

التداخل في الاختصاص بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة في ظل التقسيم الإداري لسنة 2015

Overlap of jurisdiction between the administrative district And the Department of the Department under the administrative division of the year 2015

بن ديدة نجاة

مخبر المرافق العمومية و التنمية، جامعة جيلالي لباس
سيدي بلعباس، الجزائر

nabendida@gmail.com

سي محمد بن زرقة*

مخبر المرافق العمومية و التنمية، جامعة جيلالي لباس
سيدي بلعباس، الجزائر

simohammedbenzerga29@gmail.com

- تاريخ الإرسال: 2022/09/16 - تاريخ القبول: 2022/12/24 - تاريخ النشر: 2022/12/27

الملخص: لقد أفرز التقسيم الإداري لسنة 2015 تضخما على مستوى وحدات عدم التركيز الإداري، حيث تجلى ذلك في استحداث نظام المقاطعة الإدارية ككيان قانوني وإداري ينشط في إطار الامتداد الطبيعي لصلاحيات واختصاصات هيئة الدائرة ويساهم بمعبة هذا الأخير في تشكيل هيكل نظامي على المستوى المحلي يرمي إلى تطوير ميكانيزمات التنسيق وتجويد مستويات الأداء في مجال التنمية المستدامة وتفعيل جاهزية التحكم في مطالب الجبهة الاجتماعية، لكن وعلى الرغم من وجاهة هذا المشروع إلا أنه سرعان ما أصطدم من أول يوم بجملته من التحديات كان أبرزها مشكل التداخل في الاختصاص، بحيث أثار هذا العائق حفيظة المهتمين بشأن الإدارة العامة وحرصهم على التصدي له وصفا ومعالجة.

الكلمات المفتاحية: المقاطعة الإدارية، الوالي المنتدب، الدائرة، توزيع الاختصاص، فصل الاختصاص.

Abstract: The administrative division of 2015 resulted in an inflation at the level of units of lack of administrative concentration, as this was evident in the creation of the administrative district system as a legal and administrative entity that operates within the framework of the natural extension of the powers and competencies of the district authority and contributes with the latter to the formation of a regular structure at the local level aimed at developing coordination mechanisms Improving the levels of performance in the field of sustainable development and activating the readiness to control the demands of the social front, but despite the relevance of this project, it quickly encountered from the first day a number of challenges, the most prominent of which was the problem of overlapping in the specialization, so that this obstacle aroused the ire of those interested in public administration and their eagerness On addressing his description and address.

Keywords: administrative district, delegated governor, department, distribution of jurisdiction, separation of jurisdiction.

* المؤلف المرسل: سي محمد بن زرقة.

مقدمة

يعد تحديد وتوزيع الاختصاص بين هيئات الإدارة وأجهزتها من أخص العوامل المساعدة على نشوء حالة اللاتوازن التي تحد من فاعلية اللامركزية الإدارية، وذلك لارتباطها بكل الاختلالات التي تعرفها الجماعات الإقليمية أثناء ممارسة العملية وما يستتبع ذلك من غموض والتباس ملازم للمسؤولين بمختلف رتبهم في السلم الإداري أثناء محاولة فهمهم لما أنيط بهم من اختصاصات ومهام، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى تشتيت الجهود وتعثر عملية التنمية.

إن مشكلة التداخل في الاختصاص هي إشكالية ناتجة عن التزامم بين أعمال أكثر من جهة إدارية في ممارسة الاختصاص نفسه كما هو الحال بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة، وغني عن البيان إن يكون لهذا النوع من التداخل الغير منضبط في الصلاحيات أثار سلبية على أكثر من مستوى، حيث لم يعد بالإمكان سواء من الناحية القانونية أو العملية تحديد وضبط هوية من هو صاحب الصفة الوظيفية في القيام بما يقوم. ومن إفرازات واقع الإدارة العامة في هذا الخصوص بروز ظاهرة وحدة الاختصاص مع التباين في نمط الأجهزة الإدارية سواء كانت هذه الأخيرة موازية لبعضها البعض في التصنيف العمودي للهيئات الإدارية، أو كانت خاضعة لنظام التوزيع التنازلي بين الفروع والكيانات القانونية العامة، بحيث ينطوي ضمن هذه الشبكة النظامية سلطات إدارية عليا تعلو على سلطات إدارية دنيا، وعلى الرغم من محاولة النصوص التشريعية توزيع الاختصاص بنوعية المكاني والزمني، إلا أن ترابط وتشابك العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة قد يؤدي إلى تدخل هيئة إدارية في اختصاص هيئة إدارية أخرى، ولعل أبرز مثال على ذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر نظرا لتشابه بعض القطاعات الوزارية في المهام¹. وفي ذات الموضوع تبرز أيضا أهمية المهام والأهداف في علم الإدارة، حيث يؤكد هذا الأخير إن لكل وحدة إدارية اختصاصاتها مما يمنع الازدواجية والتضارب في تنفيذ المهام على اعتبار أن من أسباب تدني الإنتاجية في أي منشأة هو تداخل الاختصاص بين الوحدات الإدارية المفضي إلى إعاقة الانجاز وظهور مؤشرات الصراع بين أطقم الهياكل التنفيذية للمؤسسات العمومية .

كما أن التنمية الإدارية تعتمد بشكل أساسي على الإدارة الفاعلة لقطاع المركزية واللامركزية بغرض تطوير الأداء الإداري وتجويده، ومن أبرز أوجه تطوير القطاع العام هو معالجة التداخل والازدواجية التي تعاني منها مختلف المنظمات الإدارية، وفي المقابل فإن فصل الاختصاص يساعد على ترقية الفاعلية والكفاءة في إنتاج المصلحة العامة وازداء مستويات عالية من الخدمة الفردية والجماعية للمجتمع .

¹ محمد الصغير يعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص 183.

ولعل السبب اللافت لأهمية هذا الموضوع محل هذه الدراسة هو المكانة التي تحتلها قاعدة الاختصاص في ضوء القواعد الإجرائية الآمرة الموضوعة لتنظيم سلطة عامة من سلطات الدولة، ومن خلال عنصر الأهمية يتحدد الهدف الذي تتوخاه هذه الورقة البحثية، حيث تتجه العناية الفكرية إلى الإلمام بهذا الموضوع ورصد المفاهيم المرتبطة به إضافة إلى التساؤلات التي يمكن أن تثيرها النصوص التشريعية في هذا المجال. وعليه فإن الإشكالية التي تثار وتطرح في هذا السياق هي كالتالي: إلى أي مدى يمكن أن تؤثر ظاهرة التداخل في الاختصاص في العلاقة بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة؟ وإذا كان الأمر كذلك فما هي أسباب هذا التداخل وما هي مظاهره وتجلياته أثناء الممارسة العملية؟ وللاجابة عن هذا الإشكال تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي كونه المناسب في إثراء هذا الموضوع من خلال استنتاج النصوص التشريعية المنظمة لهذين الجهازين خاصة في مجال الاختصاص الموضوعي، متبعين في ذلك تقسيم منهجي ثنائي يتضمن محورين اثنين هم على التوالي الإطار المفاهيمي لظاهرة التداخل في الاختصاص (المحور الأول) والآثار السلبية الناجمة عن التداخل في الاختصاص (المحور الثاني)

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لظاهرة التداخل في الاختصاص

قبل الولوج في تحديد مفهوم الظاهرة في مجال التنظيم الإداري أي في إطارها الخاص، ارتأينا أنه من الأهمية بمكان تحديد هذه الأخيرة في إطارها العام على اعتبار أن إشكالية التداخل في الاختصاص ما هي في نهاية التحليل سوى جزء من ذلك المفهوم العام لها، ومن هنا فإن الجزئية محل البحث والدراسة مرتبطة بالتصور الكلي الذي تتضمنه نظرية قواعد الاختصاص في التشريع الساري المفعول.

أولاً: مفهوم قاعدة الاختصاص

من نافلة القول في هذه المسألة إن الفقه الإداري بجميع مدارس لم يختلف في تعريفه لنظرية الاختصاص، إذ يقصد بهذه الأخيرة القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين. فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه، وبالتالي فقواعد الاختصاص هي من صميم عمل المشرع يحدد لكل سلطة اختصاصها ومجال عملها بما في ذلك السلطة التنفيذية على اختلاف هياكلها الإدارية الكثيرة منها المركزية والمحلية والمرفقية². كما تعرف قاعدة الاختصاص بأنها القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة وإصدار قرار إداري معين باسم ولحساب السلطة الإدارية، فالقاعدة التي تهيمن على سير الإدارة العمومية حسب هذا التعريف هي أنه لا يمكن لأي عون إداري القيام بأعمال إدارية باسم الجماعة الإدارية إذا لم

² عمار بوضياف، القرار الإداري -دراسة تشريعية قضائية - الطبعة الأولى، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 89.

يقلد الاختصاص المطابق³. ولما كانت قواعد الاختصاص عمل منوط بالمشرع إذ هو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار لمختلف السلطات الإدارية ترتب عن ذلك نتيجة قانونية مفادها أن قاعدة الاختصاص هي من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها تحت أي ذريعة من الذرائع كأصل عام إلا إذا خول القانون جهة الإدارة نقل اختصاصها إلى جهة إدارية أخرى على سبيل الاستثناء المنصوص عليه.

وبعد عرضنا للتعريفات المذكورة أعلاه فيما يخص نظرية الاختصاص يمكن أن نستشف أن السلطة أو الصلاحية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية الزمانية والمكانية هي بمثابة الرخصة القانونية التي تمنح الموظف العام حق ممارسة نشاط معين أو إتيان تصرف معين على صورة تضمن شرعية التصرف وقانونيته، وعلى هذا الأساس يقتضي تدرج الهرم الإداري من المشرع تحديد وتوزيع الاختصاصات داخل الهرم الإداري بصفة لا تترك للموظف أو الهيئة سلطة الخروج عنها، كما أن قواعد الاختصاص تقوم على أساس الجمع بين عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي ومحورهما هو تحقيق الارتباط بين تصرف معين وشخص معين، أي تحديد عضو الإدارة المختص الذي يحق له إصدار القرار الإداري في الزمان والمكان المحددين قانونيا⁴.

وحتى يتسنى لنا الوقوف على أزمة التداخل في الاختصاص وفهم ملابساتها لابد من الرجوع مرة أخرى إلى قاعدة الاختصاص وتحديد عناصرها الأربعة المتمثلة في الاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي بالإضافة إلى الاختصاص الزمني والاختصاص المكاني، والذي يعيننا من هذا التفكير الرباعي لنظرية الاختصاص هو الاختصاص الموضوعي كونه الأكثر إثارة لمشكلة التداخل والتزام في المهام والصلاحيات بين الأشخاص الإداريين خصوصا أثناء قيامهم بمهام التنفيذ. وعلى إثر هذا الارتباط بين التداخل في الصلاحيات والاختصاص الموضوعي يمكن تعريف هذا الأخير بأنه عبارة عن تحديد الموضوعات وطبيعة الأعمال التي تلزم رجل الإدارة بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية امتثالاً للمشرع الذي كما أسلفنا هو من يضبط المعالم ويرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تقاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات المفضية إلى ظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعية السلبي و الايجابي⁵.

وتطبيقا لقيد الاختصاص الموضوعي يتولى النص الدستوري تحديد اختصاص رئيس الجمهورية وفصله عن الاختصاصات المحجوزة للوزير الأول، وبذات الكيفية يتولى النص القانوني ضبط صلاحيات وسلطات كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي، يظهر ذلك بشكل مفصل خصوصا في

³ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المحدد للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2010، ص 259.

⁴ <https://M.facebook.com/gharb> 12 أوت 2022 تاريخ الزيارة

⁵عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية، المرجع السابق، ص 125.

قانون الولاية وقانون البلدية، كما قد يتولى التنظيم أيضا رسم الحدود وتحديد الصلاحيات ومن ذلك الاعتراف الدستوري الصريح للوزير الأول بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الطاقم الحكومي بموجب مراسيم تنفيذية يصدرها هذا الأخير تتحدد من خلالها مهام كل وزير منفصلة عن مهام الوزير الآخر⁶.

وفي ضوء هذه الحثيات المتعلقة بالاختصاص الموضوعي كعنصر من عناصر قاعدة الاختصاص تتجلى فكرة تداخل المهام وتقاطع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية ذاتها بين أجهزتها وهيئاتها وموظفيها، بحيث أضحي هذا الأمر سلوك إداري الأكثر شيوعا لعيب عدم الاختصاص البسيط، ومن هذا المنطلق يمكن إبراز صورة التداخل كظاهرة في التنظيم الإداري وبلورة تعريف نظري بشأنها، ومن ثم فإن التداخل في الاختصاص هو الحالة التي يقوم فيها أكثر من جهاز إداري بتقديم خدمات متماثلة لنفس أصحاب المصلحة⁷، هذا التعريف يركز على منهجية الإطار المفاهيمي والوظائف التي تفرزها الظاهرة كالتفسير والتنبؤ، غير أن القول بضرورة اللجوء إلى فكرة التجزئة والتفكيك في تحليل ظاهرة التداخل تبدو منطقية ومنسجمة مع واقع الإدارة العمومية، ذلك أن الافتراضات التي يمكن أن تطرحها إشكالية تراحم الأدوار الوظيفية على مستوى الهيكل الإداري هي بمثابة الصعوبات المنهجية التي تواجه التحليل الموضوعي للظاهرة، وفي نفس الوقت تشكل محاور مركز الاهتمام بالنسبة للجهات المخول لها وظيفة التشريع حتى تساهم في صياغة مفاهيم تشريعية جديدة أكثر وضوحا وعمقا في ضبط وتوجيه مشكلة التداخل.

ما يمكن أن نستنتجه في هذا الإطار هو أن الإدارة العامة كنسق كلي ضمن مكونات الدولة الحديثة تتمتع بخاصية التنفيذ، والمطلوب أن كل عنصر من عناصرها يؤدي وظيفة ايجابية داخل النسق الإداري، لكن ما يعترض هذا الافتراض هو أنه ليس كل هذه العناصر تؤدي نفس الوظيفة ايجابية، بل ربما يكون بعضها يعمل كمعوق وظيفي يحول دون الأداء الجيد للنسق الإداري العام، وعندئذ تصبح هذه الاختلالات التنفيذية تعمل في اتجاه معاكس للوظائف ايجابية على مستوى النسق الإداري، والسبب هو عدم وضوح الصلاحيات الموزعة والتضارب في فهم الاختصاص بين الأشخاص الإدارية المكلفة بمهام التنفيذ، الأمر الذي يفضي حتما إلى ظهور نتيجة حتمية هي ظاهرة التداخل في الاختصاص التي هي محل هذه الدراسة، لكن في المقابل لا بد من الإشارة إلى أن نظرية التداخل في الاختصاص كمفهوم إداري ليست حيادية ومنفصلة عن قانون السببية، بل ارتبط نشوئها بأسباب ساهمت في تكوينها وتفاعلها وهذا ما سنتطرق إليه في العنصر الموالي.

⁶ المادة من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر.ع 82، سنة 2020.

⁷ تاريخ الإطلاع 2022/08/15 <https://tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Pages/default.aspx>

ثانيا: أسباب تداخل الاختصاصات بين المقاطعة الإدارية والدائرة

لقد عرفت ظاهرة التداخل اتساعا وتعقيدا كبيرين على الصعيدين المركزي واللامركزي منذ وضع النواة الأولى للنظام الإداري في البلاد ، إلا أن طرحها أخذ في الامتداد وتحديدا منذ صدور التشريعات التنظيمية المنشئة للأقسام والفروع الإدارية التابعة لنظام عدم التركيز الإداري مثل نظام الدائرة والدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية حاليا، حيث طال مشكل التداخل حتى التسمية لهذه الأقسام ناهيك عن التضارب في الصلاحيات فيما بينهما من جهة، وفيما بينها وبين الولاية والبلدية من جهة أخرى.

لكن من الضروري هنا القول بأن الظاهرة في بعدها الشمولي استغرقت أكثر قطاعات الدولة وانتابت اختصاصات عديدة موزعة بين القطاع العام والقطاع الخاص والتي ليس من المناسب في هذه الورقة البحثية الاستطراد في استعراضها، لذلك التركيز يكون فقط على علة التداخل في الاختصاص بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة والذي لا يلامس إلا جانبا واحدا من إشكالية التداخل التي أمست في الوقت الراهن من التحديات في أكثر من صعيد ، ومن ثم باتت تهم أكثر من طرف بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني وهيئات غير حكومية تتداخل بدورها في عدة مجالات⁸. كما أن تشابك الاختصاص بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة نتج ولا يزال عن عدة أسباب وعوامل كانت تقف من ورائه، ويمكن تحديد أهمها بالرجوع إلى الفلسفة التشريعية المعتمدة في ذلك، منها ضعف تدخل المشرع والمنظم في مجال تحديد وتوزيع اختصاصات كل جهاز إداري على حدة، يضاف إلى ذلك تعدد مستويات نظام عدم التركيز الإداري ونمط التقسيمات الإدارية المنتهجة، بالإضافة إلى أسباب شكلية وموضوعية أخرى.

1-أسباب ذات طبيعة قانونية: يمكن إجمالها من خلال معطين اثنين يتمثل المعطى الأول في اعتماد المقتضى العام والصيغ المبهمة في النصوص المتعلقة بتحديد وحصر اختصاصات كل من الدائرة والمقاطعة الإدارية على نحو يكرس الغموض والتداخل، وأما المعطى الثاني فيتمثل في إقصاء السلطة التشريعية من مجال توزيع الاختصاص بين فروع نظام عدم التركيز مقابل توسيع دور سلطة المنظم في هذا الإطار.

أ. اعتماد المقتضى العام والصيغ المبهمة في النصوص

من الواضح أن المنظم الجزائري بمناسبة تنظيمية لهيئة الدائرة والمقاطعة الإدارية كان يجنح في العديد من المواد القانونية إلى العموم في صياغة النص وإخراج هذا الأخير في قوالب لفضية فضفاضة لا

⁸ <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0WiEON162poJ:https://ar-ar.facebook.com/guidexam/photos/&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=dz> .2022/08/15 تاريخ الإطلاع

تخلو عادة من الإبهام في توزيع الاختصاص، والغريب في الأمر أن دواعي تخصيص لفض العموم مفترضة سلفا في فلسفة التنظيم نظرا لوجود المقتضي وانتفاء المانع، إلا أن الملاحظ في هذا الشأن هو الإبقاء على ما هو كائن في تسيير ما يمكن أن يكون استكثارا واكتفاء، إنها أزمة التشريع الغامض في قلب النظام الإداري.

ومن المعلوم أن الإبهام في تحديد الاختصاص يبدأ أولا بالغموض الذي يكتنف المصطلحات المستعملة في النصوص ثم ينسحب بعد ذلك على أنشطة الهياكل الإدارية والتأثير في توازنها واستقلال صلاحياتها، فبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها⁹ في الفصل الرابع المتعلق باختصاصات رئيس الدائرة نجده يستعمل أكثر من لفظ للدلالة على ممارسة اختصاص معين مثل ينسق وينشط ويراقب الواردة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، وهي نفس الملاحظة الموجودة في نص المرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المادة 3 منه¹⁰، مما يعني أن تكرار نفس المصطلحات في إسناد المهام لجهازين إداريين يعتبر أكثر دلالة على المعنى المقصود من السياق العام للنصوص التنظيمية، ونعني في هذه الزاوية فكرة التشابه المكرسة بالنص وهي كما لا يخفي مرتبط الفرس في طرح إشكالية تنازع الاختصاص الإيجابي وإعلان كل طرف عن حقه في التمسك بالاختصاص.

وفي ذات السياق تجدر الإشارة أيضا إلى أن محل التنازع والتداخل لا يعني فقط نشاط هذه الوحدات الإدارية ووظائفها المستلهم من تعدد المصطلحات المبتوثة في النصوص، بل يتعدى ذلك إلى انتهاج مقارنة تنظيمية من طرف المنظم تعزز مبدأ الشمول في تنظيم الإقليم الجغرافي للمقاطعة الإدارية بجميع دوائرها وبلدياتها، ونعني هنا تكريس وحدة الاختصاص بالنسبة للوحدات الثلاثة المكونة للمقاطعة، فكل وحدة من هذه الوحدات الإدارية مخولة قانونا بممارسة نفس المهام الموكولة للجهة الأخرى، أي أن هناك تقاسم في بعض الأدوار غير منضبط وغير مبرر من الناحية القانونية كما هو الشأن بالنسبة لصلاحيات حفظ النظام العام، فهذه الصلاحية مثلا هي مشتركة بين عدة أطراف تنفيذية فتارة يسندها التنظيم للوالي المنتدب إعمالا لنص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-140¹¹، وفي نفس الوقت يخولها المشرع لرئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة طبقا للمواد 88 و 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية¹²، وهي نفسها المهمة المحجوزة ضمنا لرئيس الدائرة، فبالرغم من عدم النص عليها صراحة في

⁹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ع 48، سنة 1994.

¹⁰ المرسوم الرئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 مايو 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ع 29، سنة 2015.

¹¹ المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-140، المرجع نفسه.

¹² المواد 88 و 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ع 37، سنة 2011.

المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر إلا أنها تستفاد من نصوص تنظيمية أخرى نصت بصريح العبارة على تمثيل رئيس الدائرة للدولة، وبهذه الصفة يسهر تحت رقابة الوالي على حفظ النظام العام والأمن العمومي¹³. وهكذا فإن التشريع المؤطر للمقاطعة الإدارية والدائرة كرس نفس القاعدة بالنسبة لباقي الصلاحيات الأخرى، فبعد أن نص على وظيفة التنشيط والتنسيق وحفظ النظام العام نجده من جهة ثانية يؤكد ويعترف بصلاحيات مشتركة أخرى تتعلق بممارسة الرقابة الوصائية على البلديات بالإضافة إلى انتدابهم لتنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى إقليم المقاطعة الإدارية، مما يؤدي إلى فتح المجال واسعا أمام كل جهة من جهات عدم التركيز الإداري المخولة للتدخل في كل شيء وانجاز كل شيء، وبالتالي فإن المقتضى العام بناءا على إفرازات الرؤية التفسيرية يضعف من قيمة وشرعية الاختصاص نظرا لسيطرة الازدواجية في ممارسته، فتارة يتمسك الوالي المنتدب بتنفيذه، ومرة أخرى يتشبث رئيس الدائرة بممارسته، وهو ما يعني فك التشابه والارتباط، ومن ثم صعوبة تحديد المسؤوليات .

وأما بخصوص اعتماد الصيغ العامة لتحديد الاختصاص بين جهاز المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة، فإنه بالرجوع إلى قراءة المراسيم الأساسية لهذين الجهازين يتبين بوضوح أن المنظم الجزائري كرس عدة تعابير غامضة وفضفاضة بمناسبة استعراضه للشق المتعلق باختصاص كل جهة على حدة، ومن النماذج الواردة في هذا الإطار تسجيل بعض الألفاظ المبهمة في المرسوم الرئاسي 15-140 المنشئ للمقاطعة الإدارية نذكر منها على سبيل المثال :مصطلح التنسيق و التنشيط الواردين في المادة 03 منه والمنصوص عليها أيضا في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-215، وبالتالي نتساءل عن المقصود من مضمون وفحوى هذه الألفاظ المستعملة، على اعتبار أن ما يميزها هو العموم والإطلاق المكرسين للإبهاام والغموض، وهكذا يدخل ضمن هذه الدائرة مجموعة من التعابير الفضفاضة بعضها يتعلق ببرامج التنمية والاستثمار وبعضها الآخر يخص مخططات التجهيز والتعمير والمبادرات الفردية والجماعية الموجهة للبلديات....، ولا يخفى ما في هذه الصيغ من عموم يندرج ضمنه كل الأعمال والمشاريع التي قد تقوم بها عدة أطراف مركزية و لامركزية، وهو ما يعني تأطير الالتباس الشديد بشأنها .

ب. غياب السلطة التشريعية في مجال توزيع الاختصاص بين فروع عدم التركيز الإداري.

الملاحظ في هذا السياق أنه وبالرغم من العجز المتكرر في تأطير أجهزة عدم التركيز الإداري خصوصا تلك المرتبطة بالجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى عدم وضوح الرؤية لدى واضعي المراسيم التنظيمية المكرسة للمقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة لا سيما إبراز الدور المركزي واللامركزي لكل واحدة

¹³ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ع 31 ، سنة 1990.

منهما، إذ كان بإمكان المشرع التصدي لحل هذا الإشكال التنظيمي والتخفيف من وطأته باعتباره الجهة الوحيدة المؤهلة في ميدان التشريع أكثر من غيرها، وذلك بسن نصوص قانونية خاصة ترفع اللبس عن مضمون الاختصاصات على الأقل كلما تبين أن الأمر يقتضي ذلك، ومن جهة أخرى فإن عدم اضطلاع السلطة التشريعية بهذا الدور قد يفتح الباب على مصراعيه لصدور مراسيم ومناشير وتعليمات من طرف السلطة التنفيذية وخاصة وزارة الداخلية لملى الفراغ التشريعي وإسناد صلاحيات وانتزاع أخرى على نحو يعزز أولوية المنظم على المشرع كلما تعلق الأمر بتنظيم الوحدات الإدارية التابعة للسلطة المركزية .

2- أسباب ذات طبيعة تقنية إن الأسباب التقنية بدورها لا تقل أهمية عن الأسباب القانونية في إبراز ظاهرة التداخل في الاختصاص ويمكن إجمالها في عاملين اثنين العامل الأول يخص تعدد مستويات عدم التركيز الإداري، بينما يتعلق العامل الثاني بأسباب أخرى.

أ. تعدد مستويات عدم التركيز الإداري

إن مشكلة توزيع الاختصاص بين الكيانات العمومية المختلفة تتعدّد أكثر كلما تعددت هذه الكيانات الإدارية في دولة ما، ومن ذلك الوحدات الإدارية المعتمدة في إطار عدم التركيز الإداري، حيث تم استحداث ثلاث أصناف من هذه الأقسام الفرعية مرتبة حسب التسلسل التاريخي لمشاريع التقسيم الإداري الذي عرفته البلاد وهي: الدائرة والدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية، ويضاف إلى ذلك المصالح الخارجية للدولة وتسمى أيضا بالمديريات التنفيذية وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، كما أن معيار كثرتها يقاس بعدد القطاعات الوزارية باستثناء وزارة الخارجية والعدل والدفاع، وبالتالي فإن الدوائر الوزارية المعنية هي ممثلة على مستوى كل ولاية عن طريق مصالحها الخارجية التي تعتبر امتدادا لها على المستوى المحلي.

كما تجدر الإشارة أيضا إلى أن هذه المصالح الخارجية ليست على مستوى إداري واحد، فالبعض منها جهوي والبعض الآخر إقليمي وتزداد الصورة أكثر إبهاما حينما تجمع بعض هذه الوحدات بين الصفة اللامركزية وصفة عدم التركيز الإداري كالوضع الخاص بالولاية مثلا، حيث أن الوالي يعتبر جهازا تنفيذيا للولاية بصفته جماعة إقليمية، وفي نفس الوقت يعتبر مندوب الحكومة وممثل الجمهورية بصفته سلطة لعدم التركيز الإداري ، والواقع إن تعدد مستويات عدم التركيز الإداري بهذه الصورة قد لا يطرح فقط مشكلة التداخل في الاختصاص فيما بينها، بل يتعدى ذلك كما أسلفنا إلى حجم الغموض الذي يعترئها بسبب عدم وجود نص قانوني يحدد طبيعتها ووسائلها واختصاصاتها.

ب. أسباب أخرى لتداخل الاختصاص

ما يمكن أن نشير إليه بخصوص هذا العنصر هو أن اعتماد الصيغ العامة في إسناد الاختصاص لجهاز المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة وكذا تشتت النصوص أحيانا وتعارضها وغموضها أفضى هذا كله إلى صعوبة معرفة الجهة المختصة حصرا بتدبير شؤون الإقليم الجغرافي الذي تنقسمه المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة على السواء، ومادام الأمر كذلك فإنه يقع على عاتق القضاء الإداري القيام بالدور الحاسم في تطوير النصوص و تهذيبها و توضيح الاختصاصات وتجليتها بما يحقق ضمانة تشريعية وتقنية لهذه الوحدات الإدارية، لكن الملاحظ في هذا الإطار أن القضاء الإداري لا يزال دوره محدودا في هذا الشأن فاسحا المجال للسلطات المركزية تأويل النصوص الجاري بها العمل وسد الفراغ التشريعي والتنظيمي بواسطة آلية المراسيم والتعليمات¹⁴.

كما يضاف أيضا إلى محدودية القضاء الإداري في هذا الأمر ملاحظة مهمة تتعلق بالجهل والتطاول على الاختصاص، ذلك أن فقدان عنصر الدراية والمعرفة بالمبادئ والقواعد المقررة في القوانين والاجتهادات القضائية يؤدي لا محالة إلى تداخل اختصاصات الأطراف المختلفة، بل أكثر من هذا فإن الجهل والتطاول في محيط الإدارة العامة يبعثان على التمرد على النصوص و يغذيان مشاعر الرغبة في البقاء والتسلط الإداري.

ثالثا : مظاهر وتجليات تداخل الاختصاص بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة

من الواضح أن مظاهر التداخل تبدو جلية أكثر في الممارسة العملية لدرجة يصعب معها الإلمام بكل الحالات، لكن لا بأس من الإشارة إلى بعض النماذج من التداخل التي نراها كقيلة بالتناغم مع موضوع الإشكالية محل الدراسة والبحث. فبالرجوع إلى أحكام المراسيم المؤطرة للمقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة نجد أن هناك أعمال و أنشطة هي محل تقاطع بين هذين الجهازين تهم بالأساس عدة قطاعات، ففي مجال الاستثمار العمومي والأموال العمومية تضع المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 18-336¹⁵ على عاتق الوالي المنتدب مسؤولية تحضير البرامج التنموية والتجهيز والاستثمار وتسيير الممتلكات العمومية وحمايته ، وهي المهمة التي تكفلت بها من قبل المادة 07 من المرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر¹⁶، علما أن هذا النوع من النشاط هو اختصاص موكول أيضا لرئيس الدائرة بمقتضى المطة

¹⁴ [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0WiEON162poJ:https://ar-](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0WiEON162poJ:https://ar-ar.facebook.com/guidexam/photos/&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=dz)

ar.facebook.com/guidexam/photos/&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=dz 2022/08/16 تاريخ الإطلاع

¹⁵ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 مؤرخ في 2018/12/25 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها ، ج.ر.ع 78، سنة 2018.

¹⁶ المادة 07 من المرسوم الرئاسي 15-140.

الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 التي تنص على أنه >>.....ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها<<والملاحظ في هذا السياق أنه يمكن القول أن كل مجالات النشاط المسنودة للوالي المنتدب بموجب المادة 05 من المرسوم الرئاسي 18-337 المذكور أعلاه تتقاطع ضمناً مع أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 تفصيلاً لقواعد دلالة النص على المعاني، ومن هنا يجب العمل بالنص القانوني بما يفهم من عبارته أو إشارته أو دلالاته أو اقتضائه، لأن كل ما يفهم من النص بطريقة من هذه الطرق الأربعة فهو من مدلولات النص، أضف إلى ذلك أن ما ورد في المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 هو من قبيل المجل في النصوص التشريعية، وما ورد في المادة 05 من المرسوم الرئاسي 18-337 هو من قبيل المفسر و المفصل من النصوص، وإذا كان الأمر كذلك فليس هناك ما يدعوا إلى التمسك بقرينة التعارض. أما في مجال الصلاحيات الإعلامية فقد اعترفت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 94-215 لرئيس الدائرة بهذه المهمة حيث يجب عليه أن يطلع الوالي عن الحالة العامة للبلديات التي ينشطها ويعلمه دورياً بكل المسائل والقضايا التي تجري في دائرته¹⁷، وهو نفس الدور الذي أكدته المواد 12 و13 من المرسوم الرئاسي 15-140 حيث يلزم الوالي المنتدب بإخطار الوالي عن الوضعية العامة و العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية¹⁸.

وفي سياق ذي صلة بالموضوع نقف أيضاً أمام مجال آخر من مجالات التداخل في الاختصاص وهذه المرة يتعلق الأمر بالرقابة الوصائية المسلطة على المجالس الشعبية البلدية، حيث أسندتها المنظم في بداية الأمر لرئيس الدائرة بموجب المواد 09 و10 من المرسوم التنفيذي 94-215، ثم أكلها مرة أخرى للوالي المنتدب بمقتضى المادة 03 من المرسوم الرئاسي 15 - 140 مكرساً في ذلك ازدواجية مازالت إلى الآن تلقي بظلالها على المشهد التنظيمي داخل الإقليم الجغرافي للمقاطعة الإدارية وتبعث على الريبة في تسويق ذلك. كما يضاف إلى هذه التجليات مظهر آخر من مظاهر التداخل والتشابك في الاختصاص كرسته المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-215 وأكدته المادة 03 من المرسوم الرئاسي 15-140 ويتعلق الأمر بصلاحيات التنشيط والتنسيق المنوطة بكل من رئيس الدائرة والوالي المنتدب، علماً أن المنظم هنا لم يشذ عن قاعدة التعميم في التعبير عن مهام التنشيط والتنسيق، فهذه الألفاظ هي من العام الذي يستغرق جميع أفرادها التي يصدق عليها معناه من غير حصر، كما أن هذه الألفاظ والتعابير هي من المشترك في النصوص القانونية، واللفظ المشترك هو ما وضع لمعنيين أو أكثر بأوضاع متعددة، ولا يصح حمله على جميع معانيه في وقت واحد، لأن اللفظ ما أراد به المنظم إلا معنى واحد من معانيه، وبالتالي إذا لم يبين المنظم المعنى الذي أراده منه وجب الاجتهاد في تعيين المعنى المقصود، وعليه فبالرجوع إلى قواعد التشريع يتبين أن وظيفة التنشيط والتنسيق يدخل ضمنها كل الأعمال والأنشطة

¹⁷ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 94-215 .

¹⁸ المواد 12 و13 من المرسوم الرئاسي 15-140.

والمشاريع العائدة للبلديات بموجب النصوص القانونية، هذا وقد تضمنت المراسيم المؤطرة أعلاه طائفة أخرى من الأنشطة المشوبة بشائبة التداخل مثل صلاحية حفظ النظام العام وغيرها ضربنا عنها صفحا اكتفاء بما تمت الإشارة إليه.

المحور الثاني: الآثار السلبية الناجمة عن التداخل في الاختصاص

يلعب التقنين الإداري المقارن دورا بارزا في النهوض بالإدارة المؤسساتية وتعزيز سبل الارتقاء بوسائلها التقنية وموردها البشري بما يحقق الكفاءة المطلوبة في التعاطي مع شبكة المعايير الحديثة والمؤهلة للاستجابة السريعة في تقديم الخدمة وطي الانشغالات المعقدة بشكل يبعث على الارتياح.

إن ما تتميز به المقاربات الناجحة في تأهيل النظم الإدارية المعاصرة هو فصل الاختصاص، بمعنى فصل مهام كل مؤسسة إدارية عن الأخرى وتضع بالتالي لكل دائرة من دوائر الدولة مساحة واضحة من الصلاحيات، إلا أن ذلك لا ينفي وجود هامش محدود من التداخل والتشابك بين بعض الوحدات الإدارية المتقاربة والمتجانسة في طبيعة الوظائف الموكولة لهما مثلما هو الحال بين المقاطعة الإدارية والصلاحيات التقليدية لهيئة الدائرة، غير أن هذا الحجم من التداخل يتطلب من أجل معالجته تنسيقا عاليا يجنب الأطراف المعنية الصدام حول أي ملف شائك من شأنه إثارة التنازع الايجابي أثناء مرحلة التنفيذ وإصدار القرارات. فهذا التداخل المحدود لا يمكن تجاوزه تماما وهو استثناء عن مبدأ فصل الاختصاص وأثر من أثاره يعكس حالة طبيعية لا يمكن تجنبها حتى في البلدان المتقدمة في مجال الإدارة، وهنا تختبر مهارة وقدرة المؤسسات الإدارية على تجاوز التداخل الحاصل فيما بينها بطريقة سلسلة وجد معقولة، لكن في المقابل هناك حالة أخرى من التداخل المفرط الغير مبرر وغير مستساغ على الأقل من الناحية التقنية في توزيع الاختصاص بين جهازين ينتميان لنفس النظام الإداري ويخضعان لسلطة رئاسية واحدة هي والي الولاية¹⁹.

كما أن هذا الحجم من التقاطع في الصلاحيات كما سبق وأشرنا هو نابع تارة من عدم قدرة المنظم والمشرع على فصل الصلاحيات بشكل واضح ودقيق، ثم عجز الموظف العام نفسه عن إيجاد سبل معقولة وملائمة للخروج من هذه المشكلة المزدوجة النابعة من خلل تشريعي وإداري في آن واحد²⁰.

في ضوء هذه المعطيات التحليلية التي أفرزتها التجربة العملية والممارسة الميدانية في قطاع الإدارة وخصوصا نظام عدم التركيز الإداري، يمكن القول بشكل عام أن توزيع الاختصاص بين فروع الإدارة

¹⁹ تاريخ الزيارة 2022/08/18 <https://alaalem.com>

²⁰ IBID

وهيئاتها يفضي عمليا بمناسبة تنزيل النصوص وتطبيقها إلى بروز بعض الإشكاليات الناتجة عن التداخل بين أعمال ومهام هذه الجهات الإدارية والتي يحسن بنا إجمالها في نقطتين إثنين.

أولا: تأثير العلاقة التعاضدية بين الكيانين الإداريين

يتوقف أداء مؤسسات نظام عدم التركيز الإداري على مجموعة من العوامل التي توجد حسب كل نظام مركزي متبع في الدولة، وبالتالي ينعكس تأثير هذه العوامل على نوعية ومستوى الأداء الفني والإداري لكل وحدة قانونية وفقا لما تتمتع به من سلطات وصلاحيات تدعم وتعزز دورها، وفي هذا النطاق ينبغي التذكير بأن الإطار النظري الذي يغطي مساحة النصوص التشريعية يكون على درجة كافية من الدقة والوضوح لاستيعاب عناصر التكامل الوظيفي المسؤولة عن هندسة ورسم معالم البيئة الإدارية المناسبة. كما يبدو أن التنظير الفقهي والقانوني لبلورة العلاقة التكاملية أثناء ممارسة النشاط والفعل الإداري قد لا ينطبق في غالب الأحيان إلا على النظام اللامركزي نظرا لوجود خصوصيات لها علاقة بخصائص وأركان هذا النظام، بينما في نظام عدم التركيز الإداري فإن الأمر يختلف بالنسبة إلى طرح فكرة التكامل على مستوى محيط إداري مازال إطاره القانوني محفوقا بالغموض وعدم الانسجام، بالإضافة إلى ذلك فإن عامل الشح في توزيع الاختصاص يجعل من هذا الأخير مجرد أداة تنفيذية في يد الولاية لا تقوى بالتالي على مواجهة الصعوبات والتعقيدات التي يفرزها سلوك التداخل في الاختصاص .

ومن هنا فإن تقييد سلطات وصلاحيات وحدات التركيز الإداري وفقا لمعايير الخريطة الإدارية الجديدة التي جاء بها التقسيم الإداري لسنة 2015 لا يساعد على تطوير وترقية المردود البيروقراطي النافع والايجابي في إنتاج التنمية المستدامة والنهوض بالإقليم الجغرافي للمقاطعة الإدارية، بل على النقيض من ذلك حيث ينحصر الأداء في حدود ضيقة لا تتجاوب مع مستويات الحد الأدنى لرغبات واهتمامات الساكنة المحلية بسبب التضارب في فهم مقتضى الاختصاص والتنازع بشأنه .

إلى جانب ذلك فإن العلاقة بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة بمناسبة إشرافهما على عمل البلديات التابعة لهما قد يأخذ منحى استثنائي في إظهار علاقة تكاملية تعوض ولو بنسبة محددة تقييد صلاحياتهما من خلال ما يسمى بالتعاون المشترك الذي يساهم في تفعيل القواسم المشتركة بين الجهازين بهدف توظيف المتاح من الاختصاصات في تنفيذ مدونة المشاريع وتوحيد الرؤية في صياغة ودعم القرارات التنموية التي يعود تأثيرها منذ البداية على المجتمع المحلي بصفته محور هذه القرارات والمنتهى الأول منها. فهذا التطور في العلاقة بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة يأتي نتيجة تجاوز مساحة النص الضيقة وتفعيل ميكانيزمات التقارب لإحراز تقدم ملحوظ في مستويات الخدمة العمومية وتوسيع هوامش التحرك نحو الانجاز المشترك، لأن شرعية الاختصاص في حقيقة الأمر إنما تستمد من حالة التدخل في

الشؤون العامة وقضايا المواطنين في جميع المجالات حتى وإن لم تحظى بتأطير المنظم لها بواسطة النص التشريعي، هذا التكليف بإشغال المواقع الهامة وتوسيع دائرة الصلاحيات من خلال التفويض المحلي والاجتماعي هو من يكسب قيادة المقاطعة الإدارية القدرة على توظيف الإمكانيات المادية والبشرية والتقنية ووضع ذلك كله تحت تصرف المقاطعة الإدارية كمؤسسة نظامية تابعة للدولة من جهة، وكمركز عمراني يحوي ما بين حدوده الإقليمية كثافة سكانية معينة.

وضمن هذا السياق يمكننا القول أن نظرية التكافؤ في الاختصاص قد تكون مصدرا لنشوء وإبراز علاقة تعارضية بين شخصين إداريين أو أكثر، كما قد تكون عاملا من عوامل التميز في تشكيل العرف الإداري الصانع للعادات والتقاليد المؤسساتية التي يسوس من خلالها المسؤول المحلي دائرته الإدارية بمثالية واحتراف كبيرين، بل قد يحمله ذلك على تجاوز الكثير من نقاط الخلاف وأسباب التضاد والتصارع على الصلاحيات، هذا الانتقال النوعي في تسيير وإدارة التكافؤ في الاختصاص يخضع بطبيعة الحال إلى شخصية الموظف العمومي ومدى تمتعه بعناصر الكفاية اللازمة التي تؤهله إلى ذلك، ومن هذا المنطلق نرى أن الفراغ التشريعي الناشئ عن عدم التكافؤ في الاختصاص بين جهازين متماثلين أو حتى متفاوتين في السلم المؤسساتي أشد من الفراغ التشريعي الناجم عن التكافؤ في المهام والصلاحيات، لأن هذا الأخير يكفي لإزالته اللجوء إلى إصدار التعليمات والقرارات الهادفة إلى تذليل بعض الاكراهات العملية والمساهمة في إنتاج عديد المخارج الإجرائية الدافعة إلى تجسيد التكامل الوظيفي كمقاربة استراتيجية تتطلع إليها القوى الفاعلة والمنظرة في علم الإدارة، وإن كانت نظرية التكامل الوظيفي تعتمد في تحليل العلاقات الدولية إلا أن الحاجة إلى استلهاهم مضمونها ممكنا في هذا المجال. أما بخصوص نظرية عدم التكافؤ في الاختصاص بين الأجهزة الإدارية المتماثلة أو المستقلة عن بعضها البعض كما هو الحال بالنسبة للعلاقة القائمة بين فروع المركزية الإدارية والجماعات الإقليمية فان ظاهرة التداخل في الصلاحيات يغلب عليها التكييف السياسي والقانوني معا، إذا تعد من أسباب الاحتكار والتغول بالسلطة، ولا يكفي لإزاحة هذا الاختلال وتعديل الكفة إلا تدخل المنظم أو المشرع بموجب النصوص اللاغية أو المعدلة بما يسمح بتحقيق شيء من التوازن بين الهيئات الغير متجانسة في الاختصاص.

في إطار هذا الاتجاه يمكن إسقاط مقاربة التكامل الوظيفي في سياق عملية التجريب الرامية إلى تضيق الهوة الفارقة في مجال التنفيذ وتقليص خيوط العلاقة التعارضية بين صلاحيات الوالي المنتدب ورئيس الدائرة، فإلى جانب تمتع ظاهرة التكامل بالاستقلال الوظيفي فإنها تلعب دورا مهما في تحديد درجة التكافل الوظيفي بين الأنساق الفرعية المختلفة المكونة للجسم الإداري، إذ أن التجاوب والتناغم بين مكونات النسق الإداري يتجسد بشكل أساسي في شعور الفواعل الإدارية المؤهلة بالحاجة الشديدة لبعضها البعض من أجل تحقيق المستويات العليا من الأداء الوظيفي وإشباع الحاجة المختلفة.

من ناحية أخرى يستهدف طرح نظرية التكامل الوظيفي وتوظيفها بغرض تحقيق السلم الوظيفي العام وتجنب أسباب التداخل والتنازع بين الفواعل التنفيذية في العلاقات الإدارية انسجاماً مع الأهداف العامة للنظام الإداري للدولة، غير أن نقل الظاهرة من محيطها الفكري إلى فضاءات التفاعل العملي يحتاج إلى بلورة مفاهيم نظرية في هذا الخصوص تؤدي لاحقاً إلى إثارة الاهتمام لدى الباحثين والأكاديميين في العلوم القانونية والإدارية، على أن يعقب ذلك كمرحلة ثانية إجراء تنقيحات وإدخال تعديلات كخطوات طبيعية نتيجة للتطورات العميقة التي أفرزتها الرقمنة وتكنولوجيا المعلومات التي بدلت المفهوم التقليدي للخدمات الإدارية وتقريبها من الناس، ثم يتم بعد ذلك تنويع الجهود المبذولة بتقديم المشروع الإداري الجديد إلى رجال الدولة لإضفاء الشرعية والصبغة التنفيذية عليه .

عموماً تبقى هذه الأطروحة النظرية مجرد رؤية استشرافية تتدرج في سياق عملية بناء علاقة تكاملية بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة إلى غاية صدور الإطار القانوني المؤطر للانتقال والتحول البيروقراطي الهادف والمستوعب لمختلف النظريات والمقاربات الحديثة في تطوير العلاقات الإدارية بين الأشخاص الإدارية المكلفة بسلطات التنفيذ. أما في حالة العلاقة التعارضية الخلافة الناجمة عن التداخل في المهام والتي تتنازع كلا المؤسسات المخولتين على سلطاتهما وصلاحيتهما بموجب النصوص التنظيمية، فإن أدائهما الوظيفي يبقى خاضعاً للتقييدات التي وضعها النظام المركزي و يكون عمل كل جهة إدارية رهن إشارة النص التشريعي الواحد مما يستدعي قيام حالة من التزاحم أثناء عملية الممارسة والتطبيق، ولا يخفى أن نشاط إداري مهما كان نوعه تتجاذبه إرادتان متساويتان أو مختلفتان في المركز القانوني يكون من شأنه إعاقة وتفكيك دور البلدية بالدرجة الأولى بصفتها مكون أساسي من مكونات المقاطعة الإدارية .

ثانياً: انخفاض مستوى الأداء الوظيفي وانعكاس ذلك على سكان المقاطعة الإدارية

على الصعيد العملي يمكن الوقوف على ضحالة الأداء البيروقراطي الذي يخلفه التداخل في الاختصاص بين الهيئتين من خلال تقييم أوضاع سكان المقاطعة الإدارية، ومقدار ما يحصل من ارتباك تنموي في معظم القطاعات وليس فقط على مستوى الخدمات الأساسية، ذلك أن الازدواجية في المرجعية التشريعية لا يقتصر ضررها على نشوء العلاقة التعارضية فقط، بل يتعدى ذلك إلى إعاقة العمل وضعف أداء السلطة المحلية، ويتجلى ذلك عادة في تعثر جهود التنمية المحلية وتراجع مدونة المشاريع التطويرية على نحو يزيد من أعباء المجتمع المحلي وارتفاع مستويات الاختناق الاجتماعي.

ولعل أبرز المؤشرات ظهوراً في هذا المضمار هو ملف السكن الذي أضحي من التحديات التي تواجه سلطة عدم التركيز على اعتبار أن المنظم أسند مهمة التكفل بأزمة السكن إلى هيئة الدائرة، أما

الآن فلنا أن نتصور كيف يكون مصير المواطن المحتاج إلى سكن وهو مطوق بين هيئتين إداريتين يتنازعان الاختصاص في هذا المجال، وما هو القرار الأخير الذي يحصل عليه وهو ينتقل ذهابا وإيابا ما بين هيئة الدائرة والمقاطعة الإدارية، أضف إلى ذلك طرح معضلة أخرى قد تطفو إلى السطح في ظل أزمة التداخل في الاختصاص، ويتعلق الأمر هنا بمدونة المخطط البلدي للتنمية PCD على أساس أن هذا الأخير يخضع في تسجيله وتنفيذه إضافة إلى المجلس الشعبي البلدي فهو في النهاية مكبل في يد السلطة الوصائية، هذه الأخيرة الآن موزعة ما بين هيئة الدائرة والمقاطعة الإدارية ويحوزون على نفس الاختصاص في إدارة مخططات التنمية المحلية بشكل عام، ومن ثم تثار إشكالية القدرة ومدى التحكم في إنجاز هذا البرنامج الذي يتكرر تسجيله لفائدة البلديات في كل سنة .

كما أن تراجع الأداء الوظيفي والإداري بسبب التداخل في الاختصاص لا ينطلي فقط على الساكنة كمنتفعين من البرامج و المشاريع، بل يطال كذلك الجهاز المنتخب على مستوى البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية مشكلا تحديا آخر في مواجهة ممثلي الشعب، فبالإضافة إلى محدودية الصلاحيات المحجوزة للمجالس البلدية المنتخبة والتي كانت تقف دوما وراء ضعف فاعلية هذه الأخيرة، يضاف إلى ذلك معوق آخر يسهم في توسيع دائرة تطويق البلديات بسبب التعامل المزدوج المكرس للثنائية الوصائية على المجالس البلدية المنتخبة. والواقع أن للتداخل في الاختصاص آثار سلبية جمة يتعذر حصرها في هذه الورقة البحثية اقتصرنا على البعض منها والبعض الآخر يمكن إجمالها في نقاط عامة منها تدني وانخفاض الإنتاجية، تقديم وإنتاج خدمات ذات جودة رديئة، والتركيز على الإجراءات أكثر من التركيز على المخرجات، وفي المقابل فإن فصل الاختصاص يساعد على تحسين الفاعلية وتطوير الكفاءة والمردودية .

لكن وبالرغم من الاتفاق والإجماع الفقهي والتشريعي حول استبعاد واستهجان التداخل في الاختصاص إلا أن هناك هامشا محدودا من التزاحم والتقاطع الإيجابي في تنفيذ المهام المشتركة قد يتسامح فيه نظرا لطبيعته الاستثنائية كما سبق وإن اشرنا إلى ذلك في بداية المحور الثاني من هذه الدراسة، ومقتضى ذلك أن يكون هذا النوع من التداخل ممكنا ومكملا في نفس الوقت، على اعتبار إن مبدأ فصل الاختصاص ليس مطلقا ولا يمنع من التداخل شأنه في ذلك شأن مبدأ المشروعية الذي لا يمكن أن نتصوره مبدأ مطلقا لا ترد عليه استثناءات، كما تنطبق أيضا حالة التداخل والتعاون على مبدأ الفصل بين السلطات و تحد من إطلاقه استجابة لضرورة التوازن والانسجام بين جميع السلطات .

الخاتمة:

يمكن القول أن ظاهرة التداخل في الاختصاص بشكل عام تكيف على أنها أزمة تشريعية وفراغ قانوني بالدرجة الأولى، ويعود سبب نشوء هذا الاختلال إلى السلطة التشريعية الموازية، ذلك أن السلطة

التنظيمية ممثلة في المنظم عند ممارستها لاختصاصها المتعلق بسن التشريع الفرعي الخاص باستحداث الفروع الإدارية أو المؤطر لها لم تعد تمتلك الأهلية اللازمة في بلورة مقارنة تنظيمية توافقية تجمع بين لزوم القسم الإداري القابل للإنشاء والاندماج وكفاءة النص التنظيمي المحدد للاختصاص، وبالتالي فإن الذي أفرزه التقسيم الإداري الأخير لسنة 2015 المنشئ لنظام المقاطعة الإدارية ما هو إلا صورة لتجربة كلاسيكية مازال صداها يزحف على مكونات التنظيم الإداري خصوصا في مجال توزيع الاختصاص وضبط الصلاحيات، ولذلك فإن عوارض التكامل بين المقاطعة الإدارية وهيئة الدائرة ومنها التداخل في المهام لا تعبر إلا على وجود تضخم إداري ووظيفي ينعكس سلبا على وحدة القرار والأداء معا، والمطلوب في هذه الحالة هو عقلنة وترشيد الهياكل الإدارية لتقادي التضارب في الصلاحيات وتضخم المصالح الإدارية.

كما أن تعزيز نظام عدم التركيز الإداري بإضافة المقاطعة الإدارية يعتبر سلوك نظامي نابع عن رؤية غير انسجامية تغلب جانب التركيز على الإجراءات أكثر من تركيزها على المخرجات . أضف إلى ذلك أن الاحتفاظ بهيئة الدائرة ضمن الوحدات المكونة للمقاطعة الإدارية يعتبر من أسباب ودواعي التداخل في الاختصاص الموضوعي نظرا لعدم وجود إطار قانوني واضح يحدد الفواصل ونقاط التعاون بين الهيئتين. كذلك يمكن القول أن التداخل في الاختصاص من شأنه تعزيز الازدواجية الوصائية على البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، الأمر الذي يفضي إلى تشويه العلاقة وتحويلها من سلطة وصائية إلى سلطة رئاسية بسبب تجريد المجلس البلدي المنتخب من حقه في التمتع بالسلطة التقديرية . كما يمكن اعتبار التداخل في الاختصاص كظاهرة صحية عندما تقتضي ضرورة الحلول ذلك أو يحدث تعارض بين التنازع السلبي والايجابي بين الهيئتين شريطة أن يتم تنظيم هذه الحالة بموجب نصوص تنظيمية .

وبناء على ما سبق، توصلنا إلى جملة من الاقتراحات نوردتها كالتالي:

- ترقية الإطار التشريعي المنظم للمقاطعة الإدارية والدائرة من النصوص التنظيمية إلى النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي بما يضمن الحدود المطلوبة من الحماية بين الهيئتين خصوصا مسألة التداخل في الاختصاص.

- إعادة النظر في معايير التقسيم الإداري بما يساهم في ترشيد التضخم الحاصل في وحدات عدم التركيز الإداري وتكريس الفصل المرن في الاختصاص الحائل دون حصول الاشتباك في تنفيذ المهام.

- المبادرة بإعداد نص تنظيمي يقلد رؤساء الدوائر مهام الولاة المنتدبين في الولايات التي ليس فيها مقاطعات إدارية تقاديا للتباين المؤسساتي بين الولايات.

- ضبط وتنظيم علاقة كل من الدائرة والمقاطعة الإدارة بالبلدات التابعة لهذه الأخيرة على نحو يمنع تأثر التداخل في الاختصاص على المجالس البلدية المنتخبة.