارية والذي بدوره يحتوي على مطلبين: الأول بعنوان نشأة المقاطعات الإدارية والمطلب الثاني بعنوان التكييف القانوني لها، أما المبحث الثاني تحت عنوان مبررات ومعايير استحداث نظام المقاطعات الإدارية وجاء المطلب الأول ليوضح مبررات استحداث هذا النظام، أما المطلب الثاني فيتحدث عن معايير استحداثها.
- **أما الفصل الثاني**: المعنون بمكانة المقاطعة الإدارية في التّنظيم الإداري الجزائري حيث قسمناه إلى مبحثين هو الآخر، الأول بعنوان تنظيم وسير المقاطعة الإدارية حيث يتحدث المطلب الأول عن الوالي المنتدب وخصصنا المطلب الثاني للأجهزة الإدارية المساعدة له، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا إلى المعوقات التي تواجه نظام م-إ ومقتضيات إنجاحها حيث يتحدث المطلب الأول منه عن المعوقات التي تعترض نظام م-إ، والمطلب الثاني يتحدث عن المقتضيات اللازمة لإنجاح هذا النظام.

الفصل الأول

الإطار القانوني

للمقاطعة الإدارية

الفصل الأول: الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية

إن الاهتمام بتنظيم أجهزة الإدارة المحلية من شأنه أن يرتقي بمستوى الخدمة العمومية وإزالة العراقيل التي تواجه المواطنين وتلبية احتياجاتهم، ومن أجل تحقيق هذا بدا المنظم جملة من الإصلاحات منها استحداث نظام إداري جديد كان مروجا له إعلاميا بالولايات المنتدبة، نظرا لأن هذه التسمية لا محل لها في النصوص القانونية، سماها المقاطعات الإدارية.

وكمرحلة أولى استحدثت عشر مقاطعات إدارية بثمانية ولايات جنوبية بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 سنة 2015 ثم أربعة عشر مقاطعة إدارية في الولايات الشمالية الكبرى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18 -337سنة 2018 غير أن هذا النظام اكتنفه العديد من الغموض في الجانب القانوني، هذا ما سنحاول معالجته في هذه الدراسة، حيث سنقوم في هذا الفصل بالتطرق إلى نشأة المقاطعات الإدارية وتطورها في المبحث الأول أما المبحث الثاني فنخصصه لدراسة معايير ومبررات استحداث المقاطعات الإدارية.

المبحث الأول: استحداث نظام المقاطعات الإدارية

إن المنظم الجزائري وفي إطار استحداثه للم-إ، لم يتطرق إلى تعريفها وإنما اكتفى فقط في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 والمعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 18-303 المؤرخ في 05 ديسمبر 2018 بنصه على أنه: "تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة، منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم[1] وكذا المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25ديسمبر2018 "يهدف هذا المرسوم إلى إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، وكذا مهام الوالي المنتدب وتحدد قائمة المقاطعات الإدارية والبلديات والمدن الجديدة التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم."[2]

وعليه سوف نتعرض في هذا المبحث إلى نشأة المقاطعات الإدارية في المطلب الأول، وأما المطلب الثاني سوف نتعرض إلى التكييف القانوني للمقاطعات الإدارية.

المطلب الأول: نشأة المقاطعات الإدارية

مع مطلع العشرية الثانية من الألفية الثانية تمخض عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الحاصلة عدة إصلاحات مست مختلف الميادين في محاولة من الدولة التمهيد لولادة نظام إداري جديد يسعى إلى خدمة المواطن بدرجة أولى ويواكب التطورات الحاصلة على جميع الأصعدة.

الفرع الاول : الظروف المحيطة باستحداث المقاطعات الإدارية

في ظل تطور المعطيات السياسية والاقتصادية خاصة، على الصعيد الداخلي أو الدولي، وصلت السلطات العمومية إلى قناعة أنه لا مفر من إصلاح لهياكل الدولة المختلفة وهذا يفرض إعادة النظر في بناء الدولة وهياكله.[3]

---

[1]- المادة 02 من م-ر رقم 15-140 المؤرخ في 08 شعبان 1436 الموافق ل2015/05/27المتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ج ر، ج ج عدد29 سنة2015.

[2]- المادة 01 من م-ر رقم 337/18 المؤرخ في 17 ربيع الثاني 1440 الموافق ل2018/12/25المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها ،ج ر، ج ج عدد 78 سنة 2018 .

[3]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ،ط4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص241.

حيث تعبر المقاطعات الإدارية من أبرز المواضيع التي أثارت جدلا في موضوع الإدارة المحلية وقبل التحدث عنها بإسهاب لابد من التعرف على الظروف السابقة لاستحداثها.

أولا: الظروف الاقتصادية و الاجتماعية

حاولت الدولة إجراء جملة من الإصلاحات بتنصيب لجان للمناقشة والتشاور في مختلف المجالات، فمن ناحية التنظيم الإداري لم تشهد الجزائر تقسيما إداريا منذ تقسيم 1984 أي منذ ثلاثة عقود، فكان لابد من إعادة النظر في تنظيم إداري جديد وهو ما أكده ر ج السابق عبد العزيز بوتفليقة في خطابه خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 2008/07/26 حيث أكد على"...جهود إعادة التنظيم الإقليمي ستتجسد قريبا..."[1].

وكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد رفع إلى رئيس الجمهورية آنذاك التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية التي عقدت لسنة 2011 من أهمها:

– ضرورة إدراج تقسيم إداري جديد يكفل العدالة في التنمية المحلية ويقرب الإدارة من المواطن خاصة في مدن الجنوب.

–كما تضمن هذا التقرير ما دعا إليه المواطنين وممثلوهم في الحركة الجمعوية بالمجالس المنتخبة (البلدية والولائية).

– ضرورة تحسين ظروف معيشة المواطنين وإحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الإقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة.

–كما أوصى التقرير بإعادة تحديد مهام الدولة والتوجه نحو نظام جديد للنمو وإعادة تنشيط الأقاليم وتعزيز الديمقراطية المحلية. وتدعيم عملية اللامركزية وتوطيد العلاقات بين الإدارات المحلية والمجتمع المدني مع ضرورة التكفل بتطلعات سكان المناطق النائية ومناطق أقصى الجنوب.[2]

[1] – فضيلة لطرش ،الإطار التنظيمي للجماعات الإقليمية المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،2017/2016 ص 98.

[2] -الازهر لعبيدي، الصادق جراية، **التقسيم الإداري الجديد في الجزائر بين متطلبات تقريب الإدارة من المواطن وواقع إنتهاج سياسة التقشف**، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات الإقليمية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي ص 154.

وأكد رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على ضرورة تصحيح الآليات المتبعة في سير الجماعات المحلية وإيجاد موارد مالية قارة لها إضافة إلى إحداث تقسيم إداري جديد في القريب العاجل لتعزيز اللامركزية في التسيير.

ومن خلال اجتماع مجلس الوزراء برئاسة عبد العزيز بوتفليقة درس ووافق على المرسومين اللذان ينظمان هذه المقاطعات الإدارية وسيرها، وأكد الرئيس السابق في هذا الصدد على الاستجابة لطلبات الشغل في هذه المناطق وتعزيز الاقتصاد الوطني وتجسيد السياسة الوطنية للإقليم.

والملاحظ أن توصيات المجلس الوطني والاقتصادي والاجتماعي كانت معايير موضوعية لا تعتمد فقط على الجانب الشكلي كتلك المتعلقة بالمسافة وعدد البلديات وحتى كثافة السكان.[1]

بالإضافة إلى توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي كانت هناك ظروف اجتماعية موازية لاستحداث هذا النظام من جملتها النمو الديمغرافي في منطقة على حساب أخرى وعود الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة في حملته الانتخابية لرئاسيات 2014 بمحاربة البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن خاصة في المناطق الجنوبية.[2]

كما أثرت العولمة والتطور التكنولوجي في نشر بعض المفاهيم حول الديمقراطية وحقوق الإنسان حيث أصبح المواطن يطالب بحقوقه ولا يكتفي بما تمليه عليه أوامر السلطة الحاكمة، وفي ظل هذه الظروف الاقتصادية والاجتماعية كان ميلاد نظام المقاطعات الإدارية.

ثانيا: الظروف السياسية:

أما عن الأوضاع السياسية فلقد سبق استحداث نظام المقاطعات الإدارية عدة تحولات وتجاذبات سياسية، ففي الوقت الذي بات فيه لزاما على جميع دول العالم احترام حقوق الإنسان وحرية التعبير والمشاركة السياسية لجميع أفراد المجتمع.

[1]- الازهر لعبيدي، الصادق جراية، المرجع السابق، ص 153 -155.

[2]- كلثوم فقير، دور التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية (نظام المقاطعات الإدارية)، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي تخصص تنظيمات سياسية و إدارية، قسم العلوم السياسية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2016/2015، ص 31.

أصبحت الجزائر وعلى غرار معظم دول العالم تعترف بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد، إذ تخصص فصلا كاملا للحقوق والحريات ضمن الباب الأول من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتحاول إيجاد نظام إداري يحقق للمواطن مطالبه يشارك فيه بنفسه، لكن لا يمكننا نسيان تلك الأيام التي خرج فيها سكان الجنوب بمدينة عين صالح إثر انطلاق أشغال الحفر عن الغاز الصخري فرفض سكان المنطقة هذا المشروع، ورفضهم للتقنية المستخدمة لأنها تؤثر سلبا على البيئة والزراعة والمياه الجوفية، هي نفس الفترة السابقة للانتخابات الرئاسية 17أفريل 2014، حيث قدم رئيس الجمهورية السابق في حملته الانتخابية وعودا لسكان الجنوب بمحاربة البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن من خلال مشروع المقاطعات الإدارية.

وتجنبا لما وقع في الدول العربية عامة من انتفاضات شعبية ومشاكل إرهابية التي تشكل في مجملها وضعية انفلات أمني خطير يهدد استقرار الجزائر، وما تعانيه الدول الحدودية للجزائر بما فيها ليبيا ومالي والنيجر ودول الساحل الإفريقي عموما هو الأمر الذي أدى إلى ضرورة تعزيز تواجد الدولة في هذه المناطق الحدودية، وذلك عن طريق ترقية المناطق الحدودية إلى مصاف ولايات جديدة أو مقاطعات إدارية بصلاحيات أوسع لاسيما على الصعيد الأمني، وهو المؤشر الذي حسم لصالح كل من برج باجي مختار بأدرار وإن قزام بتمنراست وجانت بإليزي.[1] وعلى إثر هذه الأحداث مباشرة تم استحداث المقاطعات الإدارية العشرة بجنوب البلاد.

ربمّا تفسير توالي هذه الوقائع هي كما قال السيد بشير فريك الوالي السابق في حوار له مع جريدة الخبر يوم 29 يناير 2015 لما سئل عن رأيه في قرار رئيس الجمهورية اعتماد تقسيم إداري جديد. كانت إجابته كالتالي: "الملاحظ أن التقسيم الإداري في الجزائر أصبح مثل حصان طروادة يتم استخراجه في المواعيد الانتخابية والأزمات السياسية... ".[2]

وعليه تعتبر الظروف السياسية من أقوى العوامل التي سرعت باستحداث هذه النظام لامتصاص غضب الشعب من جهة وإنعاش الحملة الانتخابية من جهة أخرى.

[1] – كلثوم فقير، المرجع السابق، ص 31.

[2] محمد سيديمو ، الولاية المنتدبة تختلف عن الدائرة في التسمية فقط ،جريدة الخبر ،تم النشر في 29 يناير 2015 تمت المشاهدة في 07 01 2019www.radioalgerie.dz.

حيث تمّ استحداث عشرة مقاطعات إدارية في الجنوب كمرحلة أولى بموجب م ر و آخر تنفيذي رغم أن هذه الخطوة تلقت انتقادات عديدة، وكثير من فقهاء وأساتذة القانون من دعا إلى إلغائها لأنها غير دستورية. ومنهم من نادى بتعديل دستوري وإزالة الغموض عن هذا النظام.

غير أن المنظم الجزائري ومواصلة منه لسياسة الحلول الظرفية أصدر مرسوما رئاسيا آخر يعدل فيه بعض مواد م ر الأول، وكالعادة قبل موعد الانتخابات الرئاسية يصدر المنظم الجزائري مرسوما رئاسيا يعلن فيه استحداثه أربعة عشر مقاطعة إدارية بالمدن الشمالية الكبرى والمدن الجديدة بدعوى تحقيق الانسجام في تسيير الإقليم والاستجابة بشكل أحسن لتطلعات المواطنين وكذا التحكم في النمو الديموغرافي بالمجمعات الحضرية الكبرى.[1]

وفي مقابلة أجريناها مع الأستاذة ماجدة بوخزنة أستاذة قانون بجامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، ولها دراسات في هذا الموضوع لما سألناها عن رأيها في هذا النظام أجابت: "بأن هذا النظام مناسب لكنه جاء في الوقت الغير مناسب، وعن رأي الأستاذة في أهم دوافع استحداث نظام المقاطعات الإدارية قالت هي لدواعي أمنية وسيادية، وأن المشرع دائما نظرته أوسع وأشمل وأنه في كل مرة يقوم بأي تشريع فإنه أعلم بكل الظروف حتى في آخر مرسوم الذي احدث مقاطعات في الشمال فإنه أكيد كان يتوقع حدوث هذه الأحداث الأخيرة".[2]

الفرع الثاني: تمييز نظام المقاطعة الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها

بعد استحداث جهاز جديد على المستوى المحلي في بعض الولايات في الجزائر فإنه لابد توضيح العلاقة التي تربط هذا الجهاز بمختلف الأجهزة الإقليمية، فقد عرف التنظيم الإداري الجزائري تطبيق نظام عدم التركيز في الإدارة العامة ومن بينها المصالح الخارجية للوزارات ونظام الدائرة ود-إ وتشترك في أنها تخضع لوصاية السلطة المركزية.

وسنتناول بالدراسة نظام الدائرة ود-إ و نستثني هنا البلدية والولاية على اعتبار أنهما جماعات إقليمية يمثلان اللامركزية لذلك سنركز على هيئات عدم التركيز الإداري:

[1] - (ق-ح) نشر في جريدة الجمهورية يوم 07 /01/ 2019 تمت المشاهدة يوم 02 05 2019 www.djazairezss.com.

[2] - ماجدة بوخزنة، مقابلة في إطار استحداث نظام المقاطعات الإدارية، يوم 2019/05/14، قسم الحقوق،، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي.

أولا: تمييز نظام المقاطعة الإدارية عن نظام الدائرة

الدائرة هي قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدودها الإدارية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناءا على تقرير من وزير الداخلية، وهي لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع للولاية والهدف من وجودها هو تقريب الإدارة من المواطن في كل بلديات الولاية.[1]

إنّ أول نص قانوني أشار إلى الدائرة كتقسيم إداري هو الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، وبالرغم من أن هذا القانون يعتبر أول نص قانوني ينظم جهاز الولاية بعد الاستقلال إلا أن القوانين التي عدلته وأهمها القانون رقم 90-09 والقانون رقم 12-07 لم تتطرق إليها أبدا، فنظم جهاز الدائرة بعد إلغاء هذا الأمر بموجب مراسيم تنظيمية كالمرسوم التنفيذي رقم 90-230 المحدد لقائمة الوظائف السامية هذا المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المحدد لقائمة البلديات المنشطة من طرف ر د، والمرسوم التنفيذي رقم 94-216 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و وهياكلها، و قبل ذلك م ت رقم 82-31 المحدد لصلاحيات ر د الدائرة.

يعتبر منصب ر د من المناصب السامية في الدولة و هو وظيفة من الوظائف الإدارية المحلية، فقبل سنة 1986 كان يعين بموجب قرار وزاري، ثم أصبح بعد ذلك يعين بموجب م ت بناءا على اقتراح من وزير الداخلية، أما بعد سنة 1999 فأصبح يعين من طرف ر ج بموجب م ر وذلك بموجب م ت رقم 99-239 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية تطبيقا لنصوص دستور 1996.

وهذا التطور في تدرج النصوص التي يتم تعيين ر د بها، يدل على الأهمية القصوى التي يوليها المشرع إلى هذا الشخص وإلى الصلاحيات الملقاة على عاتقه وذلك بأن تعيينه يكون من اختصاص أعلى سلطة في الدولة وهي رئيس الجمهورية.[2]

من خلال استقراء أحكام المراسيم المنظمة لجهاز م إ، فإنهم لم يشيروا صراحة لعلاقة الدائرة بالمقاطعة الإدارية، وعليه فيمكن القول إن العلاقة بين الجهازين هي علاقة سلطة رئاسية، حيث أن العلاقة التي تربط ر د

[1]-عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، ط4 جسور لنشر و التوزيع، الجزائر، 2017 ص 277

[2]-سميرة بن خليفة، **الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري و علاقتها بالجماعات المحلية**، مجلة العلوم القانونية و السياسية، الملد 09 العدد 03، ديسمبر 2018، ص879 ،880-

بالوالي المنتدب هي علاقة الرئيس بمرؤوسيه، فيخضع له ويراقبه كونه موظف تابع له رئاسيا، وهكذا يكون للوالي المنتدب الحق في مراقبة الأعمال التي يقوم بها ر د، وله الحق في قبولها أو تعديلها أو إلغائها، وبالتالي فطبيعة عدم التركيز في الدائرة تكمل من خلال وجود سلم إداري ورقابة رئاسية والتفويض، هذا بالنسبة للولايات التي تتضمن مقاطعات إدارية لكن الإشكال هنا يخص الولايات التي لا تحوي على مقاطعات إدارية ،فلابد من القول أن إعطاء القانون نفس الاختصاصات لجهازين أحدهما يعلو الأخر فيه إشكال قانوني كبير، مما يجعلنا نتساءل عن الأولوية في ممارسة المهام بين الجهازين في المقاطعة الإدارية التي تشمل على دوائر، وإذا كانت العلاقة رئاسية فنتساءل عن وضعية الولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر بالنسبة للولايات التي لا تحوي مقاطعات إدارية كيف تكون الرابطة بين الوالي و رئيس الدائرة ؟.

فالدائرة هي هيئة إدارية قريبة من المواطن وتنشأ بموجب مرسوم وزاري ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، فلم يرد ذكرها في المادة 49 من القانون المدني، وتكمن أهميتها في تقريب الإدارة من المواطن، كما أنها تعتبر هيئة عدم تركيز تابعة لوالي الولاية.

وعليه فيمكن القول بأن نظام الدائرة و الم إ هي هيئآت عدم تركيز ومجالها التنظيم كما تعتبر امتداد للسلطة المركزية وقسم من أقسام الولاية وتهدف إلى تحقيق عدة غايات من خلال ممارسة مهامها.

ثانيا: تمييز نظام المقاطعة الإدارية عن نظام الدائرة الإدارية

لقد ترك كلام الأستاذ أحمد محيو صدا كبيرا، وذلك عندما أشار إلى الصعوبات التي تعترض رجل القانون أمام التطور السريع للقانون العام الجزائري، حيث لا تكاد الدراسات تنتهي من معالجة هيئة أو نظام ما حتى يضطر لإعادة النظر في البعض منها بسبب التعديلات اللامتناهية، وأمّا البعض الآخر من هذه الدراسات فتبقى صفحة من صفحات التاريخ.[1]

و لقد مرّ نظام الولاية في الجزائر بتجربة تتعلق باستحداث نظام إداري يتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، وصدر لهذا الغرض الأمر رقم 97-14 المؤرخ في 31 مايو 1997 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ثمّ تلاه الأمر رقم 97-15 المؤرخ بنفس التاريخ.[2]

[1]-Ahmed Mahiou: Etudes de droit public Algérien. o, p, u, Alger, 1984, p 5.

[2]-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص342.

وقد تعززت الخريطة الإدارية للجزائر بهذا النظام الذي طبق في العاصمة على مساحة 28091 كمً يسكنها نحو 2620000 نسمة، مشكلة هيكليا من 28 بلدية حضرية تسمى بالدوائر الحضرية، ومن 29 بلدية عادية موزعة على 12 قطاع إداري على رأسها ولاة منتدبون تحت إدارة محافظ بدرجة وزير.[1]

وبعد مرور شهرين من إنشاء هذه الدوائر الحضرية المكونة لمدينة الجزائر صدر المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المحدد لتنظيم الإداري م ج ك ينظم المحافظة إلى دوائر إدارية عددها 12 دائرة إدارية يسيرها ولاة منتدبين لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى تحوي وتضم كل دائرة إدارية مجموعة من البلديات.

وبعد مرور ثلاث سنوات على إنشاء نظام م ج ك تم وضع حدا له وتقرر العودة إلى نظام ولاية الجزائر، وهذا النظام الذي لم يمر عليه فترة وجيزة على وضع آخر أساس له سنة 1999 حتى قررت السلطة سنة 2000 إعادة النظر فيه حيث تم إحالة ملف المحافظة على م د فأصدر قرارا بعدم دستوريته، وبناءا على هذا القرار صدرت نصوص قانونية تقضي بالرجوع لنظام الولاية.[2]

وعلى اثر صدور هذا القرار التاريخي للمجلس الدستوري تم استدراك الوضعية و صدر الأمر 2000-01 بتاريخ أول مارس 2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على اثر قرار م-د ونشر في ج-ر عدد 09 سنة 2000،كما صدر في نفس الجريدة المرسوم الرئاسي 2000-45 بتاريخ أول مارس 2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292.[3]

وتبقى الصفة المميزة للدائرة الإدارية في ولاية الجزائر، والدائرة في باقي الولايات، أنها جزء أو قسم لا يتجزأ عن هيئة الولاية.[4]

[1]- الأزهر لعبيدي، الصادق جراية، ص148.

[2]-لحسن أمزال "النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الجزائري "مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في القانون العام فرع إدارة و مالية عامة جامعة الجزائر، 2005/2004، ص24.

[3]-عمار بوضياف ،نفس المرجع،ص345.

[4] - Ahmed mehiou:Cours d'institutions administratives. O-P-U, 1977, P180.

ومن أهداف هذا النظام الجديد هو إعطاء الآليات القانونية التنظيمية لتمكين العاصمة من الالتحاق بمصاف العواصم العالمية و التماشي مع التطورات والمستجدات لدخول الألفية الجديدة بإمكانات تتلاءم مع متطلبات العصر، كما يسمح هذا النظام بالتحكم في النمو العمراني وإقامة توازن بين كثافة السكان والمساحة الجغرافية وحماية الأراضي الفلاحية المهددة بغزو العمران وتصميم برنامج تنموي يمكنه إنعاش قطاع التشغيل وتحسين الظروف الاجتماعية للسكان، وذلك بفك الاختناق عن العاصمة بفتحها على البلديات المجاورة وفق خطة منسجمة ومتدرجة لتهيئة العمرانية تضمن لها تحقيق قفزة نوعية في مجال التنمية والتسيير المحكّم للموارد البشرية والمادية و الطبيعية.[1]

وعليه فإن مصطلح المقاطعة الإدارية تتطابق ومصطلح الدائرة الإدارية خاصة في التسمية، كما يشرف عليهما والي منتدب إلا إن الدائرة الإدارية تخص التنظيم الإداري للعاصمة فقط، أما المقاطعة الإدارية فيمكن إن تشمل كل ولايات الوطن مستقبلا.

المطلب الثاني: التكييف القانوني للمقاطعات الإدارية

إنّ نظام المقاطعات الإدارية ومنذ أول ظهور له تلقى جملة من الانتقادات التي تدور حول مدى دستوريته، وعن طبيعته القانونية هل هو نظام مركزي أو من قبيل اللامركزية الإدارية.

وفي هذا المطلب سنوضح اللبس الواقع حول مدى دستورية هذا النظام والنصوص القانونية المنظمة له، ثم نتعرف على طبيعة المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري من خلال التعرف على المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، وبيان محل نظام الم إ منهما.

الفرع الأول: الأساس القانوني للمقاطعات الإدارية

لقد تم تنظيم المقاطعات الإدارية إستنادا للمادة 143 من التعديل الدستوري 2016 و التي منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التنظيم في المسائل الغير مخصصة للقانون و بموجب نصوص قانونية أخرى منها مراسيم رئاسية ومرسوم تنفيذي.

[1] – الأزهر لعبيدي، الصادق جراية، المرجع السابق، ص 148.

أولا: الجانب الدستوري

منذ استحداث نظام المقاطعات الإدارية ثار جدل حول عدم دستوريتها حيث أن المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري حصرت الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية الولاية. "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".[1] فإذا كان التقسيم الإداري حصر الجماعات الإقليمية للدولة في الولاية والبلدية، فأين هو محل المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري؟.

والمادة 140 من الدستور الحالي أقرت للسلطة التشريعية مسألة الاختصاص في التقسيم الإداري. إذن هل السلطة التنفيذية تعدت على صلاحيات السلطة التشريعية – البرلمان المختص بالتشريع- بإصدارها للمرسوم الرئاسي المنشئ لهذا النظام المقاطعات الإدارية ؟.

فمن الوهلة الأولى يبدو أن هذا النظام غير دستوري، ويثور الجدل لإثبات أو نفي دستورية هذا النظام الحديث، وبالتمعن في مواد التعديل الدستوري 2016 نجد :

– أن المنظم الجزائري لم ينشئ تقسيم إداري جديد الذي يعود الاختصاص فيه للسلطة التشريعية، بمعنى آخر المقاطعات الإدارية ليست جماعة إقليمية، فهو لم يعترف لها بالشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي، مثل البلدية والولاية، بل أحدث تنظيم إداري داخل بعض الولايات وعليه فهو لم يخالف الدستور بل عمل بمقتضاه بموجب المادة 143 من الدستور التي منحت لرئيس الجمهورية صلاحيات التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون.[2]

ثانيا: النصوص القانونية المنظمة لنظام المقاطعات الإدارية

و نظمت المقاطعات الإدارية بموجب نصوص قانونية سنتطرق إليها فيما يلي:

[1]–المادة 16،القانون 16-01المؤرخ في 26 جمادى الاولى عام 1437الموافق ل 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر،ج ج، عدد 16 سنة 2016 .

[2]–ماجدة بوخزنة، المرجع السابق، ص772.

01- المرسوم الرئاسي 15-140

تم إنشاء المقاطعات الإدارية بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 الصادر في 27ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ويستمد هذا المرسوم الرئاسي قوته بناء على أحكام الدستور ولا سيما المادة 77 المطّة 08، والمادة 125 الفقرة الأولى وبمقتضى قوانين أخرى كالقانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد وقانوني البلدية والولاية الساري المفعول، هدفه إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ،يحدد قواعد سير وتنظيم هذه الأخيرة.

يتحدث المرسوم الرئاسي في المواد 03-04-05-06 والمادة 07 (المعدلة بموجب المرسوم الرئاسي 18-303) عن المهام والصلاحيات المنوطة بالوالي المنتدب من خلال التنسيق والمراقبة والإشراف على حسن سير المقاطعة الإدارية لكن دائما تحت سلطة والي الولاية.

وتوضح المواد 08 و09 و10 على أنّه يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من أمانة عامة وديوان ومديرية عامة للتنظيم ثم نظم المصالح غير الممركزة للدولة في مديريات منتدبة، كما أنشأ له هيئة تنفيذية تدعى مجلس المقاطعة.

وبتحليل أحكام المادة 10 من هذا المرسوم يثير انتباهنا الحياد عن الديمقراطية التشاركية التي نادت بها الإصلاحات وأقرها الدستور، حيث يعتبر المواطن الأكثر دراية بحل مشكلاته المحلية، لكن لم يشر هذا المرسوم إلى وجود مجلس منتخب يمثل المواطنين داخل المقاطعة ماعدا المجالس الشعبية البلدية التي تكون مشاركتها استشارية.

وتنص الفقرة الأولى والثانية من المادة 10 على أنّه: "تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى "مجلس المقاطعة الإدارية "تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية ".

وعليه يمكن اعتبار هذا المجلس مجرد هيئة تنفيذية لقرارات السلطة المركزية المتمثلة في الولاية، أما عن مهام وسير هذا المجلس فيحدده التنظيم.

وبالرجوع إلى أحكام المواد 11 (المعدلة بموجب المرسوم الرئاسي 18-303) والمادة -12-13 نرى تبعية المقاطعة الإدارية -الممثلة من طرف الوالي المنتدب والمديرين المنتدبين - تبعية تامة للولاية فلا تتمتع بأي استقلالية لا عضوية ولا مالية حيث يمنح للوالي المنتدب تفويضا بالتوقيع فيما يتعلق بالقرارات والمقررات ذات الصلة بمهامه فقط، وهذا بمثابة تضيق لعمل هذا الأخير، يمنح للوالي المنتدب صفة الآمر بالصرف، مع إلزامه بإعلام والي الولاية، والأمر الأكثر تضييقا على الوالي المنتدب هو إلزامه بإرسال تقرير شهري لوالي الولاية حول مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة.

إذن ما الهدف من إنشاء هذه المقاطعات إذا كانت لا تمنح للمواطن حق المساهمة في الإدارة المحلية ولا يمنح لهذا الجهاز أي نوع من الاستقلالية.

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن المقاطعات الإدارية تعتبر هيئة من هيئآت المركزية الإدارية في صورتها المخففة أي عدم التركيز الإداري.

بعدما شرح هذا المرسوم أهدافه ووضح مهام الوالي المنتدب والهيكل للتنظيمي لهذا الجهاز ثم حدد صلاحيات الوالي المنتدب، و ألحق في الأخير هذا المرسوم بقائمة المقاطعات الإدارية المعنية، والتي هي عشر مقاطعات إدارية داخل ثمان ولايات جنوبية [1]أنظر الملحق رقم 01.

02-المرسوم التنفيذي 15-141

وبالتزامن مع المرسوم الأول صدر المرسوم التنفيذي 15-141 المنظم لسير المقاطعات الإدارية، بناءا على الدستور ولاسيما المادتان 85-03 والمادة 125 ف 02 منه وبمقتضى بعض القوانين كالقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد والأمر06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي15-140،حيث تنص المادة الأولى منه على "تشتمل الإدارة العامة تحت سلطة الوالي المنتدب على الأجهزة والهياكل التالية:

[1]-المرسوم الرئاسي، رقم 15-140 مؤرخ في 8شعبان عام 1436 الموافق ل27 مايو2015 .يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها، ج ر، ج ج عدد 29 سنة2015.

- هياكل الإدارة العامة

— المديريات المنتدبة

- مجلس المقاطعة الإدارية."

فقام المنظم الجزائري بتقسيم المقاطعات الإدارية إلى ثلاثة هياكل، المذكورة أعلاه وتقسيم الإدارة العامة إلى الأمانة العامة الديوان، مصالح التنظيم والشؤون العامة، وحدد الباب الثاني من هذا المرسوم المديريات المنتدبة للمقاطعة الإدارية مثل المديرية المنتدبة للطاقة المديرية المنتدبة للتجارة المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية. وترك المجال مفتوحا في إمكانية إنشاء مديريات منتدبة أخرى إذا دعت الضرورة لذلك ونرى التطبيق الواضح للمركزية الإدارية حيث أن المديرين المنتدبين يقومون بوظيفة المدير الولائي من خلال التفويض، أما فيما يخص تنظيم المديريات المنتدبة والمصالح والمكاتب التابعة لها يكون بموجب قرار وزاري.[1]

وتوضح مواد هذا المرسوم سير الهياكل وشرح مهام الأمين العام للمقاطعة الإدارية، ومهام رئيس الديوان، ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، كما يحدد المديريات المنتدبة، ويخصص الباب الثالث من هذا المرسوم لسير وتنظيم مجلس المقاطعة الذي يعتبر الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة يخضع سير هذا المجلس لنفس القواعد المطبقة على مستوى مجلس الولاية مع بعض الاختلاف الطفيف فمجلس الولاية يجتمع في دورة عادية كل أسبوع و يتكلف بتنفيذ قرارات الحكومة، أما مجلس م إ يجتمع في دورتين عاديتين كل شهر و يتكلف بتنفيذ القرارات الإدارية للمقاطعة، و تؤدى مهامها دائما تحت وصاية الوالي.

من خلال نصوص هذا المرسوم نلاحظ إبعاد المواطن عن المشاركة في تسيير شؤونه المحلية، ومبدأ المشاركة الديمقراطية يبقى مجرد حبر على ورق، واستحداث المقاطعات لم يقرب الإدارة من المواطن كما هو مروج له إذ لم تأت إدارة المقاطعة بأية خطوة قبل مراجعة السلطة الوصية الممثلة في والي الولاية، ونلاحظ كذلك أن المنظم الجزائري سلب نظام المقاطعات الإدارية استقلاليتها وعلى جميع الأصعدة من خلال تبعيتها دائما للولاية الأم فهي

[1]-المرسوم التنفيذي 15 -141 مؤرخ في 09 شعبان 1436 الموافق ل28 مايو 2015 . يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج ر، ج ج، عدد29، سنة 2015

لا تملك موارد مالية خاصة بها وليس لها شخصية معنوية تمكنها من تمثيل نفسها، والباب الأخير يذكر فيه بعض الأحكام الخاصة، المتعلقة بمهام موظفي المقاطعة.

وبناء على أحكام المادتين السادسة والمادة الحادية عشر من هذا المرسوم يبقى تنظيم الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية وتنظيم مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة العامة في مصالح ومكاتب بموجب قرار وزاري مشترك.

03-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11ربيع الاول 1438 الموافق ل11ديسمبر 2016

صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 11 ربيع الأول 1438 الموافق لـ11ديسمبر 2016 يحدد تنظيم الأمانة العامة ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للمقاطعات الإدارية، في مصالح ومكاتب يشتمل هذا القرار على سبعة مواد توضح مصالح ومكاتب هياكل إدارة المقاطعة الإدارية.

حيث تضم الأمانة العامة للمقاطعة على مصلحتين: مصلحة التلخيص والإعلام الآلي والأرشيف وتتكون هذه المصلحة من ثلاثة مكاتب، ومصلحة برامج التنمية وتتكون من مكتبين.

أمّا مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية تضم ستة مصالح وكل مصلحة بدورها تضم بين ثلاثة إلى أربعة مكاتب وهذه المصالح هي:[1]

- مصلحة الشؤون العامة؛
- مصلحة تنقل الأشخاص والممتلكات؛
- مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات؛
- مصلحة الميزانية والصفقات العمومية ؛
- مصلحة التنشيط المحلي؛

[1] - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 11ربيع الأول 1438 الموافق ل 11ديسمبر 2016 ،يحدد تنظيم الأمانة العامة و الإدارة المحلية للمقاطعات الإدارية ، في مصالح ومكاتب ،ج ر، ج ج عدد26 سنة 2017

-مصلحة الموارد البشرية والتكوين.

04- المرسوم الرئاسي رقم 18 -303

استكمالا للبناء القانوني للمقاطعات الإدارية، وإثر الانتقادات الكبيرة التي وجهت لهذا النظام صدر مرسوم رئاسي آخر رقم 18-303 بهدف تعديل وتتميم بعض أحكام المرسوم رقم 15-140،وتم بموجبه توسيع صلاحيات الوالي المنتدب في مجال البرمجة ومتابعة المالية، التربية الصحة، السكن، البيئة الموارد المائية، الشباب والرياضة، ممارسة الأنشطة التجارية، الصناعة والمناجم ،الفلاحة، الغابات، التنمية الريفية، الصيد البحري وتربية المائيات، الطاقة، مجال المحروقات وتوزيع المنتجات النفطية، ومجال السلامة والبيئة الصناعية، واستحداث لجان ومديريات منتدبة تساعده في أداء مهامه و المتمثلة في المديرية المنتدبة للبرمجة ومتابعة المالية، لجنة طعون السكن لجنة لمنح امتيازات لإنشاء مؤسسة لتربية المائيات ،مديرية منتدبة للتربية، مديرية منتدبة للتكوين والتعليم المهنيين.

كما عدلت المادة 11 من المرسوم الرئاسي 15-140 المتعلقة بتفويض الإمضاء، بعدما كان الوالي المنتدب يتلقى تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على القرارات والمقررات ذات الصلة بمهامه، أصبح يتلقى تفويضا بالإمضاء من والي الولاية لتوقيع على كل وثيقة أو قرار أو مقرر حتى يمارس المهام المنصوص عليها في التعديل.

وإضافة لقائمة المقاطعات الإدارية المرفقة في المرسوم الرئاسي 15-140 استحدث المرسوم الأخير مقاطعة إدارية جديدة هي الدبداب بولاية إليزي.[1] أنظر الملحق رقم 02.

05-المرسوم الرئاسي رقم 18-337

في حين كنا ننتظر أن يعمم المنظم الجزائري نظام المقاطعات الإدارية على منطقة الهضاب العليا كمرحلة ثانية انتقل للمرحلة الثالثة مباشرة وأصدر المرسوم الرئاسي 18-337في 25 ديسمبر 2018 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وأبرز المرسوم في المادة الثانية منه "في حالة امتداد

[1]-المرسوم الرئاسي رقم 18-303 مؤرخ في 27 ربيع الاول 1440 الموافق ل05 ديسمبر 2018، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 15 -140 المؤرخ في 08 شعبان 1436 الموافق ل27 مايو 2915، المتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج ر ج ج، عدد 72 21 سنة 2015

المقاطعة الإدارية على أجزاء إقليمية لعدة بلديات يحدد مجال عمل وتنسيق المقاطعة عند الحاجة عن طريق التنظيم"، أنظر الملحق رقم 03.

وحدد قواعد تنظيم وسير المقاطعات الإدارية وكذا مهام الوالي المنتدب، وأعطى للوالي المنتدب مهام عديدة تحت سلطة والي الولاية حيث يكلف بتنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة لها و مصالح الدولة الموجودة بها وكذا يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات في عدة مجالات حددها له هذا المرسوم مثل مجال الاستثمار العمومي والأملاك العمومية، وفي مجال السكن والعمران ومجالات أخرى.

كما خصص هذا المرسوم المواد من08 إلى 20 لتنظيم وسير المقاطعة حيث تشمل على أمانة عامة، ديوان للمقاطعة، مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة، مديرية منتدبة للتسيير الحضري المديريات المنتدبة للمصالح غير الممركزة للدولة ،مجلس للمقاطعة، وتضّمن المرسوم في الأخير أحكام خاصة كمنح الوالي المنتدب صفة آمر بالصرف ثانوي بموجب تفويض الإمضاء وأحكام أخرى.[1]

وفي رده على سؤال بشأن استحداث ولايات منتدبة بالهضاب العليا أفاد السيد عبد الرحمن سيديني مدير الشؤون القانونية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، أن هذا التنظيم الإداري هو قيد الإعداد مشيرا في هذا المقام إلى العديد من الاعتبارات التي تدخل في الحسبان لاسيما التحديد الجغرافي لهاته المقاطعات وكذا لإمكانياتها الاقتصادية، وأوضح نفس المصدر لدى نزوله ضيفا على أمواج القناة الثالثة للإذاعة الوطنية أن استحداث أربعة عشر (14)مقاطعة إدارية يعبر على وجه الخصوص عن حرص لتحقيق قدر أكبر من الانسجام في تسيير الإقليم و الاستجابة بذلك لانشغالات المواطنين، وفي نظر السيد سيديني فإن إنشاء هذه التنظيمات الإدارية يندرج عموما في إطار الحرص على التحكم في الحجم الديموغرافي بالمجمعات الحضرية الكبرى وكذا التحكم في الإقليم لولايات الجنوب والهضاب العليا في المستقبل.[2]

[1]-المرسوم الرئاسي رقم 18-337 ، المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1440 الموافق ل25 ديسمبر سنة2018 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد سيرها، ج ر، ج ج عدد 78 عام 2018

[2]عبد الرحمن سيديني . مقابلة على القناة الثالثة للإذاعة الوطنية .تاريخ النشر 08-01 2019 www djazairess com . تاريخ الإطلاع: 03-05 2019

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لنظام المقاطعة الإدارية

إنّ البحث في التكييف القانوني للمقاطعة الإدارية أو معرفة طبيعتها القانونية، ينبغي علينا التعرض لمركزها في التنظيم الإداري للدولة، أي تحديد موقعها ضمن الجسم الإداري العام لها فالنظم الإدارية في العالم تتراوح بين المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، ونظام مختلط يجمع بينهما، وقبل أن نحدد موقع المقاطعة الإدارية بين النظامين المركزي واللامركزي يجب علينا التطرق لكلا النظامين والتعرف عليهما ثم إسقاطهما على نظام المقاطعة الإدارية.

أولا: المركزية الإدارية

ويقصد بها حصر الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد السلطة المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم فهي تفترض وجود جهة إدارية واحدة تمارس كل أوجه النشاط الإداري على مستوى كل إقليم الدولة وخدماتها تشمل جميع المواطنين،[1] وبالتالي فالسلطة المركزية هي الوحيدة التي تهيمن على الوظيفة الإدارية ولا تشاركها أي هيئة أخرى في ذلك و عليه فسلطة التقرير و البث النهائي تتجمع في يد سلطة واحدة داخل الدولة، فالمركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان: حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، والتسلسل الهرمي داخل النظام الهرمي وأخيرا السلطة الرئاسية.

وتأخذ السلطة المركزية الإدارية صورتان: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

01- التركيز الإداري

ويقصد به أن تتركز السلطة في يد الوزراء في العاصمة بحيث يجرد كل ممثلي الأقاليم و الهيئآت من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع إلى الوزير المختص في أي شأن من شؤون الإقليم أو المرافق مما يؤدي إلى تراكم الملفات في انتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني وهذا ما ينعكس سلبا على الجمهور.[2]

ويعرّف أيضا بـ: حصر سلطة البث والتقرير في كل الشؤون الإدارية في الجهاز الإداري المركزي بالعاصمة

[1]-كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار هومة لطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر 2017 ص12 .

[2]-عمار بوضياف، المرجع السابق ص159.

لوحده بحيث لا يكون لأي جهة إدارية غير سلطة المركز الحق في ممارسة أي اختصاص إداري بهذا المعنى يظهر التركيز الإداري في صورة مركزية مشددة.[1]

إذن فالتركيز الإداري هو أحد أكبر مساوئ النظام الإداري المركزي لأن ممثلي الأقاليم لا يمتلكون أي صلاحية في اتخاذ القرار بل و يتوجب عليهم الرجوع لرؤسائهم وهذا ما يولد بطئا في الإجراءات مما ينجر عنه تعطيل مصالح الأفراد وزيادة الأعباء في الإدارة المركزية، ونظرا لعدم إلمام متخذي القرار باحتياجات السكان قد يؤدي إلى عدم ملائمة القرارات المتخذة مع مصالح المواطنين.

02- عدم التركيز الإداري

ويقصد به توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات والفروع الإدارية التابعة لها سواء داخل الجهاز المركزي ذاته أو في الأقاليم مع احتفاظ سلطة المركز بحق الرقابة الرئاسية عليهم ومع ازدياد نشاط الدولة واتساع إقليمها أدى إلى ضرورة منح الفروع الإدارية في الأقاليم سلطة البث في الأمور الإدارية دون الرجوع لسلطة المركز وقد يكون عدم التركيز إقليميا و ذلك عندما يتم تحويل بعض الصلاحيات الإدارية من السلطة المركزية إلى الفروع الإدارية كما قد يكون مرفقيا بحيث يتم تحويل بعض الاختصاصات التي تتعلق بمرافق و مهام محددة لصالح أجهزة متخصصة كالمديريات و الدوائر التابعة للوزارة.[2]

و عليه فان هذا الأسلوب ظهر نتيجة لمساوئ أسلوب التركيز الإداري وعدم التمكن على أرض الواقع من التحكم في كل أجزاء إقليم الدولة لذا وجب تخويل بعض الموظفين صلاحية اتخاذ القرار وذلك دون الرجوع للوزير المختص إلا أن هذا لا يعني الاستقلال التام عن سلطة المركز وإنما يتم تحت إشراف و سلطة الوزير المختص عن طريق تفويض الاختصاص من طرف الوزير لأحد مرؤوسيه بغية تخفيف العبء عن الإدارة المركزية.

ثانيا: اللامركزية الإدارية

يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة و الهيئآت المنتخبة المحلية والمصلحية و تباشر اختصاصها تحت رقابة الدولة فهي ترمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية و الهيئآت الأخرى سواء

[1]-كمال جعلاب، نفس المرجع، ص17 ،18

[2]اسماعيل فريجات،"**مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الاداري الجزائري**"دفاتر السياسة و القانون الوادي العدد 18جانفي2018 ص 234

منتخبة كالبلديات أو المؤسسات العامة، و تسعى اللامركزية إلى تقسيم الوظيفة الإدارية على الحكومة المركزية والأشخاص الإدارية الأخرى[1].

وتعرّف أيضا: بأنها ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت و توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيأت ووحدات إدارية أخرى مستقلة و متخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات و الهيئآت اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية و الدستورية و الوطنية و الإدارية، و لضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة و الخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها و انجازها.[2]

وتتخذ اللامركزية الإدارية صورتان:

01- اللامركزية المرفقية

وتتمثل في منح مرفق عام معين الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه، فاللامركزية المرفقية ترتكز على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي دون الاهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.[3]

02- اللامركزية الإقليمية

وهي الصورة الواضحة و الكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، وترتكز على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئآت اللامركزية صلاحياتها في نطاق حيز جغرافي معين ،كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (الولاية و البلدية) وإلا كانت قراراتها و أعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.[4] وكما تمثل في نقل سلطات الدولة إلى هيئآت معينة و تعمل تحت سيطرتها و تتميز بدرجة معينة من الاستقلالية، حيث خولت اللامركزية الإقليمية ممارسة الاختصاصات و ذلك في إطار القانون.[5]

---

[1]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص173

[2]- عمار عوابدي القانون الاداري الجزء الاول، الطبعة الخامسة ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر 2008 ص 239، 240.

[3]- محمد الصغير بعلي ،قانون الادارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، 2004، ص29.

[4]-محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري، دار العلوم لنشر و التوزيع عنابة ،2004 ص 79

[5]-Chapron Elisabeth, Droit administratif, Ed ,Foucher. 2009 Pp 14. 15

03- العلاقة بين المركزية و اللامركزية

قد يبدو لنا من الوهلة الأولى من خلال تعريف كلا النظامين المركزي و اللامركزي إنهما مختلفان لدرجة التناقض بحيث لا يمكن أن يوجد أحدهما بوجود الأخر غير أن الواقع يدل على أنهما نظامان متكاملان بحيث أنه لا يمكن أن يوجد أحدهما لوحده من دون الآخر.[1]

إنّ النظام الإداري المركزي كأسلوب من أساليب تنظيم الوظيفة الإدارية ، أسلوب عاجز في تنظيم و توزيع و تقسيم سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة ، فكان من الحتمي إقامة و تطبيق أسلوب النظام الإداري اللامركزي ليكمل و يساعد أسلوب النظام الإداري المركزي في تنظيم هيكل النظام الإداري في الدولة ، وقد سبق تقرير و تأكيد حقيقة حتمية الجمع بين أسلوب النظام الإداري المركزي و النظام اللامركزي و تطبيقهما معا في الدولة الحديثة نظرا لأنهما اسلوبان متكاملان ومتساندان في أسسهما وأهدافهما.[2]

ثالثا: موقع المقاطعة الإدارية من النظامين

من خلال تطرقنا لكلا النظامين المركزي واللامركزي سوف نسقط ذلك على نظام المقاطعة الإدارية من خلال النقاط التالية:

01-خلو المقاطعة الإدارية من مجلس منتخب

باستقراء نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 15-140 كذلك المادة 10 منه والتي تنص "تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفذية تدعى مجلس المقاطعة الإدارية تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية" وعليه فإنها لا تعتمد على مجلس منتخب الذي يعد إطارا لممارسة الديمقراطية.

02-خضوع إطاراتها ومسيريها للتعيين

تسير المقاطعة الإدارية من خلال هيئتان تنفيذيتان هما الوالي المنتدب المعين بموجب مرسوم رئاسي وكذلك مجلس المقاطعة الإدارية المتكون من المديرين المنتدبين المعينين بموجب مرسوم رئاسي كذلك.

[1]-كمال جعلاب، المرجع السابق ص 29 .30

[2]- عمار عوابدي، المرجع السابق ص 248

03-التبعية المطلقة والخضوع لسلطة الرئاسية

من خلال استقراء نص المادة 03 من المرسوم رقم 15-140 " ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة الوالي..." وكذلك المادة 02 من القانون 18-303 المؤرخ في 2018/12/05 التي تعدل المادة 07 من القانون 15-140 بنصها " يمارس الوالي المنتدب صلاحياته تحت سلطة والي الولاية "[1] وكذا المادة 13 من القانون 15-140 التي تنص " يرسل الوالي المنتدب للوالي تقريرا شهريا على مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية "، وعليه فان الوالي المنتدب يعمل تحت السلطة المباشرة للوالي الذي يعتبر هيئة عدم تركيز في الولاية.

04- التفويض هو السند القانوني في أداء المهام

يؤدي الوالي المنتدب مهامه بالتوقيع على كل وثيقة أو قرار، أو مقرر ذات الصلة بمهامه عن طريق التفويض بالإمضاء الذي يتلقاه من الوالي.[2] وذلك حسب نص المادة 04 من القانون 18-303 المؤرخ في 2018/12/05 التي تعدل وتتم أحكام المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 بنصها " لممارسة المهام المنصوص عليها في هدا المرسوم يتلقى الوالي المنتدب تفويضا من والي الولاية لتوقيع على كل وثيقة أو قرار أو مقرر".[3]

وعليه وتأسيسا على ما تقدم فانه يتبين لنا إن المقاطعة الإدارية فرع من فروع السلطة المركزية في صورة عدم تركيز وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية، وتتميز بأن إنشائها أو تعديلها أو إلغائها يدخل ضمن مجال التنظيم، كما أن نظامها القانوني لم يضفي عليها مقومات الشخصية المعنوية لأنها تابعة تبعية مطلقة للولاية فهي لا تتمتع بالاستقلال المالي ولا الإداري.

[1]-المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303 المؤرخ في 2018/03/05 المعدلة

[2]- ماجدة بوخزنة ،المرجع السابق، ص776

[3]المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 303/18 المؤرخ في 2018/12/05 المعدلة

المبحث الثاني: مبررات ومعايير استحداث نظام المقاطعات الإدارية

بعد أن تحدثنا في المبحث الأول عن نشأة المقاطعات الإدارية وتكييفها القانوني، لابد من التعرف على المبررات والمعايير المعتمدة في استحداثها، فالظروف الاقتصادية السياسية والاجتماعية التي سبق وأن ذكرناها في المبحث الأول هي التي دفعت بالمشرع إلى استحداث هذه المقاطعات مبدئيا في ولايات الجنوب قبل أن تعمم على باقي مناطق الوطن وفقا لمعايير منها ما يتماشى ولايات الجنوب فقط ومنها ما يتماشى مع ولايات الشمال والجنوب.

المطلب الأول: مبررات استحداث نظام المقاطعات الإدارية

إنّ أهم الركائز التي اعتمد عليها المشرع الجزائري لإصدار التنظيم الإداري الجديد أو التي سيراعيها في المستقبل لإنشاء ما تبقى من مقاطعات إدارية تستند إلى تحقيق الغايات والأهداف التالية:

الفرع الأول: المبررات الإدارية و الاجتماعية

إنّ الظروف والمعطيات التي مرت بها الجزائر مؤخرا فرضت على المشرع ضرورة اتخاذ جملة من الإصلاحات من أجل تطوير أداء الإدارة المحلية وتقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، ومن أهم أسباب استحداث نظام المقاطعات الإدارية:

أولا: تقريب الإدارة من المواطن

يعد هذا العنصر من أهم الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء الولايات المنتدبة، لأن ذلك سيسمح للمواطنين بقضاء معاملاتهم الإدارية دون الحاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية، بل يفترض أن أغلب الملفات الإدارية يتم معالجتها على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة، ومن تم يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء متطلباته اليومية.[1] بدل تكبده عناء السفر إلى مقر الولاية حيث المسافة تصل أحيانا مئات الكيلومترات في ولايات الجنوب، في حين مواطنا آخر بولاية أخرى في الشمال لا تكبده أي عناء .كما أن تقريب الإدارة من المواطن يحقق العدالة الاجتماعية ،ويشعر المواطن بالاستقرار.

[1]–عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، **الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية**، أعمال الملتقى الدولي الثالث للجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة ،ديسمبر2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي، ص32.

ثانيا: مكافحة البيروقراطية

تعتبر البيروقراطية من أهم عوائق التنمية بجميع مجالاتها ومن مسببات تخلف الأمم، فهي من أهم الإشكالات المتفشية في الإدارة الجزائري، حيث اتخذت السلطات العمومية جملة من التدابير من شأنها أن تسمح بتسهيل الأمور للمواطن، وعملت على رفع العوائق البيروقراطية، من أجل تقليص الشرخ الموجود بين الإدارة والمواطن، وذلك بتحسين الخدمات وتخفيف الإجراءات الإدارية بوضع عدة آليات لتطوير الإدارة وتكييفها مع التقدم التكنولوجي مما يحد من هذه الظاهرة، ويعمل على تحسين الأداء الإداري وتسريع وتيرة إنجاز الخدمة بأقل وقت وجهد من جهة، ومن جهة أخرى فاستحداث المنظم لهذه المقاطعات وبتفويض المهام للوالي المنتدب يؤدي إلى إنجاز العمل على المستوى المحلي في أقل وقت، بالإضافة إلى تخفيف الضغط والعبء على الولايات الأم من جراء كثرة المعاملات المتراكمة لديها.[1]

وعليه فإن تفعيل نظام المقاطعات الإدارية على المستوى المحلي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الولاية الأصلية والولاية المنتدبة، كما يؤدي ذلك إلى رفع الأداء الإداري وتحسين الخدمة العمومية.

وحسب رأي الأستاذ عبد العالي حاحه فإن تبني هذا النظام الإداري هو أحسن وسيلة لمكافحة البيروقراطية والحد من الفساد الإداري المستشري في الإدارة المحلية الناتج عن كثرة الملفات المعالجة وبطء المعاملات الإدارية في هذا الشأن.

الفرع الثاني: تحقيق التنمية المحلية

إنّ إنشاء الولايات المنتدبة الجديدة –أو المقاطعات الإدارية كما سماها القانون – سيؤدي إلى تدعيم عواصم هذه الولايات بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية.

كما أن إنشاء مقاطعات إدارية من شأنه السماح بإشراك المواطن دون الحاجة إلى الرجوع إلى الولاية الأصلية، وبحكم أن السكان المحليين هم الأدرى باحتياجاتهم اليومية فهم الأقدر على كيفية إشباعها داخل حدود

[1]–ماجدة بوخزنة، المرجع السابق، ص772،773

المقاطعة وذلك سيسمح بتحقيق التنمية في مختلف المجالات بصورة أفضل بالمقارنة مع السابق لأن التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية أقل وبإمكانيات مالية واقتصادية أكبر.[1]

المطلب الثاني: معايير استحداث المقاطعات الإدارية

كان وزير الداخلية والجماعات المحلية قد أكد قبل صدور المرسوم الرئاسي ذي الصلة أي 15-140 بشهر ونصف، أن التقسيم الإداري الجديد يقصد هنا التنظيم الإداري سيشمل خلال السداسي الأول من سنة 2015 المناطق الجنوبية كمرحلة أولى وتأتي مناطق الهضاب كمرحلة ثانية خلال السداسي الثاني من سنة 2016 على أن تختم العملية خلال السداسي الأول من سنة 2017 كمرحلة ثالثة.

أمّا بخصوص المعايير والمقاييس المعتمدة من طرف الحكومة في التنظيم الإداري الجديد أجاب عليه وزير الداخلية والجماعات المحلية من خلال السؤال الشفوي الذي طرحه عضو بالمجلس الشعبي الوطني، أنه بالنسبة إلى اختيار الدوائر المؤهلة لتصبح ولايات اقترحنا الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

- معيار الكثافة السكانية،

- معيار عدد البلديات المنضمة إليها،

-معيار البعد عن مقر الولاية،

-مع مراعاة معيار السيادة ودعم وتشجيع النمو الاقتصادي الاجتماعي وكذا تخفيف الضغط على بعض الولايات.

وقد أكد رئيس الجمهورية السابق على المعايير الثلاثة التي ذكرها الوزير في خطابه وأضاف معيارين آخرين هما معيار طابع المنطقة وكذا معيار الصعوبة في التسيير.[2]وبصفة عامة تعتبر هذه هي أهم المعايير المعتمدة في أي تقسيم إداري.

[1]-عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، ص 37.

[2]-الأزهر لعبيدي، الصادق جراية، المرجع السابق، ص 150-154.

الفرع الأول: المعايير المعتمدة في المرسوم الرئاسي 15-140

وبالنظر إلى التنظيم الإداري الذي شمل ولايات الجنوب والتي لا تتوفر على كثافة سكانية عالية ولا على عدد كبير من البلديات بالمقارنة مع ولايات الشمال ولهذا نستثني معيار الكثافة السكانية ومعيار عدد البلديات، لعدم اعتمادهم بصورة أساسية في المقاطعات الإدارية المستحدثة بالجنوب سنة 2015، إنما المعايير التي اعتمدها المنظم في استحداث هذه المقاطعات هما معيار البعد عن مقر الولاية ومعيار السيادة.

أولا: معيار البعد بالنسبة لمقر الولاية

بعد البلدية عن مقر الولاية هي وضعية نجدها في كثير من بلديات الجنوب بحيث يعتبر بعد المسافة بين الدوائر التي تم ترقيتها إلى مقاطعات إدارية ومقر الولاية أحد المعايير الأساسية التي اعتمدها المنظم الجزائري لإنشاء المقاطعات الإدارية وهذا لتقريب الإدارة من المواطن، فلا يعقل مثلا أن ينتقل المواطن من برج باجي مختار مسافة 800 كلم إلى عاصمة الولاية أدرار لقضاء معاملة إدارية ما، فأكيد أن الأمر سيؤدي إلى إضاعة الوقت والمال،كما ستضيع عليه الكثير من الفرص، فعلى سبيل المثال مواطن مولود في ولاية أدرار وقاطن ببلدية برج باجي مختار قد يمتنع في المشاركة في مسابقة مصيرية بسبب بعد المسافة.

فترقية دائرة برج باجي مختار إلى مقاطعة إدارية كما تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 سيساهم لا محالة في تقريب الإدارة من المواطن وقضاء مصالح مواطنين في أسرع وقت واقتصاد للنفقات والمصاريف والأكثر من ذلك تسريع وتيرة المعاملات الإدارية، مما ينعكس إيجابا على التنمية المحلية.

ويعتبر هذا المعيار الذي يعتمد بالأساس على مساحة كل ولاية ومدى القرب والبعد بين دوائرها وبلدياتها وبمركزها أو عاصمتها قد اعتمد في كل المقاطعات الإدارية العشرة التي تم تنصيبها في ولايات الجنوب، وذلك بحكم أن الجنوب يتميز بشساعة مساحة ولاياته.[1]

[1]- عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام ، المرجع السابق، ص37.

و سنوضح في الجدول الموالي المسافة التي تربط بين المقاطعة الإدارية ومركز الولاية

الولاية	المقاطعة الإدارية	عدد السكان	البعد عن عاصمة الولاية	عدد بلديات الولاية	عدد بلديات المقاطعة	قربها من الحدود
أدرار	تيميمون	125 ألف نسمة	210كلم	28	10	ليست حدودية
أدرار	برج باجي مختار	22 الف نسمة	800 كلم	28	02	حدودية
بسكرة	أولاد جلال	180 ألف نسمة	100 كلم	33	06	ليست حدودية
بشار	بني عباس	124 ألف نسمة	250 كلم	21	10	ليست حدودية
تامنغست	ان صالح	52 ألف نسمة	700كلم	10	03	ليست حدودية
تامنغست	ان قزام	12 الف نسمة	400 كلم	10	02	حدودية
ورقلة	توقرت	250 الف نسمة	160 كلم	21	11	ليست حدودية
إليزي	جانت	18 ألف نسمة	400 كلم	06	02	حدودية
الوادي	المغير	170 الف نسمة	185 كلم	30	08	ليست حدودية
غرداية	المنيعة	65 ألف نسمة	270 كلم	13	04	ليست حدودية

المصدر:عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام، ص39،40

ثانيا : معيار السيادة

إنّ رغبة الدولة في إعادة النظر الجذرية والشاملة في حضورها على المستوى القاعدي جعل ذلك من أدوات مواجهة التحديات الأمنية الخطيرة التي تعرفها العديد من المناطق وخاصة الجنوبية منها بسبب الأوضاع في ليبيا ومالي والنيجر ودول الساحل عموما، ومحاولة تعزيز سيادتها على الولايات الحدودية جعلها تأخذ بعين الإعتبار معيار السيادة عند إنشاء وتنصيب المقاطعات الإدارية في ولايات الجنوب، حيث حاول المنظم الجزائري قدر الإمكان إنشاء هذه المقاطعات بمحاذاة المناطق الحدودية حتى يتم التحكم بها بصورة أفضل وتحقيق الأمن والاستقرار والتنمية بهذه الأجزاء من التراب التراب الوطني، "فعلى الدولة شد الحزام في هذه المناطق "،وإعادة النظر في تواجدها على المستوى القاعدي وخاصة في مناطق الجنوب الكبير.

وإنشاء كل من مقاطعة ان قزام وبرج باجي مختار وجانت كلها جاءت لإعتبارات تفعيل مبدأ السيادة الوطنية على هذه المناطق الحدودية التي تعاني من العزلة وتدني الكثير من الخدمات بسبب بعد المسافة عن مقر الولاية، ولذلك فإنشاء هذه المقاطعات الإدارية سيعمل لامحالة على تكريس سيادة الدولة في هذه المناطق وتقريب الإدارة من المواطن.[1]

وعليه فيعتبر معيار البعد عن مقر الولاية ومعيار السيادة هما المعيارين الأساسين الذين اعتمد عليهما المنظم في منطقة الجنوب.

الفرع الثاني : المعايير المعتمدة في المرسوم الرئاسي 18 –337

إنّ إحداث أي تنظيم يستند إلى طابع وخصوصية كل منطقة والظروف المحيطة بها بالنظر إلى المقاطعات الإدارية المستحدثة في المدن الشمالية الكبرى نرى أن المنظم الجزائري اعتمد على معايير لم يعتمدها في تنظيم ولايات الجنوب وعليه فإن المعايير المعتمدة في هذا التقسيم الاخير هي:

[1]–عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام، المرجع السابق ص39

أولا :معيار الكثافة السكانية

يعتبر معيار الكثافة السكانية في كل ولاية أحد المعايير والمقاييس المعتمدة من قبل المنظم لإنشاء المقاطعات الإدارية، و إن كان هذا المعيار لم يعتمد عليه بصورة أساسية في المقاطعات المستحدثة بولايات الجنوب لأن جلها تتوافر على كثافة سكانية قليله بالمقارنة مع ولايات الشمال.

إلا أن إرتفاع الكثافة السكانية في التجمعات الحضرية الكبرى للولايات الشمالية جعلت من المنظم الجزائري يسارع في استحداث هذه المقاطعات الجديدة من أجل تخفيف الضغط على الولايات الأم.[1]

إنّ بعض الولايات كسطيف و وهران تضم أكثر من مليون ونصف المليون نسمة، في حين أن المعدل المناسب لإدارة أي ولاية يتراوح ما بين 350ألف إلى 600 ألف ساكن.

ثانيا: معيار عدد البلديات

تتكفل عدد من الولايات مابين 50 إلى 60 بلدية في حين أننا نعتقد بأن 25 بلدية هو عدد البلديات المقبول لضمان شروط التكفل الحسن.[2]

مما لاشك فيه أن هناك تفاوت كبير في عدد بلديات كل ولاية بين مختلف أرجاء الوطن ،وإن كان عموما ولايات الشمال هي من تعرف تواجد كم هائل من البلديات بالمقارنة مع ولايات الجنوب، فيوجد أكثر من 14 ولاية تضم أكثر من 52 بلدية لتصل حد 67 بلدية فولاية تيزي وزو تضم 67 بلدية و ولاية المدية لها 64بلدية وهذا عدد كبير من البلديات يصعب إدارته وتسييره من قبل والي واحد لذلك رأى المنظم أنّه من المناسب استحداث مقاطعات إدارية في الولايات التي تتوفر على عدد كبير من البلديات وهذا لتخفيف العبء عن الولاية الأصلية ، مما يساهم لا محالة في رفع وتيرة التنمية المحلية في هذه المناطق .[3]

[1]–عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام المرجع السابق ص38

[2]–الأزهر لعبيدي ، الصادق جراية، المرجع السابق ص153

[3]–عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، نفس المرجع ص38

خلاصة الفصل الأوّل:

إنّ الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية داخليا وخارجيا التي مرت بها الجزائر أفرزت نظاما إداريا جديدا يختلف بعض الشئ عن الأنظمة السابقة له ، حيث نشأ وتطور هذا النظام الحديث وفق نصوص قانونية ودستورية رغم أن الكثير من أساتذة وفقهاء القانون نادوا بعدم دستوريته.

إذ تعتبر المقاطعات الإدارية هيئة من هيآت المركزية الإدارية في صورتها المخففة ألا وهي عدم التركيز الإداري، أما أهداف المقاطعات الإدارية فهي تحقيق مصالح واحتياجات المواطن من جهة ومن جهة ثانية بسط سيادة الدولة في جميع أنحاء التراب الوطني.

الفصل الثاني

مكانة المقاطعة الإدارية

في التنظيم الإداري

الجزائري

الفصل الثاني: مكانة المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

لقد قامت السلطة التنظيمية بالاستناد إلى المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية و سيرها، بتقسيم الهيكل التنظيمي للمقاطعة الإدارية إلى عدة هياكل على رأسها الوالي المنتدب، بالإضافة إلى أجهزة إدارية أخرى تتمثل في الإدارة العامة و المديريات المنتدبة و مجلس المقاطعة الإدارية إضافة لتقسيم الإدارة العامة إلى أمانة عامة يديرها الأمين العام و رئيس ديوان الذي يعتبر اليد اليمنى للوالي المنتدب بالإضافة إلى مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة للإدارة المحلية يديرها مدير منتدب.

استحدثت المقاطعة الإدارية لتحقيق أهداف تراها الدولة ذات أهمية كبيرة، فتوفر لها من الإمكانيات و المتطلبات لتحقيق ذلك في مختلف المجالات و الأصعدة سواء السياسية أو الاقتصادية إلا أنه هناك بعض المعوقات قد تعترضها، و تحُول دون تحقيق الأهداف المنشأة من أجلها.

وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين أما المبحث الأول فسنتحدث عن تنظيم و سير المقاطعة الإدارية و ذلك من خلال التطرق إلى الوالي المنتدب و صلاحياته، كذا التعرف على مختلف الأجهزة الإدارية المساعدة له أما المبحث الثاني فسنخصصه إلى المعوقات التي تواجه م-إ و المقتضيات اللازمة لإنجاح هذا النظام.

المبحث الأول: تنظيم وسير المقاطعة الإدارية

بما أنّ السِمة البارزة للدولة المعاصرة تتمثل في تعدد وظائفها بغض النظر عن طبيعة نظامها السياسي و الاقتصادي، فإن هذا التعدد يفرض عليها تقسيم العمل بين الهيئآت المركزية الواحدة لتعهد لكل مصلحة منها القيام بعمل معين تحدده القوانين و التنظيمات، و نظرا لأن السياسة الإدارية لأي بلد عرضة للتغيير و التعديل و ذلك تبعا للظروف التي تطرأ عليه مما يستدعي إجراء تعديل بحسب التغيير.[1]

لذلك فقد جاء المرسوم الرئاسي 15-140 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم18-303 لينظم المقاطعة الإدارية في هيئة واحدة تتمثل في الوالي المنتدب الذي يرأس المقاطعة الإدارية ، و الذي تم تزويده بإدارة تساعده في مهامه، و عليه سوف نتعرض في هذا المبحث للوالي المنتدب في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسنخصصه للأجهزة الإدارية المساعدة له.

المطلب الأول: الوالي المنتدب

يعتبر مركز الوالي المنتدب من الوظائف السامية و العليا في الدولة فهو يقوم بممارسة مهامه تحت سلطة والي الولاية و بتفويض منه ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي و عليه سوف نتطرق من خلال دراستنا إلى المركز القانوني للوالي المنتدب في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتطرق إلى صلاحيات الوالي المنتدب.

الفرع الأول :المركز القانوني للوالي المنتدب

لم تظهر تسمية الوالي المنتدب لأول مرة في شخص رئيس الدائرة الإدارية في محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 و إنما ظهرت سنة 1992 حيث أطلق على المكلف بمهمة الأمن و النظام العام في المدن الكبرى للجزائر وهي : الجزائر ، قسنطينة و وهران و ذلك بسبب تدهور الأزمة الأمنية التي عرفتها البلاد بعد إجهاض المسار الإنتخابي في شهر جانفي 1992 ، فأطلق عليه حسب المرسوم التنفيذي 92-347 بالوالي المنتدب للنظام العام و الأمن في رتبة والي و يمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية.[2]

---

[1]-حنان برقلي، النظام القانوني للوالي المنتدب في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر،كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق ،بسكرة 2016/2015 ص29.

[2]-لحسن أبن مزال ،مرجع سابق ص65.

و بعد بروز محافظة الجزائر الكبرى و تقسيمها إلى دوائر إدارية نصب طبقا للمادة 23-02 من الأمر 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى لمساعدة الوزير المحافظ في إنجاز مهامه، كما تم النص على رتبة الوالي المنتدب في المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المحدد للوظائف السامية في الدولة.[1]

وبعد استحداث المقاطعات الإدارية فإننا نرى أن المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 18-303 أطلق كذلك على رئيس المقاطعة الإدارية إسم الوالي المنتدب وقد نصت المادة 14 منه على أنّه :"تصنّف وظيفة الوالي المنتدب و الأمين العام للمقاطعة الإدارية و رئيس ديوان الوالي المنتدب و المدير المنتدب وظائف عليا في الدولة ، يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي"[2].

وعليه فتسمية الوالي المنتدب لسيت بالمصطلح الجديد في التنظيم الإداري الجزائري فقد سبق تسميتها من قبل فكيف يعين الوالي المنتدب و كيف تنتهي مهامه ؟

أولا :تعيين الوالي المنتدب

يعتبر الوالي المنتدب موظف سامي في الدولة ، بحيث يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية و ذلك بموجب مرسوم رئاسي وفي غالب الأحيان يعين من بين الأمناء العامون و رؤساء الدوائر ، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يعينه خارج هذه الوظائف وهذا ما جاء به المرسوم الرئاسي 99-240.[3]

و نظرا لأن منصب الوالي المنتدب يعد من الوظائف العليا في الدولة يتعين أن تتوافر فيه الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية منها أن يتمتع بشرط الجنسية الجزائرية، فإنه يشترط في الوالي المنتدب الجنسية الجزائرية الأصلية، وقد أقرت أغلب التشريعات وجوب تمتع المرشح للوظيفة بجنسية الدولة، وكذا التمتع بالحقوق المدنية، وأن لا تحمل شهادة السوابق القضائية ملاحظات تتنافى مع ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، و أن يكون في

[1]-عبد الرحمان الأكحل، ميهوب بوميدونة، المقاطعة الإدارية وعلاقتها بالولاية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، ورقلة 2018/2017، ص41.

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

[3]-سميرة بن خليفة،مرجع سابق ص 882.

وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، بالإضافة إلى توفر شرط السن و القدرة البدنية و المؤهلات المطلوبة للوظيفة التي يلتحق بها، و يمكن للإدارة أن تعمل على تنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض الأسلاك.[1]

وقد نصت المادة 13 من القانون رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية على أن : "يقتصر التعيين في المناصب العليا على الموظفين ...".[2]

و كذلك يشترط في الوالي المنتدب أن يكون حائزا على تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساوي له، و أن يتوفر الالتزام و النزاهة و الكفاءة في الوالي المنتدب.

و النزاهة يعرفها قاموس لاروس بأنها الإخلاص و الصدق و الأمانة.[3] وما دام يعبر عن النزاهة و الإخلاص و الصدق و الأمانة من المنطقي أن يتحلى الوالي المنتدب بهذه الصفات لأن معيار النزاهة يعبر عن الصفات الشخصية الحميدة و الإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات.[4]

ثانيا : انتهاء مهام الوالي المنتدب

تنتهي مهام الوالي المنتدب من قبل سلطة التعيين أو بطلب منه، إذ ينهي رئيس الجمهورية مهام الولاة المنتدبين بموجب مرسوم رئاسي، فتنتهي علاقته بالوظيفة و تزول عنه صفة الموظف العمومي بالوفاة أو بالإحالة على التقاعد و الإستقالة، بحيث يقدم استقالته إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين و يستمر في أداء مهامه إلى حين صدور قرار قبول استقالته، وقد تنتهي في حالة العجز و فقدان اللياقة الصحية التي تجعله غير قادر على ممارسة مهامه، و كذلك حالة عدم توفر الكفاءة المهنية أي عدم توفر القدرة و الجدارة في تسيير المرفق و عجزه عن مواجهة الصعوبات و المشاكل على مستوى المقاطعة الإدارية، و كذلك في حالة عدم الصلاحية السياسية و المهنية ، أي حالة عدم تنفيذ السياسة المعتمدة من قبل الحكومة و إعادة تنفيذ البرامج، و قد تنتهي مهامه بسبب إلغاء المنصب.[5]

---

[1]-أمال قصير، **النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر** ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد الثالث،، ديسمبر 2018،ص697.

[2]-المادة 13 من القانون رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر،ج ج العدد 46 الصادر بتاريخ 16يوليو2006.

[3]-Dictionnaire petit Larousse, Paris, 1965, P557.

[4]- TAIB Essaid : Les cadres de la nation en Algérie , thèse d'Etat université de mont pelliez , faculté de droit et sciences économiques ,Gins 1985 . P 86.

[5]-أمال قصير، نفس المرجع ص 697

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي المنتدب

يجسد الولي المنتدب صورة لعدم التركيز الإداري، نظرا للصلاحيات الموكلة له، و الأجهزة الإدارية التي تساعده في القيام بالمهام المسندة له، و بالرجوع للنصوص التشريعية و التنظيمية التي تحكم منصب الوالي المنتدب، فقد نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 18-303 الذي يعدل و يتمم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 و كذا المرسوم الرئاسي رقم 18-337 على أنه يتمتع بجملة من الصلاحيات المتعددة و المتنوعة، أحيانا بصفته ممثلا للدولة و أحيانا بصفته ممثلا للولاية و سوف نتطرق إليها بالتفصيل من خلال النقاط التالية :

أولا: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للدولة

يمارس الوالي المنتدب جملة من الصلاحيات بصفته ممثلا للدولة و ذلك حسب المرسوم الرئاسي 15-140و المرسوم الرئاسي18-337 و هي كالآتي:

01/ التنشيط و التنسيق و الرقابة

يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية و بهذه الصفة يقوم بالتنسيق و الرقابة لأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية كذا مصالح الدولة الموجودة بها، وهذا تحت سلطة الوالي و ذلك حسب نص المادة 03 من المرسوم رقم15-140 و المادة 04 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337

02/ تنفيذ القوانين و التنظيمات

وذلك حسب ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 و المادة 04الفقرة03 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات و قرارات الحكومة و مجلس الولاية و كذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.

03/ حفظ النظام العام و الأمن العام

هذا ما أشارت إليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 و المادة 04الفقرة04 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 حيث يسهر الوالي المنتدب و بمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية و بالتنسيق معها على حفظ النظام العام بمختلف عناصره الأربع السكينة العامة، و الصحة العامة ، و الآداب العامة وكذا الأمن العمومي، 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.[1]

ثانيا : صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للولاية

يمارس الوالي المنتدب جملة من الصلاحيات بصفته ممثلا للولاية والتي وردت في نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 15-140 و المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303 و التي تعدل و تتم أحكام المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 و ذلك بالمواد من 07 مكرر إلى 07 مكرر14 و التي عدلت من هذه الصلاحيات و ذلك بتوسيعها في مختلف المجالات و وعليه سوف نتطرق إليها بالتفصيل:

01- الإشراف و المتابعة

نصت عليه المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 بأن الوالي المنتدب يمارس السلطة الرئاسية و يقوم بهذه الصفة بمختلف أعمال المرافق للمصالح و المؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية من تأهيل ومتابعة و قيادة، ومن أجل تسهيل مهمة الوالي المنتدب يجب على مصالح الدولة المختلفة في هذا الشأن تزويد المرافق العمومية المستحدثة بكافة الوسائل البشرية و المادية اللازمة و أن توزعها بصورة تراعي تلبية احتياجات المواطنين.[2]

[1] عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام ،المرجع السابق، ص 41

[2] - جمال حواجلي، المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر ،كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق ، بسكرة 2016/2015 ، ص 64

02-القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية: وذلك **من خلال** المجالات التالية:

أ/ في مجال برامج التجهيز و الاستثمار و أملاك الدولة

لممارسة مهام الوالي المنتدب توضع تحت تصرفه مديرية منتدبة للبرمجة و متابعة المالية و مديرية منتدبة لأملاك الدولة و المحافظة العقارية، حيث يكلف على الخصوص بما يلي:[1]

-تحضير و تنفيذ و متابعة البرامج العمومية للتجهيز و الاستثمار.

-ضمان تسيير البرامج القطاعية غير الممركزة و المسجلة بعنوان الولاية لصالح المقاطعة الإدارية

-السهر على تسيير الممتلكات العامة و حمايتها من كل مساس.

ب/ في مجال سير المرافق و المؤسسات العمومية :يكلف الوالي المنتدب و ذلك طبق للمادة 07 مكرر01 على الخصوص بما يلي :[2]

-يسهر على السير الحسن للمرافق و المؤسسات العمومية و تنشيط ومراقبة أنشطتها.

-إصدار كل التراخيص المطلوبة لممارسة الأنشطة المقننة.

-يسهر على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالحالة المدنية.

-يسهر على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بتنقل الأجانب.

ج/في مجال السكن و العمران :لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرف الوالي المنتدب شباك وحيد يخضع لنفس قواعد تنظيم و سير الشباك الوحيد للولاية، و ذلك طبقا للمادة 07مكرر02 حيث يسهر الوالي المنتدب على الخصوص بما يلي:[3]

-تطبيق التشريع و التنظيم و كذا إجراءات الرقابة في مجال التهيئة و التعمير.

[1]-المادة 07 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

[2]-لمادة 07 مكرر01 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

[3]-المادة 07مكرر02 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

-المصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و مخططات شغل الأراضي.

-توزيع برنامج إعانات السكن الريفي لفائدة البلديات التابعة لمقاطعته الإدارية و التصديق على قوائم المستفيدين من الإعانة الموجهة للسكن الريفي المعدة من طرف البلديات.

-تحديد القائمة الإسمية لأعضاء لجنة الدائرة المكلفة بدراسة طلبات السكن .

-تحديد جدول أعمال اللجنة المذكورة أعلاه، و كذا محتوى برنامج المساكن التي سيتم منحها

-رئاسة لجنة الطعون (تخضع لنفس قواعد تنظيم و سير اللجنة الولاية).

ح/في مجال البيئة و الموارد المائية: ولممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرف الوالي المنتدب لجنة تكلف بمراقبة المؤسسات المصنفة ، و تخضع لنفس قواعد تنظيم و سير اللجنة الولائية حيث يكلف

الوالي المنتدب على الخصوص طبقا للمادة 07 مكرر03 بما يلي:[1]

-السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.

-إصدار تراخيص استخدام الموارد المائية .

-إصدار تراخيص استغلال المؤسسات المصنفة لحماية البيئة من الفئة الثانية.

خ/ في مجال الصحة و النشاط الإجتماعي

يكلف الوالي المنتدب طبقا لنص المادة 07 مكرر4 بالمبادرة بكل إجراء يهدف إلى ترقية النشاط في هذه المجالات، كما تخضع اللجان و اللجنة المحلية و المجلس الاستشاري إلى نفس قواعد تنظيم وسير اللجان و اللجنة المحلية و المجلس الاستشاري للولاية و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرفه مديرية منتدبة للصحة و السكن، بالإضافة إلى لجنة طبية متخصصة تكلف بدراسة الملفات الصحية و الإدارية للأشخاص المعوقين، لجنة للتربية الخاصة و التوجيه المهني ، تكلف بالمسائل المتصلة بالتربية المتخصصة و التشغيل و التوجيه و التكوين و الإدماج المهني للأشخاص المعوقين، و لجنة خاصة تكلف بدراسة طلبات الترخيص لإنشاء مؤسسات و مراكز

[1]-لمادة 07 مكرر03 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

إستقبال الطفولة، و لجنة محلية للتضامن للمقاطعة الإدارية ، تكلف بمساعدة اللجنة الوطنية على المستوى المحلي لتنفيذ مهامها، و مجلس إستشاري جواري يكلف بالتنسيق بين الخلايا الجوارية.[1]

د/ في مجال الشباب و الرياضة

يكلف الوالي المنتدب بجملة من المهام بحيث يوضع تحت تصرف لجنة للوقاية من العنف في المنشآت الرياضية و مكافحته، و لجنة تكلف بالمصادقة على المنشآت الرياضية بحيث تخضع هاتان اللجنتان لنفس قواعد تنظيم و سير لجنتي الولاية و ذلك طبقا لنص المادة 07 مكرر05 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303 حيث يسهر الوالي المنتدب على :

-تحفيز و ترقية النشاطات الثقافية و الإجتماعية و التربوية و توسيع مجال عملها لكل شرائح السكان لاسيما الشباب منهم.

-حماية التراث الثقافي.

-المساهمة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بالشباب في مجال التنقل و المبادلات الوطنية و الدولية و السياحية و الشبابية و الإصغاء للشباب و الترفيه و تسيير أوقات الفراغ.

-القيام بالأعمال التحسيسية للشباب ضد الآفات الاجتماعية، الانحراف و المخدرات و الادمان و التدخين و الأمراض المتنقلة جنسيا.

-ترقية علاقات الشراكة و الحركة الجمعوية التي تنشط في المجال الثقافي و الرياضي.

-السهر على تطبيق التشريع و التنظيم اللذين يحكمان الأنشطة الثقافية و البدنية و الرياضية و خاصة القواعد المتعلقة بتأمين المنشآت الرياضية و مكافحة العنف في هذه المنشآت

-القيام بكل عمل يرمي إلى ترقية الأنشطة البدنية و الرياضية و الثقافية بالتشاور مع المصالح و الهيئآت المعنية.

[1] المادة 07 مكرر 04 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

ر/في مجال ممارسة الأنشطة التجارية

يكلف الوالي المنتدب بجملة من المهام و لممارستها يوضع تحت تصرفه لجنة تكلف بإنشاء و تنظيم الفضاءات التجارية تخضع لنفس قواعد و تنظيم و سير اللجنة الولائية ، وقد نصت على هذه المهام المادة 07 مكرر الفقرة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303 حيث يسهر الوالي المنتدب على:

-تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية التي تحكم الأنشطة التجارية.

-تنسيق و متابعة الأنشطة التجارية المتعلقة بإنشاء و ممارسة الأنشطة التجارية و المهن المقننة

-متابعة تموين السوق، لاسيما في مناطق الجنوب.

-تطوير التنسيق ما بين القطاعات في مجالات الرقابة الاقتصادية و قمع الغش.

-تطبيق التنظيم المعمول به و المتعلق بشروط وكيفيات تنظيم و سير التظاهرات التجارية الدورية.

ز/في مجال السياحة و الصناعة التقليدية

يكلف الوالي المنتدب بجملة من المهام نصت عليها المادة 07 مكرر07 من المرسوم الرئاسي 18-303 و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرفه مديرية منتدبة للسياحة و الصناعات التقليدية، و لجنة تكلف بتصنيف المؤسسات الفندقية في فئات ، تخضع لنفس قواعد تنظيم و سير اللجنة الولائية، بحيث يسهر الوالي المنتدب على:

-تنفيذ التدابير المتعلقة بترقية السياحة و الصناعات التقليدية.

-متابعة مسار إعداد و المصادقة على الدراسات المتعلقة بالتهيئة السياحة لمناطق التوسع و المواقع السياحية.

س/في مجال العمل و التشغيل

يكلف الوالي المنتدب و ذلك طبق لنص المادة 07مكرر 08 بما يلي:[1]

-المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل و الإدماج المهني و الإجتماعي.

[1]-المادة 07مكرر08من المرسم الرئاسي رقم 18-303

و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرفه لجنة تكلف بترقية التشغيل، تخضع لنفس قواعد تنظيم و سير اللجنة الولائية.

ش/في مجال الصناعة و المناجم

يكلف الوالي المنتدب طبقا للمادة 07 مكرر 09 من المرسوم الرئاسي 18-303 بما يلي:

-المبادرة بكل نشاط يحفز التنمية الإقتصادية.

-ترقية النشاطات الصناعية و تشجيع كل مبادرة لتحفيز الإستثمار.

-السهر على تطبيق التنظيم في مجال مراقبة مطابقة المركبات و التحقق من مطابقة الأجهزة الخاصة بضغط الغاز و ضغط البخار.

ع/في مجال الفلاحة و التنمية الريفية و الغابات و الصيد البحري و تربية المائيات

يكلف الوالي المنتدب طبقا للمادة 07 مكرر 10 بـ: [1]

-تشجيع كل مبادرة لتحفيز الإستثمار في المجلات المذكورة.

و عليه يكلف الوالي المنتدب بما يلي:

***في مجال الفلاحة**

يسهر الوالي المنتدب على :تطبيق التشريع و التنظيم اللذين يحكمان النشاط الفلاحي و متابعة العمليات المتعلقة بالحصول على الملكية العقارية الفلاحية، و دراسة طلبات إنشاء المستثمرات الفلاحية، و متابعة تنفيذ التوجيهات و التعليمات المتعلقة بتخفيف إجراءات الحصول على العقار الفلاحي و إنشاء المستثمرات الفلاحية و تربية المواشي، و اتخاذ كل التدابير الضرورية لحماية المراعي الصحراوية و الحفاظ عليها و تهيئتها واستغلالها، و اتخاذ كل التدابير الرامية إلى ترقية الاستثمار الفلاحي، ومن أجل ممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرفه:

[1]-المادة 07 مكرر 10 من المرسوم الرئاسي 18-303

-لجنة لمعاينة عدم استغلال الأراضي الفلاحية

-لجنة اعتماد التعاونيات الفلاحية

و تخضع هذه اللجان لنفس قواعد تنظيم و سير لجنتي الولاية.

***في مجال الغابات**

يكلف الوالي المنتدب بالسهر على تنفيذ نشاطات تنمية الأملاك الغابية و تثمينها و حمايتها و تسييرها في إطار السياسة الوطنية الغابية ، و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرف الوالي المنتدب:

-لجنة تكلف بدراسة طلبات الترخيص باستخدام أراضي الأملاك الغابية الوطنية

-لجنة تكلف بدراسة طلبات منح الترخيص بإستخدام الغابات الترفيهية

-لجنة لحماية الغابات

-لجنة المجالات المحمية

وتخضع هذه اللجان لنفس قواعد تنظيم وسير لجان الولاية.

***في مجال التنمية الريفية**

يكلف الوالي المنتدب بالسهر على تنفيذ مخططات التنمية الريفية في إطار مقاربة تشاركية وكذا اقتراح أشكال و كيفيات التوافق و التكامل بين مخططات و برامج التنمية الريفية بالإضافة إلى تنفيذ كل تدبير دعم الدولة للنشاطات الريفية، و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرفه: -لجنة تقنية تكلف بدراسة المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المتكاملة و الموافقة عليها، و تخضع هذه اللجان لنفس قواعد تنظيم و سير اللجنة التقنية للولاية .

***في مجال الصيد البحري و تربية المائيات**

يكلف الوالي المنتدب بالسهر على تطبيق التشريع و التنظيم اللذين يحكمان مجالات الصيد و الموارد الصيدية و ترقية و تشجيع الاستثمار في نشاطات الصيد و تربية الأسماك و في الصناعات المرتبطة بهما وكذا القيام بكل الأعمال الرامية إلى تنمية استغلال الموارد الصيدية و الأحياء المائية وحمايتها و المحافظة عليها و تثمينها

ومراقبتها و تثمين مسطحات المياه الطبيعية و الاصطناعية عن طريق تنمية نشاطات تربية الأسماك لاسيما الرخويات و القشريات و السهر على تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الرقابة على منتجات الصيد و الموارد الصيدية و المساهمة في تهيئة موقع الرسو.

و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرفه:

-لجنة لمنح امتيازات لإنشاء مؤسسة لتربية المائيات.

-لجنة للأرصفة الإصطناعية.

-لجنة تكلف بدراسة طلبات إنشاء مواقع الرسو.

و تخضع هذه اللجان لنفس قواعد تنظيم وسير اللجان الولائية.

12/في مجال الطاقة

يكلف الوالي المنتدب طبقا لنص المادة 07 مكرر11 بما يلي من المرسوم الرئاسي رقم 18-303:

***في المجال الطاقوي**

يسهر الوالي المنتدب بالتنسيق مع الأجهزة المعنية، على التزويد المنتظم للسكان بالكهرباء و الغاز الطبيعي، و المساهمة في تحديد و تنفيذ برامج التنمية في مجال التزويد بالكهرباء و التوزيع العمومي للغاز الطبيعي، و كذا تطبيق البرنامج الوطني للفعالية الطاقوية و برامج تنمية الطاقات الجديدة و المتجددة و استخدامها بالتنسيق مع الهيئآت و الأجهزة المعنية.

***في مجال المحروقات و توزيع المنتجات النفطية**

يسهر الوالي المنتدب على احترام التشريع و التنظيم في مجال المحروقات و التخزين و نقل و توزيع المنتجات النفطية و ذلك بالتنسيق مع الأجهزة العمومية المعنية، و التزويد المنتظم للمقاطعة الإدارية بالمنتجات النفطية و كذا على جودة الخدمة.

***في مجال السلامة و البيئة الصناعية**

يسهر الوالي المنتدب بالتشاور مع الهيئآت المعنية على تطبيق معايير ومقاييس السلامة حسب الأنواع المختلفة للمنشآت المصنفة.

13/في مجال التربية والتكوين و التعليم المهنيين:

يكلف الوالي المنتدب طبقا للمادة07مكرر12بالمبادرة بكل إجراء يهدف إلى تطوير النشاط في هذه المجالات، و لممارسة هذه المهام يوضع تحت تصرف الوالي المنتدب مديرية منتدبة للتربية و مديرية منتدبة للتكوين و التعليم المهنيين ، ولجنة للتعليم و التكوين و التمهين لفائدة الأشخاص المعوقين، و تخضع لنفس قواعد تنظيم وسير اللجنة الولائية.[1]

14/في مجال تأهيل وتصنيف الشركات

طبقا للمادة 07 مكرر 13 يوضع تحت تصرف الوالي المنتدب لجنة للتأهيل و التصنيف المهنيين للشركات ومجموعة شركات أو مجمعات شركات البناء و الأشغال العمومية و الموارد المائية و الغابات و البنى التحتية غير الإلكترونية للاتصالات مختصة بالنسبة للفئات من 01إلى 04 ، وتخضع هذه اللجنة لنفس قواعد تنظيم و سير اللجنة الولائية.[2]

المطلب الثاني :الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب

لاحظنا من خلال ما تم استعراضه أعلاه بأن صلاحيات الوالي المنتدب متعددة و متنوعة يقوم بها تحت سلطة والي الولاية، ولا يمكنه النهوض بها لوحده دون وجود أجهزة و هيئآت إدارية تساعده في ذلك.[3]

و قد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15-140 على أن يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من أمانة عامة يديرها آمين عام و ديوان يديره رئيس الديوان بالإضافة إلى مديرية منتدبة

[1] المادة 07 مكرر 12 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

[2] -المادة 07مكرر 13 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303

[3] -عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام المرجع السابق ،ص 42

للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية يديرها مدير منتدب تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين.[1]

الفرع الأول :الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية

و تتكون الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية من:

أولا :الأمانة العامة

وتتكون من:

01- الأمين العام

و يعين بموجب مرسوم رئاسي، و يتولى تحت سلطة الوالي المنتدب تنسيق و تنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية وذلك طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141و كذا المرسوم الرئلسي رقم 18-337، و يمارس صلاحياته في حدود المقاطعة الإدارية تحت السلطة الرئاسية للوالي المنتدب، وقد حددت صلاحياته المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 و تشمل على الخصوص:

-يحرص على العمل الإداري و يضمن استمراره.

-ينشط و يتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية.

- ينظم إجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية ويتولى أمانتها و يكون رصيد الوثائق و المحفوظات و يسيره.

-ينشط و ينسق أعمال و أنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي و بالتنظيم و الشؤون العامة.[2]

و يمكن أن يتلقى الآمين العام للم-إ في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من الوالي طبقا لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي 18-337.[3]

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

[2]-المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15

[3]-المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 337/18

02- مصالح الأمانة العامة

يتم تنظيم هياكل الأمانة العامة في مصلحتين أو ثلاثة مصالح تضم كل واحدة منها أربع مكاتب على الأكثر طبقا لما جاء في مضمون المادة 06 من المرسوم التنفيذي 15-141، أما بخصوص تنظيم الأمانة العامة فقد أحيل الأمر إلى قرار وزاري مشترك لتحديد ذلك.[1]

من خلال ما تقدم فإننا نلاحظ بأن المهام المنوطة للأمانة العامة على مستوى المقاطعة الإدارية هي نفس المهام على مستوى الكتابة العامة بالولاية، كما نلاحظ الاقتباس الحرفي لنصوص المرسوم التنفيذي 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة و هياكلها، فنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 15-141 نفس المادة 05 من المرسوم التنفيذي 94-215 و الاختلاف الوحيد هو استبدال مصطلح الكاتب العام بالأمين العام والوالي بالوالي المنتدب.

ثانيا: الديوان

طبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 15-141 و كذا المرسوم الرئاسي 18-337 يزود الوالي المنتدب بديوان يتكون من 06 ملحقين بالديوان و يديره رئيس الديوان الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، ومهامه الأساسية هي مساعدة الوالي المنتدب في ممارسة مهامه و يكلف رئيس الديوان على الخصوص بـ:[2]

-العلاقات الخارجية و التشريفات .

-العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام.

-التنسيق و متابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الادارية.

-ينشط أنشطة مصلحة البريد و يراقبها.

-يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية و اللاسلكية الوطنية و ينشطها.

[1]-عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام ، المرجع السابق ،ص43

[2]-المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141

ثالثا : المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية

طبقا لنص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140يزود الوالي المنتدب بمديرية منتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية يديرها مدير منتدب يعين بموجب مرسوم رئاسي، و يمكن أن تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين، و نلاحظ أن المنظم قد جمع مصالح التنظيم و الشؤون العامة و مصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد و هذا على خلاف هياكل الإدارة العامة بالولاية حيث تستقل المديريتين عن بعضهما لاختلاف المهام الملقاة على عاتق كل مديرية.[1]

و قد أوضحت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 أن المديرية المنتدبة تضم 06 مصالح، وكل مصلحة مقسمة إلى 04 مكاتب ، كما يمكن تنظيم هذه المصالح عندما يقتضي حجم أعمالها و طبيعة مهامها ذلك في مديريتين منتدبتين ، أحدهما مديرية منتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و تضم 04 مصالح و تشمل كل مصلحة منها 03 مكاتب على الأكثر و الأخرى مديرية منتدبة للإدارة و التنشيط المحليين و تضم أربع مصالح ،تشمل كل مصلحة منها على 03 مكاتب على الأكثر.[2]

وأما بالنسبة لصلاحيات مهام التنظيم والشؤون العامة و الإدارة المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية لا تختلف عن تلك المخولة للمصالح على مستوى الولاية.

و طبقا لنص المادة 10الفقرة02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 يمكن أن يتلقى المدير المنتدب أو المديرون المنتدبون في حدود صلاحياتهم تفويضا بالإمضاء من الوالي.[3]

ونلاحظ بأن تشكيل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية تختلف عن تشكيل الإدارة العامة في الولاية طبقا لما جاء في المرسوم التنفيذي 94-215 حيث تتشكل الإدارة العامة للولاية من الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، و رئيس الدائرة، و أما المرسوم التنفيذي 15-141 لم يتضمن من بين الأجهزة الإدارية جهاز الدائرة .

[1]-عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام ، المرجع السابق ،ص 44

[2]-المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141

[3]-المادة 02/10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141

الفرع الثاني : مجلس المقاطعة الإدارية

يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية و الإطار التنسيقي لأنشطتها و أعمالها، لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية و هو ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.[1]

كما يعتبر المجلس هيئة تنفيذية للمقاطعة الإدارية نصت عليه المادة 10 من المرسوم الرئاسي 15-140 و يتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية.[2]

وطبقا للنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 فإن مجلس المقاطعة الإدارية يمكنه الإجتماع مرتين فقط في الشهر في دورتين عاديتين برئاسة الوالي المنتدب، في حين نصت المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أنه بإمكان مجلس الولاية أن يجتمع مرة واحدة في الأسبوع في دورة عادية، كما يمكن له أن يعقد اجتماعات غير عادية بناءا عل استدعاء من الوالي المنتدب عندما يقتضي الوضع ذلك.[3]

أولا : تشكيلة مجلس المقاطعة الإدارية

طبقا لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي 15-140 يتشكل مجلس المقاطعة الإدارية من:

01-المديرين المنتدبين

حسب نص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتشكل م-م-إ من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، وذلك للأهمية البالغة لمركزهم و بحكم الصلاحيات المخولة لهم فإن المنظم كان حريصا على تمثيل المصالح الممركزة للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، بفرض تقريب الإدارة من المواطن لأن وجودها سيساهم في تلبية مصالح المواطنين بأحسن صورة.[4]

[1]- الأزهر لعبيدي الصادق جراية، المرجع السابق، ص152

[2]-المادة 10 من المرسوم الرئاسي 140/15

[3]-الأزهر لعبيدي ، الصادق جراية نفس المرجع ،ص 152

[4] -عبد الرحمان الأكحل، ميهوب بوميدونة، مرجع سابق ،ص 49.

02-رؤساء المجالس الشعبية البلدية

طبقا لأحكام المادة 10من المرسوم الرئاسي 15-140 يشارك رؤساء البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة إستشارية، و قد أحسن المنظم عندما سمح لرؤساء البلديات بحضور إجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية و ذلك بإعتبارهم المعنيين بصورة أساسية بتحقيق التنمية المحلية و حضورهم بالتأكيد سيكون له آثارا إيجابية، ولكن حبذا لو لم تكن هذه المشاركة إستشارية.

ونلاحظ بأن المنظم بالرغم بأنه لم ينص على حضور أي هيئة أخرى أو أي شخص آخر، إلا أن الو-م يمكن أن يستدعي كل الهيئآت التي تساعده في الموضوع محل الدراسة كالخبراء و المختصين و مديري المؤسسات و الإدارات العمومية مثل : سونلغاز و حتى الجمعيات و أعيان المجتمع المدني.

03- وضعية رؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية

الملاحظ أن المنظم لم يشر إلى رؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية هل بإمكانهم الحضور لأشغال مجلس المقاطعة الإدارية أم لا ؟ و إذا كان الجواب نعم فهل تعتبر مشاركتهم استشارية أم إلزامية ؟.[1]

في الحقيقة أنه لا يوجد قانون يربط بين الوالي المنتدب و رئيس الدائرة ، و بالرغم من أن المنظم لم يشر الى رؤساء الدوائر هل بإمكانهم الحضور لمجلس المقاطعة الإدارية أم لا، إلا أن رئيس الدائرة يحضر لمجلس المقاطعة الإدارية وذلك احتراما له و المنصب الذي يشغله فكيف لرئيس الدائرة أن لا يحضر إلى مجلس المقاطعة الإدارية و هو الوصي على البلديات، ويسمح له القانون بأن يحضر لمجلس الولاية، و ذلك حسب المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23جوان 1994 في المادة 19الفقرة02 بنصها "... و يشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية...".[2]

ومن هذا النص نستنتج بأنه بإمكانه الحضور لمجلس المقاطعة الإدارية و بالرغم من أن دوره يبقى استشاريا ، كما أشار رئيس الديوان بالمقاطعة الإدارية تقرت بأنه اذا لم يعيد المنظم النص على

[1]-عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام نفس المرجع ،ص .45

[2]-المادة 02/19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 14 سفر 1415 الموافق لـ 23 يوليو 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، ج ر، ج ج العدد 48 الصادر بتاريخ 27 يوليو 1994

حضور رئيس الدائرة لمجلس المقاطعة الإدارية فقد نص في القانون 215/94على حضوره لمجلس الولاية فليس بالضرورة النص عليه مرة أخرى.

فإهمال المنظم الإشارة إلى الدائرة ضمن تشكيلة م-م-إ و تحويل بعض المهام إلى البلديات فيإطار الإصلاحات الإدارية الرامية إلى تسهيل الإجراءات الإدارية لا يعني الرغبة في الاستغناء عنها كما أشار البعض في كتاباتهم، فلماذا لا نقول أن المشرع أفرغه إلى مهام أخرى أهم.[1]

ثانيا: مهام و نظام سير المقاطعة الإدارية:

يتمتع مجلس المقاطعة الإدارية بجملة من الصلاحيات و تتمثل في:

01- صلاحيات مجلس المقاطعة الإدارية

يدرس م-م-إ المسائل التي يطرحها الو-م أو أحد أعضاء المجلس في المسائل التي تهم المقاطعة الإدارية، و يعتبر م-إ الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى م-إ و الإطار التنسيقي لمختلف أنشطتها و أعمالها الخاصة في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية[2] و ذلك طبقا لما جاء في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 15-141 و التي تنص على أنه " يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية و الإطار التنسيقي لأنشطتها و أعمالها لاسيما في تنفيذ قرارات مجلس لولاية ".[3]

و تختلف مهام م-م-إ عن مهام مجلس الولاية حيث أنه م-م-إ يكلف بتنفيذ قرارات الإدارة العامة للمقاطعة على عكس مجلس الولاية الذي يكلف بتنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي ، كما تختلف في أن مجلس الولاية يجتمع في دورة عادية كل أسبوع أما م-م-إ يجتمع في دورتين عاديتين كل شهر.

[1]- السايح قاضي، مقابلة في إطار علاقة الوالي المنتدب برئيس الدائرة بالمقاطعة الإدارية تقرت ، يوم 2019/05/12

[2] -عبد الرحمان الأكحل ميهوب بوميدونة،ا لمرجع السابق ،ص 50

[3]- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141

02-نظام سير مجلس المقاطعة الإدارية

وفقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 15-141 يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، و خاصة الواردة منها بالمرسوم التنفيذي 94-215.

و يجتمع م-م-إ في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن أن يعقد إجتماعات غير عادية بناءا على إستدعاء من الوالي المنتدب عندما يقتضي الوضع ذلك طبقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.[1]

وطبقا لنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي 15-141 "يزود م-م-إ بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية"، كما يلزم أعضاء م-م-إ بإطلاع الو-م و المديرين الولائيين المعنيين بشكل منظم بجميع الشؤون التي يقومون بها، ويبلغون الوالي المنتدب بجميع المعلومات و التقارير و الإحصائيات اللازمة لأداء مهام م-م-إ وذلك طبقا لما جاء في المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 و يتحدد النظام الداخلي لمجلس المقاطعة الإدارية بقرار من الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية.

الفرع الثالث: المديريات المنتدبة

استحدث المنظم بموجب المرسوم الرئاسي 15-140المعدل بالمرسوم الرئاسي 18-303 و م-ت رقم 15-141 مديريات منتدبة تقوم بمهام المصالح الخارجية للدولة أي المصالح غير الممركزة للدولة على المستوى الولائي، و لكن على مستوى المقاطعات الإدارية فقط، و باستحداث هذه المصالح يكون المنظم قد اعتبر المقاطعة الإدارية كجهاز الولاية، و قد أكدت المادة 13 من م-ت 15-141 على أن المدير المنتدب يقوم بنفس المهام التي يقوم بها المدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، و عليه فهناك لكل وزارة مديرية منتدبة تقوم بنفس المهام التي تقوم بها المديرية الولائية.[2]

وقد نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-141 على مجموعة المديريات المنتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية و ذلك بنصها: "تحدد المصالح غير الممركزة للدولة المنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية كالآتي :

[1]-عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام المرجع السابق ، ص46

[2]-سميرة بن خليفة ، مرجع سابق ،ص 884،885

-المديرية المنتدبة للطاقة.

- المديرية المنتدبة لترقية الاستثمار.

- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية.

-المديرية المنتدبة للتجارة.

-المديرية المنتدبة للموارد المائية و البيئية.

-المديرية المنتدبة للأشغال العمومية.

-المديرية المنتدبة للتشغيل.

-المديرية المنتدبة للنشاط الإجتماعي.

-المديرية المنتدبة للشباب و الرياضة.

-المديرية المنتدبة للسياحة و الصناعة التقليدية و التكوين المهني...."[1].

كما أضاف المرسوم الرئاسي 18-303 مجموعة من المديريات المنتدبة والتي تمثلت في:

-مديرية منتدبة للبرمجة و متابعة المالية.

-مديرية منتدبة لأملاك الدولة و المحافظة العقارية .و ذلك حسب نص المادة 07مكرر.

-مديرية منتدبة للصحة و السكان، وذللك حسب نص المادة 07/مكرر04.

-مديرية منتدبة للسياحة و الصناعات التقليدية و ذلك حسب نص المادة 07 مكرر07.

-مديرية منتدبة للتربية و مديرية منتدبة للتكوين والتعليم المهنيين و ذلك حسب نص المادة 07مكرر14.

كما أضافت الفقرة الثانية من المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-141 بأنه يمكن إنشاء مديريات منتدبة أخرى، كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناءا عل إقتراح من الوزراء المعنيين، كما يمكن أن يتلقى المديرون المنتدبون تفويضا بالإمضاء من والي الولاية، كما يلزم المديرون المنتدبون بإعلام والي الولاية بالعمليات التي يباشرونها على مستوى المقاطعة الإدارية وذلك حسب نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

[1]-المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15

المبحث الثاني: المعوقات التي تواجه نظام المقاطعات الإدارية ومقتضيات إنجاح هذا النظام

بعد أن تعرفنا على نظام المقاطعة الإدارية كتنظيم حديث داخل الإدارة العامة الجزائرية، لاحظنا أنه يواجه الكثير من النقاط المبهمة التي سكت عنها المنظم ولم يفصل فيها في أي من المراسيم المنظمة للمقاطعات الإدارية، كجهاز الدائرة وعلاقته بالمقاطعة الإدارية، وكذا لم يتطرق عن تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة، ربما كان المنظم مجحفا في حق رؤساء البلديات عندما أعطى لهم دورا استشاريا فقط في م-م-إ و لم يمنح لهذه المقاطعات أي نوع من الاستقلالية حتى تقوم بدورها على أكمل وجه، و بالتالي يبقى هذا النظام منقوص يحتاج إلى إعادة النظر.

وعليه سنحاول في هذا المبحث ذكر أبرز المعوقات التي تعترض المقاطعات الإدارية في المطلب الأول أمّا المطلب الثاني سنتعرف على مقتضيات إنجاح هذا النظام.

المطلب الأول: المعوقات التي تعترض نظام المقاطعات الإدارية

إنّ أي نظام حديث يواجه نقائص تعترضه في بداياته لكن نظام المقاطعات الإدارية واجه الكثير من المعوقات خاصة في الجانب القانوني.

الفرع الأول : التحديات القانونية التي تواجه نظام المقاطعات الإدارية

لقد صاحب إستحداث نظام المقاطعات الإدارية غموض و إبهام حول طبيعته القانونية و ذلك بسبب عدم إكتمال بنيانه القانوني حيث سنتعرف في هذا الفرع على أهم التحديات القانونية التي يواجهها:

أولا : عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية

إنّ المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية فبالاطلاع على النصوص القانونية المنظمة لها لا نجد ما يدل على استقلاليتها المالية ولا الإدارية، ولا يحق للوالي المنتدب تمثيلها أمام القضاء وبالتالي فهي هيئة منقوصة ولا يمكنها أداء مهامها على أحسن وجه، فالمقاطعة هنا شبيهة بالدائرة وقد لا يختلف مصيرها عن مصير الدائرة، وفي اعتقاد الأستاذ عبد العالي حاحة أن المقاطعات الإدارية هي

مجرد هيئة عدم تركيز والوالي المنتدب ما هو إلا منسق وحلقة وصل بين الوالي والبلديات التابعة للمقاطعة .[1]

ثانيا : التفويض كأساس قانوني لممارسة الصلاحيات في المقاطعة الإدارية

بالاطلاع على نصوص المرسوم الرئاسي 15- 140 والمرسوم الرئاسي 18-303 المعدل والمتمم للمرسوم الأول، وحتى المرسوم الرئاسي الأخير رقم 18-337 الذي تم بموجبه استحداث مقاطعات إدارية في شمال لبلاد، يبدو أن الوالي المنتدب لا يتمتع بسلطة اتخاذ أي قرار بدون الرجوع إلى الوالي رغم أنه منح له صلاحيات التوقيع على كل ماله صلة بمهامه لكن دائما بتفويض من والي الولاية .

إنّ صلاحيات الوالي المنتدب المحدودة تعني المحدودية في تسيير الم-إ وأن هذه الأخيرة لا تتمتع بالاستقلالية وهي دائما تابعة للولاية الأم عن طريق التفويض [2]

ثالثا : عدم وجود مجلس منتخب على مستوى تنظيم المقاطعة الإدارية

إنّ نصوص المراسيم المنظمة للمقاطعات الإدارية لم تتحدث عن وجود أي هيئة منتخبة ضمن تشكيلة المقاطعة الإدارية والتي تتكون من الوالي المنتدب تساعده مجموعة من الأجهزة الإدارية، وجهاز تنفيذي.

الأمر الذي يطرح إشكال هنا يتعلق ما الحكمة من إثقال النظام الإداري بهيئات إدارية معينة تكاد تمارس نفس الدور في حين من المفترض تزويدها بهيئة منتخبة ، حتى يتم السماح للمواطنين من تسيير شؤونهم المحلية، وعدم إشراك المجالس المنتخبة في تسيير شؤون المقاطعة قد يؤثر سلبا على أداء المقاطعات.[3]

الفرع الثاني : معوقات الأداء التنموي للمقاطعة الإدارية

إن المعوقات التي تعترض نظام المقاطعات الإدارية ستؤدي حتما إلى تراجع الأداء التنموي لهذه الأخيرة و هذا ما سنتعرف عليه من خلا هذا الفرع:

[1]-عبد الرحمان الأكحل ،ميهوب بوميدونة ، المرجع السابق ص28

[2]-المواد 11 و12 من المرسوم الرئاسي 15-140 والمواد من المرسوم الرئاسي 18-303 ، المرسوم الرئاسي 18-303

[3]-عبد العالي حاحة، آمال يعيش، تمام، المرجع السابق ، ص49

أولا : محدودية اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية

بالرغم من أن المنظم منح للوالي المنتدب صلاحيات واسعة إلا أنه أثناء ممارسته لها يعجز عن القيام ببعضها وذلك راجع لعدم تمتعه بالاستقلالية المالية والإدارية، حيث يتعين عليه الرجوع إلى الولاية في كل صغيرة وكبيرة.

ثانيا: التبعية المالية المطلقة للولاية

يقصد بالاستقلال المالي للمقاطعة الإدارية تمتعها بذمة مالية مستقلة غير ميزانية الولاية التابعة لها وتمتعها بموارد مالية ذاتية مع أهلية التصرف فيها وهو ما لا ينطبق على المقاطعات الإدارية حيث لا يمكن الحديث عن الاستقلال المالي للم –إ في ظل عدم تمتعها بالشخصية المعنوية باعتبار أنها ليست جماعة إقليمية مستقلة.

وعليه فيرى فقهاء وأساتذة القانون أنه على المنظم الجزائري أن يمكن المقاطعات الإدارية من أداء دورها التنموي وتوسيع الصلاحيات المالية للو–م وتحريره من التبعية المطلقة للوالي بما يتوافق والمهام المنوطة بالمقاطعة.[1]

ثالثا : تهميش دور المشاركة الشعبية في تسيير المقاطعة

إنّ المراسيم المنظمة للمقاطعات الإدارية جاءت مهمشة لمشاركة المواطنين، بالرغم من أن جل الدساتير المتعاقبة وحتى التعديل الدستوري 2016 ، ينتهج نهج تكريس الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية،.رغم أن نجاح السياسات التنموية متوقف على تكريس منظومة قانونية تعزز مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار، و كذا من خلال إدماج تطلعات المواطنين في تحضير وتنفيذ سياسات التنمية المحلية ، فكلما اتسع مجال مشاركة المواطنين كلما ارتفعت فعالية هذه التنمية.[2]

رابعا: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر

إن تداخل الاختصاصات من أكثر النقاط التي شابها الغموض في هذا النظام حتى يومنا هذا فبعد استحداث المقاطعات الإدارية لم يبن المنظم بدقة مركز الدوائر التابعة لهذه المقاطعات فالظاهر من النصوص أنها لم تلغى غير أنه لم ينص عليها صراحة في تشكيلة مجلس المقاطعة لا بصورة إلزامية ولا بصورة استشارية.

[1]–عبد الرحمان الأكحل، ميهوب بوميدونة ، المرجع السابق ،ص32

[2]–فاروق شرشاري، مرجع سابق، ص489

المطلب الثاني: المقتضيات اللازمة لإنجاح نظام المقاطعات الإدارية

من أجل نجاح نظام المقاطعات الإدارية لابد من توفر المحيط الملائم للوصول للغاية المرجوة منها، وذلك من خلال الأهداف المسطرة لبلوغها بإيجاد مقومات حياتها و نموها القانوني و التنظيمي و الهيكلي و الوظيفي، و تدعيمها بالوسائل البشرية و المادية والمالية ، و البحث عن قاعدة شعبية تحتضنها[1]، و عليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى بعض المقتضيات اللازمة التي إذا توفرت يتحقق نظام المقاطعات الإدارية ناجح، ومن تم ولايات مستقلة بذاتها.

الفرع الأول :استكمال البنيان القانوني و الهيكل التنظيمي

إن إستكمال البنيان القانوني للمقاطعات الإدارية يضع النقاط على الحروف و يزيل الغموض المصاحب لها و في هذا الفرع سنتطرق إلى أهم النقاط القانونية التي يجب مراعاتها من أجل نظام مقاطعات إدارية ناجح.

أولا :إستكمال البنيان القانوني

و يتم ذلك من خلال الإسراع في إصدار ما يجب من نصوص تنظيمية و بيان موقعها داخل النظام الإداري الجزائري و النص عليها في قانون الولاية ووضع حد للجدل القائم بخصوص دستوريتها و قانونيتها ، و إعتماد معايير واضحة في إنشائها.

ثانيا:الهيكل التنظيمي

حسن سير الإدارة لا تتأتى إلا بحسن التنظيم لذلك يستلزم بلا تأخير الكشف عن تفاصيل تنظيمها من مصالح ومكاتب و تأطير مناسب و يجب على المشرع الإستناد إلى أفكار جديدة كتقديم تحفيزات للأعوان ، و الإستمرار في التعمق بالإدارة الإلكترونية لتسهيل المهام و التواصل، و إيجاد نظام قانوني خاص بالوالي المنتدب و الأعوان المنتدبون أيضا.

ثالثا: مكانة رئيس الدائرة

من المعلوم عن التهميش الذي كان ولا زال تعاني منه الدائرة في تنظيمها و بيان مركزها، ووصفت لقلة أهميتها بأنها مركز بريد لا غير، على الرغم من الدور الأمني و السياسي الذي لعبته في التسعينيات و يستند

[1] -عبد الرحمان الأكحل، ميهوب بوميدونة ، المرجع السابق ، ص33

وجودها من مهام رئيسها الذي تتشابك و تختلط مع هيئة الوالي المنتدب الجديدة من جهة، ولا أثر له في هياكل المقاطعة الإدارية من جهة أخرى وهما جزئين من نفس الولاية .[1]

فالأمر هنا يستدعي التفصيل و الدقة و الفصل في مركز الدائرة كما يجب وضع قانون يربط بين رئيس الدائرة و الوالي المنتدب و توضيح العلاقة بينهما.

رابعا :أدوار البلدية

تشمل المقاطعة الإدارية على عدد من البلديات، حيث أن العلاقة التي تربط كليهما اختزلتها مادتين من المرسوم الرئاسي 15-140 و هما المادتين 02 و03 حيث جاء في المادة الثانية بأنه تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون و تحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق في المرسوم الرئاسي 15-140،أما المادة 03 فقد ورد فيها بأن الوالي المنتدب ينشط ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للم-إ و كذا مصالح الدولة الموجودة بها ، من خلال إستقراء المادتين نلاحظ بأن الدور الذي تقوم به المقاطعة الإدارية في مواجهة البلدية هو نفس الدور الذي تقوم الدائرة، يعني ذلك أن المقاطعة الإدارية تقوم بدور الإشراف و المراقبة و التنشيط للبلديات التابعة لها بموجب القانون.[2]

إنّ البلدية مشخصة ومستقلة قانونا ، ومطالبة بالتنسيق داخل إطار جديد بين الدائرة والولاية سابقا إلى المقاطعة الإدارية حديثا، و إن كان دورهم استشاريا في مجلس المقاطعة الإدارية، فإن المجلس الشعبي البلدي يصبح خاضعا لوصاية الوالي المنتدب في الجوانب التي يفرضها القانون على أعمالهم و أشخاصهم فرادى و مجتمعين، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة فهو يقع تحت سلطة و رئاسة الو-م حينها بدلا من الوالي الذي انتدب رئيس المقاطعة الإدارية للقيام بذلك.[3]

و عليه فالإشكال هنا يتعلق بمدى خضوع رئيس البلدية في نفس الوقت لكليهما أي الوالي المنتدب و رئيس الدائرة ، فلمن يخضع من باب أولى للوالي المنتدب الذي يمارس سلطة سلمية على رئيس الدائرة، أو يخضع لرئيس الدائرة الذي يمارس نفس المهام على البلدية ؟.

[1]-إسماعيل فريجات، مرجع سابق ،ص242 ،243

[2]-سميرة بن خليفة ، مرجع سابق ،ص889

[3]-إسماعيل فريجات، نفس المرجع ،ص 243

خامسا : سلطات الوالي المنتدب

تقنية التفويض التي يمارس من خلالها مهامه، تجعل منه واليا في إطار جغرافي ضمن إقليم أوسع أي أن الولاية تعطيه صلاحيات واسعة كالتي يمارسها والي الولاية، إلا أنها مقيدة بحدود هذا التفويض، وبالتالي يلزم تحديده بإطار قانوني يستمد منه حقوقه و تتجلى واجباته داخله، و التوسع التدريجي في مده بالصلاحيات حتى يطمئن لقدرة هذه المقاطعات على ممارستها بفعالية، هذا و بالإضافة إلى تحسين الإدارة المساعدة له تنظيما و تسييرا.[1]

الفرع الثاني : توفير الموارد المالية الكافية

لقد نصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 بأنه " تزود أجهزة و هياكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية بالوسائل البشرية و المالية و المادية الضرورية لسيرها"[2]، وفي هذا الخصوص كان المجلس الإقتصادي و الإجتماعي قد أشار في تقريره الذي أعده سنة 2011 إلى أن الغلاف المالي اللازم لاستحداث ولايات منتدبة بهياكل إدارية و تدعيمه بالموارد البشرية و المادية اللازمة يتطلب أزيد من 6000مليار سنتيم أي ما يعادل 600 مليون دولار في المرحلة الأولية، في حين لم يصدر أي مرسوم رئاسي يتعلق بتحويل اعتمادات مالية من قطاعات أخرى لقانون المالية 2015 قصد تنفيذ المشروع، بل إن الحكومة الجزائرية أوصت مع بداية سنة 2015 بضرورة انتهاج سياسة التقشف مع استمرار انهيار أسعار النفط، و هذا ما جعل الخبراء يتساءلون عن الجدوى من استحداث ولايات منتدبة بصلاحيات محصورة مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي، و يرون بأن هذه الخطوة مناسبة لكن لم تكن في الوقت المناسب إذ كان من الأولى استحداث ولايات منتدبة لتقليص الإنفاق العمومي و تحسين الخدمات بمنح صلاحيات أوسع للولاة و المسؤولين المحليين.[3]

ربّما اعتبر تراجعا باعتماد نظام المقاطعات الإدارية بعد ما كان التبشير بالولايات المنتدبة التي ستتحول بعده إلى ولاية عادية ، والسبب يرجع للأزمة المالية التي تعانيها الدولة لقاء عجز الميزانية الكبير المسجل سنة 2015 وما نتج عنه من إجراءات تقشفية حواها قانون المالية لسنة 2016 وما بعده بغية ترشيد الإنفاق العمومي و التقليل من فاتورة الإستيراد هذا ما ينجر سلبا على ا لم-إ بالتأخير في تجهيزها و إيجاد الهياكل اللازمة

[1]-إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 243

[2]-المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141

[3]-الازهر لعبيدي ، الصادق جراية المرجع السابق، ص 155 ،156

لها و العجز عن التكفل بالأعباء و الأغلفة المالية الكبيرة الخاصة بالتسيير و التجهيز، مما يعني التأخر الفعلي في انطلاقتها الجدية إلى حين تدبير الموارد الكافية.[1]

و عليه فمن أجل السير بنظام الولايات المنتدبة يجب رفع التجميد على المشاريع التي كانت مبرمجة قبل انتهاج سياسة التقشف و ذلك من أجل تحقيق التنمية ، ولما لا تتطور المقاطعة الإدارية لتصبح ولاية مستقلة بذاتها مثل ما كان مقررا قبل الأزمة .

[1]-اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص243

ملخص الفصل الثاني:

من خلال ما تقدم فإننا نرى من أن المقاطعات الإدارية تتشكل من الوالي المنتدب الذي يسير المقاطعة الإدارية، و بالرغم من أن المنظم منحه جملة من الصلاحيات، تارة بصفته ممثلا للدولة، و تارة أخرى بصفته ممثلا للولاية، إلا أنه مقيد بالسلطة الرئاسية التي يخضع لها من طرف الوالي الذي يمنح له التفويض في التصرف، ولا يستطيع اتخاذ القرارات إلا بالرجوع إليه.

كما أنه بالرغم من احتوائها على م –م–إ، فإن هذا المجلس معين وغير منتخب ولا يخضع للإرادة الشعبية لأن الشعب لم يختره مثل المجلس الشعبي الولائي، فهو مكون من الوالي المنتدب و المدراء المنتدبين المعينون بموجب مرسوم رئاسي، إلا أن الأعضاء المنتخبين هم رؤساء المجالس الشعبية، إلا أن دورهم يبقى دورا استشاريا فقط.

خاتمـــــة

خاتمة

من خلال ما تقدم يمكن القول بأن المقاطعات الإدارية هي تنظيم إداري استحدثه المنظم الجزائري من أجل تقريب الإدارة من المواطن، كما أنه يندرج في سلسلة الإصلاحات الإدارية التي فرضتها الظروف الراهنة .

بما أن المشرع لم ينص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2016 و كذا عدم النص عليها في قانون الولاية، فقد شكك البعض في قانونية و دستورية هذا النظام، ونحن كقانونين يجب أن لا نحيد عن نص المادة القانونية و ننجر وراء الدعايات السياسية في شأن مدى دستورية و قانونية هذا النظام، لأن هذا النظام دستوري و ذلك وفقا لنص المادة 143 من دستور 2016 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ..."حيث لا تعدو أن تكون م-إ مجرد تنظيم إداري داخل الولاية وليست جماعة إقليمية مستقلة بذاتها.

لقد استحدث نظام م.إ من أجل تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التنمية المحلية، واستند المنظم في إنشائها إلى عدة معايير أهمها بعد البلديات عن مقر الولاية ومعيار السيادة.

و لا يعد هذا النظام تقسيما إداريا كما اعتقد الكثير من الناس، لكن من خلال دراستنا نرى بأن م.إ هي تمثيل للإدارة المركزية في صورة عدم تركيز فهي امتداد للسلطة المركزية على الأقاليم .

و نظرا للأهمية البالغة لهذا النظام فقد زوده المنظم الجزائري بجهاز تنفيذي عل رأسه والي منتدب وكذا مجلس للمقاطعة الإدارية، و مديريات منتدبة للمصالح الغير ممركزة، لكن دائما تبقى ممارسة السلطة الرئاسية من قبل الوالي على الو .م تعيق هذا الأخير .

كما أنه لا يخلو أي نظام من المعوقات و الصعوبات التي تحول دون بلوغ الهدف من إنشائه فنظام م-إ كغيره من الأنظمة واجه جملة من الصعوبات و أهمها المعوقات القانونية، والمعوقات المالية.

ومن خلال ما تقدم نستنتج :

-أن المقاطعة الإدارية هي عبارة عن دائرة كبيرة بما أنها تجمع الكثير من الوظائف، فإنها صورة من صور عدم التركيز الإداري و ليست جماعة إقليمية، كما أنها لا تتمتع بمجلس منتخب، ولا يوجد اختلاف كبير بينها وبين الدائرة .

-تداخل اختصاصات الو -م مع رؤساء الدوائر خاصة ما تعلق بتنفيذ القوانين والتنظيمات، و كلاهما مفوض من طرف الوالي .

- عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ونقص الكفاءة في مسيري هذه الهيئة كلها عوامل تعيق التنمية المحلية داخل المقاطعة.

ومن خلال ما تقدم فإننا نقترح:

-تشكيل لجان لتقييم هذا النظام خاصة وأنه مرت عليه أكثر من خمس سنوات على استحداث أول م-إ في الجنوب، وعلى هذه اللجان استدراك القصور الذي صاحب هذا النظام وإشراك جميع الأطراف التي لها علاقة والتركيز على:

-الإسراع في توضيح العلاقة بين الوالي المنتدب و رئيس الدائرة و ذلك من خلال إصدار نصوص تنظيمية تنظم علاقة الوالي المنتدب برئيس الدائرة وتوضيح مصير الدائرة .

-منح الوالي المنتدب استقلالية أكبر من أجل تحقيق التنمية وتعزيز مركزه القانوني

-منح الفرصة للمواطن في المشاركة في تسيير شؤونه المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار عنصر الكفاءة والمستوى التعليمي في المرشحين .

-توفير ميزانية تلبي حاجيات المقاطعة الإدارية، و اتخاذ القرار دون الرجوع للوالي، و ذلك من أجل الإسراع في عملية التنمية والنهوض بالمقاطعة الإدارية و ترقيتها إلى ولاية مستقلة.

-إزالة الغموض عن مركز المقاطعة الإدارية و ذلك من خلال النص عليها صراحة في الدستور و قانون الولاية.

-استغلال التطور التكنولوجي في تقريب الإدارة من المواطن من خلال عصرنة هذه الأجهزة .

وفي الأخير إن نتائج المناقشات التي ستقيم هذا النظام هي التي تحدد هل هذا النظام يتناسب مع أوضاع البلاد أم لابد من البحث عن حلول أخرى كالعدول عنه نهائيا والذهاب إلى نظام الجهة الذي تعتمده الكثير من الدول مثل فرنسا التي تتناسب قوانينها إلى حد كبير مع طبيعة القوانين لجزائرية.

الملاحـــق

الملحق رقم 01 :

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، طالين، 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 المؤرخ في 12 شعبان 1

436 الموافق ل 31 ماي 2015

الملحق رقم 02 :

الولاية	المقاطعة الإدارية	مشتملاتها	
		الدائرة	البلدية
".....(بدون تغيير).....			
إيليزي	جانت	جانت	جانت، برج الحواس
	دبداب	دبداب	دبداب
.....(الباقي بدون تغيير)....."			

المصدر : المرسوم الرئاسي 18 –303 المؤرخ في 27 ربيع الأول 1440 الموافق ل 15 ديسمبر 2018

الملحق رقم 03 :

قائمة المقاطعات الإدارية المحدثة في المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة وكذا الدوائر والبلديات والمجالات التابعة لها

الولاية	المقاطعة الإدارية	مشتملاتها	
		الدائرة	البلدية أو المجال
البليدة	بوعينان	-	مجال المدينة الجديدة بوعينان وبلدية بوعينان
الجزائر العاصمة	سيدي عبد الله	-	مجال المدينة الجديدة لسيدي عبد الله
عنابة	نراع الريش	-	مجال المدينة الجديدة نراع الريش وبلدية وادي العنب
قسنطينة	الخروب	الخروب	الخروب ، أولاد رحمون
		عين عبيد	عين عبيد، ابن باديس
	زيغود يوسف	زيغود يوسف	زيغود يوسف، بني حميدان
	حامة بوزيان	حامة بوزيان	حامة بوزيان، ديدوش مراد
		ابن زياد	ابن زياد، مسعود بوجريو
	مدينة قسنطينة	قسنطينة	قسنطينة
	علي منجلي	عين السمارة	مجال المدينة الجديدة علي منجلي وبلدية عين السمارة
وهران	عين الترك	عين الترك	عين الترك، المرسى الكبير، بوسفر، العنصر
		بوتليليس	بوتليليس، عين الكرمة
	أرزيو	أرزيو	أرزيو، سيدي بن يبقى
		قديل	قديل، بن فريحة، حاسي مفسوخ
		بطيوة	بطيوة، عين البية، مرسى الحجاج
	بئر الجير	بئر الجير	بئر الجير، حاسي بونيف، حاسي بن عقبة
	السانية	السانية	السانية، الكرمة، سيدي الشحمي، مسرغين
	وادي تليلات	وادي تليلات	وادي تليلات، طفراوي، البرية، بوفاطيس
	مدينة وهران	وهران	وهران

المصدر : المرسوم الرئاسي 18 – 337 المؤرخ في 17 ربيع الثاني 1440 الموافق ل 25 ديسمبر 2015

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع:

أولا : المصادر

أ// النصوص القانونية:

01/الدستور:

1) - القانون رقم 16-01، المؤرخ في 26 جمادى الأول عام 1437 هـ، الموافق لـ06 مارس 2016 ،المتضمن التعديل الدستوري ،ج ر، ج ج ، عدد 14 الصادرة في 7 مارس سنة 2016.

02/الأوامر:

2) - الأمر 06-03 ، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ، الموافق لـ15يوليو سنة 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، ج ج، عدد 46،الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

03/ المراسيم:

***المراسيم الرئاسية:**

3) -المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 08 شعبان عام 1436هـ، الموافق لـ27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة بها ج ر،ج ج، العدد 29 سنة 2015.

4) -المرسوم الرئاسي 18-303 ، المؤرخ في 27 ربيع الأول 1440هـ، الموافق لـ 05 ديسمبر 2018، ج ر ، ج ج ، عدد 72 الصادر بتاريخ 5 ديسمبر 2018، المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 15-140، المؤرخ في 08 شعبان 1436هـ، الموافق لـ 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر، ج ج، عدد 29 الصادرة بتاريخ 31 ماي سنة 2015.

5) -المرسوم الرئاسي رقم 18-337، المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1440هـ، الموافق لـ 25 ديسمبر2018 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى و بعض المدن الجديدة و تحديد قواعد سيرها ،ج ر، ج ج ، عدد78 عام 2018.

*** المراسيم التنفيذية:**

6) -المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق لـ 23 يوليو 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، ج ر، ج ج، عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994

7) -المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ 09 شعبان 1936 الموافق لـ 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية و سيرها، ج ر، ج ج، عدد 29 سنة 2015.

***القرارات:**

8) -قرار وزاري مشترك المؤرخ في 11 ربيع الأول 1438 الموافق لـ 11 ديسمبر 2016 يحدد تنظيم الأمانة العامة و الإدارة المحلية للمقاطعات الإدارية في مصالح ومكاتب، ج ر، ج ج عدد26 سنة 2017.

ثانيا : المراجع:

01/ الكتب:

أ/الكتب باللغة العربية:

9) -بعلي محمد الصغير، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.

10) -بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم لنشر و التوزيع، عنابة ،2004.

11) -بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، جسور لنشر و التوزيع،الجزائر،2017.

12) -جعلاب كمال ،الإدارة المحلية و تطبيقاتها، دار هومة لطباعة و للنشر و التوزيع، الجزائر، 2017.

13) -عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

ب/الكتب باللغة الفرنسية:

14) MAHIOU Ahmed: Etudes de droit public Algérien, O-P-U, Alger, 1984.

15) MAHIOU Ahmed: Cours d'institutions administrative, O- P- U, 1977.

16) CHAPERON Elisabeth, droit administrative, Ed/ Foucher, 2009.

02/المقالات

17)- بن خليفة سميرة ،**الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري و علاقتها بالجماعات المحلية**، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، المجلد 09، العدد الثالث ، ديسمبر2018.

18)- بوخزنة ماجدة ،**مكانة المقاطعات الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري** ، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد الثالث ، ديسمبر 2018.

19) - شرشاري فاروق ،**النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140** ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني المجلد 15 العدد الأول 2017.

20) –فريجات إسماعيل ،**مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري** ،"دفاتر السياسة والقانون"، العد الثامن عشر الوادي ،جانفي 2018.

21)- قصير آمال، النظام **القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر** ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد الثالث ، ديسمبر 2018.

03/ الملتقيات

22) - حاحه عبد العالي ، يعيش تمام آمال ،**الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية** ، أعمال الملتقى الدولي الثالث للجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة

،يـوم 01 و02 ديسـمبر 2015 ، قسـم الحقـوق ،كليـة الحقـوق و العلـوم السياسـية، جامعـة الوادي.

23) – لعبيدي الأزهر، جراية الصادق ، **التقسيم الإداري الجديد في الجزائر(بين متطلبات تقريب الإدارة من المواطن وواقع انتهاج سياسة التقشف**) ،أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات الإقليمية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة ، يوم 01 و02 ديسمبر 2015 ، قسم الحقوق،كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الوادي.

04/ أبحاث التخرج:

أ/باللغة العربية:

24)- الأكحـل عبـد الرحمـان ،بوميدونـة ميهـوب ،المقاطعـات الإداريـة و علاقتهـا بالولايـة في التشـريع الجزائـري، مـذكرة ماسـتر ، قسـم الحقـوق ،كليـة الحقـوق و العلـوم السياسـية ، جامعـة قاصـدي مرباح ،ورقلة 2017-2018.

25) –برقلـي حنـان ، النظـام القـانوني للـوالي المنتـدب في الجزائـر، مـذكرة ماسـتر، قسـم الحقـوق ،كليـة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ،2017/2016.

26) – بـن أمـزال لحسـن ،النظـام القـانوني للـوالي المنتـدب في القـانون الجزائـري ، مـذكرة لنيـل شـهادة الماجسـتير في القـانون العـام فـرع إدارة ومالية عامـة ،قسـم الحقـوق،كليـة الحقـوق والعلـوم السياسـية، جامعة الجزائر، 2004-2005.

27) –حـواجلي جمـال ، المقاطعـات الإداريـة في النظـام الإداري الجزائـري ، مـذكرة لنيـل شـهادة الماسـتر في الحقـوق، جامعـة ، قسـم الحقـوق ،كليـة الحقـوق و العلـوم السياسـية، جامعـة محمـد خيضـر بسكرة 2016/2015.

28) – فقـير كلثـوم ، دور التنظـيم الإداري للجماعـات الإقليميـة في تحقيـق التنميـة المحليـة (نظـام المقاطعـات الإداريـة) مـذكرة ماسـتر ، قسـم العلـوم السياسـية ،كليـة الحقـوق والعلـوم السياسـية، جامعـة ورقلة ، 2015-2016.

ب/باللغة الفرنسية:

29)– TAIB Essaid: Les Cadres De La Nation En Algérie, Thèse D'Etat Université De Mont Pellier 01, Faculté De Droit Et Des Sciences Economiques, Gins 1985.

05/ المواقع الإلكترونية:

30) –محمد سيديمو، الولاية المنتدبة تختلف عن الدائرة في التسمية فقط ، جريدة الخبر ، تم النشر في 29 يناير 2015 تمت المشاهدة في 2016/01/07 www.radioalgerie.dz.

31) –(ح–ق) في جريدة الجمهورية يوم 2019/01/07 تمت المشاهدة يوم 2019/05/02 www.djazairezss.com.

32) –عبد الرحمان سيدني ، مقابلة على القناة الثالثة للإذاعة الوطنية ، تاريخ النشر 2019/01/08 ، تاريخ الإطلاع 2019/05/03 www.djazairezss.com

6/المقابلات الشخصية:

33) –مقابلة مع السيد قاضي السايح ، في إطار علاقة رئيس الدائرة بالوالي المنتدب، رئيس الديوان بالمقاطعة الإدارية تقرت.

34) –مقابلة مع الأستاذة ماجدة بوخزنة، في إطار إستحداث المقاطعات الإدارية ،جامعة الشهيد حمة لخضر ،الوادي.

7/قاموس:

35) –Dictionnaire Petit Larousse, Paris, 1965.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات **الرقم**

الشكر..... /
الإهداء ..... /
الملخص ..... /
مقدمة ..... أ – د

الفصل الأول: الإطار القانوني للمقاطعة الإدارية..... 6
المبحث الأول: استحداث نظام المقاطعات الإدارية..... 7
المطلب الأول: نشأة المقاطعات الإدارية..... 7
الفرع الأول: الظروف المحيطة باستحداث المقاطعات الإدارية..... 7
أولا: الظروف الاقتصادية والاجتماعية..... 8
ثانيا: الظروف السياسية..... 9
الفرع الثاني: تمييز نظام المقاطعات الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها..... 11
أولا: تمييز نظام المقاطعات الإدارية عن نظام الدائرة..... 12
ثانيا: تمييز نظام المقاطعات الإدارية عن نظام الدائرة الإدارية..... 13
المطلب الثاني: التكييف القانوني للمقاطعات الإدارية..... 15
الفرع الأول: الأساس القانوني للمقاطعات الإدارية..... 15
أولا: الجانب الدستوري..... 16
ثانيا: النصوص القانونية المنظمة القانونية المنظمة لنظام المقاطعات الإدارية..... 16
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لنظام المقاطعات الإدارية..... 23
أولا: المركزية الإدارية..... 23
ثانيا: اللامركزية الإدارية..... 24
ثالثا : موقع المقاطعة الإدارية من النظامين..... 26
المبحث الثاني: مبررات ومعايير استحداث نظام المقاطعات الإدارية..... 28
المطلب الأول: مبررات استحداث نظام المقاطعات الإدارية..... 28
الفرع الأول: المبررات الإدارية و الاجتماعية..... 28
أولا: تقريب الإدارة من المواطن..... 28

ثانيا: مكافحة البيروقراطية..... 29
الفرع الثاني: تحقيق التنمية المحلية..... 29
المطلب الثاني: معايير استحداث المقاطعات الإدارية..... 30
الفرع الأول: المعايير المعتمدة في المرسوم الرئاسي 15-140..... 31
أولا: معيار البعد بالنسبة لمقر الولاية..... 31
ثانيا: معيار السيادة..... 33
الفرع الثاني: المعايير المعتمدة في المرسوم الرئاسي 18-337 33
أولا: معيار الكثافة السكانية..... 34
ثانيا: معيار عدد البلديات..... 34
خلاصة الفصل الأول..... 35

الفصل الثاني: مكانة المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري 37
المبحث الأول: تنظيم وسير المقاطعات الإدارية..... 38
المطلب الأول: الوالي المنتدب 38
الفرع الأول: المركز القانوني للوالي المنتدب 38
أولا: تعيين الوالي المنتدب..... 39
ثانيا: إنتهاء مهام الوالي المنتدب..... 40
الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب..... 41
أولا: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة..... 41
ثانيا: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للولاية..... 42
المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب 50
الفرع الأول: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية..... 51
أولا: الأمانة العامة..... 51
ثانيا: الديوان..... 52
ثالثا : المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية..... 53
الفرع الثاني: مجلس المقاطعة الإدارية..... 54
أولا: تشكيلة مجلس المقاطعة الإدارية..... 54
ثانيا: مهام و نظام مجلس المقاطعة الإدارية..... 56
الفرع الثالث: المديريات المنتدبة..... 57

المبحث الثاني: المعوقات التي تواجه نظام المقاطعات الإدارية و مقتضيات إنجاح هذا النظام. 59
المطلب الأول: المعوقات التي تعترض نظام المقاطعات الإدارية 59
الفرع الأول: التحديات القانونية التي تواجه نظام المقاطعات الإدارية 59
أولا: عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية..... 59
ثانيا: التفويض كأساس قانوني لممارسة الصلاحيات في المقاطعة الإدارية..... 60
ثالثا : عدم وجود مجلس منتخب على مستوى تنظيم المقاطعة الإدارية..... 60
الفرع الثاني : معوقات الأداء التنموي للمقاطعة الإدارية 60
أولا: محدودية اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية..... 61
ثانيا: التبعية المطلقة للولاية الأم..... 61
ثالثا : تهميش دور المشاركة الشعبية في تسيير المقاطعة..... 61
رابعا : تداخل الاختصاص بين الوالي المنتدب و رؤساء الدوائر..... 61
المطلب الثاني: المقتضيات اللازمة لإنجاح نظام المقاطعات الإدارية..... 62
الفرع الأول: استكمال البنيان القانوني والهيكل التنظيمي..... 62
أولا: استكمال البنيان القانوني..... 62
ثانيا: الهيكل التنظيمي..... 62
ثالثا : مكانة رئيس الدائرة..... 62
رابعا : أدوار البلدية..... 63
خامسا : سلطات الوالي المنتدب..... 64
الفرع الثاني: توفير الموارد المالية الكافية..... 64
خلاصة الفصل الثاني..... 66
خاتمة 69-68
الملاحق..... 73-71
قائمة المراجع..... 79-75
فهرس المحتويات 83-81