

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية

The Administrative District's legal system and its relationship with local communities- الدكتور: صفاء بن موسى⁽¹⁾

- جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر.

- ملخص:

المقاطعة الإدارية بيئة إدارية مستحدثة تندرج ضمن إطار المركزية الإدارية في صورة عدم تركيز إداري، أنشأها المشرع الجزائري في إطار التنظيم الإداري المحلي سنة 2015، في صورة ولايات منتدبة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 والمرسوم التنفيذي رقم 141/15، تعمل تحت سلطة والي منتدب، حيث خصها المشرع الوطني بمهام معينة، تتقاطع في أغلبها مع المهام المنوطة بالدائرة، غير أن نظام المقاطعة الإدارية بقي محل جدل قائم حول وجودها القانوني الذي يكتنفه الكثير من الغموض، وذلك راجع لعدم تنظيمها بموجب قانون وإنما تم الإشارة إليها فقط في بعض المراسيم عن طريق الإشارة إلى رئيس الدائرة، وعليه فإن إنشاء مثل هذا الجهاز قانوناً يستوجب تحديد العلاقة القانونية التي تربطه بسائر الأجهزة المحلية وعلى وجه الخصوص الولاية.

- **الكلمات المفتاحية:** المقاطعة الإدارية، الولاية المنتدبة، الوالي المنتدب، الولاية، الدائرة، البلدية، الجماعات المحلية**- Abstract :**

The administrative district is an evolving administrative environment that falls within the framework of administrative focusing in the form of a lack of administrative focus. Founded by the Algerian legislature within the framework of local administrative organization in 2015, in the form of mandates mandated by Presidential Decree No. 15/140 and Executive Decree No. 15/141, operating under the authority of a delegated Wali, where the national legislature assigned them to certain tasks, most of which intersect with the tasks entrusted to the Department. However, the administrative district system remained contentious about its legal existence, which is highly ambiguous, because it was not regulated by law but was referred to only in some decrees by reference to the head of the department. Thus, the establishment of such a body by law requires the determination of the legal relationship it has with other local organs, in particular the state.

- **Keywords:** Administrative District, Delegate State, Delegate Governor, State, Department, Municipality, Local Communities

(1) - البريد الإلكتروني: benmoussa-safa@univ-eloued.dz

تتنوع أساليب التنظيم الإداري، وتمتزج ببعضها البعض بنسب متفاوتة في التطبيق العملي في كل البلدان، فلا يوجد نظام مركزي أو لامركزي مطلق، وعليه كل دولة تأخذ بغلبة أحد النظامين على الآخر حسب نظامها السياسي القائم.

وتعتبر الجزائر من بين الدول التي تبنت القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني، القائم على جملة القواعد الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والذي يهتم بالتنظيم الإداري سواء المركزي، ممثلاً بمختلف الهيئات المركزية، على غرار اللامركزي المتجسد بموجب الجماعات المحلية بغية تخفيف الأعباء عن السلطات المركزية وتحقيق التنمية المحلية وكذا إشراك السكان المحليين في تسيير الشأن المحلي، غير أن التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي واجهتها الجزائر في السنوات الأخيرة بسبب تراكم المشاكل المتعلقة أساساً بنقص التنمية وضعف الخدمات المقدمة لمواطني بعض الولايات، ولحل هذه المعضلة تم إنشاء تنظيم إداري جديد يختلف عما هو موجود ومعمول به، تعرف بالمقاطعات الإدارية أو الولاية المنتدبة في سنة 2015 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15⁽¹⁾، الذم يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها تحت إشراف ولاية منتدبون الذي شمل بداية 10 مقاطعات إدارية في منطقة الجنوب وعقبه المرسوم التنفيذي رقم 141/15⁽²⁾، حيث خصصها المشرع الوطني بمهام معينة، تتقاطع في أغلبها مع المهام المنوطة بالدائرة.

وفي سنة 2018 صدر مرسومان تنفيذيان معدلان للمرسومين أعلاه الأول يتمثل في المرسوم الرئاسي رقم 303/18⁽³⁾ والرسوم 336/18⁽⁴⁾، اللذان استحدثا مقاطعات إدارية في المدن الكبرى بمنطقة الشمال وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، وفي سنة 2019 صدر المرسوم الرئاسي رقم 328/19⁽⁵⁾ الذي استحدث 44 مقاطعة إدارية جديدة داخل بعض الولايات التي شملت منطقة الهضاب لتخفيف الضغط عن بعض الولايات بسبب كثرة البلديات التابعة لها، غير أنه في سنة 2021 تم التخلي عن بعض المقاطعات وجعلها ولايات مستقلة، وبالرغم من ذلك إلا أن هذه الهيئات أثارت جدلاً واسعاً حول دستوريته وتحديد طبيعتها ومكانتها في التنظيم الإداري ومدى فعاليتها في القيام بمهامها المنوطة بها خاصة في الوقت الراهن، وبناءً على ما تقدم ارتأينا تسليط الضوء على النظام

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/07، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 2015/05/31، المعدل والمتمم.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 141/15، المؤرخ في 2015/05/28، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 2015/05/31.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 303/18 المؤرخ في 2018/12/05، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/07، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخة في 2018/12/05.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 337/18 المؤرخ في 2018/12/25، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد سيرها وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 2018/12/26.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 328/19 المؤرخ في 2019/12/08، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/27 والمتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 2019/12/10.

الدكتورة: صفاء بن موسى

القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية، وهذا ما يدفعنا لطرح الإشكالية التالية: ماهي مكانة المقاطعة الإدارية في النظام الإداري الجزائري؟ وما علاقتها بالجماعات المحلية؟

ولقد اقتضت معالجة الإشكالية استعمال منهج تحليل مضمون وهو من المناهج الحديثة التي يتم من خلالها تحليل مضمون النصوص القانونية بطريقة منظمة وموضوعية تتماشى وقواعد البحث العلمي للوصول إلى نتائج ذات الصلة بموضوع الدراسة، وللإجابة على الإشكالية أعلاه قسمنا الدراسة إلى محورين نتناول في الأول الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية نوضح من خلاله مبررات ومعايير استحداث المقاطعات الإدارية والعلاقة القانونية بين المقاطعات الإدارية والأجهزة الإدارية الأخرى، أما المحور الثاني فخصصناه لآليات تسيير المقاطعات الإدارية نتطرق فيه للوالي المنتدب والأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب

وحوصلة لدراسة وتحليل الإشكالية السالفة الذكر توصلنا لعدة نتائج ذات الصلة بالموضوع مقرونة باقتراحات، تم إدراجها ضمن الخاتمة.

المحور الأول: الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية

يتميز التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بنوع من الخصوصية مقارنة ببعض التشريعات المقارنة، حيث يقسم إلى أجهزة إدارية تعلوها الولاية التي تشرف على عدة أجهزة من بينها الدائرة والمقاطعة الإدارية المستحدثة كمصالح غير مكرزة للدولة والبلدية كجماعة قاعدية.

وعليه فإننا خصصنا هذا المحور لدراسة الطبيعة القانونية لجهاز المقاطعة الإدارية (الولاية المنتدبة)، من خلال التطرق أولا إلى مبررات ومعايير استحداث المقاطعات الإدارية، وثانيا إلى العلاقة القانونية بين المقاطعات الإدارية والأجهزة الإدارية الأخرى.

أولا: مبررات ومعايير استحداث المقاطعات الإدارية

لقد تم انشاء المقاطعات الإدارية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: "تنشئ مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات...." (1).

فالمشرع الجزائري باستحداثه للمقاطعات الإدارية بموجب المرسوم أعلاه لم يخالف الأحكام الدستورية، بل عمل بمقتضاها على اعتبار أن المسألة تدرج في إطار العمل التنظيمي الذي هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية منحها له الدستور يصدر بمقتضاها تنظيمات (مراسيم رئاسية) تنظم المسائل غير المخصصة للقانون، وهذا الأمر ثابت سواء في الدساتير السابقة أو الدستور الحالي (2)، ولقد استند هذا المرسوم في استحداث هذا التنظيم على جملة من المبررات والمعايير نوجزها في ما يلي (3):

(1) راجع: المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 140/15، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(2) راجع: المادة 141 من دستور 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 2020/12/30.

(3) علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 58.

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية

وتقسم هذه المبررات إلى مجموعة نقاط تأتي في مقدمتها تقريب الإدارة من المواطن كهدف سياسي، وتحقيق التنمية المحلية والقضاء على البيروقراطية كهدف إداري، وتنمية المناطق باستغلال أحسن لمقدراتها، بالإضافة إلى الحد من الظواهر السلبية التي لازمت الإدارة العامة.

1- الأهداف السياسية

في مقدمتها تحقيق المقرب الجغرافي عن طريق ضمان حضور دائم ومستمر للدولة من خلال المرافق العمومية، لفرض سلطانها من جهة واستدامة تقديم الخدمة العمومية باطراد ودون توقف، ومع تطور وتسارع الأحداث وبالنظر للمساحة الجغرافية التي تشكل الأقاليم في الجنوب الكبير خاصة، والتي تشهد انتشار بعض الظواهر كالزواج العرفي وبعض الأمراض الطفيلية، وتحديات أمنية ودفاعية لاسيما ما وجد منها على الحدود الملتهبة في مالي وليبيا والنيجر، مما يوفر فضاء خصبا للجريمة المنظمة والمجموعات الإرهابية، الأمر الذي يحتم إيجاد إدارة جواريه قريبة تحوز على سلطات تسمح لها بالتصدي لكل هذه الظواهر المهددة للدولة⁽¹⁾.

وتقريب الإدارة⁽²⁾ من المواطن يخفف عبئا ثقيلا على المواطن، الذي يتكبد جهدا ووقتا وأموالا لقضاء خدمات لا تكلف شيئا في مناطق أخرى من الوطن، هذا الإجراء من شأنه خلق استقرار لدى المواطنين ويحقق رضا المواطنين وتقبلهم لسياسات الدولة بالإضافة إلى توطنهم وثبتهم بمناطقهم⁽³⁾.

2- الأهداف الإدارية

يؤدي إنشاء المقاطعات الإدارية إلى تدعيمها بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية وبحكم أن السكان المحليين هم الأدر باحتياجاتهم اليومية فهم الأقدر على كيفية

(1) زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014، ص ص 77-78.

(2) نشير إلى بعض التعاريف التي أوردها المشرع الجزائري بخصوص الإدارة العامة، نذكر من ذلك المادة 5 من المرسوم رقم 325/84 المؤرخ في 1984/11/03، المتضمن شروط رفع العلم الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 55، المؤرخة في 1984/11/7 على أنه: "تعد كل مصلحة تتمتع بصلاحيات القوة العمومية، إدارة أو مصلحة فرعية أو لا مركزية وطنية، ولائية أو بلدية".

وعرفت أيضا المادة 14 من القانون رقم 02/90 المؤرخ في 1990/02/06، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية العدد 06، المؤرخة في 1990/2/7، بأنها: "تعد مؤسسات وإدارات عمومية في مفهوم هذا القانون، المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري وكذلك الإدارات اللامركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات". الجريدة

(3) انتهجت الجزائر في مجال الإصلاح الإداري المنهج الفرنسي الذي يرى في عملية الإصلاح جانب العصرية الإدارية، كإعادة النظر في لا مركزية الإدارية المشاركة في اتخاذ القرارات من قبل المرتفقين، أو من طرف أعوان الدولة، وهو عكس المنهج الأنجلو سيكسوني في مجال الإصلاح الإداري للمزيد من التفاصيل راجع: فاطمة الزهراء فيزم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2003/2004، ص ص 87-88.

الدكتورة: صفاء بن موسى

إشباعها داخل حدود المقاطعة، وذلك سيسمح بتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات بصورة أفضل، لأن التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية أقل وإمكانيات اقتصادية أكبر، والقضاء على البيروقراطية الإدارية.⁽¹⁾

وعليه نستنتج أن الدولة في اعتمادها على نظام المقاطعة الإدارية هدفت إلى تحقيق جملة من الأهداف أساسها هو التحكم الأفضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مراكز القرار والفضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل⁽²⁾.

3- الأهداف الاقتصادية

الأهداف الاقتصادية عند إنشاء استحداث أي وحدة إدارية مشخصة أو تابعة للدولة ينتظر منها أن تؤدي أف تؤدم دورا تنمويا ينعكس على حياة المواطن بتحسين الظروف المعيشية له وبصورة مستدامة مما لا يمكن معه التغافل عن الدور الإقتصاد الذي يمكن أن تلعبه هذه الوحدة ومدى قابليتها للاستجابة إلى الحاجات المتعددة كالتحديات الكبيرة التي تواجهها مناطق عدة في الجنوب⁽³⁾.

ثانيا: العلاقة القانونية بين المقاطعات الادارية والأجهزة الإدارية الأخرى

إن إنشاء ولاية منتدبة كمقاطعة إدارية على المستوى المحلي تبرز أهمية من خلال إبراز العلاقة القانونية بين هذا الجهاز والدائرة والولاية كجماعة محلية وبينه وبين البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الدولة، وعليه نوجز ذلك فيما يلي:

1- علاقة الولاية المنتدبة بالدائرة الإدارية والدائرة

ظهرت الدوائر الإدارية بعد بروز محافظة الجزائر الكبرى في المرسوم الرئاسي رقم 292/97، المؤرخ في 1997/08/02 والمحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى المعدل والمتمم⁽⁴⁾، وبعدها ألغي نظام المحافظة الخاص بالجزائر العاصمة بموجب الأمر رقم 01/2000، الصادر في 2000/03/01⁽⁵⁾ بناء على رأي المجلس الدستوري رقم 2000/02 المؤرخ في 2000/02/27 بإخطار من رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/02/23 تنفيذا لصلاحيته طبقا لنص المادة 166 من دستور 1996، فصدر بذلك المرسوم الرئاسي رقم 45/2000 المؤرخ

(1) عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية، مداخله ضمن أعمال الملتقى الدولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، يومي 01-02 ديسمبر 2015، ص 37.

(2) زين الدين بومرزوق، مرجع سابق، ص 78.

(3) ماجدة بوخزنة، مكانة المقاطعة الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الصادرة عن جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، 2018/12/28، ص 773.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 292/97، المؤرخ في 1997/08/02 والمحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 51، المؤرخة في 1997/08/06، المعدل والمتمم.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 01/2000، المؤرخ في 2000/03/01، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 2000/03/02.

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية

في 01/03/2000⁽¹⁾، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 262/97، مما انجر عليه عودة العاصمة إلى القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية وبلدياتها⁽²⁾ وإلى القانون رقم 08/90⁽³⁾، المتعلق بالبلدية المؤرخين في 07/04/1990، ليتم بذلك توحيد المنظومة القانونية للبلديات والولايات في كل الجزائر.

وتعتبر الدائرة الإدارية هيئة جديدة مستحدثة في النظام الإداري الجزائري، تم إنشاؤها بالمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 45/2000، التي نصت على: "تنظم ولاية الجزائر في دوائر إدارية وفق الجدول...."، وتم تنظيمها بموجب القرار الوزاري المشترك الصادر في 25/08/1998 المتعلق بتنظيم الدائرة الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وتسييرها⁽⁴⁾، حيث خصت بها ولاية الجزائر دون غيرها من ولايات الوطن الأخرى، وتختلف عنها كذلك من حيث التنظيم الهيكلي، فيرأس الدائرة الإدارية والي منتدب تساعد إدارة يأتي في مقدمتها رئيس الديوان توضع تحت سلطته 04 من رؤساء المكاتب للتنشيط البلدي، التنظيم العام، الانتخابات والشؤون العامة، ومكتب التجهيز والبرامج، وله هيئة ثانية تتمثل في المكلف بمهمة الأمن، إضافة إلى 03 مكلفون بالدراسات و 04 رؤساء للمشاريع، بحسب الماد 23 من القرار الوزاري المشترك الصادر في 25/08/1998، لذا فتسمية أو مصطلح المقاطعة الإدارية تتطابق والدائرة الإدارية.

أما بالنسبة للدوائر المحلية على مستوى كل ولاية عبارة عن جهاز عدم تركيز تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجودا مستقلا ومنفردا، ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد، وتعد كذلك هيئة إدارية قريبة جغرافيا من المواطن، إذ تحقق أهدافا سياسية تتمثل في تقريب الإدارة من المواطن، هذا إلى جانب قيامها بأدوار حساسة أخرى⁽⁵⁾، وعليه فالدائرة والدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية هي هيئات عدم تركيز مجالها التنظيم لا القانون، تعتبر امتدادا للسلطة المركزية وقسما أو جزء من الولاية، تهدف إلى تحقيق أهداف عدة من خلال القيام بمهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 45/2000 المؤرخ في 01/03/2000، يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 292/97 المؤرخ في 02/08/1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 02/03/2000.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية وبلدياتها، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990، ملغى.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990، ملغى.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25/08/1998 المتعلق بتنظيم الدائرة الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وتسييرها، الجريدة الرسمية، العدد 84، المؤرخة في 11/11/1998.

(5) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 186.

2- العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية.

يعتبر جهاز الولاية في الجزائر جماعة إقليمية في الدولة وتعتبر من الأشخاص الاعتبارية⁽¹⁾، ويحدث المشرع الجزائري لمقاطعة إدارية في شكل ولاية منتدبة داخل الولاية، لا بد أن يخلق علاقة قانونية بين الجهازين، ظهرت من خلال المرسوم الرئاسي السابق بيانه 140/15، تجسدت أساسا في عمل الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي، وهو ما نصت عليه صراحة المواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم، وبالتالي يعمل الوالي المنتدب عند ممارسته لاختصاصاته المذكورة في المواد أعلاه تحت سلطة الوالي استنادا لمقتضيات السلطة الرئاسية بما تفرضه من الرقابة الإدارية⁽²⁾.

3- العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية.

إن العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالبلدية اختزلتها مادتين من المرسوم الرئاسي 140/15، وهما المادتان 02 و 03، حيث جاء في المادة الثانية بأنه: تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيروها ولاية منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي المذكور، أما المادة الثالثة منه ورد فيها بأن: الوالي المنتدب ينشط ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها⁽³⁾.

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

تأسيسا على ما تقدم وبتفعيل المعايير أو الضوابط المعتمد عليها في تحديد طبيعة المقاطعة الإدارية، بالإضافة إلى مرسوم إنشائها وكذا المنظم لسيروها، يتبين جليا أنها إحدى أفرع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز إضافية، وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية، وتتسم بان إنشاءها وتعديلها أو إلغائها يدخل ضمن مجال التنظيم، وهي بهذا المركز

(1) تنص المادة 49 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 الصادر في 2007/05/13، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 2007/05/13، على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي: - الدولة، الولاية، البلدية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

(2) راجع: المواد من 03-07 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15، مصدر سابق.

(3) راجع: المادتان 02 و 03 من نفس المصدر.

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية

ستؤدي حتما توسيع لتواجد الدولة على مستوى الإقليم وتقوية لحضورها، الأمر الذي يؤثر بالسلب على نظام الجماعات الإقليمية ويزيد من ضعفها ويعكس بلا موارد رغبة المركز في الإمساك بزمام الأمور وعن قرب، بذلك يصح أن نستعير وصفها بالدائرة الكبيرة من ما كان يروج لها رسميا وإعلاميا سابقا بالولاية المنتدبة⁽¹⁾.

المحور الثاني: آليات تسيير المقاطعات الادارية

نظم المرسوم الرئاسي 140/15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها المقاطعة الإدارية في هيئة وحيدة، تتمثل في رئيسها الوالي المنتدب الذي يرأس المقاطعة الإدارية وقد زاد بإدارة تساعد في مهامه وضعت لديه، تتفرع في مجموعة هيكل وأجهزة إدارية من أهمها هيئة تنفيذية تتجسد في مجلس المقاطعة الإدارية، لذا ستعرض للوالي المنتدب أولا، على أن ندرس الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب ثانيا.

أولا: الوالي المنتدب

ظهرت تسمية الوالي المنتدب سنة 1992؛ وهو المكلف بمهمة الأمن والنظام العام في المدن الكبرى الجزائر، قسنطينة، عنابة، وهران، بسبب تدهور الأوضاع الأمنية في البلاد وأطلق عليه تسمية " الوالي المنتدب للنظام العام والأمن"، وفقا المرسوم التنفيذي 347/92 وصنفه برتبة والي ويمارس مهامه تحت سلطة والي الولاية⁽²⁾.

كما قد تم النص على الوالي المنتدب مجددا، ببروز محافظة الجزائر الكبرى وتم تقسيمها إلى دوائر إدارية، نصب على رأس كل دائرة منها والي منتدب بموجب المادة 2/23 من الأمر 15/97 المحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظات الجزائر الكبرى⁽³⁾، كمساعد للوزير المحافظ في انجاز مهامه، واعتبر من الموظفين السامين للدولة بعنوان الإدارة الإقليمية وذلك في المادة 8/03 من الأمر 15/97 المحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظات الجزائر الكبرى باسم الولاية المندوبون، والمؤكد أنهم لا يجوزون على نظام قانوني أساسي خاص بهم على غرار الولاية والأمن العام للبلدية إلا حديثا في قانوني الولاية والبلدية الجديدين⁽⁴⁾.

(1) فريجات إسماعيل، مركز المقاطعة الادارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 10، العدد 18، الصادرة عن جامعة قاصدي مرياح بورقلة، الجزائر، 01/01/2018، ص 240.

(2) راجع: المادة 01 والمادة 01 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 347/92 المؤرخ في 14/09/1992، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 285/90 المؤرخ في 29/09/1990 المتعلق بقواعد تنظيم وتسيير أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة في 03/10/1990. (3) الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31/05/1997، يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظات الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 38، المؤرخة في 04/06/1997.

(4) راجع: قانون القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03/07/2011، وكذا القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29/02/2012.

الدكتورة: صفاء بن موسى

وباستحداث المقاطعة الإدارية فقد نص المرسوم الرئاسي 140/15 سالف الذكر في المادة 14 منه بأنه: " تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية، ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة، يم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي".

وعليه يعد مركز الوالي المنتدب من الوظائف العليا للدولة، يمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية، مفوض الحكومة وممثل الدولة بالتالي فهو امتداد للمركز على مستوى إقليم الولاية، شأنه شأن الوالي المنتدب على مستوى الدائرة الإدارية المتواجدة بولاية الجزائر، والأمر ذاته لرئيس الدائرة.

وفي هذا الشأن يؤكد المرسوم أعلاه أنه من بين مهام الوالي المنتدب "السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومجلس المقاطعة الادارية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الادارية, الى جانب السهر على مساهمة مصالح الامن الموجودة بالمقاطعة الادارية وبالتنسيق معها على "حفظ النظام العام والامن العمومي".

ومن جهة اخرى يكلف الوالي المنتدب بمهام اقتصادية واجتماعية على غرار الاستثمار العمومي والاملاك العمومية والمرافق العمومية والحالة المدنية والانشطة المنظمة، الفلاحة والتنمية الريفية، الموارد المائية والبيئة، الاشغال العمومية والنقل السكن والعمران، التربية والتكوين، النشاط الاجتماعي والصحة العمومية والشباب والرياضة، السياحة والصناعة التقليدية، التشغيل، التجارة الصناعة والاستثمار الى جانب الطاقة والامن الصناعي.

ثانيا: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب

ورد في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها السابق بيانه بأنه: "تشتمل المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، على الأجهزة والهيكل الآتية: هيكل الإدارة العامة، المديريات المنتدبة، مجلس المقاطعة الإدارية".

بالنسبة للإدارة العامة للمقاطعة الإدارية نصت المادة 08 من المرسوم 140/15 على أنه: "يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من: أمانة عامة يديرها أمين عام، ديوان، يديره رئيس ديوان، مديرية منتدبة للتنظيم العام والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين".

وعززت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 141/15 السابق الذكر، على أن هيكل الإدارة العامة تتمثل في الأمانة العامة، الديوان، ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

أما فيما يخص المديريات المنتدبة على غرار المديريات التنفيذية للوزارات أي المصالح غير الممركزة للدولة، تنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية مديريات منتدبة بحسب المادة 09 من المرسوم الرئاسي 140/15, وقد خفض عددها عما هو موجود في الولاية إلى 11 وترك الباب مفتوحا إلى إضافة مديريات أخرى عند الاقتضاء، نظمت بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، يدير كل مديرية منتدبة

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية

مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي، يمكن أن يتلقى تفويضا بالإمضاء من الوالي كأمر بالصرف في حدود صلاحياته، كما يمكن أن يكلفه بمديرية أخرى لقطاع آخر بناء على اقتراح الوالي المنتدب وبالتشاور مع الوزراء المعنيين، ويمارس المديرون المنتدبون نفس المهام المنوطة بالمدير الولائي في الولاية، ويتم تحديد تنظيم المديرية المنتدبة بقرار وزاري مشترك من الوزارات المعنية، وقد شملت القطاعات التالية: الطاقة، ترقية الاستثمار، المصالح الفلاحية، التجارة، الموارد المائية والبيئة، الأشغال العمومية، السكن والعمران والتجهيزات العمومية، النشاط الاجتماعي، الشباب والرياضة، السياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني⁽¹⁾.

أما مجلس المقاطعة الإدارية نصت عليه المادة 10 من المرسوم الرئاسي 140/15 السالف الذكر، واعتبرته هيئة تنفيذية للمقاطعة الإدارية، تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين لها، ويشترك بها رؤساء المجالس الشعبية البلدية في أشغاله مشاركة استشارية، ولم يتعرض لرؤساء الدوائر ضمنها مما يعد إشكالا لا سيما وأنه يلاحظ تداخل في الصلاحيات بينهم والوالي المنتدب، ويعد إطارا تنسيقيا تشاوريا للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية⁽²⁾.

ويخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس قواعد سير مجلس الولاية ويقوم بتنفيذ قراراته، على أن يحدد وزير الداخلية والجماعات المحلية النظام الداخلي له، ويجتمع مرتين خلال كل شهر برئاسة الوالي المنتدب، ويمكن لهذا الأخير عندما تقتضي الظروف أن يدعو لاجتماع غير عادي، ويزود المجلس بأمانة تقنية تحت سلطة الأمين العام للمقاطعة، ويطلع أعضائه بانتظام الوالي المنتدب والمديرين الولائيين المعنيين بالشؤون التي يضطلعون بها، ويبلغونه أيضا جميع المعلومات أو التقارير أو الدراسات والإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية.

الخلاصة:

من خلال دراسة أهم النصوص القانونية للمقاطعة الادارية يمكن القول أن المقاطعة الإدارية هي ولاية صغيرة أو دائرة كبيرة، وبالنظر لهيكلتها والمشكلة من هيئة الوالي المنتدب ويساعده في مهامه هيكل وأجهزة إدارية، وبما أنها لا تشتمل على مجلس منتخب على غرار الولاية، فإن صلاحياتها تنحصر في صلاحيات الوالي المنتدب، الذي يرتدي عباءة التمثيل المزدوج وهو بذلك يمثل الوالي ومفوضه في المقاطعة الإدارية، فيمارس مهام كممثل للدولة وأخرى كممثل للولاية، ولتسهيل مهامه يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء للتوقيع على كل القرارات والمقررات المتصلة بمهامه، وكما يمنح صفة الأمر بالصرف على مستوى مقاطعته وفقا لقواعد المحاسبة العمومية.

وتبعا لذلك لا بد من ترقية الولايات المنتدبة المتبقية لتصبح ولاية كما تم مؤخرا في سنة 2021 بتغيير بعض الولايات المنتدبة إلى ولاية، وإزالة الغموض عن مركز المقاطعة الإدارية القانوني بالنص عليها صراحة كإحدى هيكل الولاية، تفاديا للوضع القائم للدائرة.

(1) راجع: المواد من 16-21 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15، مصدر سابق.

(2) عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 14.

الدكتورة: صفاء بن موسى

وتوفير المشاركة الفعلية للمجالس المنتخبة من خلال تزويد للمقاطعة الإدارية بمجلس منتخب وعد الاكتفاء بالرأي الاستشاري على اعتبار أن المجالس المنتخبة هي معنية بالتنمية والتنشيط المحلي.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: قائمة المصادر

1- الدستور:

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 2020/12/30.

2- القوانين:

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 02/90 المؤرخ في 1990/02/06، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية العدد 06، المؤرخة في 1990/2/7.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالولاية وبلدياتها، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11، ملغى.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11، ملغى.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29.

3- الأوامر

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 الصادر في 2007/05/13، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 2007/05/13.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 1997/05/31، يحدد القانون الأساسي الخاص بحماية الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 38، المؤرخة في 1997/06/04.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 01/2000 المؤرخ في 2000/03/01، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 2000/03/02.

4- المراسيم الرئاسية

النظام القانوني للمقاطعة الإدارية وعلاقتها بالجماعات المحلية

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 292/97، المؤرخ في 1997/08/02 والمحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 51، المؤرخة في 1997/08/06، المعدل والمتمم.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 45/2000 المؤرخ في 2000/03/01، يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 292/97 المؤرخ في 1997/08/02، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 2000/03/02.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/07، المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 2015/05/31، المعدل والمتمم.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 303 / 18 المؤرخ في 2018/12/05، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/07، المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 72، المؤرخة في 2018/12/05.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 337 / 18 المؤرخ في 2018/12/25، المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد سيرها وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 2018/12/26.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 328/19 المؤرخ في 2019/12/08، يتم الملحق بالمرسم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015 / 05/27 والمتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 2019/12/10.

5- المراسيم التنفيذية

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 325/84 المؤرخ في 1984/11/03، المتضمن شروط رفع العلم الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 55، المؤرخة في 1984/11/7.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 347/92 المؤرخ في 1992/09/14، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 285/90 المؤرخ في 1990/09/29 المتعلق بقواعد تنظيم وتسيير أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة في 1990/10/03.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 2015/05/28، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 2015/05/31.

6- القرارات الوزارية

الدكتورة: صفاء بن موسى

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1998/08/25 المتعلق بتنظيم الدائرة الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وتسييرها، الجريدة الرسمية، العدد 84، المؤرخة في 1998/11/11

ثانيا: قائمة المراجع

1- الكتب

— زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014.

— علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.

— عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

2- المقالات:

— فريجات إسماعيل، مركز المقاطعة الادارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 10، العدد 18، الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 01/01/2018.

— ماجدة بوخرنة، مكانة المقاطعة الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الصادرة عن جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، 28/12/2018.

3- الرسائل الجامعية:

— فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2003/2004.

4- الملتقيات:

— عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الدولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، يومي 01-02 ديسمبر 2015.