

النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140*

CHERCHARI Farouk, Doctorant,
Laboratoire de Recherche sur l'Effectivité de la
Norme Juridique (LARENJ),
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université de Bejaia, 06000 Bejaia, Algérie.

شرشاري فاروق، طالب دكتوراه،
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

الملخص:

تسعى معظم الدول إلى تحقيق الديمقراطية المحلية، عن طريق تكريس قوانين تعكس التنظيم الديمقراطي للهيئات الإقليمية، وقد لجأت المنظومة القانونية الجزائرية إلى تجديد نظام الإدارة المحلية من خلال استحداث جهة إدارية حديثة تتمثل في المقاطعات الإدارية. غير أنّها أخذت منحى آخر باستبعاد المجتمع المدني والأحزاب السياسية في المساهمة في مراحل إعداد القرارات الإدارية المحلية، وتهميش مبدأ المشاركة الذي يسمح ببعث النقاش الديمقراطي بالرغم من أنّه أصبح مبدأ دستوريا. لذا أصبح إلزاما على السلطة التنظيمية تعديل صياغة نصوص المرسوم الرئاسي رقم 15-140 لإرساء مبادئ الديمقراطية التشاركية وتحقيق مقتضيات الحكم الرشيد.

الكلمات المفتاحية:

الديمقراطية المحلية، الديمقراطية التشاركية، المقاطعات الإدارية، الوالي المنتدب، الحكم الرشيد، الجماعات الإقليمية.

The legal system of administrative circumscriptions in Algeria in the light of the presidential decree n°15-140

Abstract:

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

And with regard to this it has been found that the latter took another form by excluding the civil society(non-trading company) and the political parties, which contributed to the construction of the local administrative decisions realization steps and the marginalization of the principal of the participation ,which assures(insures) the democratic debate, even if it became a constitutional principle.

And it has become compulsory for the authority to regulate and reward the texts of the presidential decree N 15-140 in order to establish the principles of the participative democracy and realizing the requirements of good governance.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2016/02/25 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2016/04/02 وقُبل للنشر بتاريخ 2017/06/12.

Key words:

Local democracy, participate democracy, circumscriptions administrative, delegate mare, good governance, local authorities.

Le régime juridique des circonscriptions administratives en Algérie à la lumière du décret présidentiel n°15-140

Résumé :

La démocratie locale est généralement le fruit de beaucoup d'efforts déployés par un Etat donné à travers un ensemble de textes cohérents régissant la relation entre le centre et la périphérie. Dans ce contexte, l'Algérie vise, ces dernières années, à remodeler l'architecture des collectivités locales en instituant des circonscriptions administratives.

Une telle démarche s'est faite toutefois, sans associer la société civile et les partis politiques qui peuvent concourir à la prise de décisions négociées dans le cadre d'un débat démocratique tel que prévu par les dispositions du texte constitutionnel.

Il est donc devenu obligatoire pour l'exécutif de reformuler quelques articles du décret présidentiel n ° 15-140 dans le but d'établir les principes de la démocratie participative dictés par les exigences de la bonne gouvernance.

Mots clés :

Démocratie local, démocratie participative, circonscriptions administratives, wali délégué, bonne gouvernance, collectivités territoriales.

مقدمة

تلجأ دولة القانون غالباً إلى اختيار الأسلوب الأمثل في التنظيم الإداري الذي يتلاءم مع طبيعتها؛ بهدف الاستجابة لمتطلبات شعبيها المختلفة من دولة لأخرى، وانتهجت الدولة الجزائرية نظام المزج بين صورتين وهما المركزية واللامركزية الإدارية، فيقصد بالمركزية حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية، أما اللامركزية الإدارية فتقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وسلطات إدارية إقليمية تتمثل في الولاية والبلدية.

تهدف الجماعات الإقليمية إلى تحقيق الأدوار المنتظرة منها من خدمة عمومية فعالة وسريعة؛ من خلال استثمار وتوجيه الموارد المالية والبشرية بـصـور منظمة لإشباع حاجات ورغبات المجتمع، مع وضع أولويات لعملية التنمية بحسب طبيعة وظرف المرحلة التنموية للحصول على أكبر المنافع بأقل التكاليف، وبعد أن برزت الحاجة إلى تقريب الإدارة من المواطن وتشجيع عمليات الاستثمار في كل من (غرداية؛ عين صالح)، استحدثت مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، إلا أنّها جاءت بجملة من الإشكالات، ما دفعنا إلى التساؤل عن مدى فعالية نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-140؟

أولاً: الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15 – 140

جدد المشرع الجزائري نظام الإدارة المحلية من خلال استحداث جهة إدارية جديدة، تتمثل في المقاطعات الإدارية التي تباشر عملها داخل بعض الولايات تحت سلطة الولاية المنتدبون، والذين يتولون مهام التنسيق والمراقبة للمجالس الشعبية البلدية المتواجدة على مستوى دائرة اختصاصاتها، ما دفع للبحث عن مفهومها وتأسيسها الدستوري وكذا المهام المنوطة بها.

1. مفهوم المقاطعات الإدارية

المقاطعات الإدارية هي هيئة إدارية محلية مستحدثة تقوم بمهام التنسيق والرقابة على أنشطة البلديات التابعة لها ومصالح الدولة الموجودة بها، لم يسبق للمنظومة القانونية الجزائرية أن زادت عن التقسيم الثلاثي التقليدي للإدارة المحلية والمتمثل في الولاية والدائرة والبلدية بهيئة أخرى، بالرغم من أنه قد تباينت تسمياتها من فترة زمنية لأخرى، كاستعمال مصطلح الدائرة الحضرية الذي جاء به الباب الثاني من الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾، وكذلك مصطلح الدوائر الإدارية الذي استحدثه المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02|ق.أ.م|2000 والمتعلق بدستورية الأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى⁽²⁾، ما دفع ما دفع للتساؤل عن تكييفها القانوني وطبيعتها الدستورية وكذا البحث عن فعالية مهامها الإدارية؟

2. التكييف القانوني للمقاطعات الإدارية

يحكم كل هيئة إدارية نظام قانوني خاص به، وذلك من أجل تبيان أحكامها القانونية وكذا نظام عملها وعلاقتها بالهيئات الإدارية الأخرى وبالمواطن. وبالرجوع إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتبين عدم اعتراف السلطة التنظيمية بالشخصية المعنوية للمقاطعات الإدارية، والتي تعتبر حجر الزاوية للحديث عن الديمقراطية الإدارية، وهي عنصر أساسي لقيام نظام الإدارة المحلية، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية، لذلك يطرح تساؤل حول الطبيعة القانونية لهذه المقاطعات الإدارية، فهل هو فرع من فروع الإدارة المركزية في الأقاليم أو وحدة من وحدات اللامركزية الإدارية؟

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

إنّ دراسة نصوص المرسوم الرئاسي المنظم للمقاطعات الإدارية تظهر بعض معالمه القانونية، بحيث تبين علاقة الرئيس بالمرؤوس في سبعة مواد في أصل 16 مادة⁽³⁾، يلزم فيه القانون الوالي المنتدب بالعودة إلى الوالي قبل اتخاذ أي إجراء في الوقت المناسب، ما يفسر الصلاحيات القانونية للوالي المنتدب وهيمنة الولاية على مهامه.

3. التأسيس الدستوري للمرسوم الرئاسي المنشئ للمقاطعات الإدارية

لكل نص قانوني سواء أن كان نصا تشريعيا" أو تنظيميا" أساسه القانوني طبقا لمنطق تدرج القوانين، وبناء على هذا التأسيس القانوني نتوصل لمعرفة الطبيعة القانونية لهذا النص والجهة المصدرة وكذا تأسيسه الدستوري.

بالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نلاحظ أنّ السلطة التنظيمية قام بتأسيسه بناء على نص المادة 77 المطمة 8 من دستور 1996، والتي تنص على صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المراسيم الرئاسية، وكذا المادة 125 الفقرة 1 والتي تنص اختصاص رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنظيمية.

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

بدراسة وتحليل المرسوم الرئاسي 15-140 نلاحظ أنّ السلطة التنظيمية لم تحترم النصوص المنظمة للتقسيم الإقليمي للبلاد، بدأ بنص المادة 15 الفقرة الأولى من الدستور والتي تنص " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية..."، باعتبار أنّ المؤسس الدستوري قد خوّل المشرع، بمقتضى المادة 122 (المطمة 10) من الدستور⁽⁴⁾ صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، لذلك على السلطة التنظيمية أن تحترم مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان، فيعتبر هذا المرسوم الرئاسي تعدي لصلاحيات البرلمان في التشريع وكذلك خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، بالرغم من أنّ المجلس الدستوري سبق وأن أصدر اجتهاده في مسألة محافظة الجزائر الكبرى⁽⁵⁾.

باعتبار أنّ السلطة التنظيمية أنشأت مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وحددت قواعد خاصة لعملها وسيورها وتنظيمها، تكون بهذا قد خالفت أحكام المادة 18 من دستور 28 نوفمبر 1996⁽⁶⁾، والتي حصرت الأملاك العمومية الخاصة في الدولة والولاية والبلدية، وبهذا تكون نص المادة 4 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 السالف الذكر⁽⁷⁾ قد خالفت أحكام الدستور، ولو أنّ السلطة التنظيمية حاولت التلاعب بالألفاظ باستعمال مصطلح "الدولة"، ومصطلح " المرافق العامة التابعة لها"، وذلك من خلال طرح إشكال وهو كيف أنّ هذه المقاطعات الإدارية تنشأ داخل بعض الولايات ثم تكون أملاكها العمومية تابعة للدولة وليس للولاية التابعة لها، علما أنّ الدستور منح للولاية حق الامتلاك بموجب المادة 18 من دستور 28 نوفمبر السالف الذكر ؟

إنّ غياب الحدود الدستورية الصريحة بين المجال التشريعي للبرلمان من جهة⁽⁸⁾، وكذا المجال التنظيمي المستقل والأصيل لرئيس الجمهورية من جهة أخرى⁽⁹⁾، غالباً ما يؤدي إلى حدوث تداخل الاختصاص بين الوظيفة التشريعية والوظيفة التنظيمية⁽¹⁰⁾، ولكن إفراط التوزيع الدستوري في تقييد وحصر سعة القانون وتعزيز نطاق المراسيم الرئاسية دون قيد ولا رقابة⁽¹¹⁾، يؤدي غالباً إلى مواجهة مثل هذه المراسيم التي تكون عن غنى من القانون الدستوري وكذا القانون الإداري، فهي نصوص قانونية تعكس بعض خلفيات مكرسة لإرادة بعض الأطراف.

4. المهام المنوطة للمقاطعات الإدارية

يختلف التقسيم الإقليمي والإداري من دولة لأخرى ومن نظام قانوني لآخر، ولكن تتفق معظم هذه الدول والأنظمة سعياً للرشادة الإدارية من خلال تحقيق خصائص الخدمة العمومية من سرعة واستمرارية، وبدراسة الجديد الذي أحدثه المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نلاحظ أنّه إضافة إلى التنظيم الإقليمي للبلاد للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁽¹²⁾، استحدثت عشرة مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات⁽¹³⁾، سعياً من السلطة التنظيمية إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية.

استناداً للمرسوم التنفيذي رقم 15-141 المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، نلاحظ أنّ السلطة التنظيمية قامت بتقسيم المقاطعات الإدارية إلى ثلاثة هياكل متمثلة في الإدارة العامة، المديرية المنتدبة، مجلس المقاطعة⁽¹⁴⁾، وبدورها قامت بتقسيم الإدارة العامة إلى الأمانة العامة، الديوان، مصالح التنظيم والشؤون العامة للإدارة المحلية⁽¹⁵⁾.

في هذا الصدد، نلاحظ أنّ نفس المهام المنوطة للأمانة العامة على مستوى المقاطعة نجدها على مستوى الكتابة العامة في الولاية، بحيث يلفت نظر القارئ الاقتباس الحرفي لنصوص المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 نفسها نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، لا ربما الشيء الوحيد الذي يختلف في نص المادتين هو مصطلح الكاتب العام بالأمين العام و مصطلح الوالي بالوالي المنتدب.

نفس الملاحظة السابقة أيضاً نجدها على مستوى الديوان، بحيث نفس الصلاحيات والمهام التي يتولاها الديوان على مستوى المقاطعة الإدارية نجدها على مستوى ديوان الولاية.

هذا مازاد على الغموض غموضاً فهل بإصدار هذا المرسوم التنفيذي سيختلف عمل الهيئتين، لأنّ بهذه الطريقة سيولد التكرار والبيروقراطية بحيث يجد المواطن نفسه يتجه لأكثر من هيئة إدارية، ما ينعكس على ضياع الوقت والمال ليس فقط على الدولة وإنما أيضاً

على المواطن، ما يدفعنا فعلا إلى التساؤل عن مدى التناسق والانسجام بين هذه الهيئات الإدارية المحلية؟

بدراسة مهام الوالي المنتدب لدى المقاطعات، يطرح تساؤل حول الغاية من طرح تسمية الوالي المنتدب لمسير هذه الهيئة الإدارية؟ علما أنّ السلطة التنظيمية قد سبقت وأن أطلق اسم الوالي المنتدب على مسير الدائرة الإدارية على مستوى الجزائر العاصمة⁽¹⁶⁾، مع العلم أنّ مهام وصلاحيات الطرفين تختلف كل الاختلاف، فهل بلغ عجز محرر النصوص القانونية إلى حدّ عدم إيجاد تسمية لهذا المنصب القانوني، أم أنّ هناك أسباب أخرى؟

تسعى الإدارة المحلية في العصر الحديث إلى تبني فكرة الديمقراطية التشاركية، والتي ترمي إلى إشراك المواطن في سياسة صنع القرار الإداري المحلي، لذا أصبح هذا الأخير عنصرا "فعالاً" ومهما في معادلة التسيير المحلي، هذا ما جعل مختلف الدول تسعى جاهدة لوضع أنظمة قانونية تترجم هذه المشاركة، ولقد سعى المشرع الجزائري بدوره لتكريس مشاركة المواطن في كل من قانون الولاية⁽¹⁷⁾ وقانون البلدية⁽¹⁸⁾.

سعت السلطة التنظيمية من خلال إصدار المرسوم الرئاسي رقم 15-140 وراء تحقيق قفزة نوعية في الإدارة المحلية، من خلال استحداث نظام المقاطعة الإدارية، ولكن لم يزد الوضع إلّا تأزما من خلال زيادة الخناق على المشاركة من خلال استبعاد مشاركة المواطنين من حضور المداورات فقط ولكن أيضا استبعاد ممثلي الأحزاب من هذه الهيئة⁽¹⁹⁾، بحيث شكّل مجلس مقاطعة يقوم بنفس مهام مجلس الولاية⁽²⁰⁾، إلّا أنّه يختلف عنه في أنّ مجلس المقاطعة يتكلف بتنفيذ قرارات الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية، عكس مجلس الولاية التي تكلف بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي⁽²¹⁾، وكذا يختلف في أنّ مجلس الولاية يجتمع في دورة عادية في كل أسبوع⁽²²⁾ ومجلس المقاطعة يجتمع في دورتين عاديتين كل شهر⁽²³⁾.

تظهر مظاهر السرعة وعدم القيام بدراسات متخصصة ميدانية، وكذا تهيمش المواطن الذي يعتبر الأكثر علما بالمشكلات المحلية في عملية التقسيم المكاني لهذه المقاطعات الإدارية، إذ مثلا يطرح إشكال فيما يخص ولاية إليزي أين ارتأت السلطة التنظيمية إلى تكريس مقاطعة إدارية علما أنّ الولاية كلها مزودة بدائرة واحدة (دائرة جانت) وبلديتين (بلدية جانت، بلدية برج الحواس)⁽²⁴⁾، فإذا كانت الغاية من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 تكريس الخدمة العمومية، فكان من الأجدر تزويدهم بدائرة علما أنّها الساهرة على تقديم الخدمات العمومية الفعالة، أما إذا كان قصد المشرع التنظيمي إشراك المواطن في السياسات المحلية، كان من الأجدر أن يزيد من عدد البلديات باعتبارها القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وإطار مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم⁽²⁵⁾، إن دلّ هذا على شيء فإنّه يدلّ عن نيّة

المشرع التنظيمي اتجاه الإدارة المحلية، من خلال السعي وراء وضع حد لاستقلاليتها على كل الأصعدة وتطبيق نظام عدم التركيز الإداري.

ثانياً: تقييم المقاطعات الإدارية في ضوء أحكام المرسوم الرئاسي 15-140

تعتبر التنمية المحلية الأساس والمنطلق للسعي وراء تحقيق مقتضيات الحكم الراشد ودولة القانون، ولكن للوصول لهذه النتائج يجب استثمار جلّ الإمكانيات المادية والبشرية والمعنوية، وكذا عدم استبعاد أي عنصر النشاط الإنساني، ذلك بدءاً من تبني منظومة قانونية تركز هذه الإرادة بصفة فعلية بعيداً عن القواعد التزيينية التي تسعى لمعالجة إشكالات ظرفية.

1. واقع موارد مالية المقاطعات الإدارية

تتخذ الموارد المالية دوراً أساسياً في تمويل التنمية المحلية، فكل هيئة أيّ كان نوعها مقيدة بموردها المالي، لهذا ينبغي دراسة الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية للتوصل إلى نتيجة عدم تمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، ما يعكس على تبعيتها المالية لهيئة أخرى، وبالتالي عدم تمتعها بصلاحيات مستقلة في الجانب المالي.

بتحليل أحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتم التماس التبعية المالية للمقاطعات الإدارية للولاية⁽²⁶⁾، من خلال تقليص صلاحيات الوالي المنتدب إلى أمر بالصرف ولكن بتفويض التوقيع، بمفهوم المخالفة فليس الأمر بالصرف الأصلي إنّما أمر بالصرف ثانوي⁽²⁷⁾ بحيث لا يقوم بأي إجراء مالي إلا بعد استشارة الوالي في مجال تفويض التوقيع.

ما يجعل من هذا الإجراء يجيب عن التساؤل الذي سبق طرحه، وهو أنّ المقاطعات الإدارية فرع من فروع الإدارة المركزية في الأقاليم وليست وحدة من وحدات اللامركزية الإدارية.

2. غياب التكريس الفعال للامركزية في المقاطعات الإدارية

تعدّ اللامركزية الإدارية أساساً متيناً تقوم عليه الديمقراطية الحديثة، كما أنّها من مقتضيات الحكم الراشد في كل دولة، هذا ما نص إليه المؤسس الدستوري الجزائري في جل دساتيره المتعاقبة بدءاً من دستور 1976⁽²⁸⁾.

يتفق معظم الفقهاء⁽²⁹⁾ أنّ اللامركزية تقوم على ثلاثة أركان متمثلة في شؤون محلية متميزة عن المصالح الوطنية؛ ووجود هيئات منتخبة مستقلة مالياً وعضوياً؛ وكذا وجود علاقة وصاية بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية، وبتحليل أحكام المقاطعات الإدارية نجد أنّ المشرع التنظيمي قام بتهميش الشرط الثاني والمتمثل في شرط الاستقلالية المالية والعضوية، ما يدفع للبحث عن تفعيل هذا الشرط.

أ. ضرورة تكريس الاستقلالية المالية للمقاطعات الإدارية

إنّ نظام الجماعات الإقليمية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات إدارية محلية مستقلة تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت الرقابة الوصائية، وإذا سلمنا أنّ المقاطعات الإدارية هيئة من هيئات الإدارة اللامركزية فيجب أيضا أن تتميز بالاستقلالية، التي تتحقق من خلالها الديمقراطية الإدارية.

نقصد بالاستقلال المالي للمقاطعات الإدارية، أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الولاية التابعة لها بتمتعها بموارد مالية ذاتية مع أهلية التصرف فيها، ولن تتحقق هذه الاستقلالية إلا من خلال التمتع بنسبة من الموارد الجبائية كالبديّة⁽³⁰⁾ والولاية⁽³¹⁾، وكذا من خلال منح صلاحية الامتلاك وكذا إمكانية الحصول على إيرادات خارجية كالقروض والإعانات، مع تعزيز النظام الضريبي الجزائري لمنع الغش والتهرب الضريبي.

بدراسة أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نلاحظ تهميش المشرع التنظيمي تنظيم الجوانب المالية للمقاطعات الإدارية، فإذا كان إشكال الجماعات الإقليمية ككل هو في عدم كفاية مواردها المالية لمواجهة الاختصاصات التي يعهد إليها، بدليل العجز المالي لمعظم الجماعات الإقليمية في الجزائر، فإنّ عائق المقاطعات الإدارية هو في عدم تمتعها بأي نوع من الاستقلالية المالية، وهذا يعود لعدم النص عن أي مورد مالي مستقل في أحكام المرسوم السالف الذكر ما عدا صلاحية أمر بالصرف ثانوي بعد تفويض للتوقيع، ما يدلّ على التبعية المطلقة للولاية في الجانب المالي، فيجب على السلطة التنظيمية الجزائرية مراعاة هذه الإشكالات، بحيث أنّ بعض الدول توصلت إلى تكريس الميزانية التشاركية، من خلال إعداد ميزانيات محلية بمساهمة المجتمع المدني⁽³²⁾.

ب. ضرورة تكريس الاستقلالية العضوية للمقاطعات الإدارية

لا يمكن الحديث عن الاستقلالية العضوية للمقاطعات الإدارية إلا من خلال التمتع بمجلس منتخب لتحقيق مبدأ الشرعية الشعبية، ولكن لا يمكن إجراء هذه الانتخابات إلا بعد تعديل جملة من النصوص القانونية، بدء بالقانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، بحيث ينص في المادة 9 المطلة الأولى⁽³³⁾ على المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولاية إذ يجب تعديلها بإضافة المجالس الشعبية للمقاطعات الإدارية، وكذا تكريس فصل ينظم فيه العملية الانتخابية للمجلس الشعبي للمقاطعة الإدارية، وذلك لإضفاء مشروعية هذا النوع من المجالس الشعبية المنتخبة.

يحقّق الانتخاب علاقة ولاء بين الناخبين والمنتخبين⁽³⁴⁾، ليقوموا بالنيابة عنهم في إدارة المرافق العامة المحلية ويعملون جاهدين على تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لأنّ مستقبل

عضوية المنتخبين مرهون بأدائهم⁽³⁵⁾، لذلك فهم تحت رقابة دائمة تصل في بعض الدول إلى حد طلب عزل عضو المجلس المحلي المنتخب، حتى قبل انتهاء مدة عضويته إذا ثبت عدم نزاهته أو كفاءته.

1. ضرورة التنسيق بين جهات الإدارة المحلية

شكّل التقسيم الذي أحدثه المرسوم الرئاسي رقم 15-140 "خلال" فنظام عمل الإدارة المحلية، والمتمثل في ازدواجية عدة مهام إدارية بين الولاية والمقاطعة الإدارية ما يولد البيروقراطية وضياع الوقت والمال لكل من الدولة والمواطن على حدّ سواء، لذا يجب أن يصدر التنظيم نصاً خاصاً لمعالجة جل النقائص التي تشوب هذا المرسوم، بتكريس أحكام تحقق المبادئ السامية التي تسهر المرافق العامة على تحقيقها والمتمثلة في مجانية الخدمة والسرعة والاستمرارية.

تظهر مظاهر تسرع السلطة التنظيمية في عدة مواقف، كعدم تخصيص مهام فعلية للمقاطعات الإدارية وتزويدها بالموارد البشرية والمالية والمادية للردّ على طلبات المواطنين⁽³⁶⁾، واكتفى بتزويده بمهام إدارية تعود أصلاً للولاية عن طريق تفويض التوقيع، لذا أصبح أكثر من اللازم سواء تعديل هذا المرسوم الرئاسي أو إلغاؤه مع استحداث دوائر وبلديات جديدة، لأنها الأكثر نفعاً للمواطن من مثل هذه الهيئات التي لا ترد على متطلبات الدولة الحديثة من ديمقراطية ورشادة إدارية.

2. إدماج المجتمع المدني في سياسات تسيير المقاطعات الإدارية

نجاح السياسات التنموية المحلية يتوقف على عدم استبعاد أي عنصر من النشاط الإنساني، بدء من تكريس منظومة قانونية تعزز مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار الإداري المحلي⁽³⁷⁾، وذلك بجعل الحركة الجمعوية معنية بمواجهة إشكالات الإدارة المحلية⁽³⁸⁾، وكذا من خلال إدماج تطلعات المواطنين سواء على المستوى الفردي أو الجماعي في سياسات تحضير وتنفيذ التنمية المحلية⁽³⁹⁾، فكلما اتسع مجال مشاركة المواطنين في معالجة قضايا التنمية المحلية، كلما ارتفعت درجة فعالية هذه التنمية ونسبة نجاعتها في تحقيق الأهداف المسطرة ضمن برامج مخططات التنمية سواء منها المحلية أو الوطنية.

غير أنّ المرسوم الرئاسي المنظم للمقاطعات الإدارية جاء مهمشاً لمشاركة المواطنين، بالرغم من أنّ جل الدساتير المتعاقبة وحتى مشروع التعديل الدستوري، ينتهج نهج تكريس الديمقراطية التساهمية على مستوى الجماعات المحلية⁽⁴⁰⁾.

خاتمة

للبحث عن التنمية المحلية المستدامة يجب أولاً النهج في مقتضيات الحكم الراشد من مساواة وإدارة محلية رشيدة، وتكريس فعّال للامركزية الإدارية وذلك بفتح المجال أمام تبادل الخبرات والمعلومات بين الإدارة المحلية والمجتمع المدني.

فتحقيق الديمقراطية الإدارية يمر بإعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، من خلال بنائها بأسس جديدة تركز على مبادئ المواطنة وسيادة القانون ودولة المؤسسات، وتتم أيضاً عبر تقليص مظاهر التدخل الإداري المركزي في الشؤون الإدارية المحلية، من خلال إصدار تنظيمات إدارية عبر مراسيم رئاسية لا تحترم سواء مبادئ الدستور بغياب الفاصل بين العمل التشريعي والتنظيمي، وكذا التعدي على حقوق المجتمع المدني وحق البرلمان في التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد.

يجب على المشرع التدخل لوضع حدّ للفراغات التشريعية، من خلال تكريس فواصل دستورية بين العمل التشريعي للبرلمان والعمل التنظيمي لرئيس الجمهورية من جهة لإعادة التوازن الرقابي للمؤسستين، وكذا بتكريس الرقابة المتبادلة لممثلي الأحزاب والمجتمع المدني من جهة أخرى، لأنه أصبحت اليوم الديمقراطية التمثيلية ناقصة يجب تكميلها عن طريق إشراك المواطن في تدبير الشأن العام.

إرساء الديمقراطية التشاركية في أي دولة متوقف على مدى تجسيدها للامركزية الإدارية التي تعدّ من أساليب التنظيم الإداري الفعّال، لذا أصبح إلزاماً سواء تعديل المرسوم الرئاسي رقم 15-14 المنظم للمقاطعات الإدارية، عن طريق تكريس مقتضيات الحكم الراشد من لامركزية إدارية بمجالس منتخبة وإشراك للمجتمع المدني، أو إلغائه مع الحرص على إنشاء مجموعة من البلديات والدوائر لتلبية حاجيات المواطن في الجنوب باعتبار البلدية تتمتع بالاستقلالية المالية والعضوية، والدائرة تحرص على تقديم الخدمات الإدارية.

الهوامش:

(1) أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 مايو 1997 يحدّد القانون الأساسي الخاصّ بالجزائر الكبرى، ج ر عدد 38 الصادر في 04 جوان 1997، ص.6.

(2) قرار رقم 02\ق.أ.م\د\2000، مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدّد للقانون الأساسي الخاصّ لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 07، الصادر في 28 فبراير 2000، ص.02.

(3) انظر نصوص المواد التالية 3، 5، 6، 7، 11، 12، 13 من المرسوم الرئاسي 15-14، مؤرخ في 27 مايو سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد العامة المرتبطة بها، جريدة رسمية عدد 29، الصادر في 31 مايو سنة 2015، ص.02.

- (4) تنص المادة 122 (البند 10) من دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم، جريدة رسمية. العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر لسنة 1996، ص.6، على ما يلي: "التقسيم الإقليمي للبلاد".
- (5) انظر القرار رقم 02\ق.أ\م\د\2000، مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 07، الصادر في 28 فبراير 2000، ص.02.
- (6) تنص المادة 18 من دستور 28 نوفمبر 1996، السالف الذكر على "الأملك الوطنية يحددها القانون. وتتكون من الأملك الخاصة والتي تملكها كل من الدولة، الولاية، البلدية. يتم تسير الأملك العمومية طبقا للقانون".
- (7) تنص المادة 4 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 السالف الذكر، على "هذه الصفة، يجب على الدولة أن تكييف توزيع المرافق العامة التابعة لها وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية".
- (8) انظر نص المادتين 122، 123 من دستور 28 نوفمبر 1996، السالف الذكر.
- (9) انظر نص المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع نفسه.
- (10) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص.441-436.
- (11) تفلت المراسيم من الرقابة البرلمانية بعدم وجود أي نص صريح يمكن البرلمان من رقابته، وكذا من الرقابة القضائية بحجية أعمال السيادة.
- (12) انظر المادة 01 من القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 23، الصادر في 09 فيفري 1984، ص.139.
- (13) انظر المرسوم الرئاسي رقم 15-140، السالف الذكر.
- (14) انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المؤرخ في 28 ماي 2015، المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، جريدة رسمية عدد 29، الصادر في 31 ماي 2015، ص.6.
- (15) انظر نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، مرجع نفسه.
- (16) تنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-45، المؤرخ في 01 مارس 2000، يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292، المؤرخ في 02 غشت 1992، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 09، الصادر في 02 مارس 2000، ص.04، على ما يلي "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبون لدى والي ولاية الجزائر".
- (17) راجع أحكام القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 12 فبراير 2012، جريدة رسمية عدد 12، الصادر في 29 فبراير 2012، ص.5.
- (18) راجع احكام القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 12 جوان 2011، جريدة رسمية عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011، ص.4.
- (19) كل مناصب المقاطعة الإدارية خاضعة لنظام التعيين.
- (20) انظر نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، سالف الذكر.
- (21) انظر نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المؤرخ في 23 يوليو 1994، جريدة رسمية عدد 48، الصادر في 27 يوليو 1994، ص.5.
- (22) انظر نص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع نفسه.
- (23) انظر نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141، سالف الذكر.
- (24) انظر المرسوم الرئاسي رقم 15-140، سالف الذكر.
- (25) انظر نص المادة 02 من القانون 11-10، سالف الذكر.

(26) المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، سالف الذكر، التي تنص " يتلقى الوالي المنتدب في حدود اختصاصاته، تفويضاً بالإمضاء من والي الولاية، يمنحه صفة الأمر بالصرف...".

(27) المادة 25 من القانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 غشت 1990، متعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35، الصادر في 15 غشت 1990، ص.1131، والتي تنص علي " يكون الأمرين بالصرف ابتدائيين أو أساسيين وإما أمرين بالصرف ثانويين".

(28) المادة 07 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، جريدة رسمية عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر سنة 1976، ص.1294.

(29) انظر كل من :

- الطماوي محمد سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 67-80.

- مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص.4.

(30) المادة 170 المطلة الأولى من قانون 11-10، سالف الذكر، التي تنص " حصيلة الجباية".

(31) المادة 151 المطلة الثانية من قانون 12-07، سالف الذكر، التي تنص " ناتج الجباية والرسوم".

(32) Paul Déperéz, *Collectivités Territoriales et Développement Durable : contribution des technologies de l'information et de la communication, a la démenions participative d'une politique publique*, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication, Université de TOULON-VAR, France, 2014, pp 72-74.

(33) المادة 09 المطلة الأولى من القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام- الانتخابات، جريدة رسمية عدد 01، الصادر في 14 يناير، ص.09، والتي تنص على " بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبية البلدية، والمجلس الشعبية الولائية في قائمة انتخابية لأحدى البلديات الآتية...".

(34) François ROBBE, la démocratie participative, Acte du colloque organisé le 21 octobre 2005 par le centre de droit Constitutionnel de la faculté de droit de l'Université Jean MOULIN –Lyon, L'Harmattan, 2007, p.29.

(35) عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2010، ص.8.

(36) Ludovic SCHNEIDER, *Le développement durable territoriale*, édition Afnor, France, 2010, p.50.

(37) Pierre de MONTALIVET, *Gouvernance et participation*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p.25.

(38) Arnaud TRENTA, *La participation associative dans les quartiers populaire : problème publics et configurations politiques locales dans la périphérie urbaine de Paris et Buenos Aires*, Thèse de doctorat, Ecole doctorale ABBE GEGOIRE, France, 2014, p.85.

(39) سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012، ص.189.

(40) المادة 3/15 من المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور، رئاسة الجمهورية، 28 ديسمبر 2015.