

المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري.

The administrative districts in Algerian administrative organization.

ليلى بوكحيل

جامعة باجي مختار، عنابة، مخبر الدراسات القانونية المغاربية (الجزائر)

leila.boukahil@univ-annaba.dz

تاريخ النشر: 2022/06/15

تاريخ القبول: 2022/06/03

تاريخ الاستلام: 2022/02/15

ملخص:

تم إيجاد نظام المقاطعات الإدارية في بعض ولايات الجنوب سنة 2015 ثم وسع نطاقها إلى الولايات الكبرى والمدن الجديدة سنة 2018 وإلى الهضاب العليا سنة 2019.

توصلنا من خلال هذا المقال إلى عدة نتائج أهمها: أن المقاطعات الإدارية يسيّرها وإلّ منتدب يعمل تحت سلطة الوالي، جاءت في مرحلة تشكو فيها الدولة من أزمة مالية، ولم يأت المرسومين الرئاسيين لسنتي 2018 و2019 بجديد مقارنة بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140. رغم ذلك أثبتت التجربة في منطقة الجنوب الجزائري أن نظام المقاطعات الإدارية كان خطوة نحو إنشاء ولاية كاملة الصلاحيات.

كلمات مفتاحية: مقاطعة إدارية ، خدمة عمومية، تنظيم إداري، وإلّ منتدب، تنمية محلية.

Abstract:

System of administrative districts was created in some of south provinces in 2015. Then, the area of its applicability was enlarged to other big provinces and to other new towns in 2018 and to the highlands in 2019.

Through this article, we have reached to several conclusions; the most important one is that the administrative districts are headed by a delegate wali, who carries out his missions under the authority of the wali. It has come at a stage where the State is complaining about financial crisis, not to mention that the presidential decrees related to them in 2018, 2019 did not bring, generally, anything new compared to the previous presidential decree No. 15-140. Nevertheless, experience in the southern region proved that the administrative district system was a step towards creating a wilaye with full powers.

Keywords: Administrative district; public service; administrative organization; delegate wali; local development.

1- مقدمة

يُعَدُّ الاهتمام بالتنظيم الإداري وبتركيبة الأجهزة التي تسهر على تقديم الخدمة العمومية وعلاقتها فيما بينها، من الركائز التي يجب أن يستند إليها تطوير وعصرنة المرافق العمومية وتجسيد فكرة الحكامة. وإن التنظيم الإداري الناجح يجب أن يأخذ بعين الاعتبار تخفيف الأعباء على الإدارة المركزية والمصالح التابعة، إضافة إلى تقريب المرافق من المواطن، لما لذلك من أهمية سيما من حيث: مراعاة الظروف المحلية والسهر على توفير راحة المواطن وتمكينه من حاجاته المحلية على قدم المساواة مع غيره في مختلف جهات الوطن، ولما يوفره كل ذلك من وقت وجهد ومصاريف.

في هذا الإطار، فقد اتخذت الجزائر جملة من الإصلاحات التي تعلّقت بالتنظيم الإداري منذ الاستقلال؛ فأول تقسيم إداري كان سنة 1963 من خلال تقليص عدد الوحدات الإدارية الموروثة عن الاحتلال الفرنسي¹، ثم تمت مراجعة هذا التقسيم سنة 1974 حيث انتقلنا من 15 إلى 31 ولاية ومن 676 إلى 704 بلدية². وكانت المراجعة الثانية سنة 1984 حيث انتقلنا من 31 إلى 48 ولاية ومن 704 إلى 1541 بلدية³، ليتم الإعلان عن مراجعة جديدة لهذا التقسيم في مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 2019/11/26 والذي تلاه صدور القانون رقم 19-12 المتضمن رفع عدد الولايات إلى ثمانية وخمسين (58) ولاية دون المساس بعدد البلديات الذي بقي 1541 بلدية⁴.

تتميمًا لحركة الإصلاحات التي اعتمدتها الدولة، تم استحداث فكرة المقاطعات الإدارية في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 والمرسوم التنفيذي رقم 15-141 الذي يبيّن قواعد تنظيم تلك المقاطعات الإدارية وتسييرها. ثم صدر المرسوم الرئاسي رقم 18-337 الذي أضاف مقاطعات إدارية، على مستوى بعض الولايات الكبرى وبعض المدن الجديدة، ليتم - مع نهاية سنة 2019- الإعلان عن توسيع قائمة هذه المقاطعات إلى منطقة الهضاب العليا.

يمكن أن يثير موضوع المقاطعات الإدارية في الجزائر إشكالات أساسية يتضمن: كيف يتحدّد مركز المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري؟ وتتفرّع عن هذا الإشكال الأساسي عدة إشكالات فرعية نذكر من بينها ما يأتي: هل تُعدّ المقاطعات الإدارية من قبيل أسلوب اللامركزية الإدارية أم أنّها صورة لعدم التركيز الإداري؟ هل لهذه المقاطعات الإدارية

¹ - La république algérienne démocratique et populaire, Decret n° 63-189 portant réorganisation territoriale des communes. j.o n 35° du 31/05/1963.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 74-69 مؤرخ في 1974/07/02 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، جريدة رسمية عدد رقم 55 مؤرخة في 1974/07/09.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 84-09 مؤرخ في 1984/02/04 يتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في 1984/02/07 واستدراكه في جريدة رسمية عدد: 19 مؤرخة في 1984/05/08.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 19-12 يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإداري للبلاد، جريدة رسمية عدد 78 مؤرخة في 2019/12/18.

أساس في الدستور وإلى أي مدى يمكن الاعتماد عليها لتحقيق التنمية المحلية؟ وهل جاء المرسومين الرئاسيين لسنة 2018 و 2019 بجديد في ما يخص نظام المقاطعات الإدارية؟

تهدف من خلال دراسة هذا المقال إلى تحديد طبيعة المقاطعات الإدارية والبحث في الجديد الذي جاء به كل من المرسومين الرئاسيين رقم 18-337 و 19-328 ونضع لدراسة الموضوع فرضيتين أساسيتين، تتضمن الفرضية الأولى: أن المقاطعات الإدارية هي هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري تعمل بناء على تفويض من الإدارة المركزية بشكل قد يعيق عملية التنمية. وتتضمن الفرضية الثانية أن المقاطعات الإدارية هي هيئات لامركزية مستقلة، يعول عليها في تحقيق التنمية المحلية. وسنحاول الإجابة على الإشكاليات المطروحة وفق المنهج التحليلي أساسا مع الاستعانة ببعض عناصر المنهج المقارن والمنهج التاريخي عند الاقتضاء. وحتى نلم بمختلف عناصر الموضوع فقد ارتأينا تقسيم الدراسة إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: نطاق المقاطعات الإدارية.

المبحث الثاني: تنظيم المقاطعات الإدارية.

المبحث الأول: نطاق المقاطعات الإدارية.

سعيًا من المشرع نحو تحقيق التنمية المحلية وإصلاح التنظيم الإداري، فقد تم استحداث نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر بداية من سنة 2015.

المطلب الأول: التعريف بالمقاطعات الإدارية:

لم نقف على تعريف تشريعي للمقاطعات الإدارية. وهذا - مبدئيا - أمر طبيعي باعتبار مسألة التعريف من اختصاص الفقه أساسا. لذلك سنتناول أنواع المقاطعات الإدارية ثم نتعرض لجملة من الخصائص التي تميزها.

الفرع الأول: أنواع المقاطعات الإدارية.

بعدما كان المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يقرّ نظام المقاطعات الإدارية في مناطق الجنوب بإنشاء عشر (10) مقاطعات، فقد أضاف المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة أربعة عشر (14) مقاطعة. كما تم سنة 2019 استحداث أربعة وأربعين (44) مقاطعة إدارية جديدة في بعض ولايات الهضاب العليا .

أولا: مقاطعات متعلقة بمدن الجنوب.

كانت الانطلاقة في مجال إنشاء المقاطعات الإدارية في الجزائر بإحداث عشر (10) ولايات منتدبة في الجنوب سنة 2015 وهي: تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، عين صالح، عين قزام، تقرت، جانت المنيع، المغير (مرسوم رئاسي رقم 15-140، 2015). وقد ذكر البعض أن ذلك جاء في إطار الرد المستعجل على الحراك الشعبي المناوئ

لاستخراج الغاز الصخري في المنطقة خلال تلك الفترة، كما أن إنشاءها جاء في مرحلة أزمة مالية حرجة تشهدها البلاد بعد انخفاض أسعار البترول¹.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 2019/11/26 أعلن عن مشروع قانون يعدّل ويتمّ القانون المتعلّق بالتنظيم الإداري في البلاد وذلك بترقية هذه المقاطعات الإدارية إلى ولايات كاملة الصلاحية، ليصبح عدد الولايات في الجزائر ثمانية وخمسين (58) ولاية. وقد تأكد هذا الإعلان بتعديل القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإداري للبلاد بموجب القانون رقم 19-12 سالف الذكر. ثم بموجب الأمر رقم 21-03 ثم صدور الأحكام التطبيقية سيما المرسوم الرئاسي رقم 21-117 الذي حدّد أسماء ومقار وترقيم الولايات والمرسوم التنفيذي رقم 21-128 الذي حدّد تكوين البلديات ومشتملاتها وحدودها الإقليمية².

ثانيا: مقاطعات إدارية متعلقة بالمدن الجديدة وبيعض المدن الكبرى.

أضاف المرسوم الرئاسي رقم 18-337 بعض المقاطعات في إطار المدن الجديدة. ويتعلق الأمر بكل من: مدينة بوعينان بالبلدية، سيدي عبد الله بالعاصمة، ذراع الريش بعنابة، علي منجلي بقسنطينة.

إضافة إلى المقاطعات الإدارية المتعلقة بالمدن الجديدة، فقد أنشأ الملحق المرفق بالمرسوم الرئاسي رقم 18-337 مقاطعات إدارية أخرى في بعض المدن الكبرى، حيث أشار إلى أن إحداث المقاطعات الإدارية يكون داخل البلدية وفي حالة امتداد المقاطعة الإدارية على أجزاء إقليمية لعدة بلديات، يحدّد مجال عمل وتنسيق المقاطعة الإدارية - عند الحاجة - عن طريق التنظيم. ومن الأمثلة عن ذلك: الخروب، زيغود يوسف وحامة بوزيان في قسنطينة، وعين الترك، أرزيو، بئر الجير، السانية، وادي تليلات في وهران.

ثالثا: مقاطعات متعلقة بمدن الهضاب العليا.

تزامنا مع إعلان مجلس الوزراء عن مشروع تعديل القانون المتعلق بالتقسيم الإداري، فقد تم الإعلان عن مشروع مرسوم يتضمن إنشاء أربعة وأربعين (44) مقاطعة، تتوزع عبر تسعة عشر (19) ولاية في الهضاب العليا، من بينها مدينة

¹ - اسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ورقلة، عدد 18، 2018، (ص 232).

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 21-03 مؤرخ في 2021/03/25 يعدّل ويتمّ القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 22 مؤرخة في 2021/03/25.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 21-117 مؤرخ في 2021/03/22 يعدّل ويتمّ المرسوم رقم 84-79 المحدد لأسماء ومقار وترقيم الولايات، جريدة رسمية عدد 22 مؤرخة في 2021/03/25.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 21-128 مؤرخ في 2021/03/29 المعدّل والمتمم للمرسوم رقم 84-365 المؤرخ في 1984/12/11 المحدّد لتكوين البلديات ومشتملاتها وحدودها، جريدة رسمية عدد 26 مؤرخة في 2021/04/07.

عين البيضاء بأم البواقي. يأتي ذلك في إطار الربط بين مناطق الشمال والجنوب وفي سبيل تحقيق التنمية المستدامة وتنفيذا لأهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم آفاق 2030¹.

وقد صدر فعلا هذا المرسوم مع نهاية سنة 2019². لكن الملاحظ أن هذا النص جاء في شكل تتميم للملحق المتعلق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المتعلق بمقاطعات ولايات الجنوب. وهذا على خلاف المقاطعات الإدارية في بعض الولايات الكبرى والمدن الجديدة التي نظمت بنص مستقل، هو: المرسوم الرئاسي رقم 18-337. الفرع الثاني: خصائص المقاطعات الإدارية.

تتمتع المقاطعات الإدارية بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأجهزة الإدارية. والتي يمكن استنتاجها من خلال الاطلاع على النصوص التي تنظمها بالأساس.

أولا: اكتساب أساس دستوري للمقاطعات الإدارية في التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن المقاطعات الإدارية - بتنظيمها الحالي - ليست مجموعة محلية ولا تتمتع بالاستقلالية، من ثمة فهي لا تخضع لنص المادة 17 من الدستور التي تنص على أن الجماعات المحلية في الجزائر هي: الولاية والبلدية³. بالتالي فلا مجال للحديث عن جهاز لامركزي آخر وكل جهاز خارج هذا الإطار يكون غير دستوري. ويتأكد هذا القول بالمقارنة مع فكرة محافظة الجزائر الكبرى سابقا التي صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية النصوص التي تنظمها وتم إلغاؤها على هذا الأساس⁴.

لم يأت المرسومين الرئاسيين رقم 18-337 ورقم 19-328 بجديد في هذا الشأن، ومن ثمة يظل الإشكال مطروحا بخصوص مدى وجود أساس دستوري للمقاطعات الإدارية؟

وفي هذا الإطار، نقول أنه يمكن الرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي نص في المادة 18 منه على أن التنظيم الإداري في الجزائر يقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز الإداري. من ثمة فالمقاطعات الإدارية اليوم تجد أساسها في الدستور الجزائري باعتبارها من تطبيقات عدم التركيز الإداري.

¹ - الإذاعة الوطنية، من مجلس الوزراء: ترقية عشر مقاطعات إدارية بجنوب البلاد إلى ولايات كاملة الصلاحيات، تاريخ الاسترداد 2019/11/27، 22.00 سا. <http://radioalgerie.dz/news/ar/article/20191126/185429.html>

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 19-328 مؤرخ في 2019/12/08 يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، جريدة رسمية، عدد 76 مؤرخة في 2019/12/10.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30، جريدة رسمية، عدد 82 مؤرخة في 2020/12/30.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الدستوري، قرار رقم 02 /ق.أ/م د/2000. (27 02، 2000). يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 31 /05/ 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية، عدد 07 مؤرخة في 2000/02/28.

ثانيا: نشأة المقاطعات الإدارية بموجب التنظيم.

على خلاف البلديات والولايات التي تنشأ بموجب قانون صادر عن البرلمان، فإن المقاطعات الإدارية نشأت ونظمت بموجب مراسيم: المرسوم الرئاسي رقم 19-328 يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، المرسوم الرئاسي رقم 18-337 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة. وكذا المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

تستند النصوص المنظمة للمقاطعات الإدارية إلى السلطة التنظيمية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث يستند المرسوم الرئاسي رقم 15-140 إلى المادتين 77 و 125 من الدستور قبل تعديله سنة 2016 والمتعلقين باختصاص رئيس الجمهورية في مجال ممارسة السلطة التنظيمية. وهي المواد ذاتها التي استند إليها المرسوم الرئاسي رقم 18-337، فقط تعيّر ترقيمها، فتحوّلت إلى المادتين 91-6 و 143-1 من الدستور.

رغم ذلك فإننا نؤيد الرأي القائل بأن إنشاء المقاطعات الإدارية يعدّ من قبيل التقسيم الإداري الذي يندرج ضمن اختصاص البرلمان؛ وأن صدور نص تنظيمي في هذا الشأن يُعدّ تعدياً على اختصاص البرلمان ويشكّل مساساً وخرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات¹.

ثالثا: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية الاعتبارية .

يُقصد بالشخصية المعنوية: مجموع الأشخاص و/أو الأموال التي تُرصد لتحقيق غرض معيّن عندما يعترف القانون بذلك².

سواء تعلّق الأمر بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المتتم سنة 2019 أو مرسومه التنفيذي رقم 15-141 أو حتى المرسوم الرئاسي رقم 18-337 سألني الذكر، فإن تلك النصوص لم تحدّد الطبيعة القانونية لهذه المقاطعات واكتفت ببيان تنظيمها واختصاصات الأجهزة المكونة لها. كما أن المقاطعات الإدارية لم ترد ضمن المادة 49 من القانون المدني الجزائري والتي حدّدت الأشخاص الاعتبارية، حتى وإن كان ذلك على سبيل المثال لا الحصر. وعليه يمكن القول أن هذه المقاطعات لا تتمتع بالشخصية المعنوية بشكل يترتب عدة نتائج نتناولها في فرع مستقل نظراً لأهميتها .

الفرع الثالث: أثر عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية.

إن عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، يجعلها غير مستقلة إدارياً ومالياً وهو ما يترتب عليه عدة نتائج نتناولها فيما يأتي:

¹ - فاروق شرشاري، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم 15-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، المجلد 15، عدد 01، 2017، (ص 484).

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013، (ص 32).

أولاً: المقاطعة الإدارية جهاز في إطار عدم التركيز الإداري .

يقصد بعدم التركيز الإداري: تلك الصورة من صور المركزية الإدارية تتضمن تفويض الاختصاص من السلطة المركزية إلى موظفين تابعين لها، بحيث يكون لهم تسيير بعض الأمور المحلية مع الخضوع لرقابة السلطة الرئاسية¹.

المقاطعات الإدارية هي جهاز من أجهزة عدم التركيز الإداري، ومما يؤكد ذلك أن نشأتها تتم بموجب مرسوم وليس قانون، وهي تضم واليا منتدبا يعين بمرسوم رئاسي (معين وليس منتخبا). كما أن هذا الوالي المنتدب يمارس اختصاصاته تحت سلطة الوالي المختص ويتلقى تفويضا منه، بشكل يبرز علاقة الرئيس بالمرؤوس.

ثانياً: المقاطعة الإدارية في الجزائر خطوة نحو اللامركزية الإدارية.

تُعرف اللامركزية الإدارية بأنها أحد أساليب التنظيم الإداري التي تم اعتمادها بفعل التطور نحو الديمقراطية. يقصد بها توزيع الاختصاص الإداري بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية محلية مستقلة مع الخضوع لرقابة الوصاية الإدارية². بالرغم من أن المقاطعات الإدارية لا تتمتع بالاستقلالية وأن الوالي المنتدب يعمل تحت سلطة الوالي المختص كما يوضحه المرسوم الرئاسي رقم 18-337 سيما المادة 22 منه، فإنه يجب الإشارة إلى أن نظام المقاطعات الإدارية - من خلال تجربة المقاطعات الإدارية في الجنوب - يُعدّ خطوة نحو إنشاء ولايات جديدة مستقلة وبصلاحيات كاملة.

ولا تخفى أهمية مثل هذا الإجراء في تحقيق التنمية المحلية، سيما من حيث منح هذه الولايات سلطة القرار، وتوفير مناصب شغل، فالمسألة تستلزم استحداث إدارات جديدة في شكل دوائر ومصالح ومديريات، كما أن الأمر يتطلب خلق بلديات جديدة ومراجعة الحدود الإقليمية لكل ولاية. وإن كان هناك تخوف من أن التجسيد الفعلي لأحكام هذا المشروع، يتطلب دراسة متأنية ودقيقة لمختلف جوانبه وأنها ستعمل - لمرحلة معينة - تحت مرافقة الولايات الأصلية، إلا أنها لم تمض مدة طويلة حتى صدر القانون رقم 19-12 والأمر رقم 21-03 الذين تضمنتا تعديل وتتميم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ونصوصهما التنظيمية كما سبق التوضيح.

ثالثاً: نظام المقاطعة الإدارية ومبادئ الديمقراطية.

تقوم المقاطعة الإدارية على فكرة التعيين فلا يتدخل المواطن - مبدئياً - في اختيار أجهزتها فهي تخضع للسياسات والخطط المركزية عن طريق الوالي الذي يُعدّ ممثل الحكومة على المستوى المحلي وفق ما يحدده قانون الولاية³. وبهذا المعنى فقد لا تتحقق مبادئ الديمقراطية التي تقوم على مشاركة المواطن في اتخاذ القرار وقد يتنافى ذلك مع فكرة الحُكامة التي تتضمن - ضمن عناصرها التي يحددها الفقه⁴ - سيما منها المشاركة والاستقلالية.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، (ص ص 56-57) .

² - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الإصدار 02، دار وائل، الأردن، 2013، (ص ص 29-39).

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07 مؤرخ في 2012/02/21 يتعلّق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 12 مؤرخة في 2012/02/29، المادة 110.

⁴ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، (ص 144)، (ص ص 154-159).

مع ذلك فإن المقاطعات الإدارية تبقى خطوة نحو تعزيز اللامركزية الإدارية، تأتي في إطار السعي نحو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية بما يضمن مراعاة الخصوصية المحلية، سيما وقد تمت ترقية مقاطعات الجنوب إلى ولايات مستقلة. ويبقى السؤال مطروحا بشأن مصير بقية المقاطعات هل سيتم ترفيقها إلى ولايات، خاصة أن عددها يتجاوز الخمسين مقاطعة؟

المطلب الثاني: تمييز المقاطعات الإدارية عما يشتهر بها من مصطلحات.

الفرع الأول: تمييز المقاطعات الإدارية عن الجماعات المحلية.

تشمل المجموعات الإقليمية -وفق الدستور الجزائري المعدل والمتمم- كلا من الولاية والبلدية.

أولا: المقاطعة الإدارية والولاية.

الولاية هي مجموعة إقليمية محلية تنشأ بموجب قانون، وهي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يرأسها والٍ معين من طرف رئيس الجمهورية. وهي منظمة حاليا بالقانون رقم 12-07.

تشتهر الولاية بالمقاطعة الإدارية من حيث أن كلا منهما جهاز على المستوى المحلي ترأسهما هيئة معينة، لكنهما تختلفان - كقاعدة عامة - من حيث أن الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، كما تضم هيئة للمداولة هي المجلس الشعبي الولائي، الأمر الذي لا تتمتع به المقاطعة الإدارية.

رغم ذلك، فقد تكون المقاطعة الإدارية مرحلة تمهيدية قبل الوصول إلى ولاية مستقلة، كما سبق التوضيح بشأن المقاطعات الإدارية في الجنوب الجزائري.

ثانيا: المقاطعة الإدارية والبلدية.

البلدية هي مجموعة إقليمية محلية قاعدية تنشأ بموجب قانون، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو منتخب من طرف الشعب، يحكمها حاليا القانون رقم 11-10.

تشتهر البلدية بالمقاطعة الإدارية - أساسا - من حيث أن كلا منهما جهاز على المستوى المحلي، لكنهما تختلفان من حيث أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتسير عن طريق أجهزة منتخبة كقاعدة عامة (المجلس الشعبي البلدي ورئيسه)، الأمر الذي لا يتوفر في المقاطعة الإدارية.

الفرع الثاني: تمييز المقاطعات الإدارية عن بعض الأنظمة الإدارية غير المجموعات الإقليمية.

أولا: المقاطعات الإدارية والمندوبيات البلدية.

يمكن أن تنشأ المندوبيات البلدية على مستوى أي بلدية غير بلديات العاصمة، يرأسها مندوب بلدي، تختص في مجال تقديم الخدمة العمومية خاصة منها ما تعلق بالحالة المدنية، تنقل الأشخاص، النظافة والإنارة العمومية، الإطعام والنقل

تشبه المقاطعات الإدارية بالمندوبيات البلدية من حيث أن كلاهما جهاز على المستوى المحلي، لكنهما تختلفان من عدة نواح سيما من حيث نشأة المندوبيات البلدية على مستوى أي بلدية - ماعدا بلديات العاصمة وبناء على مداولة من المجلس الشعبي البلدي المختص وأن هذه المندوبيات يسيّرهما مندوب بلدي يتلقى تفويضا بالإمضاء من رئيس البلدية المعنية² في حين المقاطعة الإدارية تنشأ عن طريق التنظيم في مناطق محددة ويسيرها وال منتدب يعمل تحت سلطة الوالي المختص.

ثانيا: المقاطعة الإدارية والدائرة.

الدائرة في الجزائر هي تطبيق لصورة عدم التركيز الإداري، لا تتمتع بالشخصية المعنوية. وقد قدر عدد الدوائر في الجزائر سنة 1965 بـ 91 دائرة وارتفع سنة 1974 إلى 106 ليصل سنة 1984 إلى 742 دائرة³. وقد تم تنظيم الدائرة في عدة نصوص قانونية منذ الاستقلال خاصة منها قانون الولاية لسنة 1969 والمرسوم التنفيذي المحدد لأجهزة الولاية رقم 215-94.

تعد الدائرة أكثر هيكل يشبه بنظام المقاطعة الإدارية، سيما من حيث أنهما تتواجدان على المستوى المحلي، يترأس كلا منهما جهاز معين يعمل تحت سلطة الوالي، لا تتمتعان بالشخصية المعنوية فليس لهما استقلالية إدارية ومالية، مع ذلك فإنهما تختلفان -على الخصوص- من حيث حجم الاختصاصات الممنوحة لكل منها ومن حيث الأجهزة المكونة لهما.

الفرع الثالث: المقاطعات الإدارية ومحافظة الجزائر الكبرى سابقا.

اعتمدت الجزائر سنة 1997 نظام المحافظة من خلال إنشاء محافظة الجزائر الكبرى التي تضمنت 28 دائرة حضرية و29 بلدية عادية. وقد استمر العمل بها إلى أن قرر رئيس الجمهورية سنة 2000 إلغائها لعدم الدستورية بناء على قرار المجلس الدستوري⁴.

كخلاصة، فالطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية غير واضحة بدقة في الجزائر، فهي لم تذكر صراحة ضمن الأشخاص الاعتبارية الواردة في القانون المدني، كما أن النصوص المنظمة لها لم تتعرض للمسألة، مع ذلك يمكن القول أنها تشبه أكثر

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 16-258 مؤرخ في 2016/10/10 يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيورها، جريدة رسمية عدد 61 مؤرخة في 2016/10/19.

² - المواد 02-17 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258 سابق ذكره/ نفسه.

³ - محمد الصالح الزرأولي، التنظيم الإداري الاقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2014-2015، (ص ص 109-192).

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 97-15 مؤرخ في 1997/05/31 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد: 38 مؤرخة في 1997/06/04.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 2000-45 مؤرخ في 2000/03/01 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية، عدد 09 مؤرخة في 2000/03/02، المادة 02.

بالدائرة في الولاية والدائرة الإدارية في العاصمة، وقد يعود السبب في اعتمادها إلى رغبة الدولة في تأهيل تلك المقاطعات إلى ولايات مستقلة؛ وهو ما تأكد من خلال ترقية المقاطعات الإدارية العشر (10) المنشأة في بعض مدن الجنوب الجزائري إلى ولايات مستقلة، فقط بعد أربع (04) سنوات من إنشائها.

المبحث الثاني: تنظيم المقاطعات الإدارية.

نتناول ضمن تنظيم المقاطعة الإدارية الأجهزة المكونة لها والمتمثلة أساسا في الوالي المنتدب والأجهزة المساعدة له. وسنركز على ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 18-337 باعتبار تنظيم المقاطعات الإدارية في مدن الهضاب كان في شكل تميم للملحق المرفق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140.

المطلب الأول: الوالي المنتدب في المقاطعة الإدارية: منصب تحت سلطة الوالي:

يعتبر الوالي المنتدب أهم جهاز على مستوى المقاطعة الإدارية. سنحاول في هذا المطلب التعريف بهذا المنصب وتحديد الاختصاصات الموكلة له.

الفرع الأول: التعريف بمنصب الوالي المنتدب.

نتعرض في هذا الفرع إلى بيان طبيعة منصب الوالي المنتدب ثم شروط اختياره.

أولا: طبيعة منصب الوالي المنتدب.

يسير المقاطعة الإدارية والمنتدب، يمارس مهامه تحت سلطة الوالي المختص. وهو يتلقى تفويضا بالإمضاء من والي الولاية على كل وثيقة أو قرار أو مقرر ذا صلة بمهامه. كما يتلقى تفويضا بالإمضاء بالصرف¹.

يكتف منصب الوالي المنتدب - وفقا للمادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المتعلق بالمقاطعات الإدارية سالف الذكر- على أنه من المناصب العليا في الدولة، بالتالي فهو يعين بموجب مرسوم رئاسي. والمناصب العليا - وفقا لنص المادة 10 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية- هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي تسمح بالتكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية. ثانيا: شروط اختيار الوالي المنتدب.

لم نجد أي إشارة إلى شروط التعيين في منصب الوالي المنتدب؛ لا في النصوص الخاصة بالمقاطعات الإدارية سالف الذكر ولا النصوص المتعلقة بالإدارة المحلية، سيما المرسوم المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 18-337 مؤرخ في 2018/12/25 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 78 مؤرخة في 2018/12/26، المواد 03، 04، 06، 22.

الإقليمية¹ والمرسوم المحدد لقائمة المناصب العليا للإدارة العامة في الولاية². ويمكن أن يفسر ذلك بأن نظام المقاطعات جاء بعد صدور هذه النصوص، لكن الحقيقة أن تسمية الوالي المنتدب موجودة سابقا في ولاية العاصمة مثلا.

عموما، وباعتباره يمارس منصبا عاليا في الدولة، فإنه يشترط لاختيار الوالي المنتدب توفر الشروط ذاتها التي يتطلبها القانون في ذوي المناصب العليا. فلا بد من أن يتوفر في من يختار لمنصب الوالي المنتدب جملة من الشروط تتعلق بالشروط العامة للتوظيف كالجنسية الجزائرية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، ناهيك عن بعض الشروط الخاصة، سيما منها: إثبات مستوى التكوين والأقدمية في الإدارة العامة³.

على أرض الواقع، لاحظنا أن التعيين في منصب الوالي المنتدب كان في كثير من الأحيان من بين الإطارات والموظفين السامين في الدولة. ويمكن أن نذكر - على سبيل المثال لا الحصر - التعيينات التي تمت في 17 سبتمبر 2019⁴:

- تعيين وسيلة بوشاشي رئيس دائرة جانت، واليا منتدبا بالمقاطعة الإدارية جانت.
 - تعيين خالدي احسن وال منتدب سابقا بجانت، واليا منتدبا بالمقاطعة الإدارية علي منجلي.
 - تعيين حبيطة محمد شوقي مدير عام لديوان الترقية والتسيير العقاري لأم البواقي، واليا منتدبا بالمقاطعة الإدارية ذراع الريش.
 - نسيب نجية مدير عام لديوان الترقية والتسيير العقاري لبرج بوعريرج، واليا منتدبا بالمقاطعة الإدارية سيدي عبد الله.
 - يوسف بشلاوي أمين عام لولاية باتنة واليا منتدبا بالمقاطعة الإدارية زرالدة.
- الفرع الثاني: انتهاء مهام الوالي المنتدب.
- تنتهي مهام الوالي المنتدب بمبادرة من السلطة المختصة أو بناء على طلب منه. ويثبت انتهاء المهام - وفقا لقاعدة توازي الأشكال - بموجب مرسوم رئاسي. ويمكن أن نلخص حالات انتهاء مهام الوالي المنتدب فيما يأتي⁵:
- الوفاة: وهي حالة طبيعية تنتهي بها حياة الإنسان عموما، بما فيها حقوقه والتزاماته والمهام التي يقوم عليها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20/09/2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 28/09/2011.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 17-60 مؤرخ في 05/02/2017 يحدد قائمة المناصب العليا للإدارة العامة في الولاية وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بها، جريدة رسمية، عدد 07 مؤرخة في 07/02/2017.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15/07/2006 يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية. جريدة رسمية، عدد: 46 مؤرخة في 16/07/2006، المواد 10-18.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية، عدد 31 مؤرخة في 28/07/1990، معدل ومتمم.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 69 مؤرخة في: 14/11/2019). مراسيم رئاسية فردية، (ص ص 11-12).

⁵ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 90-226 سالف ذكره، المواد 27-34.

• الاستقالة: وهي تتضمن تعبير المعني عن إرادته ورغبته في التخلي عن المنصب، بغض النظر عن الأسباب التي تدفعه إلى ذلك.

• الإحالة على التقاعد: وهي حالة إنهاء تام للخدمة تؤدي لفقدان صفة الموظف في حال توفر الشروط المحددة قانونا، سيما منها شرط السن.

بالنسبة للوالي المنتدب فالمفروض أن يتم ذلك عن طريق صندوق تقاعد الإطارات السامية.

• الاستدعاء لمهام أخرى: ترجع هذه الحالة لإرادة السلطة الإدارية، كأن يتم استدعاء الوالي المنتدب لمنصب وإل في إحدى الولايات أو إلى منصب وزير.

• إلغاء المنصب: قد تتراجع الدولة عن نظام المقاطعات الإدارية، فتلغي مختلف النصوص المتعلقة بها، بشكل يترتب عنه إلغاء كل المناصب المنشأة في هذا الإطار بما فيها منصب الوالي المنتدب. وهو ما حدث سابقا مثالا عند إلغاء نظام محافظة الجزائر الكبرى.

الفرع الثالث: اختصاصات الوالي المنتدب.

من خلال استقراء أحكام المرسوم الرئاسي المتعلق بالمقاطعات الإدارية رقم 18-337، يمكن الاستنتاج أن مهام الوالي المنتدب تقسم إلى مهام إدارية عامة ومهام متخصصة .

أولا: الاختصاصات العامة للوالي المنتدب.

يتولى الوالي المنتدب - تحت سلطة والي الولاية - عدة مهام؛ فهو يعمل على تنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها. كما يبادر بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ومتابعتها وقيادتها.

كذلك يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومجلس المقاطعة الإدارية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي، على مستوى المقاطعة الإدارية. كما يعمل - وبمساهمة مصالح الأمن الموجودة بالمقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها - على حفظ النظام العام والأمن العمومي. وبهذه الصفة يقترح على الوالي كل ما يراه ضروريا من أجل حفظ النظام العمومي وأمن الأشخاص والممتلكات¹.

بناء عليه، يجب على الوالي المنتدب إعلام الوالي المختص بكل العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية².

¹ - مرسوم رئاسي رقم 18-337، سالف ذكره، المادتان 04 و 05.

² - مرسوم رئاسي رقم 18-337، نفسه، المادة 23.

ثانيا: المهام المتخصصة للوالي المنتدب.

يمارس الوالي المنتدب عدة صلاحيات في مجالات متخصصة تتعلق بمختلف نواحي الحياة العامة، خاصة منها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية. فهو يتدخل في القطاعات الآتية¹:

- في مجال الاستثمار العمومي والممتلكات العمومية
 - في مجال المرافق العمومية والحالة المدنية والأنشطة المنظمة
 - في مجال الفلاحة والتنمية الريفية وفي مجال الموارد المائية والبيئة
 - في مجال الأشغال العمومية والنقل وفي مجال التربية والتكوين
 - في مجال النشاط الاجتماعي والصحة العمومية وفي مجال الشباب والرياضة
 - في مجال السياحة والصناعات التقليدية وفي مجال التشغيل
 - في مجال التجارة، في مجال الصناعة والاستثمار وفي مجال الطاقة والأمن الصناعي.
- يمكن أن نخلص إلى أن الوالي المنتدب يمارس صلاحيات متعددة على مستوى المقاطعة الإدارية، إلا أن ممارسة تلك الصلاحيات تكون تحت سلطة الوالي المختص، مما يفرض تبعيته له ويجعله وسيلة لتنفيذ السياسات المركزية. كذلك فإن قراءة بسيطة في هذه الاختصاصات، تطرح التساؤل حول حدود اختصاصات الوالي المنتدب التي تبدو متداخلة مع اختصاصات رئيس البلدية، رئيس الدائرة والمديريات المحلية التابعة للقطاعات الوزارية، بشكل قد يطرح تنازعا في الاختصاص بين تلك الهيئات إيجابا أو سلبا.

المطلب الثاني: أجهزة إدارية مساعدة للوالي المنتدب.

تشمل المقاطعة الإدارية عدة أجهزة، تساعد الوالي المنتدب في مهامه، نتناولها كآلاتي:

الفرع الأول: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية.

يرأس الأمانة العامة أمين عام يمارس مهامه تحت سلطة الوالي المنتدب. وهو يتولى عدة مهام كآلاتي :

- تنسيق وتنشيط ومتابعة المصالح غير المركزية للدولة، المتواجدة على مستوى المقاطعة الإدارية وكذا هيكلها .
- تنسيق أنشطة المديرين المنتدبين للمقاطعة الإدارية.
- السهر على ضمان استمرارية المرفق وتحسين جودة الأداءات والخدمات المقدمة.
- تنظيم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية وضمان أمانتها.
- السهر على تنفيذ قرارات مجلس المقاطعة الإدارية.
- تشكيل وتسيير الرصيد الوثائقي والأرشيف.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 18-337، سالف ذكره، المادة 05.

كما يمكن أن يتلقى الأمين العام تفويضا بالإمضاء من والي الولاية¹، بشكل يطرح إشكال تداخل الاختصاص بينه وبين والي المنتدب الذي يتلقى أيضا تفويضا من والي .

الفرع الثاني: ديوان المقاطعة الإدارية.

يساعد الديوان والي المنتدب في ممارسة مهامه، وبهذه الصفة فهو يتولى -على الخصوص- ما يأتي² :

- العلاقات الخارجية والتشريفية.
 - الاتصال والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
 - متابعة مصالح الوساطة وعرائض المواطنين.
 - تنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن المختصة.
 - تنشيط مصلحة البريد ومراقبتها وكذا تنشيط ومراقبة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية.
- يضم الديوان ستة (06) ملحقين.

الفرع الثالث: المديرية المنتدبة بالمقاطعة الإدارية.

تتعدد المديرية المنتدبة المساعدة للوالي المنتدب في أداء مهامه، وهي كالاتي:

أولاً: المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

يسير هذه المديرية مدير منتدب، وهي تمارس - تحت سلطة والي المنتدب - المهام نفسها التي تختص بها مديرية التنظيم والشؤون العامة بالولاية. ويمكن أن يتلقى المدير المنتدب تفويضا بالإمضاء³.

ثانياً: المديرية المنتدبة للتسيير الحضري.

يسير المديرية المنتدبة للتسيير الحضري مديراً منتدباً، يكلف تحت سلطة - والي المنتدب - بما يأتي⁴:

- تنسيق أعمال مختلف المؤسسات العمومية المكلفة بالأنشطة الحضرية.
 - السهر على نظافة المحيط والسلامة والصحة العمومية.
 - تنسيق نشاط المكاتب البلدية للنظافة. وكذا السهر على صيانة المسالك والمساحات الخضراء والإنارة العمومية والمرافق الحضرية وكل الأعمال التي تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن.
- ثالثاً: المديرية المنتدبة للمصالح غير الممركزة للدولة.

تشمل هذه المديرية المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية. وقد ذكرت على سبيل المثال كالاتي⁵:

¹ - مرسوم رئاسي رقم 18-337، سالف ذكره، المادتان 09-10.

² - مرسوم رئاسي رقم 18-337 نفسه، المادة 11.

³ - مرسوم رئاسي رقم 18-337 نفسه، المادتان 12-13.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 18-337 نفسه، المواد 14-16.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 18-337 نفسه، المواد 17-19.

- مديرية منتدبة للبرمجة ومتابعة الميزانية.
- مديرية منتدبة لأملاك الدولة والمحافظة العقارية.
- مديرية منتدبة للموارد المائية ومديرية منتدبة للبيئة .
- مديرية منتدبة للأشغال العمومية والنقل.
- مديرية منتدبة للسكن وال عمران والمدينة والتجهيزات العمومية.
- مديرية منتدبة للصحة والسكان ومديرية منتدبة للتربية.
- مديريات منتدبة للشباب والرياضة ولترقية الاستثمار ومديرية منتدبة للطاقة.

إن مختلف هذه المديريات هي صور لعدم التركيز الإداري، تعمل بالتنسيق مع المديريات الولائية المعنية بناء على تفويض من الوزير المعني وتحت إشراف الوالي الذي يعدّ ممثلاً للحكومة على المستوى المحلي. وهو ما يؤثر في عملية تحقيق التنمية المحلية، إذ ستكون حلقة وصل بين تنفيذ المخططات المركزية والخصوصيات المحلية.

الفرع الرابع: مجلس المقاطعة الإدارية.

يمثل مجلس المقاطعة الإدارية إطاراً للتشاور بين المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، وكذا إطاراً لتنسيق أعمالها وأنشطتها، وهو يتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، تحت رئاسة الوالي المنتدب. كما يضم المجلس رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية الذين يشاركون كأعضاء استشاريين. وهو يخضع للقواعد نفسها المتعلقة بتسيير المجلس التنفيذي للولاية وكذا نظامه الداخلي¹.

تجدر الإشارة إلى أن المرسوم الرئاسي رقم 18-337 لم يأخذ بعين الاعتبار أن هذا المجلس تغير اسمه إلى مجلس الولاية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لهياكل الولاية، سالف الذكر.

كذلك فبالرجوع لهذا الأخير فمجلس الولاية يعقد دورة عادية مرة في الأسبوع، كما يمكنه أن يعقد دورات غير عادية. على خلاف ذلك فالمرسوم التنفيذي رقم 15-141 ذكر أن انعقاد دورات مجلس المقاطعة العادية يكون مرتين في الشهر ويمكن أن يعقد دورات غير عادية، بمعنى أنه لا بد من التفطن لهذه الاشكالات القانونية حتى لا تكون عثرة في طريق تحقيق التنمية.

بعد ذكر مختلف الأجهزة التي نص عليها المرسوم الرئاسي المحدد للمقاطعات الإدارية رقم 18-337، فإنه تجدر الإشارة إلى أن هذا المرسوم نص أيضاً على أن تزود هذه الأخيرة بلجان ومجلس استشاري جوارى وأحال إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 كما أشار إلى أن يتم خضوعها لنفس قواعد تنظيم اللجان والمجلس الاستشاري الجوارى للولاية . وهو الأمر الذي لم نجد أيّ إشارة إليه في مختلف النصوص المتعلقة بالولاية والمقاطعات الإدارية؛ كل ما وجدناه يتعلق بجهاز

¹ - مرسوم رئاسي رقم 18-337، سالف ذكره، المادتان 20-21.

يسمى مجلس التشاور في المادة 10 من المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات إحداث الخلايا الجوارية التضامنية وتنظيمها وسيرها¹، فهل هو المجلس ذاته المقصود؟

عموماً، فإن مجرد مقارنة بسيطة بين النصوص المنظمة للولاية وتلك المتعلقة بالمقاطعات الإدارية، توضح بأن الهياكل المكوّنة للمقاطعة الإدارية وتنظيمها وسيرها يخضع للقواعد نفسها المطبقة بالنسبة لأجهزة الولاية، بمعنى أن نظام المقاطعات الإدارية يمثل نسخة مصغرة عن الولاية. وربما ترقية المقاطعات الإدارية في مدن الجنوب إلى ولايات مستقلة يفسر رغبة الدولة في تحضير هذه المقاطعات من أجل تأهيلها إلى ولايات مستقلة مستقبلاً.

خاتمة:

إن موضوع المقاطعات الإدارية يأتي في إطار تجسيد مبدأ استمرارية المرفق العام وتحسين أداء الخدمات العمومية، من خلال توفير الوقت والجهد والعناء على المواطن وتخفيف الضغط على بعض الإدارات العمومية تحقيقاً للتنمية. تم اعتمادها في الجزائر منذ سنة 2015 من خلال إحداث عشر مقاطعات إدارية في بعض ولايات الجنوب ثم أضيفت لها سنة 2018 مقاطعات أخرى في بعض الولايات الكبرى والمدن الجديدة، ليتم توسيع نطاق هذه المقاطعات إلى مدن من الهضاب العليا مع نهاية سنة 2019.

عموماً، يمكن القول أنه من الصعب حالياً تقييم دور هذه المقاطعات بدقة، فما زال يكتنفها الغموض القانوني ولا زالت تعترضها عدة عراقيل. مع ذلك يمكن إبداء بعض النتائج والاقتراحات فيما يأتي:

أما عن النتائج المتوصل إليها، فيمكن ذكر ما يأتي:

• لم يحدّ المرسوم الرئاسي الجديد المتعلق بالمقاطعات الإدارية لسنة 2018 كثيراً عما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 140-15 رغم تعديله في 2019، فكلاهما ينص على أن إنشاء المقاطعات الإدارية يكون في بعض الولايات وأنه يرأسها والٍ منتدب يعمل تحت سلطة الوالي.

• رغم أهميتها، فالمقاطعات الإدارية تثير عدة إشكالات، خاصة أنها جاءت في مرحلة تشكو فيها الدولة من أزمة مالية وتدعو فيها لضرورة ترشيد النفقات العمومية، فنلاحظ زيادة في عدد الهياكل وما يتطلب من زيادة في الممتلكات والأموال والمناصب المالية .

• كذلك تثير المقاطعات الإدارية إشكالية تتعلق بعدم تمتعها بالشخصية المعنوية؛ فليس لها استقلال مالي وإداري مما يجعلها تعمل تحت سلطة الوالي المختص.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 2000-37 مؤرخ في 07/02/2000 المحدد لكيفيات إحداث الخلايا الجوارية التضامنية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد 05 مؤرخة في 09/02/2000.

- كذلك سجلنا عدم تحديد الاختصاص بين مختلف هياكل التنظيم الإداري، سيما الولاية المنتدبون ورؤساء الدوائر بشكل قد يحد من السلطات الممنوحة للوالي المنتدب. إضافة إلى عدم تحديد المقصود بالمجلس الاستشاري الجوّاري المشار إليه في المرسوم الرئاسي رقم 18-337.
- عدم مشاركة المواطن في اختيار الأجهزة المسيّرة للمقاطعة الإدارية يحول دون تحقق مظاهر الديمقراطية ودون تجسيد مبادئ الحكامة سيما منها: مبدأ المشاركة.
- كذلك لاحظنا عدم تخصيص المقاطعات الإدارية في مدن الهضاب العليا بنص خاص؛ على خلاف ما تم بالنسبة لتلك المنشأة في بعض الولايات الكبرى والمدن الجديدة سنة 2018.
- بناء على ما ذكر أعلاه، نقدّم بعض الاقتراحات كالآتي:
- من الضروري توحيد القواعد المتعلقة بالمقاطعات الإدارية في نص واحد لتفادي تعدد النصوص المنظمة لها. كما يجب إصدار النصوص التطبيقية المتعلقة بالمقاطعات الإدارية وخاصة إصدار قانون أساسي يضبط ويحدد النظام القانوني لمستخدمي المقاطعات الإدارية عموماً والوالي المنتدب على الخصوص، فمن المهم مثلاً تحديد شروط اختياره، حقوقه والتزاماته، النظام التأديبي له وحدود مسؤوليته. وذلك بالنظر إلى الدور الأساسي الذي ينتظر منهم في مجال إنجاح السياسات والمخططات التنموية على المستوى المحلي.
- ضرورة تحديد وضبط طبيعة وحدود العلاقة بين أجهزة المقاطعات الإدارية والأجهزة المحلية على مستوى الولاية، سيما علاقة المديريات المنتدبة المتخصصة والمديريات الولائية باعتبار النص مثلاً على أنها تمارس الصلاحيات نفسها يطرح مشكل تنازع الاختصاص، كما أن المرسوم الرئاسي ينص على أن المديرين المنتدبين يعملون تحت سلطة الوالي المنتدب وهم في الأصل تابعين لقطاعاتهم الوزارية.
- ينبغي الفصل أيضاً في مسألة تسيير مجلس المقاطعة الإدارية وتحديد إجراءات انعقاده لتفادي التناقض بين النصوص القانونية، سيما بين المرسوم التنفيذي رقم 94-215 والمرسوم التنفيذي رقم 15-141، فهل أن دوراته العادية تكون مرة في الأسبوع أم مرتين في الشهر؟
- ضرورة تحديد النصوص القانونية المتعلقة ببعض الأجهزة المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 18-337 والمحال بشأنها إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 كالمجلس الاستشاري الجوّاري الذي لم نجد بشأنه أي أثر أو نص.
- كخلاصة، فإننا نقر - مبدئياً - الفرضية الأولى التي تقوم على أن المقاطعات الإدارية - بنظامها الحالي - تأتي في إطار عدم التركيز الإداري تعمل بناء على تفويض من الولاية، ممّا قد يؤثر في استقلاليتها وفي تحقيق التنمية. إلا أن ذلك يبقى مسألة ظرفية وخطوة نحو تأكيد استقلاليتها مستقبلاً؛ وهو ما تأكد من خلال ترقية العشر (10) مقاطعات في مدن الجنوب إلى ولايات كاملة الصلاحيات، فإذا ما تم ذلك تنحل إشكالية دستوريته وتتجسد مبادئ المشاركة بشكل يساهم في تحقيق التنمية عموماً والتنمية المحلية على وجه الخصوص.

ويبقى المجال مفتوحا للبحث في موضوع المقاطعات الإدارية والتنظيم الإداري في الجزائر، سيما من خلال الوقوف على ما سيسفر عليه وضع النصوص موضع التطبيق، وما إذا كان سيتم تحويل كل المقاطعات الإدارية المعتمدة إلى ولايات مستقلة مستقبلا.

قائمة المراجع:

1. الكتب :

- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الإصدار 02، دار وائل، الأردن، 2013.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013.

2. البحوث الجامعية :

- محمد الصالح الزراوية، التنظيم الإداري الاقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014-2015.

3. المقال المنشور:

- اسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ورقة، عدد 18، 2018، ص ص 231-246.
- فاروق شرشاري، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم 15-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، المجلد 15، عدد 01، 2017، ص ص 481-492.

3. القرارات والقوانين:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 2020/12/30.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 74-69 مؤرخ في 1974/07/02 يتعلق بإصلاح التنظيم الاقليمي للولايات، جريدة رسمية عدد رقم 55 مؤرخة في 1974/07/09.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 97-15 مؤرخ في 1997/05/31 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد: 38 مؤرخة في 1997/06/04.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 2006/07/15 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. جريدة رسمية، عدد: 46 مؤرخة في 2006/07/16.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 21-03 مؤرخ في 2021/03/25 يعدّل ويتم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 22 مؤرخة في 2021/03/25.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 84-09 مؤرخ في 04/02/1984 يتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في 07/02/1984 واستدراكه في جريدة رسمية عدد: 19 مؤرخة في 08/05/1984.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 12 مؤرخة في 29/02/2012.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 19-12 يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإداري للبلاد، جريدة رسمية عدد 78 مؤرخة في 18/12/2019.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 2000-45 مؤرخ في 01/03/2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية، عدد 09 مؤرخة في 02/03/2000.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ملحق مرسوم رئاسي رقم 15-140 يتضمن قائمة المقاطعات الإدارية التي يسيرها ولاية منتدبون المرفق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 18-337 مؤرخ في 25/12/2018 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 78 مؤرخة في 26/12/2018.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 19-328 مؤرخ في 08/12/2019 يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، جريدة رسمية، عدد 76 مؤرخة في 10/12/2019.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 21-117 مؤرخ في 22/03/2021 يعدل ويتم المرسوم رقم 84-79 المحدد لأسماء ومقار وترقيم الولايات، جريدة رسمية عدد 22 مؤرخة في 25/03/2021.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية، عدد 31 مؤرخة في 28/07/1990، معدل ومتمم.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23/07/1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، جريدة رسمية، عدد 48 مؤرخة في 27/07/1994.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 2000-37 مؤرخ في 07/02/2000 المحدد لكيفيات إحداث الخلايا الجوارية التضامنية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد 05 مؤرخة في 09/02/2000.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20/09/2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 28/09/2011.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 28/05/2015 يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في 31/05/2015.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 16-258 مؤرخ في 2016/10/10 يحدد كيفية إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، جريدة رسمية عدد 61 مؤرخة في 2016/10/19.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 17-60 مؤرخ في 2017/02/05 يحدد قائمة المناصب العليا للإدارة العامة في الولاية وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بها، جريدة رسمية، عدد 07 مؤرخة في 2017/02/07.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 21-128 مؤرخ في 2021/03/29 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 84-365 المؤرخ في 1984/12/11 المحدد لتكوين البلديات ومشمولاتها وحدودها، جريدة رسمية عدد 26 مؤرخة في 2021/04/07.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 69 مؤرخة في 2019/11/14، مراسيم رئاسية فردية. ص ص 11-12.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الدستوري، قرار رقم 02 /ق.أ/م د/2000. (27 02، 2000). يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 31 /05/ 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية، عدد 07 مؤرخة في 2000/02/28.

4. الانترنت :

- الإذاعة الوطنية، من مجلس الوزراء: ترقية عشر مقاطعات إدارية بجنوب البلاد إلى ولايات كاملة الصلاحيات، تاريخ الاسترداد 2019/11/27، 22.00 سا.

<http://radioalgerie.dz/news/ar/article/20191126/185429.html>

ثانيا: مصدر باللغة الأجنبية.

- La république algérienne démocratique et populaire, Decret n° 63-189. portant réorganisation territoriale des communes. j.o n 35° du 31/05/1963.