النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر- دراسة تحليلية-

د. لخذاري عبد المجيد جامعة خنشلة
خليفي وردة باحثة دكتوراه
جامعة باتنة

ملخص:

يعتبر استحداث المقاطعات الإدارية في الجزائر من أهم المواضيع التي شغلت وسائل الإعلام منذ فترة .فبعدما كانت المقاطعات الإدارية مجرد مشروع سنة 2010 .أصبح حيز التطبيق سنة 2015. حيث صدر مرسومين في هذا الشأن: الأول: المرسوم الرئاسي رقم :15/140 المتضمن استحداث مقاطعات وأما الثاني: المرسوم التنفيذي رقم:15/141 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها. حيث تضمنا استحداث 10 مقاطعات إدارية على مستوى 08 ولايات بالجنوب الجزائري يديرها ولاة منتدبون. ويعتبران إضافة نوعية أراد المشرع من خلالها تحقيق جملة من الأهداف من بينها تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف العبء على الولاية.

Abstract:

The renewal of administrative provinces is considered one the most important topics that were preoccupied by mass media in Algeria while ago . They were just a project in 2010,they were put into practice in 2015 when two decrees were announced, the first one is the presidential decree n:15/140 which includes development of the provinces and the second one is the executive n:15/141 that contains organizing and functioning the administrative province.

The two decrees consist of renewal 10 administrative provinces at of Algerian south's 8 states that are managed by secondment governors .The decrees are considered as an adding quality that the legislator attempts to achieve many aims and reducing the burden on the state.

مقدمة:

يعتمد التنظيم الإداري في الجزائر على أسلوبين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. وتعتبر هذه الأخيرة ذات أهمية في أي نظام إداري. وتتجسد في صورتين اللامركزية المرفقية. واللامركزية الإقليمية وهذه الأخيرة تتجسد في الإدارة المحلية حيث تقوم على وحدتين هما :البلدية والولاية وفقا للدستور الجزائري في المادة 16 منه التي اعترفت أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

وبالتالي فإن استحداث أي هيئة خارج الإطار الدستوري يعد عملا غير قانوني مخالف للدستور. وهو ما حدث بالفعل في سنة 1997 بشأن محافظة الجزائر الكبرى بموجب الأمر 15/97 الذي تم التراجع عنه وإلغاؤه لعدم دستوريته بقرار من مجلس الدولة سنة 2000.

وبعد إلغاء هذا الأمر. بدأت توجهات جديدة حول استحداث ولايات منتدبة وهي التسمية التي كانت تعرف لدى وسائل الإعلام. فبعدما كانت مجرد مشروع سنة 2010. تم

www.manaraa.com

تجسيدها فعليا في سنة 2015 بموجب المرسوم الرئاسي15/140 الذي يتضمن استحداث مقاطعات إدارية، ويليه المرسوم التنفيذي 15/141 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، حيث تم استحداث 10 مقاطعات إدارية على مستوى 8 ولايات بالجنوب يديرها ولاة منتدبون، على أن يتم تعميمها في ولايات الهضاب العليا سنة 2016 ، وولايات الشمال سنة 2017.

الإشكالية:

إن موضوع المقاطعات الإدارية أصبح ذا أهمية في الجزائر، فجهود الدولة تسعى إلى تقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف العبء على الولايات ومنه تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله المقاطعات الإدارية.

وعليه فإن الإشكالية التي تثار في هذا الموضوع والسؤال الرئيسي الذي يطرح هو: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في استحداثه للمقاطعات الإدارية حتى يحقق الفعالية في التسيير ويلبي متطلبات وحاجيات المواطن؟.

و للإجابة عن هذا الإشكال الجوهري نستعين بالأسئلة الجزئية التالية:

- ما هي الآليات المعتمدة لتسيير المقاطعات الإدارية؟.
- ما هي الإشكالات التي تواجه المقاطعات الإدارية؟.

وعليه سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال التطرق إلى الفروع التالية التالية:

الفرع الأول: مبررات استحداث المقاطعات الإدارية.

الفرع الثاني: آليات تسيير المقاطعات الإدارية.

الفرع الثالث: الإشكالات القانونية التي تواجه المقاطعات الإدارية.

الفرع الأول: مبررات استحداث المقاطعات الإدارية:

إن الحكمة من استحداث المشرع للمقاطعات الإدارية هو تحقيق مصالح المواطنين وتلبية حاجاتهم وتمكينهم من قضاء حوائجهم بكل سهولة، وتحقيقا لهذا الغرض كان لزاما على الدولة أن تعتمد على عناصر وأسس من أجل التقسيم الإداري، وهو ما جاء به في الأعمال التمهيدية للجريدة الرسمية للمناقشات لسنة 2010[1]، والتي حددت المعايير والمبررات والمعايير التي ستعتمدها الدولة في التقسيم الإداري، المجسد سنة 2015، والذي تضمن استحداث 10 مقاطعات إدارية عبر 08 ولايات من الجنوب وهي :أدرار، بسكرة، بشار، تامنراست، ورقلة، إيليزي، الوادي، غرداية، وعليه سنتطرق فيما يلي لأهم المبررات المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية.

[1] الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني: المنعقدة يوم الخميس 04 مارس 2010، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 147، الموافق ل:22 مارس 2010 .

www.manaraa.com

أولا: أهداف استحداث المقاطعات الإدارية:

1- تقريب الإدارة من المواطن :

هو أهم الأهداف من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية،لأن ذلك سيسمح للمواطنين بتلبية حاجاتهم الإدارية دون حاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية، بل يفترض أن أغلب الملفات الإدارية يتم معالجتها على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة، ومن ثم يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء حاجاته اليومية[1].

2- تكثيف وجود سيادة الدولة في المناطق الحدودية : خاصة التي تواجه مشاكل لاسيما ولايات الجنوب الكبير،حيث توجد ضغوط ناجمة عن رهانات جغرافية سياسية أصبحت جلية يوما بعد يوم[2].

3- دعم وتشجيع النمو الاقتصادي والاجتماعي : وهذا لاسيما في مناطق الجنوب والهضاب العليا من أجل البحث عن التوازن في مجال التوزيع السكاني على مجمل التراب الوطني[3].

4- تخفيف الضغط عن بعض الولايات:

وهذا نظرا لأن بعض الولايات أصبحت بطيئة في مجال التسيير بفعل العدد الكبير من البلديات التي تشكلها وما يلحق بها من تبعات، أو التركيز الكبير للنشاطات المختلفة التي تمارس بها[4]؛ وبالتالي فإن استحداث المقاطعات الإدارية سيخفف الضغط عن هذه الولايات ويمكنها تقريب الإدارة من المواطن.

ثانيا: المعايير المعتمدة لاستحداث المقاطعات الإدارية:

1- معيار الكثافة السكانية: يعتبر معيار الكثافة السكانية من أهم المعايير المعتمدة لاستحداث المقاطعات الإدارية، فنجد مثلا ولاية سطيف أو وهران التي تضم وحدها أكثر من مليون ونصف مليون نسمة، في حين أن المعدل يتراوح ما بين 350 إلى 600 ألف ساكن[5].

ولكن الملاحظ هنا في هذا المعيار أنه لا يعني كثيرا ولايات الجنوب والتي تتوفر على عدد سكان في الأغلب يكون قليل، ولكن تبدو نية المشرع هنا هو أنه ومستقبلا سيتم الاعتماد على هذا المعيار، وذلك بإنشاء مقاطعات إدارية في ولايات الشمال والهضاب العليا الذي كان من

---

[2] عبد العالي حاحة، أمال تعيش تمام: (الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر)، مداخلة ألقيت في ملتقى دولي حول:الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، يومي 01-02 ديسمبر 2015، ص 36.

[2] الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني:المرجع نفسه.

[3] المرجع نفسه.

[4] المرجع نفسه.

[5] الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني: المنعقدة يوم الخميس 04 مارس 2010.

www.manaraa.com

المنتظر أن تنصب في ولايات الهضاب العليا في سنة 2016 ، وولايات الشمال في هذه السنة 2017،إلا أن الأزمة المالية التي تمر بها الدولة في هذه الفترة حالت دون ذلك.

2- معيار عدد البلديات: يعتبر هذا المعيار مهم جدا خاصة في ولايات الشمال التي تشهد وجود عدد هائل من السكان ما يترتب عليه وجود عدد كبير من البلديات. وبالتالي يصعب التحكم والتسيير من طرف والي واحد. ولذلك فاستحداث المقاطعات الإدارية في الولايات التي تعرف تواجد عدد كبير من البلديات أمر مناسب. فهذا يخفف العبء عن الولاية الأصلية[1].

3- معيار البعد عن بالنسبة إلى مقر الولاية: يعتبر هذا المعيار أساسيا خاصة في ولايات الجنوب التي تكون مساحاتها شاسعة. وهو ما يصعب على المواطن الانتقال إلى مساحة بعيدة من أجل قضاء حوائجه وهو أمر صعب عليه فقد يؤدي إلى تأخير مصالحه. وبالتالي يشجع هذا المعيار تقريب الإدارة من المواطن وتسهيل عملية استخراج وثائقه التي يحتاجها بكل سهولة.

فترقية دائرة برج باجي مختار إلى مقاطعة إدارية سيساهم في تقريب الإدارة من المواطن ، لأنه لا يعقل أن ينتقل المواطن مساحة 800 كلم إلى عاصمة الولاية أدرار لقضاء معاملة إدارية[2].

ثالثا: دور المقاطعات الإدارية في تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمة العمومية:

1- دور المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية:

إن الهدف الرئيسي للتنمية المحلية هو إعطاء فرصة للهيئات المحلية على التكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع. وهذا بهدف تحقيق مبدأ التوازن الجهوي. هذا الأخير يفتح للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الأقاليم محليا .بحكم قربها منهم ومعرفتها الكافية بالمحيط الاجتماعي والثقافي والاقتصادي للمنطقة تلك.الأمر الذي يترتب عنه نجاح تجسيد التنمية محليا[3].

وبالتالي تساهم المقاطعة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية وذلك من خلال تقريب الإدارة من المواطن. وقضاء مصالحهم في أسرع وقت. واقتصار للنفقات والمصاريف وهذا ينعكس إيجابا على التنمية المحلية. وكذا مكافحة التفاوت الجهوي ودعم العديد من المنشآت الأساسية. وإتباع سياسة أفضل من أجل تسيير مختلف المرافق المحلية.

---

[1] عبد العالي حاحة . أمال تعيش تمام: المرجع السابق،ص 38.

[2] المرجع نفسه. ص37.

[3] جمال زيدان:إدارة التنمية المحلية في الجزائر . دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر،2014. ص19.

www.manaraa.com

2- دور المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية:

تساهم المقاطعة الإدارية في تحسين الخدمة العمومية على المستوى المحلي وتقديم خدمات للسكان المحليين وفقا للمبادئ التي تحكم الخدمة العمومية[1] والمتمثلة في:

أ- مبدأ استمرارية الخدمة العمومية:

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم، ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية، وبالتالي فلابد أن تسعى هذه المرافق إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات العامة[2].

ب- مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية:

لما كان أساس وجود المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور، فإنه يتحتم عليها وهي تقدم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز.[3]

ج – مبدأ تكييف وتحسين الخدمة العمومية:

ومقتضى هذا المبدأ هو أن للسلطة العامة أن تتدخل في أي وقت لتعدل من قواعد سير المرافق العامة، إذا دعت الضرورة لذلك[4]، وهذا وفقا للمتغيرات والمتطلبات والاحتياجات العامة من أجل الاستمرار في تقديم الخدمة العمومية وتحسينها.

الفرع الثاني: آليات تسيير المقاطعات الإدارية:

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية نجده قد تضمن في مادته الأولى الإشارة إلى إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات[5]، ولم يشر هذا المرسوم إلى تعريف المقاطعة الإدارية، واكتفى المشرع بتحديد هيئات المقاطعة الإدارية، واتبعه بالمرسوم التنفيذي 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها وهو أيضا لم يعرف المقاطعة الإدارية واكتفى بذكر الأجهزة والهياكل التي تتكون منها المقاطعة الإدارية، وعليه تتكون المقاطعة الإدارية من هيئات وأجهزة كالتالي:

---

[1] محمد الأخضر بن عمران، مزوز فارس:(المقاطعات الإدارية في الجزائر بين الوجود القانوني والإشكالات العملية)، مداخلة ألقيت في يوم دراسي حول:النظام القانوني للولايات المنتدبة، كلية الحقوق ،جامعة باتنة1، يوم 07 فيفري 2017، ص8.

[2] علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2012 ، ص 175.

[3] محمد الصغير بعلي:القانون الإداري (التنظيم الإداري ،النشاط الإداري)، دار العلوم ، الجزائر 2013.

[4] سليمان محمد الطماوي:مبادئ القانون الإداري ،دار الفكر العربي ، القاهرة، 1979،ص 183.

[5] تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم:140/15،المؤرخ في:27 مايو 2015،المتضمن:إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها،الجريدة الرسمية،العدد 29على مايلي:"يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة على تنظيمها وسيرها وكذا مهام الوالي المنتدب".

www.manaraa.com

أولا: الوالي المنتدب:

لم تظهر تسمية الوالي المنتدب لأول مرة في الدائرة الإدارية في محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 بل يعود ذلك لسنة 1992 حيث أطلق على المكلف بمهمة الأمن والنظام العام في المدن الكبرى للجزائر تسمية "الوالي المنتدب للنظام العام والأمن.[1]

وقد أقرت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 إلى أن وظيفة الوالي المنتدب تصنف ضمن الوظائف العليا في الدولة، يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي[2]، وهو بذلك يخضع للمرسوم التنفيذي رقم:90/286 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم[3].

1- صلاحيات الوالي المنتدب:

بالنسبة لصلاحيات الوالي المنتدب فقد حددها المرسوم الرئاسي رقم:140/15 ويمكن إجمالها فيمايلي:

أ- يتولى الوالي المنتدب عملية التنشيط والتنسيق ويراقب أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وهذا كله تحت سلطة والي الولاية طبقا للمادة 03 من المرسوم الرئاسي 140/15.

ب- طبقا للمادة 04 من نفس المرسوم يبادر الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويتابعها ويقودها، ويجب على مصالح الدولة أن تزود المرافق العامة بكافة الوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية، من أجل إشباع حاجات المواطنين.

ج- يتولى الوالي المنتدب طبقا للمادة 05 من نفس المرسوم السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية وذلك تحت سلطة والي الولاية[4].

د- يتولى الوالي المنتدب طبقا للمادة 06 من نفس المرسوم السهر على حماية النظام العام والأمن العموميين، وذلك بمساهمة أمن المقاطعة الإدارية وتحت سلطة والي الولاية[5]، ويقترح

---

[1] أحسن بن أمزال:النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية،إشراف الأستاذة غوتي سعاد،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،2004/2005، ص 65.

[2] انظر المادة:14 من المرسوم الرئاسي رقم:140/15.

[3] علاء الدين عشي:والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،دار الهدى،الجزائر،2006،ص22.

[4] انظر على التوالي المواد:3، 4،5 من المرسوم الرئاسي رقم:140/15.

[5] المادة06 من نفس المرسوم الرئاسي رقم:140/15.

www.manaraa.com

على والي الولاية أي إجراء يراه مناسب من أجل حفظ النظام العام وحماية الأشخاص وممتلكاتهم[1].

وعليه فالوالي المنتدب يتمتع بسلطة الضبط الإداري ويتجلى ذلك في المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية[2].

ه- يمارس الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي مجموعة من الصلاحيات محددة بموجب نص المادة 07 من نفس المرسوم والمتمثلة في[3]:

- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير.
- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية.
- ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية.
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية.
- المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي.
- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية.
- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

و- كما يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات ذات الصلة بمهامه.

ي- كما يتلقى الوالي المنتدب من والي الولاية تفويضا بالإمضاء في حدود اختصاصاته بمنحه صفة الآمر بالصرف.[4]

وعليه مما تقدم يمكن القول أن الوالي المنتدب يتمتع بصلاحيات واسعة في مختلف المجالات إلا أنه يخضع عند ممارستها لوالي الولاية وهذا ما يبين عدم امتلاك الوالي المنتدب لصلاحيات حقيقية.

---

[1] عمار بوضياف:شرح قانون الولاية،جسور للنشر والتوزيع،الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص240.
[2] محمد الصغير بعلي:الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2014، ص93.
[3] المادة 07 من نفس المرسوم الرئاسي رقم:15/140.
[4] انظر المادة11و12 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140.

www.manaraa.com

2- الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب:

وهي الأجهزة المحددة بموجب نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15/ 140 والمتمثلة في:

أ- الأمانة العامة:

يدير الأمانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي[1]، لأن وظيفته تعد من الوظائف العليا في الدولة المصنفة بموجب نص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15/140[2]؛ ويقوم الأمين العام للمقاطعة الإدارية بتنسيق وتنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية وذلك تحت سلطة والي الولاية بموجب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم:15/141[3].

أما بالنسبة لمهام الأمين العام فقد حددتها المادة05 من المرسوم التنفيذي رقم :15/141 والتي نصت على مايلي: "تتمثل مهام الأمين العام في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب على الخصوص فيما يأتي:

- يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره .
- ينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وينشطها ويتابعها.
- ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين.
- ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية.
- ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها، ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيره.
- ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي بالتنظيم والشؤون العامة[4].

وطبقا للمادة 06 من نفس المرسوم يمكن تنظيم هياكل الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصلحتين أو ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها أربعة مكاتب على الأكثر[5].

أما فيما يخص تنظيم الأمانة العامة فأحيل الأمر إلى قرار وزاري مشترك لتحديد ذلك[6].

---

[1] عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام(الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر)، مداخلة ألقيت في ملتقى دولي حول:الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، يومي 01-02 ديسمبر2015، ص 43.

[2] انظر المادة 14 من نفس المرسوم الرئاسي رقم:15/140.

[3] المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم:15/141المؤرخ في:28 مايو2015، المتضمن:تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية العدد29.

[4] المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي رقم:15/141.

[5] المادة 06: المرسوم التنفيذي رقم:15/141.

[6] عبد العالي حاحة،أمال يعيش تمام:المرجع السابق،ص43.

www.manaraa.com

ب- الديوان:

يعتبر الديوان طبقا لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم:15/141 من الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب، ويتجلى دوره في تقديم مختلف الاستشارات والوظائف الإدارية التي من الممكن أن تفيد الوالي المنتدب في مهامه المختلفة، بغرض تحقيق الآداء الفعال والأفضل سواء على مستوى التسيير أو التنفيذ ويديره رئيس الديوان[1]، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي باعتباره من الوظائف العليا في الدولة المصنف ضمن المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم15/140[2].

أما بالنسبة لصلاحيات رئيس الديوان فتتمثل في[3]:

- العلاقات الخارجية والتشريفات.
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية.
- ينشط أنشطة مصلحة البريد ويراقبها.
- يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وينشطها.
- كما يضم الديوان ستة(06) ملحقين بالديوان.

ج- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية:

يدير هذه المديرية مدير منتدب يعين بموجب مرسوم رئاسي باعتبار وظيفته من الوظائف العليا في الدولة[4]؛ وتتفرع هذه المديرية إلى مديريتين منتدبتين عند الاقتضاء حسب نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15/140[5].

وطبقا لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم:15/141، فإن المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارية المحلية تجمع في مديرية منتدبة واحدة، وتضم ست(06) مصالح تشتمل كل مصلحة على أربعة مكاتب، وإذا اقتضت الضرورة نظرا لحجم أعمال وطبيعة

[1] المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي رقم:15/141.
[2] انظر المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140.
[3] المادة 08 من المرسوم التنفيذي السابق رقم:15/141.
[4] انظر المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140.
[5] المادة 08 من نفس المرسوم الرئاسي رقم:15/140.

www.manaraa.com

مهام مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يمكن تنظيمها في مديريتين منتدبتين وهما[1]:

- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة.
- مديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحليين.

وطبقا لنص المادة 10 من نفس المرسوم أعلاه فإن مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية تمارس تحت سلطة الوالي المنتدب المهام المخولة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية.كما يمكن أن يتلقى المدير المنتدب في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من طرف الوالي[2].

ثانيا: المديريات المنتدبة:

تنص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140 على أنه:

"تنظم المصالح غير المركزة للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية في شكل مديريات منتدبة. تحدد قائمة المديريات المنتدبة وتنظيمها ومهامها عن طريق التنظيم."[3]

وعليه وطبقا لنص المادة أعلاه فإن المديريات المنتدبة تعتبر مصالح غير مركزة للدولة على مستوى المقاطعات الإدارية. وقد حددت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15/141 ب 11 مديرية منتدبة مع إمكانية إنشاء مديريات منتدبة أخرى كلما دعت الضرورة إلى ذلك.ويكون بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد أخذ رأي والي الولاية.

وتتمثل المديريات المنتدبة في:

مديرية الطاقة - مديرية الترقية والاستثمار - مديرية المصالح الفلاحية - مديرية التجارة - مديرية الموارد المائية والبيئة - مديرية الأشغال العمومية - مديرية السكن والعمران والتجهيزات العمومية - مديرية التشغيل - مديرية النشاط الاجتماعي - مديرية الشباب والرياضة مديرية السياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني[4].

الملاحظ أن عدد المديريات على مستوى المقاطعة الإدارية أقل من عدد المديريات على مستوى الولاية كما غفل هذا المرسوم عن إدراج بعض المديريات وجعلها مرتبطة بالولاية بالرغم من أهميتها مثل مديرية التربية والصحة. ولعل نية المشرع في عدم إدراج هذه المديريات كونها قطاعات حساسة من الأفضل لها أن تسير على مستوى الولاية.

---

[1] المادة09 من المرسوم التنفيذي رقم:15/141.
[2] المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 15/141.
[3] المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم :15/140.
[4] انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي السابق رقم:15/141.

www.manaraa.com

أما بالنسبة لتسيير هذه المديريات المنتدبة فيعود إلى المدير المنتدب، إذ يمارس هذا الأخير المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يستطيع والي الولاية تكليف المدير المنتدب بمهمة متعلقة بقطاع آخر، وذلك بناء على اقتراح من الوالي المنتدب وبعد التشاور مع الوزراء المعنيين حسب نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 15/141[1].

ثالثا: مجلس المقاطعة:

يعتبر مجلس المقاطعة هيئة تنفيذية تنشأ لدى الوالي؛ أما بالنسبة لتشكيلة مجلس المقاطعة فهي تتشكل من مديرين منتدبين تابعين للمقاطعة الإدارية حسب المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140 [2].ويتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي باعتبارهم يمارسون وظائف عليا في الدولة حسب المادة 14 من نفس المرسوم[3].

وحسب المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم:15/141 فقد اعتبر مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، وكذا الإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية[4]؛ ونصت المادة 17 من نفس المرسوم أعلاه على أن مجلس المقاطعة الإدارية من حيث سيره يخضع لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية.

أما بالنسبة لنظام مداولات مجلس المقاطعة فهو يجتمع في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، مع إمكانية عقد دورات غير عادية، وذلك بناءا على استدعاء من الوالي المنتدب عندما يتطلب الأمر ذلك، وهذا حسب نص المادة 19 من نفس المرسوم.

وحسب المادة 20 من نفس المرسوم فإن مجلس المقاطعة يزود بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية؛ كما ألزمت المادة 21 من نفس المرسوم أعضاء مجلس المقاطعة الوالي المنتدب والمديرين الولائيين بانتظام بالشؤون التي يضطلعون بها، كما يقومون بتبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات اللازمة من أجل أداء مهام مجلس المقاطعة[5].

وبالرجوع لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي 15/140 في فقرتها الثانية نجدها أنها نصت على مشاركة رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة

[1] انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي السابق رقم:15/141.
[2] المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140.
[3] انظر المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم:15/140.
[4] المادة 16 من المرسوم التنفيذي السابق رقم:15/141 .
[5] المادة 17،19،20،21 من نفس المرسوم التنفيذي رقم:15/141.

www.manaraa.com

الإدارية واعتبرته مشاركة استشارية[1]. وحبذا لو أن المشرع جعل مشاركة رؤساء المجالس الشعبية البلدية ملزمة لأنها الأقرب لمعرفة

شؤون ومصالح واحتياجات المواطنين على مستوى إقليم الدولة.

ويلاحظ أن المشرع لم يسمح بحضور أي هيئة أخرى أو شخص آخر يرى الوالي المنتدب فائدة في استشارته. كما أهمل المشرع الإشارة إلى رؤساء الدوائر. ولم يشركهم ولو على سبيل الاستشارة على غرار ما هو معمول به على مستوى مجلس الولاية[2].

الفرع الثالث: الإشكالات القانونية التي تواجه المقاطعات الإدارية:

بعد إلغاء الأمر رقم :15/97[3] المنظم لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها بموجب قرار المجلس الدستوري سنة 2000[4]. قام المشرع الجزائري باستحداث نظام المقاطعات الإدارية والتي أثارت هي الأخرى العديد من الإشكاليات القانونية والعملية. وسنحاول إبراز هذه الإشكاليات فيما يلي :

أولا: مدى دستورية المقاطعات الإدارية:

بالرجوع إلى الدستور الجزائري في نص المادة 16 منه نجدها تنص على أن:"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"[5]؛ وبالتالي يستشف من نص هذه المادة أن المشرع حصر الجماعات الإقليمية للدولة في الولاية والبلدية. وأن إنشاء أي هيئة أخرى يعتبر غير دستوري.

وقد كان استحداث المقاطعات الإدارية قبل التعديل الدستوري. وهو ما يؤكد أن نية المشرع الجزائري كانت واضحة ولم يعتبر المقاطعات الإدارية جماعة إقليمية للدولة. ولو كان عكس ذلك لتطرق لذلك في التعديل الدستوري؛ فالمشرع اعتبرها مجرد تنظيم إداري الهدف منه هو تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف العبئ على الولاية. ومن خلال تفحص المرسومين الرئاسي والتنفيذي نجد انه لا توجد إشارة إلى اعتبار المقاطعات الإدارية جماعة إقليمية. وهذا بخلاف ما هو معمول به في السابق بشأن محافظة الجزائر الكبرى المنظمة بموجب الأمر رقم:15/97 نجد أن المادة 02 فقرة 1 منه تنص على أن :"ولاية الجزائر جماعة إقليمية تخضع لقانون أساسي خاص يحدده هذا الأمر وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي."

---

[1] المادة 10 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي السابق 15/140.

[2] عبد العالي حاحة. أمال يعيش تمام :المرجع السابق . ص 45.

[3] انظر الأمر رقم:15/97 المؤرخ في : 31 ماي 1997. المتضمن :القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى . الجريدة الرسمية . العدد 38. بتاريخ : 04 جوان 1997.

[4] انظر قرار المجلس الدستوري رقم:02/ق.أ/م د/2000 المؤرخ في :27 فيفري 2000. المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم:15/97.المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.

[5] المادة 16 من القانون رقم:16/01 المؤرخ في:06 مارس 2016 .المتضمن تعديل الدستور .الجريدة الرسمية رقم 14ل:07 مارس 2016.

www.manaraa.com

كما نصت المادة 03 من نفس الأمر على أن : تدعى الجماعة الإقليمية المذكورة في المادة الأولى أعلاه "محافظة الجزائر الكبرى"[1]؛ وبالتالي نستخلص من المادتين أن المشرع اعترف بموجب هذا الأمر بمحافظة الجزائر الكبرى بأنها جماعة إقليمية، وهذا ما جعل المجلس الدستوري يتراجع عن هذا الأمر لعدم دستوريته وإلغائه سنة 2000.

ثانيا: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية:

باستقراء النصوص القانونية نجد أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي فهي تابعة للولاية سواء من الناحية المالية أو الإدارية[2].

ونحن نؤيد المشرع في ذلك لأنه لو منح للمقاطعة الإدارية الشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار فتصبح لها مقومات وبالتالي تصبح جماعة إقليمية، ولذلك جعلها المشرع تابعة للولاية وليست مستقلة عنها، وبالتالي فالمقاطعات الإدارية ليس لها إمكانيات ،عندما يكون لديها إمكانيات يمكن أن ترقى إلى ولاية؛ وعليه يمكن القول هنا أن المقاطعة الإدارية شبيهة بالدائرة.

والملاحظ أيضا في المقاطعة الإدارية غياب الهيئة المنتخبة ، ونحن نؤيد المشرع لأنه لو منحها هيئة منتخبة لكان اعتراف ضمني بأنها جماعة إقليمية.

ثالثا: تداخل الاختصاص بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر:

لم يبين المشرع بدقة مصير الدوائر التابعة للمقاطعات الإدارية، فالظاهر من النص أنها لم تلغى صراحة، رغم أن المنظم لم ينص عليها في تشكيلة مجلس المقاطعة لا بصورة إلزامية ولا بصورة استشارية.

وعليه فرئيس الدائرة يمارس مهامه مثلما نص عليها قانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم:94/215 والذي يمنحه الكثير من الصلاحيات وأهمها مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل البلديات[3]،وهي نفسها تقريبا مهام الوالي المنتدب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي 15/140، وهذا يخلق تداخل في الصلاحيات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر؛ ولذا كان على المشرع أن يحدد بدقة صلاحيات كل من رئيس الدائرة والوالي المنتدب وذلك بإعادة تنظيم وتحديد صلاحيات كل هيئة ،وتحديد طبيعة العلاقة بينهما؛ كما أن المشرع لم يجعل الوالي المنتدب عضوا في مجلس الولاية ولم يبين حضوره إلزامي أم لا.

---

[1] المادة 2 فقرة 1 والمادة 3 من الأمر رقم: 97/15 .

[2] محمد الأخضر بن عمران ، فارس مزوز:المرجع السابق،ص9.

[3] عبد العالي حاحة ،أمال يعيش تمام: المرجع السابق، ص 48.

www.manaraa.com

خاتمة:

من خلال ما تقدم يمكن القول أن المشرع الجزائري تسرع نوعا ما في استحداث المقاطعات الإدارية خاصة في هذه الفترة، وهذا نظرا للظروف المالية التي تمر بها الدولة، فاستحداث مقاطعات إدارية يترتب عنه استحداث مناصب عمل وهذا يحتاج إلى إمكانيات مالية كبيرة، ولكن حسن نية المشرع كانت تقريب الإدارة من المواطن، وفي كل الأحوال لا يمكن الحكم بأن المقاطعات الإدارية ناجحة أم لا إلا مع التجربة.

وعليه من خلال دراسة موضوع المقاطعات الإدارية تم التوصل إلى النتائج التالية:

- إن حكمة المشرع في استحداث المقاطعات الإدارية هو تخفيف العبء على الولاية وتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي تدعيم الخدمة العمومية من أجل تحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات.

- إن المرسومين الرئاسي 15/140، والتنفيذي 15/141 لم يستحدثا ولايات أو جماعة إقليمية، وإنما مقاطعات إدارية، وبالتالي لا يمكن الخلط بين المرسومين ومحتوى المادة 16 من الدستور.

- منح المشرع للوالي المنتدب مجموعة من الصلاحيات الواسعة، وأجهزة إدارية مساعدة له، إلا أنه عند ممارسة هذه الصلاحيات يخضع لسلطة لوالي الولاية، وهذا راجع لعدم استقلالية المقاطعة الإدارية عن الولاية باعتبارها مجرد تنظيم إداري فقط، وبالتالي يمكن اعتبارها صورة عدم تركيز إداري.

- وجود تداخل بين اختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر، وهذا قد يؤدي إلى الخلط في الاختصاصات، وبالتالي يؤدي إلى تعطيل العمل .

ويمكن في النهاية الخروج بجملة من الاقتراحات نوردها على النحو التالي:

- النص صراحة على إمكانية حضور الوالي المنتدب في مجلس الولاية، حتى يكون على علم بكل الأمور التي تعرض في مجلس الولاية.

- الفصل بين صلاحيات الولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر، وتحديد المركز القانوني لكل هيئة حتى لا يكون هناك خلط في الاختصاصات.

www.manaraa.com