مركز المقاطعة الادارية في التنظيم الإداري الجزائري

أ. فريجات إسماعيل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي (الجزائر)

ملخص :

المقاطعة الإدارية وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائرية، استحدثت بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة بعدد (10) في ولايات الجنوب التي تمتاز بخصوصيات جغرافية وسيادية وأخرى اقتصادية وثقافية، تسعى لتحسين وترقية الخدمة العمومية بالاستجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة بكفاءة وبنوعية في المكان والزمان المناسبين، بالمقابل فقد اثير نقاشا وجدلا قانونيا وسياسيا حولها تمثل في تحديد طبيعتها وصلاحياتها والإمكانيات المتاحة لها ومدى قدرتها على القيام بمهامها، وعن المخاوف التي ترهن تقدمها نتيجة الأزمة المالية التي تعيشها البلاد حاليا، وكذا عدم اكتمال بنيانها القانوني مع الغموض الذي يلف دور بعض الهيئات المتواجدة على مستوى المقاطعة الإدارية.

الكلمات المفتاحية: المقاطعة الإدارية، الوالي المنتدب، الوالي، مجلس المقاطعة الإدارية، الخدمة العمومية.

Resume :

La Circonscription administrative est une unité administrative de la nouvelle soutient l'administration publique algérienne, introduite sous les récentes réformes politiques et administratives, le nombre (10) dans les États du sud, caractérisés par les spécificités du souverain géographique, économique, culturelle, en cherchant à améliorer et à moderniser le service public de répondre aux intérêts et aux besoins des citoyens, accroître l'efficacité et la qualité dans le bon endroit et le temps, ce qui permit débat juridique et politique et le débat sur la nature et les pouvoirs et les possibilités qui leur sont offertes et de leur capacité à mener à bien les tâches qui leur sont assignées.

Mots clés: La Circonscription administrative, Le Wali délégué, Le Wali, Le conseil de la circonscription administrative, Le service public.

مقدمة :

توجت الإصلاحات السياسية والإدارية التي انطلقت فيها الدولة الجزائرية منذ سنة 2011، والرامية إلى تحسين الأطر القانونية بغية الاستجابة للحاجيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بتحسين الخدمة العمومية وتجويدها على نحو مرض وفعال، ترجمتها القيام بعدة إجراءات ،مشاريع ،إيجاد مؤسسات وهياكل إدارية تصب في مجملها إلى تحقيق الهدف المرجى منها.

هي حركية دؤوبة نشطة هدفت إلى الحد من البيروقراطية، وتأمين تقديم الخدمة العمومية على الوجه المطلوب وبنوعية رفيعة، جعلتنا نؤكد على كلام الأستاذ أحمد محيو والذي يقول[1]: "إن القانون العمومي الجزائري يتطور بسرعة، إذ لم ننته بعد من دراسة مؤسسة أو نظام قانوني، حتى نصبح مجبورين على إعادة النظر في هذه الدراسة حتى نأخذ بعين الاعتبار التغيرات والتعديلات الجديدة"، لذا فتم التفكير في إصلاح الخدمة العمومية في بعض القطاعات المستقبلة للجمهور، فتم من خلال جهود متناسقة ومستمرة بالتفكير واقتراح مشاريع قوانين وتشكيل لجان للمعاينة ورصد الأخطاء، والعمل على تحسين أداء موظفي المرفق العام، بغية تأهيلهم وترقية الخدمة على مستواه.

ومن بين الإجراءات اللازمة لإصلاح الخدمة العمومية، اتجه التفكير نحو إعادة النظر في التقسيم الإداري لسنة (1984) وإنشاء ولايات جديدة، وهذا بسبب أن الواقع الميداني يظهر عراقيل إدارية وتعقيد مجهد تواجه مراجعي

الإدارة العمومية، فضلا عن الإحصائيات التي بينت أن (86%) من السكان يتجمع ويتمركز في المدن الكبرى خاصة في الشمال، ويعاني المواطن في الجنوب والجنوب الكبير من بعد مقار البلديات والدوائر عن التجمعات السكنية لمسافات تفوق المئات من الكيلومترات، الأمر الذي لا يتماشى والنظرة التي يسعى إليها في تحسين استقبال المواطن وتخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية وتسريعها والتكفل الجدي بشكاوى المواطنين، فانطلق التصريح بالنية في مكانية استحداث ولايات جديدة خلال الحملة الانتخابية ثم ولايات منتدبة ترقى إلى ولايات بعد فترة، ليستقر القرار عند إنشاء مقاطعات إدارية على مستوى ولايات الجنوب بعدد (10) مقاطعات إدارية، متأثرا بالظروف الاقتصادية الناتجة عن تدهور سعر البترول وتقلص مداخيل الدولة، وان كانت ضمن السياق الذي رسمته الحكومة لاسيما بعد التعديل الحكومي الأخير سنة (2013)، إلا انه لا يمكن التغافل عن الحراك الشعبي المناوئ لاستخراج الغاز الصخري من الجنوب، فقدمت على عجل لامتصاص الغضب الشعبي من ناحية وإبعادها عن الاستغلال السياسي الداخلي والخارجي من ناحية ثانية، فما هي مكانة وموقع المقاطعة الإدارية في النظام الاداري الجزائري، وهل لها من الإمكانيات ما تجعلها تحقق مهامها المتنوعة؟.

المبحث الأول: نظام المقاطعة الإدارية هيئة عدم تركيز وتدعيم لسلطة المركز: في إطار السعي للارتقاء بالخدمة العمومية وإزالة العراقيل أمام حسن وجودة تقديمها، فقد تم تبني نظام المقاطعات الإدارية بعدما كان الحديث يجري عن ولايات منتدبة، وبما أن الخصائص والاختصاصات نفسها فاستبدال المسمى أو المصطلح لا يقدم ولا يؤخر في الأمر شيئا، وهذا بإصدار المنظم لمرسومين احدهما رئاسي وآخر تنفيذي، تمثل الأول في المرسوم الرئاسي (140/15) المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، وعقبه مرسوم تنفيذي بالمرسوم (141/15) المؤرخ في 2015/05/28 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها[2]، واللذان سيكونان محور دراستنا باستنباط القواعد الضابطة للمقاطعة الإدارية في انتظار صدور ما يكمل بناءها.

المطلب الأول: الأساس القانوني للمقاطعة الإدارية: لم يتطرق المرسوم الرئاسي (140/15) المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية، لتعريف المقاطعة الإدارية أو أي إشارة إلى ذلك، فالمادة (02) تقول :" تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم"، فتم الاكتفاء بالنص على إيجاد هذه المقاطعات الإدارية في بعض الولايات، وهذه العملية تعتبر الخطوة الأولى على مستوى الجنوب لسنة (2015)، وستعمم لاحقا ولايات الهضاب العليا في مرحلة أولى وتختتم بإحداث مقاطعات إدارية في ولايات الشمال.

يرى البعض عدم دستورية وقانونية نظام المقاطعة الإدارية بالاستناد إلى المادة (16) من دستور96 المعدل في 2016 التي تشير حصرا إلى جماعتين إقليميتين هما البلدية والولاية، والاستشهاد كذلك بنظام محافظة الجزائر الكبرى، وبالتعدي على اختصاص البرلمان من خلال المادة (137)، والمادة (10/140) من الدستور في مسالة التقسيم الإقليمي للبلاد بإصدارها في شكل مراسيم تنظيمية وتنفيذية[3]، وكان الأجدر بتعديل المادة (16) سالفة الذكر بإضافة هيئة إقليمية ثالثة، وتقديم مشروع المقاطعة الإدارية للبرلمان للتصويت عليه عند تمامه، ونعتقد أنه شكلا ومضمونا لم يخالف المادة (16) والمادتين (137) و(10/140) من الدستور، وان إيجاد مقاطعة إدارية بهذه الأهداف والاختصاصات لا يمس بدستوريتها ولا قانونيتها في شيء، بل لا تتعدى كونها قسم أو جزء من مصالح الولاية، وهي ليست من نظام الإدارة المحلية على اعتبار أن هذه الأخيرة ليس تنظيم فني إداري فقط، بل هي (الادارة المحلية) إطار عاكس لأحاسيس ورغبات المواطنين، من خلال منحهم سلطة المشاركة في اتخاذ القرار المحلي، بذلك فهو رباط روحي قبل أن يكون جزءًا من الهيكل الإداري العام في الدولة، أي هو وسيلة لربط أفراد المجتمع المحلي بشكل يحول طاقاته إلى عمل، وهو ليس غاية في حد ذاته، على اعتبار أن حاجات الأفراد ليست مادية فقط ولكنها روحية واجتماعية أيضا.

الولاية	المقاطعة الإدارية	مشتملاتها	
		الدائرة	البلدية
تيزي	تيميمون	تيميمون	تيميمون، أولاد السعيد
	برج باجي مختار	أوقروت	أوقروت، دلدول، المطارفة
		تيزركوك	تيزركوك، قصر قدور
		شروين	شروين، هلالمين، أولاد عيسى
		برج باجي مختار	برج باجي مختار، تيمياوين
بسكرة	أولاد جلال	سيدي خالد	سيدي خالد، رأس الميعاد، بسباس
		أولاد جلال	أولاد جلال، الشعيبة، الدوسن
بشار	بني عباس	بني عباس	بني عباس، تامترت
		كرزاز	كرزاز، تيمودي، بني يخلف
		الوطاء	الوطاء
		تبلبالة	تبلبالة
		أولاد خضير	أولاد خضير، قصباي
		إيقني	إيقني
تامنغست	إن صالح	إن صالح	إن صالح، فقارات الزوية
		إن غار	إن غار
	إن قزام	إن قزام	إن قزام
		تين زواتين	تين زواتين
ورقلة	توقرت	توقرت	توقرت، النزلة، تبسبست، زاوية العابدية
		تماسين	تماسين، بلدة عامر
		المقارين	المقارين، سيدي سليمان
		الطيبات	الطيبات، المنقر، بن ناصر
إليزي	جانت	جانت	جانت، برج الحواس
الوادي	المغير	المغير	المغير، سيدي خليل، أم الطيور، سطيل
		جامعة	جامعة، سيدي عمران، تندلة، المرارة
غرداية	المنيعة	المنيعة	المنيعة، حاسي القارة
		المنصورة	المنصورة، حاسي الفحل

جدول رقم 01 يتضمن قائمة المقاطعات الإدارية والدوائر والبلديات التابعة لها

وفقا للمرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية: إن البحث في التكييف القانوني للمقاطعة الإدارية أو معرفة طبيعتها القانونية، ينبغي التعرض لمركزها في التنظيم الإداري للدولة، أي تحديد موقعها ضمن الجسم الإداري العام لها.

ومعلوم ان الدول تأخذ في توزيعها للوظيفة الإدارية بما يتناسب مع ظروفها السياسية، الاقتصادية، الثقافية، والاجتماعية، بإيجاد مؤسسات إدارية مختلفة ومتنوعة تتبنى مبادئ التنظيم السياسي والديمقراطي لها، للوصول إلى أفضل كيفية في إشباع الحاجيات العامة والمحلية، وعليه فالنظم الإدارية في العالم تتراوح بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ونظام مختلط يجمع بينهما في تلافي عيوبهما والاستفادة من مزاياهما حرصا على تحقيق أهداف كل نظام من هذين النظامين، ولتبسيط الأمر ولمعرفة ذلك بسهولة يستوجب علينا بداية النظر في نظامي المركزية واللامركزية الإدارية وخصائصهما، ومن ثم البحث في المكان الذي تحتله بينهما.

الفرع الأول: نظام المركزية الإدارية: يقصد بها تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة[4]، حيث يؤدي هذا التركيز والقصر لجميع مظاهر الوظيفة الإدارية إلى أن إدارة المصالح والمرافق العامة كافة مركزيًّا من العاصمة وأيا كان موقعها من الدولة، فهي الوحيدة التي تهيمن على جميع عناصر الوظيفة الإدارية ولا تشاركها في ذلك أية هيئة أخرى، لتكون سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية تتجمع في النهاية ومن خلال تنظيمات متعددة الأشكال والأهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة [5]، يستتبع من خلالها أنه لا وجود قانوني

لكيانات أو مؤسسات أخرى منفصلة عن الدولة من جهة، وتستأثر الدولة بإدارة جميع المرافق وتظهر في شكل بناء إداري هرمي متسلسل من جهة ثانية.

وتأخذ المركزية الإدارية صورتي التركيز وعدم التركيز الإداري[6]:

- التركيز الإداري: ويطلق عليها أيضا المركزية المتطرفة أو المكثفة أو الوزارية، تتمثل في تركيز جميع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، مما لا يكون لممثليها وفروعها في الأقاليم أي سلطة للتقرير والبت فهم مجرد أدوات تنفيذية، هذه الصورة لم تعُد مستساغة في الوقت الحاضر لتعذر إدارة البلاد بهذه الشاكلة.

- عدم التركيز الإداري: وتسمى كذلك باللاوزارية أو المركزية المعتدلة، والقاضية بإعطاء سلطات خاصة لموظفي الحكومة الإقليميين، بفضلها يستطيعون البت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع للوزير، مع احتفاظ الحكومة المركزية في نهاية الأمر بسلطتها الرئاسية تجاههم، تعد هذه الصورة سائدة في هذا العصر لقدرتها على مواجهة متطلبات إدارية متطورة، فمهما تعددت صور المركزية الإدارية واختلفت أشكالها تبقى محكومة بالأصل العام، وهو سلطة البت النهائي في الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية، لذلك قال"odillon Barrot": "إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة".

الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية: هي طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحيه تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة[7]، فهي ترمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى سواء كانت منتخبة كالبلديات أو المؤسسات العامة، فبخلاف المركزية القائمة على احتكار الوظيفة الإدارية في الدولة حصرًا وقصرًا على الحكومة المركزية، تسعى اللامركزية إلى تقسيم وتفتيت هذه الوظيفة بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإدارية الأخرى سواء على أساس إقليمي أو فني تخصصي، مما ينتج عنه تعدد الأشخاص الإدارية إلى جانب الدولة، في حين لا تسمح الأولى(المركزية الادارية) بالحياة لأية هيئة أخرى دون الدولة، وتأخذ إحدى الصورتين:

- اللامركزية المرفقية (المصلحيَّة): هي استقلال مرفق عام أو مرافق عامة بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية التدخل بأمره، فتمنح له الشخصية المعنوية وتجعل منه شخصا إداريا ينفرد بشؤونه ويعالجها ضمن إطار الرقابة[8]، بغية تجنيبها الروتين الإداري تحقيقا للغرض المنشأة من اجله على نحو أفضل، وتعرف كذلك بالمؤسسات العامة.

- اللامركزية الإقليمية (المحليَّة): هي منح جزءًا من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة مرافقه المحليَّة بالاستقلال المالي والإداري عن الدولة[9]، فهي بذلك أن يختص جزء من إقليم الدولة كوحدة إدارية بجزء من الوظيفة الإدارية تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، ويطلق عليها اصطلاحات عدة مترادفة كالإدارة المحليَّة، اللامركزية المحليَّة، الجماعات المحليَّة، الحكم المحلي، الجماعات الإقليمية، التنظيم الإداري المحلي.

الفرع الثالث: المقاطعة الإدارية بين المركزية واللامركزية الإدارية: تفترق المركزية الإدارية على نظيرتها اللامركزية الإدارية في نقاط عدة، تأتي في مقدمتها اكتساب الشخصية المعنوية أو القانونية، وطريقة اختيار أعوان المؤسسة الإدارية وتشكيلها، وكذلك طريقة حصولها على الاختصاصات

- الشخصية المعنوية: التي تتم باعتراف القانون بإيجاد جسم إداري مستقل عن الدولة في التدبير الحر والتسيير في إطار الدولة الواحدة، وللشخصية القانونية أهمية فنية في تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية لتبرر أعمال موظفيها وتضمن استمرار وبقاء الشخص المعنوي حتى بزوال ممثليه، وفائدة قانونية كوسيلة ناجعة في تفتيت مظاهر السلطة الإدارية واختصاصاتها وتقسيم الأجهزة والأشخاص الإدارية المشكلة للنظام الإداري في الدولة[10]، وبالنظر للمقاطعة

الإدارية فهي مؤسسة إدارية ليست مشخصة لعدم تواجدها بين الأشخاص المحددة في المادة (49) من القانون المدني[11].

- الفلسفة التي بنيت عليهما كل من نظام المركزية واللامركزية، بما يعني وجدت اللامركزية الإدارية لتحقيق مبادئ وأهداف إدارية تتمثل في حسن تأدية الخدمة محليا من طرف السكان المحليين وأخرى سياسية لتجسيد الديمقراطية بالمشاركة الشعبية والتأثير في القرار المحلي، جعلت من المركز يتخلى مكرها عن جملة خصائص لتمارسها الأقاليم المحلية أصالة وبموجب القانون لكن تحت رقابتها، والأمر في المقاطعة الإدارية يرتجى منه تحقيق مكاسب إدارية بترقية وتجويد الخدمة العمومية، ومن حيث أنها لا توفر المجال للمشاركة الشعبية من خلال تنظيمها الذي يضم الوالي المنتدب ومجلس المقاطعة الإدارية، فهي بذلك ليست من نظام الجماعات الإقليمية النظام المدعم والمستجيب للممارسة الديمقراطية في شيء، وهو نوع من التنظيم الفني داخل النظام المركزي.

- طريقة تحديد وتعيين أعوان الإدارة المركزية واللامركزية: حيث يتم تعيين موظفي وأعوان المركز وهو جزء من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء والخضوع للجهات المركزية والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد[12]، بينما يتم انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالاقتراع العام السري المباشر مما يفضي إلى المساهمة في تسيير الجماعات الإقليمية بممثلين محليين كضامن لاستقلالها، وقد تم النص على ذلك في الدستور وقانون الجماعات الإقليمية، وهو معيار فارق بينهما.

ومن خلال طريقة تحديد هياكل المقاطعة الإدارية فيتم تعيين الوالي المنتدب والمدير المنتدب بموجب مرسوم رئاسي(المادة 14 من المرسوم الرئاسي 140/15)، مما تمثل استمرار لنفوذ وسلطة المركز على مستوى إقليم الولاية.

- نقل أو تفويض الاختصاصات: يتمثل التنظيم الإداري في الدولة على توزيع وتفتيت الوظيفة الخدمية الإدارية، بين مؤسسات القانون الإداري سواء المركزية منها أو المحلية، هذه الاختصاصات تحمى بالقانون فتتدخل الجماعات الإقليمية في كل شان ذو طابع محلي[13]، بينما يتم تفويض الصلاحيات داخل هيئات المركز كما في الوزارات لفائدة المصالح الخارجية، فمعيار تفويض الصلاحيات أو التنازل عنها مهم لمعرفة طبيعة أي مؤسسة إدارية من حيث كونها تتبع للمركز أو مستقلة عنه وظيفيا، وبالعودة إلى المقاطعة الإدارية فهي تحوز على اختصاصات تمارس من طرف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية التي تنتمي إليها المقاطعة الإدارية، فهو امتداد عمودي لسلطة المركز كما هو الشأن في حالة رئيس الدائرة، وعليه فليست هناك أي استقلالية في التسيير ويخضع لرقابة رئاسية، بما يؤكد أنها ضمن النظام المركزي.

تأسيسا على ما تقدم وبتفعيل المعايير أو الضوابط المعتمد عليها في تحديد طبيعة المقاطعة الإدارية، بالإضافة إلى مرسوم إنشائها وكذا المنظم لسيرها، 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 ستؤدي حتما توسيع لتواجد الدولة على مستوى الإقليم وتقوية لحضورها، الأمر الذي يؤثر بالسلب على نظام الجماعات الإقليمية ويزيد من ضعفها ويعكس بلا مواربة 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 كما قال السيد "بشير فريك"[14].

المطلب الثالث: الأنظمة الشبيهة للمقاطعة الإدارية في النظام الإداري الجزائري: عرفت الجزائر تطبيق نظام عدم تركيز في الإدارة العامة، من قبيل المصالح الخارجية للوزارات والدائرة والدائرة الإدارية وأخيرا المقاطعة الإدارية، وجميعها تشترك في كونها تخضع مباشرة لسلطة المركز، وتسعى للقيام نيابة عنها لاختصاصات تعود أساسا للدولة

على مستوى الأقاليم في مختلف أوجه النشاط، لا سيما الانتخاب والأمن والاستثمار والتنشيط الاقتصادي، وسنتعرض للدائرة أولا ثم للدائرة الإدارية كنموذجين مطبقين حاليا في فلك المجموعات المحلية.

الفرع الأول: الدائرة: عرف نظام الدائرة من خلال أول قانون للولاية في الأمر (38/69) المؤرخ في 1969/05/23 والمتضمن قانون الولاية وتولت تنظيمها في المواد من (166) إلى (170) من هذا القانون، تعد كهيئة عدم تركيز، لا تحوز على الشخصية المعنوية، فهي بذلك لا تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، يرأسها رئيس الدائرة وتساعده إدارة في تسييرها، لا ترتقي لمرتبة البلدية أو الولاية وهي حلقة وصل بينهما، كما هي جزء أو قسم خارجي يتبع للولاية، وتنشأ بموجب مرسوم (31/82) المؤرخ في 1982/01/23 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة عدل بالمرسوم (372/82) المؤرخ في 1982/11/27، وأخيرا اعتبار رئيس الدائرة في المادة (02) في المرسوم التنفيذي (215/94) المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها كإحدى هياكل الإدارة العامة في الولاية، وتساعده إدارة في القيام بمهامه تتمثل في الأمانة العامة تشرف على (05) مكاتب، و(03) مصالح تتمثل في مصلحة البريد، مصلحة الاتصالات الداخلية، ومصلحة العلاقات الخارجية، موجودة بعدد (91) دائرة سنة 1962، وفي التقسيم الإداري لسنة 1974 ارتفع إلى (160) دائرة، ثم (742) دائرة في التقسيم الأخير لسنة 1984.

فالدائرة عبارة عن جهاز عدم تركيز تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجودا مستقلا ومنفردا، ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد[15]، وتعد كذلك هيئة إدارية قريبة جغرافيا من المواطن، إذ تحقق أهدافا سياسية تتمثل في تقريب الإدارة من المواطن، هذا إلى جانب قيامها بادوار حساسة أخرى.

السمة الملاصقة للدائرة هي غموض نظامها القانوني، حيث تستمد مهامها من صلاحية رئيس الدائرة، بمعنى تعاني تهميشا مستمرا من خلال الإبهام الذي يعتري نظامها القانوني، ويتمثل في:

- غياب تنظيم للإدارة غير الممركزة يتمحور حول وضعية أو إبقاء أو إلغاء الدائرة.
- رغبة السلطة المركزية الحفاظ على سلطتها في التعيين من جهة، والعدول عن فكرة الدوائر من جهة أخرى[16].

وقد أشار تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها إلى أنها لعبت دورا مهما وجوهريا ودعمت مشروعيتها بفعالية خلال العشرية الأخيرة، لمساهمتها بشكل واسع في حضور واستمرارية الدولة والمرافق العمومية، وخاصة في المناطق التي كانت سلطة الدولة مهددة بسبب تدهور الوضع الأمني، ودعت أيضا في تقريرها الدائرة إلى التقرب أكثر من المواطنين بما يسمى الإدارة الجوارية[17]، وبإهمال الدوائر من خلال رؤسائها في هيئة الدائرة الإدارية الجديدة، يظهر عدم الرغبة التمسك بها من جهة، ومن جهة اخرى ما يخلق من تعارض في ممارسة الصلاحيات بين رئيسي الدائرة والدائرة الإدارية[18] ، وفي إطار الإصلاحات الإدارية المتلاحقة الرامية لتخفيف الإجراءات الإدارية وإزاحة العراقيل أمام المواطنين، تم تحويل أخيرا عديد المهام إلى البلديات، يظهر أن الإرادة تتجه صوب إلغائها والاستغناء عنها.

الفرع الثاني: الدائرة الإدارية: ظهرت الدوائر الإدارية بعد بروز محافظة الجزائر الكبرى في المرسوم الرئاسي (262/97) المؤرخ في 1997/08/02 والمحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى المعدل، وبعدما ألغي نظام المحافظة الخاص بالجزائر العاصمة بموجب الأمر رقم (01/2000) الصادر في 2000/03/01 بناء على رأي المجلس الدستوري رقم (02/م د/2000) المؤرخ في2000/02/27 بإخطار من رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/02/23 تنفيذا لصلاحيته طبقا لنص المادة (166) من دستور1996، فصدر بذلك المرسوم الرئاسي (45/2000) المؤرخ في 2000/03/01 المعدل للمرسوم الرئاسي (262/97)، مما انجر عليه عودة العاصمة إلى القانون (09/90) المتعلق بالولاية وبلدياتها إلى القانون (08/90) المتعلق بالبلدية المؤرخين في 1990/04/07، ليتم بذلك توحيد المنظومة القانونية للبلديات والولايات في كل الجزائر، وإضافة إلى ذلك حافظ وأبقى على نظام الدائرة الإدارية في العاصمة،

بمعنى انه تم تغيير التسمية فقط إلى ولاية الجزائر بينما بقي على نمطها واحتفظ بمخلفاتها، بل رفع عددها من (12) إلى (13) دائرة إدارية، مما يعني الغي نظام المحافظة وحافظت المحافظة على تنظيمها كما هو فيما تعلق خاصة بالدوائر الإدارية لأنها دوائر ليست كباقي الدوائر في باقي الجزائر، وتمثلت هذه الدوائر الإدارية في: زرالدة، الشراقة، الدرارية، بئر توتة، بئر مراد رايس، بوزريعة، باب الوادي، حسين داي، سيدي أمحمد، الحراش، براقي، الدار البيضاء، الرويبة.

تعتبر الدائرة الإدارية هيئة جديدة مستحدثة في النظام الإداري الجزائري، تم إنشاؤها بالمادة (02) من الأمر (45/2000) التي نصت على: " تنظم ولاية الجزائر في دوائر إدارية وفق الجدول ...."، وتم تنظيمها بموجب القرار الوزاري المشترك الصادر في 1998/08/25 المتعلق لتنظيم الدائرة الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وتسييرها، حيث خصت بها ولاية الجزائر دون غيرها من ولايات الوطن الأخرى، وتختلف عنها كذلك من حيث التنظيم الهيكلي، فيرأس الدائرة الإدارية والي منتدب تساعده 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 المادة(23) من القرار الوزاري المشترك الصادر في 1998/08/25.

لذا فتسمية أو مصطلح المقاطعة الإدارية تتطابق والدائرة الإدارية حتى أن الخطاب الرسمي لا يميز بين ذلك، ووزير الداخلية والجماعات المحلية مثلا حين تحدث للصحافة بأنه ستتجسد قريبا من خلال عمل اللجنة القطاعية المشتركة بين وزارة الداخلية ورئاسة الجمهورية جهود إعادة التنظيم الإقليمي قي تعيين ولاة منتدبون على رأس مقاطعات إدارية[19]، ويضاف إلى التسمية فيشرف على كلتيهما والي منتدب، وتتوفران على إدارة متميزة تختلف عن الدائرة.

وبالمحصلة 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 مهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية.

المبحث الثاني: مدى قدرة وكفاءة المقاطعة الإدارية في تحقيق أهدافها: ما استحدثت المقاطعة الإدارية إلا لتحقيق أهداف تراها الدولة ذات أهمية، فتوفر لها من الإمكانيات والمتطلبات الضرورية لتحقيق ذلك، على شتى الأوجه والأصعدة، سواء سياسيا، قانونيا، اقتصاديا، تنظيميا وغير ذلك، وسنتولى بيان هذا المبحث في إبراز فرص نجاحها من خلال المتاح لها من قدرات للتدخل، ولا يتأتى لنا ذلك إلا بفحص القواعد الضابطة لها من عديد النواحي، كمبررات وأساس لاستحداثها، تنظيمها وصلاحياتها، توافر الإمكانيات اللائقة والمناسبة، فهي محددات رئيسة في معرفة مدى قدرتها على الممارسة وتجاوز الصعوبات بمجموعة عناصر وعوامل في ثلاث مطالب، كالأتي:

المطلب الأول: من حيث الإطار التنظيمي والوظيفي: لاشك في وجود رابطة وعلاقة وطيدة بين البنى الإدارية وحسن إعدادها وتخطيطها مع قدرتها على القيام بأدوارها كاملة بكفاءة، الأمر الذي ينعكس سلبا وإيجابا على أدائها، ونتولى بيان تنظيم وسير المقاطعة الإدارية (الفرع الأول)، ثم نتصدى للإطار الوظيفي أو الصلاحيات المقررة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم وسير المقاطعة الإدارية: 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 زود بإدارة تساعده في مهامه وضعت لديه، تتفرع في مجموعة هياكل وأجهزة إدارية من

أهمها هيئة تنفيذية تتجسد في مجلس المقاطعة الإدارية، لذا سنتعرض لهيئة الوالي المنتدب أولا، على أن ندرس أجهزة وهياكل الإدارة للمقاطعة الإدارية ثانيا.

أولا: الوالي المنتدب: لا يعد مركز والي منتدب جديدا في النظام الإداري الجزائري، إذ عرف منذ سنة (1992) حيث أطلق على المكلف بالأمن حينها في الولايات الكبرى، بالجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، عنابة، بعد تدهور الحالة الأمنية للبلاد نتاج توقيف المسار الانتخابي، وسمي خلالها بالوالي المنتدب للنظام العام والأمن وفقا المرسوم التنفيذي (347/92) وصنفه برتبة والي ويمارس مهامه تحت سلطة والي الولاية[20]، كما قد تم التنصيص على الوالي المنتدب مجددا، ببروز محافظة الجزائر الكبرى وتم تقسيمها إلى دوائر إدارية، نصب على رأس كل دائرة منها وال منتدب بموجب المادة (2/23) من الأمر (15/97) المحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، كمساعد للوزير المحافظ في انجاز مهامه، وكما قد تم النص عليهم في المرسوم الرئاسي (240/99) المحدد للوظائف السامية في الدولة، واعتبر من الموظفين الساميين للدولة بعنوان الإدارة الإقليمية وذلك في المادة (8/03) منه باسم الولاة المندوبون[21]، والمؤكد أنهم لا يحوزون على نظام قانوني أساسي خاص بهم على غرار الولاة والأمين العام للبلدية إلا حديثا في قانوني الولاية والبلدية الجديدين.

وباستحداث المقاطعة الإدارية فقد نص المرسوم الرئاسي (140/15) سالف الذكر في المادة (14) منه بأن:

" 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.

ثانيا: أجهزة وهياكل المقاطعة الإدارية: جاء في المادة (02) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، بأنه:

" تشتمل المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، على الأجهزة والهياكل الآتية:

- هياكل الإدارة العامة، - المديريات المنتدبة، مجلس المقاطعة الإدارية". والتي سنتعرض لها تباعا:

1- الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية: أو هياكل الإدارة العامة حيث نصت المادة (08) من المرسوم (140/15) على أن:

" 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 هياكل الإدارة العامة تتمثل في الأمانة العامة، الديوان، ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

أ- الأمانة العامة: تتشكل من الأمين العام وهياكل الأمانة العامة.

- الأمين العام: يتولى الإشراف على الأمانة العامة بالمقاطعة الإدارية، أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي وتعد وظيفته من الوظائف العليا للدولة كما سبق بيانه، ويمكن أن يتلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من الوالي[22]، ويمارس جملة من الصلاحيات تحت سلطة الوالي المنتدب، تتمثل في[23]:

- 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 وبالتنظيم والشؤون العامة.

• هياكل الأمانة العامة: بحسب المادة (06) من المرسوم التنفيذي رقم (141/15) عن إمكانية تنظيم هياكل الأمانة العامة في مصلحتين أو ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها أربع مكاتب على الأكثر، وتفصيل تنظيم الأمانة العامة في مصالح ومكاتب يتم بقرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية، والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ب- الديوان[24]: يساعد الديوان الوالي المنتدب في ممارسة مهامه، يديره رئيس الديوان يعين بموجب مرسوم رئاسي، ويضم الديوان (06) ملحقين به، ويمارس رئيس الديوان مهامه تحت سلطة الوالي المنتدب، ويكلف على الخصوص، بما يلي:

- 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.

ت- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية: وتتمثل في مديرية التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، يديرها مدير منتدب، تشتمل على (06) مصالح و(04) مكاتب لكل مصلحة، يديرها مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي، ويمكن أن يتلقى تفويضا بالإمضاء من الوالي المنتدب والملاحظ أن المنظم قد ضم هاتين المديريتين على خلاف ما هو موجود في إدارة الولاية، إلا انه يمكن تفتيتها إلى مديريتين بحسب حجم الأعمال وطبيعة مهامها إلى مديريتين منتدبتين، واحدة للتنظيم والشؤون العامة والثانية للإدارة المحلية، تضم كل واحدة منها (04) مصالح و(03) مكاتب داخل كل مصلحة على الأكثر، وتمارس المهام المقررة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية كما في الولاية، وذلك تحت سلطة الوالي المنتدب[25].

2- 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) السابق، 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 مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي، يمكن أن يتلقى تفويضا بالإمضاء من الوالي كآمر 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 المنوطه 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[26].

3- 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 وانه يلاحظ تداخل في الصلاحيات بينهم والوالي المنتدب[27]، ويعد إطارا تنسيقيا تشاوريا للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية.

يخضع 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 يدعوه لاجتماع غير عادي، ويزود المجلس بأمانة تقنية تحت سلطة الأمين العام للمقاطعة، ويطلع أعضاءه 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[28].

الفرع الثاني: صلاحيات المقاطعة الإدارية: إذا صح 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، فان 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 الآمر بالصرف على مستوى مقاطعته وفقا لقواعد المحاسبة العمومية، ويمكن إجمال صلاحيات الوالي المنتدب، وبإيجاز في الآتي[29]:

- ينشط وينسق ويراقب نشاطات البلديات التابعة لمقاطعته، وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.
- يبادر بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة ويتابعها ويقودها.
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة ومجلس الولاية والمجلس الشعبي الولائي.
- يسهر على حفظ النظام العام والأمن، بمساهمة والتنسيق مع الوالي ومصالح امن المقاطعة الإدارية، ويقترح على الوالي التدابير اللازمة لحماية النظام والأمن العموميين والأشخاص والممتلكات ويحرص على تنفيذها ومتابعتها.
- يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية، بالخصوص على ما يلي:

- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيطها ومراقبة أنشطتها.
- 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 الشغل والإدماج المهني والاجتماعي.
- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية.
- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

المطلب الثاني: من حيث تحقيقها للأهداف المنشأة لأجلها (مبررات إيجادها ومعاييرها): رغبت الحكومة في اعتمادها على نظام المقاطعة الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف، لخصها رئيس الجمهورية في خطابه بأن الهدف من التقسيم الإداري الجديد هو التحكم الأفضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مراكز القرار والفضاء الإقليمي المعني من اجل تحقيق تسيير جواري أفضل[30]، وهو ما أكده وزير الداخلية والجماعات المحلية وأعاد التذكير به والبناء عليه في إعداد المشروع في اللجنة المشكلة بوزارة الداخلية والمشتركة مع خبراء رئاسة الجمهورية[31]، هذه الأهداف كانت سببا لإنشاء هذا التنظيم الإداري الفني داخل نفس النظام أي المركزي، وقد اعتمد على جملة معايير في تقسيمه لها، وسيظل يعمل به في إنشاء وحدات أخرى في الهضاب العليا والشمال على التوالي، وتمثلت في (04) معايير تتعلق بالبعد

الجغرافي، فعدد البلديات الذي تتوخى الدولة إلى جعل معدلها (25) بلدية في الولاية، ثم عدد السكان في الولاية، والبعد السيادي فيما يتعلق بالمناطق الحدودية[32].

ويمكن تفريع هذه الأهداف إلى مجموعة نقاط تأتي في مقدمتها تقريب الإدارة من المواطن كهدف سياسي، وتحسين الخدمة العمومية وتجويدها كهدف إداري، وتنمية المناطق باستغلال أحسن لمقدراتها، بالإضافة إلى الحد من الظواهر السلبية التي لازمت الإدارة العامة.

الفرع الأول: الأهداف السياسية: في مقدمتها تحقيق المقترب 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 جوارية قريبة تحوز على سلطات تسمح لها بالتصدي لكل هذه الظواهر المهددة للدولة.

تقريب الإدارة 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 شانه خلق استقرار لدى المواطنين ويحقق رضا المواطنين وتقبلهم لسياسات الدولة بالإضافة إلى توطنهم وتثبتهم بمناطقهم.

الفرع الثاني: الأهداف الإدارية: هي جوهر هذا الإصلاح ومؤداه الانتقال نحو الحد من البيروقراطية، والمساهمة في مكافحة الفساد الذي ينخر الإدارة مع إزالة التعقيدات الإدارية وتبسيط الإجراءات والتخفيف من كم وعدد المستندات والوثائق في الملفات، هذا الشأن تستجيب له المقاطعة الإدارية بتفويض صلاحيات إلى الوالي المنتدب والإدارة المساعدة له، مما يؤدي إلى تخفيف العبء عن عواصم الولايات التي تشهد عمليات إدارية مكثفة، كما يسمح بمعالجة الملفات الإدارية على المستوى المحلي وفي ذلك ربح للوقت والجهد والتكاليف، ونتيجته رفع الأداء الإداري وترقية الخدمة العمومية.

بالإضافة إلى كل هذا فعدد البلديات الكثير في بعض المناطق (ولاية الوادي بها 30 بلدية والمعدل المرتجى مستقبلا سيكون 25 بلدية في كل ولايات الجزائر) يزيد من الضغط على الوالي وأجهزته في التنسيق والتشاور والرقابة أيضا، ما من شانه تأخر وتأجيل معالجة ملفات المواطنين وتعطل مصالحهم.

مكافحة البيروقراطية وتحسين الأداء الإداري يتم بعدة وسائل، منها ما انطلق فيه على مستوى المرافق التي تشهد اتصالا مباشرا بالمواطنين كاعتماد رقمنة السجلات والبطاقيات مما يخلق إدارة الكترونية مستقبلا تساهم في المحافظة على قيم الوقت والعمل وحماية البيئة أيضا.

الفرع الثالث: الأهداف الاقتصادية: عند إنشاء أو استحداث أي وحدة إدارية مشخصة أو تابعة للدولة ينتظر منها أن تؤدي دورا تنمويا ينعكس على حياة المواطن بتحسين الظروف المعيشية له وبصورة مستديمة، مما لا يمكن معه التغافل عن الدور الاقتصادي الذي يمكن أن تلعبه هذه الوحدة، ومدى قابليتها للحياة وقدرتها على الاستمرار في ذلك، يتحتم عندها توفير موارد بشرية كفؤة وكافية وأخرى مادية ومالية كبيرة للاستجابة لهذه الحاجيات المتعددة والتحديات الكبيرة التي تطبع مناطق عدة في الجنوب لا سيما المناطق المتاخمة للحدود، وعليه فوفرة الموارد يؤثر إيجابا وسلبا على التنمية المحلية داخل المقاطعات الإدارية، والاهم طريقة إيجادها والحصول عليها، فالمناطق الريفية والمعزولة هي في حاجة إلى إنشاء مرافق عدة كبناء مدارس، مصحات، شق الطرق وبناء الجسور، وإيجاد سكنات لائقة وتوفير مياه شرب صالحة والقدرة على تسيير نفاياتها بشكل آمن ومستديم، وفي نفس الإطار يستوجب تحقيق الأمن والقضاء على السكن الهش فيها، حماية البيئة، ودور الإدارة أيضا في مكافحة التهريب والتحكم في تدفق الأفراد والسلع، كل هذا يحتم

جهودا مضنية منها ويقظة دائمة، يقتضي معه توفير موارد ضخمة، لا تتأتى بسهولة إلا بالدور المحلي إلى جانب الدولة ويكون دور المقاطعة الإدارية حينها جوهريا، بالتنشيط والتحفيز الاقتصادي على مستواها، عن طريق العمل على تنشيط البلديات التابعة لها ومساعدتها في جذب المستثمرين المحليين والأجانب والاستغلال الأفضل للموارد الطبيعية والبشرية التي يحتويها الإقليم.

ويمكن تلخيص الدواعي والمعايير المعتمدة في تقسيم المقاطعات الإدارية الجنوبية، في هذا الجدول:

الولاية	المقاطعة الإدارية	عدد سكان المقاطعة (ألف نسمة)	البعد عن عاصمة الولاية(كلم)	عدد بلديات الولاية	عدد بلديات المقاطعة	حدودية / غير حدودية	المعيار المعتمد			
							البعد الجغرافي	الكثافة السكانية	عدد البلديات	السيادة
أدرار	تيميمون	125	210	28	10	ليست حدودية	×	×	×	
	برج باجي مختار	22	800	28	02	حدودية	×		×	×
بسكرة	أولاد جلال	180	100	33	06	ليست حدودية	×	×	×	
بشار	بني عباس	124	250	21	10	ليست حدودية	×	×		
تامنغست	إن صالح	52	700	10	03	ليست حدودية	×			
	إن قزام	12	400	10	02	حدودية	×			×
ورقلة	تقرت	250	160	21	11	ليست حدودية	×	×		
إليزي	جانت	18	400	06	02	حدودية	×			×
الوادي	المغير	170	185	30	08	ليست حدودية	×	×	×	
غرداية	المنيعة	65	270	13	04	ليست حدودية	×			

جدول (02): يبين إحصائيات خاصة بالمقاطعات الإدارية الجنوبية ومعايير تقسيمها

المصدر : الإحصاء السكاني لسنة 2008، عن الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر.

المطلب الثالث: من حيث توفرها على الإمكانيات اللازمة: إن النظم السياسية والإدارية كما يقول العميد "سليمان محمد الطماوي" شأنها شأن الحيوان والنبات، لا تعيش إلا في بيئة مواتيه، فقد توضع هذه النظم على أفضل الأسس من الناحية النظرية المجردة، ولكنها لا تحقق المبتغى إذا تجاهل مهندسوه الأوضاع السائدة آنذاك[33]، واستحداث هيئة إدارية جديدة لا بدا أن تتوفر لها محيط ملائم للوصول إلى الغاية المنشودة، ومن خلال الأهداف المسطرة لبلوغها والتي سبق بيانها، بإيجاد مقومات حياتها ونموها القانوني والتنظيمي الهيكلي والوظيفي ومدها بالوسائل البشرية والمادية والمالية، والبحث في احتضان شعبي وضمه ليتحول إلى فاعل رئيس ضمنها، والابتعاد عن الظواهر السلبية التي باتت تطبع حياة الإدارة العامة في الجزائر سواء منها الإدارة المركزية أو المحلية[34].

وبمفهوم المخالفة نورد بعض المقتضيات اللازمة لا العودة إلى سرد الإشكاليات في نقاط، كالأتي:

1- استكمال بنيانها القانوني: يتم من خلال استصدار ما يجب من نصوص تنظيمية والإسراع في ذلك والتقليل من الإحالة وجعل التطبيق حديثا يساير نظامها، ومع بيان موقعها داخل النظام الإداري الجزائري، بالنص عليها في قانون الولاية، وفض الجدل القائم بشان دستوريتها وقانونيتها أيضا، واعتماد الوضوح سبيلا في تحديدها مستقبلا.

2- الهيكل التنظيمي: حسن الإدارة لا تتأتى إلا بحسن التنظيم، لذا يستلزم بلا تأخير الكشف عن تفاصيل تنظيمها من مصالح ومكاتب وتاطير مناسب، مع رغبتنا في جعله يستند لأفكار جديدة كتقديم تحفيزات للأعوان، والاستمرار في التعمق بالإدارة الالكترونية لتسهيل المهام والتواصل، وإيجاد نظام قانوني خاص بالوالي المنتدب والأعوان المنتدبون كذلك.

3- مكانة رئيس الدائرة: معلوم عن التهميش طال ولا يزال الدائرة في تنظيمها وبيان مركزها، ووصفت لقلة أهميتها بأنها مركز بريد لا غير، على الرغم من الدور الأمني والسياسي الذي لعبته في التسعينيات، ويستند وجودها لمهام رئيسها، الذي تتشابك وتختلط مع هيئة الوالي المنتدب الجديدة من جهة، ولا اثر له في هياكل المقاطعة الإدارية من جهة أخرى، والسؤال كيف سيكون وضعهم، أم انه يمكن التعايش مع المقاطعة الإدارية وهما جزأين من نفس الولاية، فالأمر يستدعي التفصيل والدقة والفصل في مركز الدائرة.

4- ادوار البلدية: تشتمل المقاطعة الإدارية على عدد من البلديات، إلا أن البلدية مشخصة ومستقلة قانونا، ومطالبة بالتنسيق داخل إطار جديد بين الدائرة والولاية سابقا إلى المقاطعة الإدارية حديثا، وان كان دورهم استشاريا في مجلس المقاطعة، فان المجلس الشعبي البلدي يصبح خاضعا لوصاية الوالي المنتدب في الجوانب التي يقرها القانون على أعمالهم وأشخاصهم فرادى ومجتمعين، وحين يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة فهو يقع تحت سلطة ورئاسة الوالي المنتدب حينها بدلا من الوالي الذي انتدب رئيس المقاطعة الإدارية للقيام بذلك.

5- سلطات الوالي المنتدب: تقنية التفويض التي يمارس من خلالها، تجعل منه واليا في إطار جغرافي ضمن إقليم أوسع أي الولاية، تعطيه صلاحيات واسعة كالتي يمارسها والي الولاية، إلا أنها مقيدة بحدود هذا التفويض، وبالتالي يستلزم تحديده بإطار قانوني يستمد منه حقوقه وتتجلى واجباته داخله، ونعتقد أن التوسع التدريجي في مده بالصلاحيات حتى يطمئن لقدرة هذه المقاطعات على ممارستها بفعالية، هذا بالإضافة إلى تحسين الإدارة المساعدة له تنظيما وتسييرا.

6- الموارد المالية: ربما اعتبر تراجعا باعتماد نظام المقاطعة الإدارية، بعدما كان التبشير بالولايات المنتدبة التي ستتحول بعدها إلى ولاية عادية، والسبب يرجع للازمة المالية التي تعانيها الدولة لقاء عجز الميزانية الكبير المسجل نهاية (2015)، مما نتج عنه إجراءات تقشفية حواها مشروع قانون المالية لسنة (2016) وما بعده اكثر شدة، بغية ترشيد الإنفاق العام والتقليل من فاتورة الاستيراد، هذا ما ينجر على المقاطعات الإدارية سلبا بالتأخير في تجهيزها وإيجاد الهياكل اللازمة لها والعجز عن التكفل بالأعباء والأغلفة المالية الكبيرة الخاصة بالتسيير والتجهيز، مما يعني التأخر الفعلي في انطلاقتها الجدية إلى حين تدبير الموارد الكافية، وقد يطال التجميد المشروع المزمع تنفيذه في ولايات الهضاب العليا والشمال.

خاتمة :

لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل أي نظام من خلال نظامه القانوني فقط مهما بلغ من الدقة والتكامل، ولا يتأتى ذلك إلا بعد تجريبه وتحويله إلى واقع ميداني لينتقل من جمود النص إلى حياة وفعل يومي، حينها يسمح لنا بتقديره والوقوف على الإشكالات التي يعيشها والنقائص التي يطرحها، الأمر الذي يتيح البحث من جديد في الأطر الشاملة لإدخال التحسينات المناسبة لذلك.

وبمعاينة نظام المقاطعة الإدارية الوليدة في ولايات الجنوب، من حيث نظامها القانوني وكذا الهيكلي التنظيمي والوظيفي، وبالنظر للإمكانيات البشرية النوعية والإدارية والقدرات المادية والمالية، فأول ما يمكن قوله في هذا الشأن بداية هو وجود إرادة سياسية قوية لإنجاحها وتقدمها، بالمقابل يكتنف الغموض إطارها القانوني من حيث موقعها ضمن هيئات النظام الإداري وعدم استكمال بنيانه، مما ينبغي معه توضيح مكانة الأعوان الإداريين والهياكل وتنظيم الإدارة

والأجهزة تفصيلا، وضرورة إيجاد رؤية مستقبلية شاملة تتجسد في خطة طريق مدروسة بدقة وعناية، ونرى لتفعيلها وإنجاح مسعاها الاهتمام بما يلي:

- لا نؤيد الأصوات المنادية بترقيتها لولاية لما يكلف الدولة من مصاريف إضافية هي في غنى عنها من جهة، ولعدم قدرة الولايات العادية الأكبر حجما وإمكانيات من القيام بأدوارها القانونية، لظروف نشأتها السياسية البحتة ولتغييب الأساس العلمي والعملي في استحداثها من جهة ثانية.

- الانتقال التدريجي في توسيع الصلاحيات للمقاطعة الإدارية، حتى تتمكن هذه الأخيرة من أداء مهامها بفعالية ونجاعة، وجعلها تتواءم بداية والإمكانيات المتاحة لها.

- الإسراع في تجهيز وتمويل وإصدار التنظيمات والتطبيق الخاص بالمقاطعة الإدارية في كافة مناحي تسييرها، وعلى البرلمان عدم قبول أي مشروع قانون من الحكومة كثير الإحالات على التنظيم أو اشتراط توفرها مع نص المشروع، تفاديا للتعطيل المبرر أحيانا.

- إزالة الغموض عن مركز المقاطعة الإدارية القانوني بالنص عليها صراحة كإحدى هياكل الولاية، تفاديا للوضع القائم للدائرة.

- بيان وضع الدوائر العادية في ظل وجود مقاطعات إدارية، ومهام رؤساء الدوائر فيها مع توضيح وتفصيل اختصاصاتهم في ظل تشابك الاختصاص بينه والوالي المنتدب.

- توفير البيئة الملائمة والشروط اللازمة لتجسيد الديمقراطية الإدارية، واستنهاض المواطن المحلي في اعتناق سياسات الدولة في المقاطعة، وتفعيل اطر المشاركة الشعبية.

- المقاطعة الإدارية هي ليست قضية أو مسالة قانونية بحته، فهي تحتاج إلى احتضان المجتمع المدني ونجاحها يرتبط بالرضا الشعبي والمشاركة في تحقيق طموحاتهم.

- المضي قدما في مكافحة البيروقراطية والفساد، بالاستناد لقواعد التسيير والإدارة الرشيدة، وتجويد الخدمة بتوسيع استخدام الإدارة الالكترونية، لإحداث القطيعة مع المضامين البالية والسلوكيات المنحرفة لأعوان الإدارة.

- إيجاد مقاطعات إدارية قابلة للحياة لاحقا، بمعنى البحث عن التجانس والتناسق اللازمين في تركيبة السكان، وكذا الإمكانيات المتاحة من حيث عدد السكان ومستوى النشاط الاقتصادي وكذا الإمكانيات والموارد المتاحة، بان يتم الاستغناء عن اعتماد الحدود الجغرافية الخاصة بالتقسيم الإداري لسنة (1984).

الهوامش :

1. ناصر لباد، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة إدارة، مركز التوثيق والبحوث التربوية، الجزائر، العدد(02)، 1999، ص99.

2. المرسوم الرئاسي (140/15) المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(29)، المؤرخة في 2015/05/31.

مرسوم تنفيذي (141/15) المؤرخ في 2015/05/28 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(29)، المؤرخة في 2015/05/31.

3. عبد العالي حاحة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية، ملتقى دولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، الجزائر،2015، ص14.

4. علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984، ص8.

5. محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحليَّة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976، ص21.

6. عمَّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظريَّة والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص25-26.
7. عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1956، ص13.
8. عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحليَّة، دار الطلبة العرب، بيروت، لبنان، ص29.
9. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2007، ص27.
10. فريدة مزياني، المجالس الشَّعبية المحليَّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص8.
11. تنص المادة (49) من القانون المدني، على : " الأشخاص الاعتبارية هي: -الدولة، الولاية، البلدية. - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
الشركات المدنية والتجارية، -الجمعيات والمؤسسات، - الوقف. - كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".
12. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص19.
13.المواد (03) و(52) من القانون (10/11) المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 2011/07/03.
المادة (1/51) من القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 2012/02/29.
14. بشير فريك، جريدة الخبر الجزائرية، الصادرة بتاريخ 2015/01/29.
15. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص186.
16. خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية الإدارية منذ 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة ماجستار، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2002، ص74.
17. نقلا عن: لحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستار، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص33.
18. عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص12.
19. الطيب بلعيز، جريدة البلاد الجزائرية، الصادرة بتاريخ: 2013/11/27.
20. المادة (01) والمادة (01 مكرر) من المرسوم التنفيذي رقم (347/92) المؤرخ في 1992/09/14 الذي يعدل ويتمم المرسوم 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.
21. المرسوم الرئاسي (240/99) المؤرخ في 1999/10/19 المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد (76)، المؤرخة في 199/10/31.
22. المادة (07) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.
23. ورد في المادة (05) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.
24. المادة (08) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.
25. انظر: المواد (08)، (09)، (10)، (11) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.
26. انظر: المواد (12)، (13)، (14)، (15) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.
27. عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 14.
28. انظر: المواد (16)، (17)، (18)، (19)، (20)، (21) من المرسوم التنفيذي (141/15) المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

29. تناولت المواد من (02)، (03)، (04)، (05)، (06)، (07) من المرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.

30. زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014، ص78.

31. الطيب بلعيز، جريدة البلاد الجزائرية، الصادرة بتاريخ 2013/11/27.

32. يستشف من الخطاب الرسمي والمتمثل في خطاب رئيس الجمهورية، وما أعلنه وزير الداخلية والجماعات المحلية انه سيتم تقسيم المقاطعات من حيث عدد سكانها وعدد بلدياتها ومن حيث طابعها وصعوبة تسييرها، والذي يقول:".... معايير اعتماد التقسيم الإداري دون تسرع اعتمادا على دعم النمو بولايات الهضاب العليا والجنوب وتخفيف الضغط على الولايات التي تعيش ضغطا في التسيير بسبب عدد البلديات المنظمة إليها والمتراوحة بين (50 و60) بلدية ليكون المعدل (25) بلدية والكثافة السكانية التي يجب أن تتراوح بين (350) و(600) ألف، وكذا عامل البعد عن الولاية كعين صالح أعطته الحكومة عامل السيادة خاصة، إذا تعلق بمنطقة حدودية وتعرف انتشارا للأمراض الطفيلية كالتهريب والزواج العرفي...

للمزيد انظر: زين الدين بومرزوق، المرجع السابق، ص77-78. وكذلك بالعودة إلى : جريدة البلاد الجزائرية، الصادرة بتاريخ: 2013/11/27.

33. سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في الوطن العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد(01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970، ص9.

34. توصف بأنها إدارة غير فعالة، انطوائية وجامدة، تتمتع بموارد بشرية رديئة، كما أنها بعيدة عن الشعب، للمزيد أنظر: عمَّار عمَّاري، بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية الجزائرية وسبل إصلاحها للاندماج إيجابيا في الحركة العالمية، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد (07)، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2003.