الدائرة وتحوّلاتها في القانون

د. لحسن بن أمزال
أستاذ محاضر- قسم ب، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1

الملخص

يتناول هذا المقال آخر التعديلات الطارئة على الدائرة وهي الهيئة غير الممركزة التي تتوسط الجماعتين الإقليميتين؛ البلدية والولاية. ويتمثل الأمر في قرار السلطات العمومية - ابتداء من سنة 2015 - بتعويضها بهيئات غير ممركزة أخرى تدعى بالمقاطعات الإدارية. وكانت بداية إعادة النظر في هذا التنظيم الإداري على مستوى بعض الولايات الجنوبية ثم انتقلت العملية لتشمل سنة 2018 بعض المدن الكبرى في المنطقة الشمالية نظرا للمشاكل التي تتخبط فيها خاصة في الجانب المتعلق بالتنمية وتقريب الإدارة من المواطن.

وقد أشرنا في المقال إلى عدم ملائمة النظام القانوني الحالي للدائرة منذ إلغائها من قانون الولاية، وأن عملية التعديل التي مست الهيئة ليست جديدة، حيث عرفتها في السابق ولاية الجزائر سنة 1997 عند إنشاء محافظة الجزائر الكبرى الملغى بسبب عدم دستوريته سنة 2000، آنذاك أنشئت دوائر إدارية يشرف عليها ولاة منتدبين بدلا عن الدوائر المرؤوسة من قبل رؤساء الدوائر.

الكلمات المفتاحية

الدائرة، الدائرة الإدارية، المقاطعة الإدارية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، مدينة الجزائر.

مقـدّمة

من خلال قراءة نص التعديل الدستوري الصادر سنة 2016 يلاحظ اهتمامه بموضوع الجماعات الإقليمية بصفة عامة والتنظيم المحلي بصفة خاصة، مع العلم أنّ عملية التعديل جاءت بعد صدور كل من قانون البلدية سنة 2011 وقانون الولاية سنة 2012. وأما سنة 2015 فقد عرفت إنشاء مقاطعات إدارية في بعض الولايات الجنوبية بعد سلسلة من الاضطرابات التي عرفتها هذه المنطقة الحساسة في السنوات الأخيرة، وقد امتدت هذه العملية شملت بعض المدن الكبرى سنة 2018. بموجب هذا التعديل في التنظيم الإداري استُحدثت هيئات غير ممركزة تتميّز بهيكلة خاصة وبصلاحيات جديدة لا نظير لها في الدوائر. والظاهرة نفسها تكررت في السابق حيث إنه وبالرجوع إلى الوراء قليلا نلاحظ أن التنظيم الإداري لولاية الجزائر لسنة 2000 - والمنقول عن نظام محافظة الجزائر الكبرى لسنة 1997 - قائم على هيئات غير ممركزة تدعى بالدوائر الإدارية خلفا للدوائر.

هذه المعطيات الموجزة تدل على مختلف التحوّلات التي مسّت الدائرة - كقسم إداري تابع للولاية - من الناحيتين؛ الهيكلية والوظيفية، وذلك منذ ظهورها الأوّل - غير المستقر - في قانون الولاية الصادر سنة 1969 ضمن الأحكام الانتقالية، ثم انتقالها إلى المجال التنظيمي - الغامض - بعد إلغاء هذه الأحكام بموجب القانون المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد والصادر سنة 1984.

وبقصد محاولة رصد وفهم التحوّلات الجارية على هيئة الدائرة والظروف المحيطة بها إضافة إلى التساؤلات القانونية التي يمكن أن تثيرها النصوص المنظمة لها، ومع أخذ بعين الاعتبار مختلف المراحل التي مرّت بها، سنبدأ بدراسة النظام القانوني الحالي للدائرة **(الفصل الأوّل)**، ثم ننتقل إلى عملية تعويض هذه الهيئة غير الممركزة بالدوائر الإدارية في التنظيم الإداري لولاية الجزائر وعلاقته بنظام العاصمة **(الفصل الثاني)**، لنقف عند المستجدات الأخيرة ونعني بذلك موضوع اختفاء الدائرة في بعض الولايات الجنوبية واستبدالها بالمقاطعات الإدارية سنة 2015 كما سبق ذكره، إضافة إلى التعديلات الهامة التي عرفتها ولايات أخرى نهاية سنة 2018 خاصة فيما يتعلق بصلاحيات الوالي المنتدب في ظل عدم التركيز الإداري على المستوى المحلّي **(الفصل الثالث)**.

ومن هذا المنطلق فإنّ مجال هذه الدراسة لا يشمل كل التعديلات الأخيرة ومنها بعض ما جاء به المرسوم الرئاسي المتضمن استحداث مقاطعات إدارية في كل من المدن الكبرى والمدن الجديدة، وسبب ذلك أنّ هذا النص في بعض جزئياته لا يمسّ مباشرة موضوع الدائرة.

الفصل الأوّل: النظام القانوني غير الملائم للدائرة

تأسّست هيئة الدائرة في إطار قانون الولاية لسنة 1969، هذا النّص يعتبر أوّل قانون ينظم هذه الجماعة الإقليمية بعد استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962. لكن، وبعد مرور فترة وجيزة لم يبق الأمر على حاله مع سلسلة التعديلات التي أجريت على هذا القانون بناء على تغيّر الظروف السياسية، والاقتصادية والاجتماعية التي عايشتها الجزائر خاصة بعد إصدار دستور سنة 1989. ومن أجل فهم بعض الجوانب المحيطة بهذه النقطة سنلقي نظرة حول تراجع "الأساس القانوني"[1] للدائرة من خلال النصوص القانونية الحالية **(المبحث الأوّل)**. مع التنبيه إلى أنّ الدائرة بقيت محتفظة بمكانتها في الواقع رغم التهميش الذي تعاني منه **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأوّل: تراجع الأساس القانوني للدائرة

يمكن أن نلحظ تراجع وتقهقر الأساس القانوني للدائرة من خلال إلغاء المواد المنظمة لها من النص التشريعي بعد تعديل قانون الولاية لسنة 1969 **(مطلب أوّل)**، ومن خلال عدم العناية بنظامها في النصوص التنظيمية المتعاقبة **(مطلب ثان)**.

المطلب الأوّل: غياب الدائرة في النص التشريعي

نشير في البداية إلى أن "تبعية إقليم الجزائر لفرنسا صرّح به دستور الجمهورية الثانية لسنة 1848"[2]، وبالتالي فنظام الدوائر المعروف حاليا والمطبق على الجماعات الإقليمية في الجزائر يعتبر كذلك من "التركة الموروثة عن المحتل

1- هي محاولة منّا لترجمة عبارة (assise juridique) بناء على بعض المعاني اللغوية الموجودة في المعاجم، ومنها:
- *المنجد الفرنسي العربي*. بيروت : دار الشرق، 1982.

2- CABOT, Jean. Délimitation de l'espace et développement : réflexion sur les découpages administratifs successifs de l›Algérie . *AAN*. Paris : CNRS, 1983, p.183.

الفرنسي"[3]، بمعنى أن أصول هذا التنظيم يرجع إلى القانون الفرنسي وبالضبط إلى "قانون 17 فيفري 1800"[4] المتضمن التنظيم الإقليمي للجمهورية والإدارة. مع أخذ بعين الاعتبار إلى أن القانون الفرنسي جرى تطبيقه بصفة تمييزية في فترة الاحتلال وذلك بما يتماشى والسياسة الاستعمارية ومقاصدها الهدّامة، ومنها "حماية مصالح الأقلية"[5].

هذا الجانب يمكن إسقاطه على التنظيم الإقليمي بصفة عامة وعلى التنظيم الخاص بالدوائر (arrondissements) بصفة خاصة، حيث تشير بعض الأبحاث إلى أن هذا التنظيم "نُقل إلى الجزائر حتى يسمح للمؤسسات الاستعمارية ويمكّنها من استِتباب الأمن، إضافة إلى وضع حد للثورة التحريرية بعد اندلاعها سنة 1954"[6].

لقد امتد سريان هذا القانون بعد استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 إلى غاية إقدام الدولة بسن نصوص قانونية جديدة، ومنها ما يخص الجماعات الإقليمية؛ أي البلدية (سنة 1967) ثم الولاية (سنة 1969)[7]، والمعروف أن فترة ما بعد الاستقلال كانت صعبة نظرا لتراكم المشاكل بمختلف أبعادها وعلى رأسها إشكالية الهجرة الجماعية للإطارات المشكلة أساسا من المعمرين. مع العلم أن سريان النصوص القانونية الفرنسية على الجزائر بعد الاستقلال لم يستند فقط إلى القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 [8] كما هو معروف، بل يعتمد كذلك على نص سابق غفل عنه الكثير من الباحثين في القانون[9]، ويتعلق الأمر بتعليمة رئيس الحكومة

3- KARAA, Ahmed. *La Daïra échelon controversé de déconcentration.* Mémoire de Magister. Alger : Faculté de droit, Université d'Alger, 1989, p.14.

4- CHAPUS, René. *Droit administratif général. T. 1.* 15ème éd. Paris : Montchrestien, 2001, p.251.

5- REMILI, Abderrahmane. *Les institutions administratives algériennes.* 2ème éd. Alger : SNED, 1973, p.115.

6- KARAA, Ahmed. Op.cit, p.14.

7- ولمعرفة بعض التفاصيل حول هذه الفترة يمكن الاعتماد على المرجعين الآتيين:

- REMILI, Abderrahmane. Op.cit, p.10-26.

- MAHIOU, Ahmed. *Cours d'institutions administratives.* Alger : OPU, 1977, p.147-154.

8- جريدة رسمية، عدد 02، 11 جانفي 1963 (النّسخة باللّغة الفرنسية).

9- يكفي الرجوع إلى جل المراجع القانونية المختلفة للتحقق من هذه الفكرة السائدة.

المؤقتة المؤرخة في 13 جويلية 1962 والموجّهة إلى الولاة[10].

بعد مضي فترة قصيرة من رئاسة أحمد بن بلة، جسّد الرئيس هواري بومدين فكرة بناء أسس الدولة من القاعدة إلى القمة، فكانت البداية مع قانون البلدية الصادر سنة 1967 بناء على الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 [11]، وبعد سنتين صدر قانون الولاية سنة 1969 بموجب الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 [12]، وانتهى الأمر بوضع دستور ثان سنة 1976.

وممّا يتميّز به هذا القانون؛ أي قانون الولاية، هو تَعريبه لبعض المفردات القانونية المستخدمة في قانون الجماعات المحلية الفرنسي، ويتعلق الأمر بكل من: (Arrondissement) و(Département) اللذين ترجما إلى: (Daïra) و(Wilaya)، وهو ما يؤكد أنّ "الدائرة" جاءت كترجمة حرفية للفظ المستعمل في اللغة الفرنسية. وفي السياق نفسه، أشارت بعض الأبحاث إلى أنّ مفردتي الدائرة والولاية جرى استخدامهما أثناء الثورة التحريرية وذلك "في تنظيم أقدم حزب وطني ألا وهو حزب الشعب الجزائري- حركة انتصار الحريات الديمقراطية (PPA - MTLD)"[13].

10- هذه المعلومة الهامّة أفادنا بها مؤخرا مجموعة من الأساتذة، وللتفصيل انظر:

- BOUSSOUMAH, Mohamed. *L'établissement public*. Alger : OPU, 2012, p.20 et s.

- BENCHENEB : Ali. Premiers éléments d'une histoire du droit algérien contemporain : le droit de l'Etat algérien. **In** : *Les univers du droit.* Mélanges en hommage à Claude Bontems. Paris : L'Harmattan, 2013, p.61.

- BENNADJI, Cherif. Aux origines du système juridique algérien. **In** : Les univers du droit. Op.cit, p.80.

11- جريدة رسمية، عدد 06، 1967.

12- جريدة رسمية، عدد 44، 1969.

وللإطلاع على بعض التفاصيل حول إعداد هذا القانون وكذا نص ميثاق الولاية المنشور في الجريدة الرسمية نفسها يمكن الرجوع إلى:

- MAHIOU, Ahmed ; AMADIO, Mario. La réforme de la Wilaya. *RASJEP.* Alger : Faculté de droit, Université d'Alger, 1969, n°4, p.1085 et s.

13- KARAA, Ahmed. Op.cit, p.46.

نقلا عن:

- AGERON, Charles-Robert. *L'histoire de l'Algérie contemporaine. T. 2* (1871-1954). Paris : PUF, 1979, p.591.

وفي ثنايا هذا القانون؛ أي قانون الولاية، نُظمت هيئة الدائرة في الباب الرابع الذي احتوى على خمس (05) مواد[14] من مجموع 174 مادة، تحت عنوان: الأحكام الانتقالية. هذه المواد الخمس يمكن "تصنيف أحكامها إلى صنفين : الأول يتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم إدارة الدائرة، ويتناول الصنف الثاني الأحكام الجديدة والمخصصة لعلاقة رئيس الدائرة بهيئتي عدم التركيز في الولاية وهما الوالي والمجلس التنفيذي"[15]. لقد نصّت المادة 166 من قانون الولاية على ما يلي: "يقسّم تراب الولاية إلى دائرات[16]. وأن الدائرات هي قسم إداري تعيّن حدوده الترابية وتعدّل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية" ، هذه المادة يمكن الاعتماد عليها كتعريف قانوني للدائرة والذي يَغلب عليه المعيار الشكلي.

وبهدف "تقريب الإدارة من المواطنين وذلك بتيسير الوصول إلى المصالح العمومية بصورة حسنة وبإحداث ظروف من شأنها أن تعطي للعمل الإداري فعالية كاملة،..." - حسب ما جاء في عرض الأسباب للأمر رقم 74-69 الصادر سنة 1974 والمتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد[17] - تقرّر "إعادة تهيئة حدود بعض الدوائر" بناء على المادة 02 من هذا الأمر.

في بداية سنة 1981 عدّل وتمّم قانون الولاية لسنة 1969 السابق الذكر بناء على القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 [18]. هذا الأخير احتوى على نقطة أساسية تتعلق بهيئة الدائرة، وتتمثل في تنظيم هذه الهيئة عن طريق القانون بدلا من المرسوم حيث نصّت الفقرة الثانية من المادة 166 -المعدّلة- على أنّه: "والدائرة مقاطعة إدارية تعيّن حدودها الترابية وتلغى أو تعدّل بقانون" . إنّ هذا التعديل يعتبر في حد ذاته خطوة إيجابية من حيث إنه سيمكّن ممثلي الشّعب -الذين يقطنون في ربوع هذا الوطن الشاسع- من مناقشة هذه المسألة بالذات وكلّ ما يتفرّع عنها مع الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

لكن، ومع هذه النقلة النوعية، بقيت قضية وضعية الدائرة ومستقبلها في النص القانوني؛ أي قانون الولاية، غير واضحة، ونعني بذلك إبقاء المواد القانونية التي تحكمها ضمن الأحكام الانتقالية، هذه الوضعية غير المستقرة جعلت الهيئة عرضة

14- من المادة 166 إلى المادة 170 من الأمر رقم 69-38.

15- MAHIOU, Ahmed ; AMADIO, Mario. Op.cit, p.1143.

16- تُجمع كلمة دائرة إلى " دوائر" وليس كما ورد في النص.

17- الأمر رقم 74-69 مؤرخ في 02 جويلية 1974، جريدة رسمية، عدد 55، 1974.

18- قانون رقم 81-02 يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38، جريدة رسمية، عدد 07، 1981.

لتعديلات أخرى أفقدتها هذه المكانة. ذلك أنه وبعد فترة وجيزة؛ أي في شتاء سنة 1984، جرى إعادة النظر في التنظيم الإقليمي للبلاد بموجب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 09 فيفري 1984 [19]، حينها ارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ووصل عدد البلديات إلى 1541 بلدية[20] كما هو معمول به حاليا. وبموجب هذا القانون - وليس ضمن قانون الولاية السابق الذكر- فقدت هيئة الدائرة أساسها التشريعي بناء على المادة 67 والتي نصّت على إلغاء مجموعة من المواد، من بينها المواد 166 إلى 170 (محسوبة)[21] من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المشار إليه أعلاه ". وابتداء من هذا التاريخ لم يعد للدائرة وجودا في النصوص التشريعية المتعاقبة المنظمة للولاية والصادرة في كل من سنة 1990 وسنة 2012، وكأن الأمر يتعلق باتخاذ موقف سلبي من قبل السلطات العمومية تجاه وجود هذه الهيئة غير الممركزة المتواجدة بين جماعتين إقليميتين.

وفي السياق نفسه، أشار الأستاذ أحمد قارة إلى مسألة قانونية هامة وهي تتعلق "بمدى دستورية المراسيم الصادرة سنتي: 1984 و1986" [22]، والتي بموجبها ارتفع عدد الدوائر على المستوى الوطني، فالباحث يرى أن هذه النصوص التنظيمية غير دستورية لأنها تخالف نص الفقرة الثانية من المادة 36 من دستور 1976 التي نصت على أن: "التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري خاضعان للقانون" ؛ بمعنى أنهما من مجال اختصاص الهيئة التشريعية، وتعليل الأستاذ في ذلك هو "استخدام عبارة التنظيم الإقليمي بمفهومها الواسع، والتي تشمل كذلك تقسيم الولايات إلى دوائر" [23].

كما يمكننا التساؤل حول مدى دستورية المادة 67 من القانون رقم 84-09 السالف الذكر لعدم مطابقتها ومراعاتها لمضمون المادة 36 من الدستور، خاصة وأن هذه الأخيرة ورد فيها مصطلحان هما "التنظيم الإقليمي" "والتقسيم الإداري" ويفصل بينهما حرف عطف، وهذا يدل -فيما نعلم- على أن لكل من المصطلحين معنى ومجال خاص به وإلا لما كانت الحاجة إلى تكراره في النص من قبل المؤسس

19- *قانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم*، جريدة رسمية، عدد 06، 1984.

20- حسب المادة 03 من القانون، مع العلم أن هذا الأخير تضمن عدة أخطاء مادية منها ما يخص عدد البلديات، وبعد مرور بضعة أشهر استُدركت هذه الأخطاء في الجريدة الرسمية، عدد 18، 1984.

21- الأقواس منقولة من نص المادة.

22 - KARAA, Ahmed. Op.cit, p.96.

23 - Idem.

الدستوري، وتساؤل آخر يطرح كذلك فيما يخص عدم وضوح مضمون المادة 67 التي لم تتحدث عن مصير الإطار القانوني للدائرة بعد هذا التعديل. أما المراسيم المشار إليها من قبل الأستاذ فنرى أن لا إشكال فيها من الناحية القانونية لأنها جاءت طبقا لأحكام قانون سنة 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد.

ونذكّر إلى أن المجلس الدستوري أشار إلى نقطة مهمّة في قراره المؤرخ في 27 فيفري 2000 - والمتضمن مدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى[24] - وذلك عندما اعتبر بأن "المؤسس الدستوري حين أقرّ في المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور أن : الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما" ، ثم أضاف المجلس اعتبارا آخرا والذي جاء فيه: "إذا كان المؤسس الدستوري قد خوّل المشرع بمقتضى المادة 122 (البند 10) من الدستور صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد فإنه يتعيّن عليه حين ممارسة هذه الصلاحية أن يتقيّد بأحكام المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور" .

وما نستشفه من خلال هذان الاعتباران هو استعمال المجلس الدستوري لمصطلح واحد والمتمثل في "التقسيم الإقليمي" وليس "التنظيم الإقليمي" الوارد في الدستور من خلال نص المادة 122 قبل تعديلها سنة 2016 [25]، وهو ما يثير لدينا التساؤل فيما إذا كان الأمر يتعلق بخطأ مطبعي، أم أن لكل من المصطلحين معنى واحد عند المؤسس الدستوري؟. وإذا أمكننا استبعاد الفرضية الأولى نظرا لتكرار المصطلح في المكان نفسه فإن الفرضية الثانية تبقى محل إشكال بسبب عدم تطابق المصطلحان في كل من الدستور وقرار المجلس، مع العلم أن المصطلحان قد استعملا معا في دستور سنة 1976 -كما سبق ذكره- ولم يَعُد الأمر كذلك في كل النصوص الدستورية اللاحقة ومن ذلك دستور سنة 1996. ولقد أصبح استخدام المصطلحات في هذا الموضوع أكثر غموضا في التعديل الدستوري لسنة 2016 بعد أن عاد إلى مصطلح "التقسيم الإقليمي" في المادة 140 بند 10، وقبلها أي في الفقرة الأولى من المادة 137 استعمل مصطلحين آخرين -إضافة إلى "التقسيم الإقليمي" - وهما: "التنظيم المحلي" و"تهيئة الإقليم".

24- قرار رقم 02/ ق أ/ م د/ 2000، جريدة رسمية، عدد 07، 2000.

25- *القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري*، جريدة رسمية، عدد 14، 2016.

وإذا افترضنا أن إدراج مصطلحي التقسيم والتنظيم في الدستور يدلان على مجال واحد - كما فهمناه من خلال ما ورد في قرار المجلس الدستوري السابق الذكر- فإن "تهيئة الإقليم" الواردة في المادة تنتمي لمجال آخر وهو قانون التعمير بناء على التعريف القانوني الوارد في قانون التهيئة العمرانية لسنة 1987 [26]، وهو أحد المجالات المذكورة في المادة 140 بند 18، فالأمر يتعلق إذن بمجالين مختلفين للتشريع من الناحية الموضوعية والشكلية. وهذا يعني من الناحية الإجرائية أن مشاريع القوانين المتعلقة بهذين المجالين فقط تودع ابتداء لدى مكتب مجلس الأمة[27] وليس مكتب المجلس الشعبي الوطني عملا بالفقرة الأولى من المادة 139 من الدستور. وإذا كان التعديل الحالي قد نقل هذا الإجراء الجديد من الدستور الفرنسي لسنة 1958 [28]؛ المعدل والمتمم، إلا أن هذا الأخير كان واضحا -فيما نعلم- في مسألة اختصاص غرفتي البرلمان، حيث يختص المجلس الوطني بموضوع "المبادئ العامة المتعلقة بحرية إدارة الجماعات المحلية"[29] بينما يختص مجلس الأمة "بالتنظيم الإقليمي" ، أما الدستور الجزائري فنرى أنه غير واضح في هذه النقطة.

وما يبدو لنا من خلال هذا التحليل هو أن دلالة مصطلح "التنظيم" (organi-sation) أوسع من مصطلح "التقسيم" (découpage)، حيث إن هذا الأخير قد يقتصر في موضوع الجماعات الإقليمية على مسألة إنشاء أو تعديل إقليم البلدية

26- قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 جانفي 1987، جريدة رسمية، عدد 05، 1987.
جاء في المادة 02 من هذا القانون على أنه: " تشكل التهيئة العمرانية الإطار الاستدلالي للحفاظ على المجال الجغرافي وحمايته واستعماله، وتقيم علاقة بين نشاطات القطاعات المختلفة للاقتصاد الوطني. تهدف التهيئة العمرانية إلى الاستعمال الأمثل للمجال الوطني من خلال الهيكلة والتوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية ولاسيما منها الموارد النادرة " . وفي أواخر سنة 1990 صدر قانون آخر يجمع بين مصطلحي التهيئة والتعمير ويتعلق الأمر بالقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، جريدة رسمية، عدد 52، 1990.

27- يتميّز مجلس الأمة بتشكيلة خاصة لها علاقة وطيدة بمنتخبي الجماعات الإقليمية، وفي هذا نصّت الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور على ما يلي: " ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسّري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية " .

28- بناء على الفقرة الثانية من المادة 39 المعدّلة على إثر التعديل الدستوري بتاريخ 24 مارس 2003. انظر الموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية الفرنسية: www.jorf.fr

29- إضافة إلى اختصاصاتها ومواردها، وهذا بموجب المادة 34 من الدستور الفرنسي.

أو الولاية[30]، أما مصطلح التنظيم فهو يتناول موضوع هياكل وأجهزة الجماعة الإقليمية، والعلاقة فيما بينها، وصلاحياتها،...الخ.

وعلى كل، ما يمكن أن يستفاد من مضمون قرار المجلس الدستوري لسنة 2000 أنه لم يدرج " الدوائر " [31] إلى ما سمّاه بالتقسيم الإقليمي، وبالنتيجة فإن كل ما يتعلق بنظام الدوائر يخرج من مجال التشريع ويدخل ضمن مجال التنظيم الذي يرجع إلى السلطة التنفيذية كما ينص عليه الدستور.

المطلب الثاني: عدم وضوح النصوص التنظيمية المتعلقة بالدائرة

إنّ الواقع المتمثل في كثرة وتعقد المشاكل المتعلقة بالتنمية المحلية في الميدان الاقتصادي والاجتماعي وضرورة الاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين القاطنين بالبلديات دون عناء التنقل إلى مقر الولاية التي ينتمون إليها، إضافة إلى عوامل أخرى، ينبئ عن الحاجة الماسة لوجود وتطوير دور الدائرة كهيئة غير ممركزة وسيطة وفاعلة بين مجموع البلديات والولاية.

ومع هذه الأهمية التي تحظى بها الدائرة في واقعنا إلا أن القانون لم يساير هذا الوضع حيث بقي الوجود القانوني الفعلي لهذه الهيئة غامضا وذلك من خلال جانبين أساسيين ومتلازمين؛ أولهما يتعلق بإلغاء الدائرة من النص التشريعي، وهو ما سلف بيانه، والجانب الثاني يخص مضمون النصوص التنظيمية المتعلقة بهذه الهيئة، حيث لاحظنا أنها اقتصرت وركزت على شخص رئيس الدائرة ولم تول للجانب المؤسساتي للهيئة أهمية وعناية تليق بمكانتها كما يدل على ذلك بوضوح آخر النصوص التنظيمية المنظمة للإدارة العامة للولاية وهياكلها ألا وهو المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 [32]، فقد جاء في نص

30- مع الملاحظة إلى أن قانون البلدية (2011) وقانون الولاية (2012) لم يستعملا نفس المصطلحات، ففي القانون الأول نجد عبارة " ضم جزء من الإقليم" (المادة 9) أما في القانون الثاني فقد استخدم عبارة " التعديل في الحدود الإقليمية" (المادة 10). والغريب في هذا الأمر هو الأثر القانوني المترتب عن استخدام العبارتين، حيث إنّ عملية الضم تتم بموجب نص تنظيمي (مرسوم رئاسي) بينما تتم عملية التعديل بموجب قانون.

31- يجب الإشارة إلى أن المجلس الدستوري قد تحدث في هذا القرار عن " الدوائر الحَضرية " التي يختلف نظامها القانوني عن الدوائر موضوع الدراسة، فالدائرة الحضرية -غير الدستورية- هي تسمية جديدة ونظام مستحدث في ظل الأمر المتضمن نظام محافظة الجزائر الكبرى الآتي ذكره وجاءت " لتزاحم " البلدية المنظمة بموجب قانون البلدية كما هو معروف.

32- جريدة رسمية، عدد 48، 1994.

المادة 02 من المرسوم التنفيذي: " تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي:

- الكتابة العامة.
- المفتشية العامة.
- الديوان.
- رئيس الدائرة " .

مع التذكير بأنه وفي الفترة التي أعقبت صدور القانون رقم 84-09 المذكور أعلاه[33] كان لهيئة الدائرة حضور في هذا النوع من النص التنظيمي؛ أي هياكل الإدارة العامة للولاية، ومثاله المرسوم رقم 84-302 المؤرخ في 13 أكتوبر 1984 [34] حيث أشارت المادة الأولى منه إلى " الدائرات " (الدوائر) بصيغة الجمع. إلا أن وجودها لم يعمر طويلاً حيث تغيّر الوضع بعد سنتين فقط، وهذا ما يظهر من خلال قراءة المادة 02 من المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فيفري 1986 [35]. بالتالي ومنذ ذلك التاريخ استبدلت مفردة " الدائرات" (الدوائر) بشخص "رئيس الدائرة".

وإذا حاولنا تتبع مضمون التنظيمات المتعلقة بتنظيم أجهزة وهياكل الإدارة العامة بالولاية والصادرة في فترة التسعينيات[36] من القرن الماضي فإننا نتوصل

33- وهذا يعني أنه كان من الطبيعي جدا -قبل هذا التعديل- ألا تذكر هيئة الدائرة ضمن النص التنظيمي الخاص بهياكل الولاية لأنها موجودة في قانون الولاية، ومثال ذلك: *المرسوم رقم 83-128 المؤرخ في 12 أفريل 1983 يضبط مهام بعض الأجهزة والهياكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، المعدل والمتمم*، جريدة رسمية، عدد 07، 1984.

34- *المرسوم رقم 84-302 المؤرخ في 13 أكتوبر 1984 المتضمن ضبط مهام بعض الأجهزة والهياكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، المعدل والمتمم*، جريدة رسمية، عدد 49، 1984.

35- *المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فيفري 1986 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ويحدد مهامها وتنظيمها*، جريدة رسمية، عدد 08، 1986.

36- ونعني بذلك المراسيم التنفيذية الآتية:

- *المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر 1990 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها*، جريدة رسمية، عدد 38، 1990.

- *المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14 سبتمبر 1992 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-285*، جريدة رسمية، عدد 67، 1992.

- *المرسوم التنفيذي رقم 94-177 المؤرخ في 26 جوان 1994 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-285*، جريدة رسمية، عدد 42، 1994. والغريب أن هذا المرسوم لم يظهر في تأشيراته المرسوم رقم 92-347.

إلى نتيجة مفادها بقاء الوضعية على حالها، ومَن أراد تَتبُع مختلف التعديلات التي عرفتها الدوائر في بعض الولايات فما عليه إلا الرجوع إلى المراسيم التي تحمل عنوان " البلديات التي يُنشطها كل رئيس دائرة " ، ومثال ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة[37]، المعدل بكل من المرسوم التنفيذي رقم 92-66 المؤرخ في 12 فيفري 1992 [38] والمرسوم التنفيذي رقم 18-302 المؤرخ في 4 ديسمبر 2018 [39].

لكن، وفي أثناء البحث، تفاجأنا بظهور الدائرة في نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-417 الصادر سنة 1996 والمتعلق بتنظيم وتسيير ولاية الجزائر[40]، حيث جاء في نصّها ما يلي: " تشمل إدارة ولاية الجزائر، بالإضافة إلى المصالح الخارجية المقررة بعنوان مختلف الوزارات، على الأجهزة والهياكل الآتية:

- الأمانة العامة.
- مندوب الأمن.
- المفتشية العامة.
- الديوان.
- مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية.
- الدوائر " .

إلا أنه وعند قراءة النص نجد أن المرسوم تحدث عن كل هذه الهياكل بنوع من التفصيل ابتداء من الفصل الثاني إلى الفصل السابع[41]، وأغفل الحديث عن الدوائر في الفصل الثامن وجعله للأحكام الانتقالية، فهذا الأمر يعتبر تجاهلا واضحا تجاه

37- جريدة رسمية، عدد 41، 1991.

38- جريدة رسمية، عدد 13، 1992.

39

- جريدة رسمية، عدد 72، 2018.

40 ـ *المرسوم التنفيذي رقم 96-417 المؤرخ في 20 نوفمبر 1996*، جريدة رسمية، عدد 72، 1996. -

41- كانت البداية مع الفصل الثاني تحت عنوان: الوزير في مهمة فوق العادة لتسيير ولاية الجزائر، والملاحظ أن هذا المنصب السامي غير موجود ضمن الهياكل المذكورة في المرسوم.

هذه الهيئة. يمكن أن نضيف في هذا الصدد أن السلطات العمومية حاولت استدراك هذا النقص مع مرور الوقت، أي "رد الاعتبار" للدائرة في القانون المتعلق بالولاية، وهو ما لامسناه عند قراءة مضمون نص المشروع التمهيدي لقانون الولاية لسنة 1999 [42]. لكن، وبعد طول انتظار وعند إصدار قانون الولاية الحالي سنة 2012 وجدنا أن الدائرة غابت من النص التشريعي مرّة أخرى.

وفي تاريخ غير بعيد، أشار التقرير الهام والمتعلق بإصلاح هياكل ومهام الدولة -المودع لدى رئاسة الجمهورية في شهر جويلية سنة 2001 - إلى " تَردد السلطات العمومية في وضع إطار تأسيسي لهذه الهيئة " [43] أي الدائرة. هذه الإشكالية تعيدنا من الناحية التاريخية -حسب الأستاذ بن أقزوح- إلى ذلك " الصراع الذي كان موجودا على مستوى المجلس الشعبي الوطني بين المؤيدين والمعارضين من وجود الدائرة في قانون سنة 1969 [44]، وهو ما يشبه الصراع الذي جرى في فرنسا حول النقطة نفسها " [45]، وقد استقرّ الموقف عندهم "بالإبقاء على هذه الهيئة" [46]. وقد أرجع الأستاذ محيو أسباب هذا الخلاف إلى الخصائص القانونية التي تتميز بها الدائرة والمتمثلة في "حجمها الصغير جدا، وعدم توافرها على الشخصية المعنوية (عدم وجود الاستقلالية القانونية والمالية)، إضافة إلى انعدام التمثيل الديمقراطي على مستوى هذه الهيئة بصفة خاصة" [47].

بينما أشار الأستاذ قارة إلى أسباب أخرى مهمة لكونها تعتمد على بعض الوثائق الرسمية. ومن خلال تحليله يتضح أن الوضعية الانتقالية للدائرة كانت محل انشغال وحديث السلطات العمومية العليا، حيث إنه " وخلال اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 29 جانفي 1978 تقرّر إنشاء لجنة وزارية برئاسة وزير الداخلية تتكفل بتحيين

42- تحدث مشروع القانون عن الدائرة وخصص لها مجموعة من المواد: 121 إلى 126. انظر:
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري. *قاعدة عمل لإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالولاية*. الجزائر، جوان 1999 (وثيقة غير منشورة).

43- Présidence de la République. *Rapport général sur la réforme des structures et des missions de l'Etat*.. Alger, Juillet 2001, p.254. (Non publié).

44- ويقصد قانون الولاية.

45- BENAKEZOUH, Chabane. *La déconcentration en Algérie*. Thèse de Doctorat. Alger : Faculté de droit, université d'Alger, 1978, p.197.

46- CHAPUS, René. Droit administratif général. Op.cit, p.251.

47- MAHIOU, Ahmed. Cours d'institutions administratives. Op.cit, p.180.

قانوني البلدية والولاية طبقا للمستجدات الجديدة. ومع مرور الوقت، قسّمت اللجنة إلى لجنتين فرعيتين تتولى إحداهما قانون البلدية وتتكفل اللجنة الفرعية الأخرى بقانون الولاية " [48]، وبناء على ما جاء في تقرير هذه الأخيرة فإن "الوضعية الانتقالية للدائرة سيمكّنها بعد توافر شروط معينة من الارتقاء إلى ولاية،...وبالتالي سيساهم بالفعل في استكمال مسار اللامركزية " [49]. وقبل هذا الاجتماع كان تصريح "رئيس الجمهورية أمام رؤساء الدوائر بتاريخ 05 أكتوبر 1977" [50] قد أخذ المنحى نفسه.

من الناحية العملية، وعند محاولة مطابقة المعلومات السابقة على أرض الواقع في بداية ثمانينيات القرن الماضي، يمكن القول بأن السلطات العمومية جسّدت هذه الفكرة من خلال قانون التنظيم الإقليمي لسنة 1984 حيث سجلنا ارتقاء بعض الدوائر إلى ولايات، ومثالها ولاية غِليزان التي ولدت من " رَحم" ولاية مستغانم. وفي بداية التسعينيات، لاحظنا أن السلطات العمومية احتفظت بنفس الفكرة على الأقل من الناحية النظرية، حيث " أفصح وزير الداخلية عند مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1989 عن مشروع تعديل إقليمي خلال سنة 1989 يتضمن إنشاء 14 ولاية جديدة " [51]، إلا أن هذا التقسيم الإقليمي لم ير النور بعد. وقد يعود سبب التخلي عن هذا المشروع الهام إلى عدة عوامل، منها العامل المالي ونقصد بذلك الأزمة المالية التي كانت تتخبط فيها البلاد في تلك الفترة بسبب انخفاض مداخيل المحروقات وأثرها السيئ على ميزانية الدولة، فما أشبه الليلة بالبارحة.

وبناء على التعديلات التي وقعت سنتي 2015 و2018 ونعني بذلك إنشاء المقاطعات الإدارية في بعض ولايات الجنوب وكذا المدن الكبرى نستطيع القول بأنه أصبح للسلطات العمومية نظرة تختلف نوعا ما عن سابقتها، حيث إن إنشاء ولاية جديدة حاليا يجب أن يسبقها مرحلة تمهيدية وهي ميلاد ما يُعرف بالمقاطعة الإدارية المكوّنة - في الغالب - من مجموعة من الدوائر.

وفيما يخص موضوع التعديلات التي شملت النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة وعلاقتها بنوعية الخدمة المقدّمة للمواطن أشار التقرير الهام والخاص بإصلاح

48- KARAA, Ahmed. Opcit, p.53.

49- Ibid., p.54.

50- Ibid., p.55.

51- Ibid., p.99.

هياكل ومهام الدولة السالف الذكر إلى أنّ " إعادة التهيئة التي أجريت سنة 1991، ساهمت في التَفتيت الإداري (émiettement administratif) للإقليم، وهذا ما شكّل في الأصل سلسلة من التناقضات والغموض وسوء التسيير، وكان من نتائجها تقليص أداء الخدمات وتدهور مستواها تجاه المواطنين بصفة خاصة"[52]. هذا التحليل يقودنا للقول بأنّ التعديلات المتعاقبة لم تأخذ بجد عنصر أو معيار تحسين الخدمة العمومية الواجب تقديمها للمواطن. ولمحاولة فهم هذه الملاحظة الهامة والمتعلقة بالتفتيت الإداري ابتداء من سنة 1991 - وما عرفه من تراجع في ظل التعديلات الأخيرة - نضع الجدول الآتي[53]:

السنوات	عدد الولايات	عدد البلديات	عدد الدوائر	عدد السكان
1962	[54] 15	[55] 1587	[56] 91	-
[57] 1963	15	665	89	-
[58] 1964	15	673	88	-
[59] 1965	15	676	[60] 91	[61] 10.201.050
1967	15	676	[62] 90	[63] 12.017.000
1974	[64] 31	704	[65] 160	-
1984	[66] 48	1541	[67] 179	-
1985	48	1541	[68] 187	-
1986	48	1541	[69] 232	[70] 22.880.508
1992 - 1991	48	1541	[71] 555	[72] 25.022.000
2000 - 1997	48	1541	[73] 543	-
2015	48	1541	[74] 517	[75] 40.400000
2018	48	1541	[76] 503	[77] 42.200000

52- Présidence de la République. *Rapport général sur la réforme des structures et des missions de l'Etat*, 2001. Op.cit, p.212.

53- حاولنا بقدر الإمكان جمع هذه الإحصائيات من مصادرها الأصلية وعلى رأسها النصوص القانونية والصادرة بعد الاستقلال إلى غاية التعديلات الأخيرة، متجاوزين بذلك ما ورد في تقرير سنة 2001. لقد استغرق إعداد هذا الجدول مدة طويلة لما يتطلبه من إجراء سلسلة من العمليات الحسابية طبقا لما جاء به النص القانوني في كل مرحلة، وقد تميّزت هذه العملية بالصعوبة خاصة عندما طابقنا هذه الإحصائيات مع بعض البحوث الجامعية التي لها علاقة بهذه النقطة حيث وجدنا أنها تحوي في طياتها عدة أخطاء مطبعية، وبالتالي رأينا من الأنسب وضع جدول جديد يجمع كل الإحصائيات المحصّل عليها. ويمكن إرجاع أهم أسباب وجود هذه الأخطاء إلى سببين أساسيين، أولهما يتمثل في الطريقة المنتهجة آنذاك من قبل الوزارة المعنية والأمانة العامة للحكومة عند نشر الجداول في الجريدة الرسمية باللغة العربية واللغة الفرنسية، حيث عرفت معظم التعديلات غياب الجداول العامة والجامعة لكل الإحصائيات الواردة في المراسيم، ويتمثل السبب الثاني في عدم تحرّي بعض الباحثين عند نقل بعض الأرقام دون الرجوع إلى مصدرها الأصلي أي النص القانوني.

54- *Les collectivités territoriales algériennes*. Disponible sur : www.wikipedia.org .

55- نظرا لتضارب الإحصائيات في معظم المراجع آثرنا استعمال بعض الإحصائيات الواردة في تقرير لجنة الإصلاح -سابق الذكر- كما هو الشأن بالنسبة لعدد البلديات عند استرجاع السيادة الوطنية. انظر:

Présidence de la République. *Rapport général sur la réforme des structures et des missions de l'Etat*. Op.cit, p.210.

56- KARAA, Ahmed. Op.cit, p.49.

57 - هذه الإحصائيات تحصلنا عليها بعد دراسة النصوص القانونية الآتية:

- *مرسوم رقم 63-189 مؤرخ في 16 ماي 1963 يتضمن إعادة تنظيم إقليم البلديات*، جريدة رسمية، عدد 35، 1963. (النسخة باللغة الفرنسية).

- *الأمر رقم 63-421 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963 يتضمن تعديل التنظيم الإقليمي للبلديات*، جريدة رسمية، عدد 82، 1963. (النسخة باللغة الفرنسية).

- *الأمر رقم 63-466 المؤرخ في 06 ديسمبر 1963 يتضمن تعديل التنظيم الإقليمي للبلديات*، جريدة رسمية، عدد 91، 1963. (النسخة باللغة الفرنسية).

58 - *الأمر رقم 64-54 المؤرخ في 31 جانفي 1964 يتضمن تعديل التنظيم الإقليمي للبلديات*، جريدة رسمية، عدد 13، 1964. (النسخة باللغة الفرنسية).

59 - *مرسوم رقم 65-246 مؤرخ في 30 سبتمبر 1965 يتضمن تعديل جداول البلديات (ملحق)*، جريدة رسمية، عدد 86، 1965.

وهنا لا بد أن نشير إلى ملاحظة هامة وهي تخص الاختلال المتعلق بعملية النشر في الجريدة الرسمية بين النسخة العربية والنسخة "المترجمة" إلى الفرنسية كما سبق ذكره، حيث يلاحظ نشر المرسوم كاملا في نسخته باللغة الفرنسية (جريدة رسمية، عدد 100) بينما مرّت عملية النشر في النسخة باللغة العربية بمرحلتين، الأولى بتاريخ 19 أكتوبر 1965 وأما المرحلة الثانية فقد جاءت لاحقا وفي نسخة أخرى تحت عنوان: ملحق خاص بالجدول العام للبلديات. وإضافة إلى هذه الملاحظة، تضمنت النسختان : العربية والفرنسية، خطأ مطبعي ونقصد بذلك عدم وجود الصفحة 36 (النسخة باللغة العربية) والتي تقابلها الصفحة 1098 (النسخة باللغة الفرنسية). ولا شك في أن هذه الاختلالات تؤثر سلبا في عملية الإحصاء.

60 - الحصيلة التي توصلنا إليها جاءت مطابقة للجدول الإحصائي العام الموجود في نص المرسوم.

61 - هذا الرقم ورد في الجدول الملحق للمرسوم رقم 65-246 المذكور أعلاه، وقد أشار هذا الأخير إلى أنه تقريبي.

62 - هذا العدد الإجمالي نقلناه من الجدول الموجود في نص *المرسوم رقم 67-161 المؤرخ في 15 أوت 1967 يتضمن تعديل جداول البلديات المقررة بموجب المرسوم رقم 65-246*، جريدة رسمية، عدد 78، 1965. مع العلم أن مرسوم سنة 1965 عُدّل قبل ذلك بموجب *المرسوم رقم 66-364 المؤرخ في 27 ديسمبر 1966، المتضمن تصحيح جداول البلديات المحددة في المرسوم رقم 65-246*، جريدة رسمية، عدد 01، 03 جانفي 1967. وبناء على هذين المرسومين (65-246 و 67-161) انخفض عدد دوائر ولاية الساورة فقط من (06) دوائر سنة 1965 إلى (05) دوائر سنة 1967.

63 - هذا الرقم يخص أول عملية لإحصاء السكان في الجزائر والتي جرت في بداية سنة 1966. وللتفصيل، انظر:

- B0UISRI, Abdellaziz ; PRADEL de LAMAZE, François. La population d'Algérie d'après le recensement de 1966. *Population*, 1971, n°1, p.26. **In** : www.persee.fr.

64 - *الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 02 جويلية 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات*، جريدة رسمية، عدد 55، 1974.

65 - لقد أجريت هذه التعديلات بتاريخ 12 جويلية 1974 بموجب عدد كبير من المراسيم، أي من: المرسوم رقم 74-124 (ولاية أدرار) إلى المرسوم رقم 74-154 (ولاية وهران)، جريدة رسمية، عدد 57، 1974.

66 - *قانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد*، جريدة رسمية، عدد 06، 1984.

67 - *المرسوم رقم 84-302 المؤرخ في 13 أكتوبر 1984 المتضمن ضبط مهام بعض الأجهزة والهياكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها*، جريدة رسمية، عدد 49، 1984.

هذا العدد يوافق مجموع الدوائر الموزعة على 47 ولاية وليس 48 التي جاءت بمقتضى التنظيم الإقليمي لسنة 1984، والخلل يكمن في النقص المسجل في نص المرسوم حيث لم يذكر عدد دوائر "ولاية تندوف" المتكونة من بلديتين حسب القانون رقم 84-09. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن هذه الولاية كانت مشكلة آنذاك من دائرة واحدة (01) -كما أشارت إليه إحصائيات المرسوم التنفيذي لسنة 1991 الآتي ذكره- سينتقل المجموع من (179) إلى (180) دائرة على المستوى الوطني. وسنعتمد على هذه الزيادة في باقي الإحصائيات حتى يكون الجدول مكتملا.

68 - مرسوم رقم 85-230 مؤرخ في 25 أوت 1985 يعدل ويتمم المرسوم رقم 84-302، جريدة رسمية، عدد 36، 1985.

69 - *مرسوم رقم 86-310 مؤرخ في 16 ديسمبر 1986 يتضمن قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة*، جريدة رسمية، عدد 52، 1986.

70 - هذا الرقم مستخرج من جدول الإحصاء السكاني العام لسنة 1987 كما ورد في الموقع الإلكتروني للديوان الوطني للإحصاء. للتفصيل انظر:

- Office Nationale des Statistiques (ONS). *Rétrospective Statistique (1962 - 2011).* Alger, p.36.

71 - بناء على المرسومين التنفيذيين الآتيين:

- *المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة*، جريدة رسمية، عدد 41، 1991.

- *المرسوم التنفيذي رقم 92-66 المؤرخ في 12 فيفري 1992 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-306*، جريدة رسمية، عدد 13، 1992.

72 - Disponible sur : http://www.ons.dz/-Demographie-html

73 - جاءت التعديلات بناء على النصين القانونيين الآتيين:

- *الأمر رقم 97-14 المؤرخ في 31 ماي 1997 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر*، جريدة رسمية، عدد 38، 1997.

- *المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى*، جريدة رسمية، عدد 51، 1997.

وبخصوص سنة 2000 والتي شهدت إلغاء الأمر رقم 97-14 بموجب الأمر رقم 2000-01 ثم صدور المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 نرى أن هذا الأخير لم يؤثر في عدد الدوائر للأسباب التي سنوردها عند تحليل معطيات الجدول.

74 - *المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها*، جريدة رسمية، عدد 29، 2015.

75 - Disponible sur : http://www.ons.dz/-Demographie

76 - وذلك بناء على النصوص التنظيمية الجديدة الآتية:

- المرسوم التنفيذي رقم 18-302 المؤرخ في 4 ديسمبر 2018 والمعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-306، جريدة رسمية، عدد 72، 2018.

- المرسوم الرئاسي رقم 18-303 المؤرخ في 5 ديسمبر 2018 والمتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 15-140، جريدة رسمية، عدد 72، 2018.

- *المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 والمتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وقي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها*، جريدة رسمية، عدد 78، 2018.

وما لاحظناه في المرسوم الأخير هو عدم اقتصار التعديلات على المدن الجديدة والمدن الكبرى كما يدل عليه عنوان النص، ودليل ذلك احتواء الجدول المرفق على تعديلات هامة تخص تحوّل الدوائر التابعة لولاية وهران إلى مقاطعات إدارية. وهذا ما يثير التساؤل فيما يتعلق بوجود هذه التعديلات في هذا النص الخاص وليس في المرسوم الرئاسي رقم 18-303 سابق الذكر؟.

77- Disponible sur : http://www.ons.dz/-Demographie

ما نَلحظه عند تحليل الجدول هو الارتفاع المستمر في عدد الدوائر سواء تعلق الأمر بعملية التنظيم الإقليمي للبلاد أو بعدها، وهذا إلى غاية سنة 1991 حيث وصل العدد إلى ذروته، ويمكن تقدير هذه الزيادة بثلاثة أضعاف العدد الموجود في التنظيم الإقليميي لسنة 1984، وعند مقارنة عدد الدوائر مع العدد الإجمالي للبلديات فالحصيلة تقارب الثلث.

إنّ ارتفاع عدد الدوائر يبدو منطقيا بالنظر إلى الزيادة في عدد الولايات والبلديات على مستوى التراب الوطني من جهة، وتماشيا مع النمو الملحوظ في عدد السكان خاصة في بداية التسعينيات من جهة أخرى. ومع ذلك لاحظنا أن التنظيم الإقليمي للبلاد بقي جامدا منذ سنة 1984 رغم الارتفاع الذي شهده عدد السكان من سنة لأخرى، ليصل إلى حوالي الضِعف سنة 2015، وهو أمر غير معقول في نظرنا، ونعني بذلك عدم مسايرة التنظيم الإقليمي الحالي مع التعداد السكاني ومتطلباته. ولا يمكن إغفال العامل السياسي ـ خاصة في الدول المتخلفة ـ عند إجراء عملية تعديل عدد الدوائر في ولايات معينة، حيث إنه " ستستغلها الإدارة كآلة للفوز بالانتخابات، وهي إرادة جَليّة عندما نشهد إنشاء أكثر من 200 دائرة جديدة عشية الانتخابات التشريعية لسنة 1991"[78].

وفي السياق نفسه، نشير إلى أنه وحسب بعض المعطيات المتوفرة في المرسومين؛ رقم 65-246 ورقم 67-161، فإن عملية توزيع الدوائر في الولايات ليست لها علاقة مباشرة بالتعداد السكاني للولاية المعنية أومساحتها، وهذا ما يصّعب على الباحث التعرّف على المعيار المعتمد في هذه العملية على مستوى النص.

78- TAIB, Essaïd. Les mutations de l'administration : le regard de la science politique. *Idara*, 2002, n° 1, Alger, p.120.

بالفعل، بعد شهرين من إصدار المرسوم التنفيذي رقم 91-306 -المعدل والمتمم- صدر *القانون رقم 91-18 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني*، جريدة رسمية، عدد 49، 1991.

ولقد جرى الدور الأوّل من هذه الانتخابات بتاريخ 26 ديسمبر 1991، وأوقف الدور الثاني بسبب استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 على إثر الفوز الساحق لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ –المحل- في الدور الأوّل. وللتفصيل في هذه النقطة والتي شكّلت بداية الأزمة السياسية والأمنية في الدولة يمكن الرجوع إلى: بوشعير، سعيد. *النظام السياسي الجزائري : دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989. ج. 2*. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص.179-164.

ويتضح من الجدول، كذلك، أنّ عدد الدوائر بدأ يتراجع في نهاية التسعينيات، هذا الأمر مَردّه في البداية إلى التعديل الحاصل في التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر سنة 1997 مع إنشاء محافظة الجزائر الكبرى، حيث ضمت إليها مجموعة من البلديات للولايات المجاورة لها وهي: البليدة وتيبازة وبومرداس، حينها استُبدلت الدوائر بهيئات جديدة سميّت " بالدوائر الإدارية" وعددها 12. وبعد إلغاء نظام المحافظة سنة 2000 - والعودة إلى تسمية ولاية الجزائر بناء على قرار المجلس الدستوري - لم يحدث أي تغيير ملحوظ في التنظيم الإداري للولاية باستثناء إضافة دائرة إدارية واحدة ليصل العدد إلى 13 دائرة إدارية بعد تجزئة إحداهن إلى نصفين، بمعنى أن عملية التعديل الأخيرة كانت داخلية.

وعلى هذا الأساس، نرى أن تعديل سنة 2000 الساري المفعول -وكما هو واضح في الجدول- لا أثر له على العدد الإجمالي للدوائر. أما الانخفاض الثاني لعدد الدوائر فهو يوافق التعديلات التي أجريت مؤخرا وبالتحديد في سنة 2015، هذه التعديلات مسّت في البداية بعض الدوائر الموجودة في الولايات الجنوبية وعددها 08 ولايات، حيث قرّرت السلطات العمومية الاستغناء عن 26 دائرة واستبدالها بهيئات غير ممركزة جديدة تدعى " بالمقاطعات الإدارية" وعددها 10، ثم -وبناء على التعديل الواقع سنة 2018 الذي شمل مناطق أخرى من البلد- اختفت 14 دائرة أخرى وعُوّضت ب 12 مقاطعة إدارية جديدة. وبالتالي يمكن القول بأن العملية شملت في مجملها منذ سنة 2015 إنشاء 25 مقاطعة إدارية وإلغاء 40 دائرة[79].

إنّ هذه الإحصائيات لا تفيد فقط تراجع التفتيت الإداري المشار إليه في تقرير لجنة إصلاح مهام وهياكل الدولة لسنة 2001 وإنما تعويض الدوائر بهيئات جديدة في ولاية الجزائر، وزوالها في ولايات أخرى كما هو الشأن في بعض الولايات الجنوبية وبعض المدن الكبرى الشمالية. وما تجدر الإشارة إليه كذلك هو أن التعديلان الأخيران - ونقصد بذلك مرحلة إنشاء المحافظة وما بعدها، أي فترة انخفاض عدد الدوائر - تقررا في ظروف خاصة يغلب عليها الطابع الأمني، حيث سجلنا التراجع الأول في ظل الأزمة السياسية والأمنية الخطيرتين بعد سنة 1992، أما التراجع العَددي الثاني - والذي جاء بناء على التعديلات الواقعة في بعض الولايات الجنوبية - فيعود إلى كثرة الاحتجاجات والمظاهرات السلمية لسكان هذه المنطقة بسبب سوء أداء الإدارة العمومية وعجزها في تلبية حاجيات المواطنين الضرورية، فكان تدخل

79- بالنسبة لسنة 2018 شملت العملية دوائر الولايات الآتية: إليزي ثم قسنطينة ووهران، وهما يعتبران من المدن الكبرى في الجزائر.

السلطات العمومية سريعا وفي أعلى مستوى نظرا لِما يحيط بهذه المنطقة بالذات من أخطار مُحدقة بسبب الاضطرابات الأمنية الخطيرة التي تعاني منها بعض دول الجوار[80].

المبحث الثاني: تهميش دور الدائرة

بناء على المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 [81] يعتبر رؤساء الدوائر من مساعدي الوالي في الولاية[82]، ويمارسون صلاحياتهم تحت سلطته[83]. هذه الصلاحيات المحدودة نجدها حاليا "محصورة في شخص رئيسها الإداري" [84] أي دون أن يشير النص إلى الهيئة (**مطلب أوّل**). ولضمان السير الحسن لإدارة الدائرة يساعد رئيس الدائرة في ممارسة صلاحياته كل من الأمين العام والمجلس التقني، وهذا ما يدعونا للحديث عن هيكلة الدائرة ونقائصها (**مطلب ثان**).

المطلب الأوّل: الصلاحيات المحدودة لرئيس الدائرة

على العموم، يمكن تصنيف هذه الصلاحيات إلى قسمين، وعلى هذا الأساس يتمتع رئيس الدائرة بصلاحيات باعتباره مُمثلا للدولة (**فرع أوّل**)، وله صلاحيات أخرى تتعلق "بالتنسيق والرقابة" [85] إضافة إلى"التنشيط " [86] مع البلديات الموجودة في إقليم الدائرة (**فرع ثان**).

الفرع الأوّل: صلاحيات رئيس الدائرة كممثل للدّولة

قبل الكلام في هذه المسألة لا بأس أن نشير إلى نقطتين، الأولى تتعلق بموضوع صلاحيات رئيس الدائرة من الناحية الإجمالية، وفي ذلك نشير إلى ملاحظة شكلية

80- ونقصد بذلك ليبيا ومالي.

81- *المرسوم التنفيذي رقم 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها*، جريدة رسمية، عدد 48، 1994.

82- المادة 09.

83- المادة 10.

84- KARAA, Ahmed. Op.cit, p.82.

85- Ibid., p.83.

86- المادة 09 فقرة ثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

تبدو هامة في نظرنا حيث وعند قراءة المرسوم رقم 82-31 الصادر سنة 1982 -والآتي ذكره- نسجل بروز وحضور لشخص رئيس الدائرة في المقاطعة الإدارية التي يشرف عليها من خلال مجموعة من الصلاحيات التي منحت له والمنظمة في عدة مواد، هذا الحضور لم نلمسه ضمن المرسوم التنفيذي لسنة 1994 الساري المفعول. مع الإشارة إلى أن مجال الصلاحيات لا يقتصر على هذا المرسوم وإنما قد يمتد إلى نصوص قانونية أخرى.

وأما النقطة الثانية فهي تخصّ تطور منصب رئيس الدائرة، وفي هذا الموضوع يمكن القول بصفة موجزة أنّ رئيس الدائرة صنّف في بداية الأمر ضمن الموظفين الساميين (haut fonctionnaire) بموجب المرسوم رقم 62-502 الصادر عن الحكومة المؤقتة بتاريخ 19 جويلية 1962 [87]، ثم انضم إلى قائمة الموظفين الساميين في "الإدارة المحلية" بناء على المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 15 جويلية 1990 [88]، ومن خلاله يتمّ تعيين رئيس الدائرة بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الداخلية[89]. في سنة 1999، ألغي المرسوم السالف الذكر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-239 [90] وحلّ محله المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المحدد للتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة[91] والمعمول به حاليا. وحسب مضمون هذا المرسوم، فإن رئيس الدائرة يعتبر من الموظفين الساميين في " الإدارة الإقليمية " [92]، لكنه يعيّن هذه المرّة بمرسوم رئاسي وباقتراح من رئيس الحكومة[93] (الوزير الأول حاليا)، وهذا يعني أن التعيين أصبح مركزيا أكثر من السابق، ولا نرى الفائدة المرجوة من هذا التعديل.

87- KARAA, Ahmed. Op.cit, p.122.

88- *المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 15 جويلية 1990 يحدد قائمة الوظائف في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية*، جريدة رسمية، عدد 31، 1990.

89- بناء على المادة 12 من *المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية*، جريدة رسمية، عدد 31، 1990.

90- *مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 44-89 المؤرخ في 10 أفريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة*، جريدة رسمية، عدد 76، 1999.

91- *المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة*، جريدة رسمية، عدد 76، 1999.

92- هناك اتجاه في فقه القانون الإداري الفرنسي مَن يفرّق بين مفهوم الجماعات " الإقليمية " والجماعات " المحلية " بناء على تحليل أحد قرارات المجلس الدستوري. وللتفصيل في هذه المسألة انظر:

- CHAPUS, René. *Droit administratif général. T. 1.* Op.cit, p.225.

93- المادة 03 والمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240.

تتمثل صلاحيات رئيس الدائرة باعتباره ممثلا للدولة[94] - وبالإضافة إلى صلاحية الإعلام[95] - في مساعدة الوالي في " تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي، إضافة إلى تنفيذ قرارات مجلس الولاية "[96].

وفي هذا الإطار يسهر رئيس الدائرة على حسن سير عملية الانتخابات المحلية والتشريعية حسب نص المادة 07 فقرة أربعة من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية[97]. ويدخل في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات -بناء على تفويض الوالي- كلّ ما يَصُبُّ في موضوع تقريب الإدارة من المواطن كتسليم الوثائق الإدارية الضرورية نيابة عن الوالي،...إلخ، هذه الوثائق لها علاقة وطيدة بميدان تنظيم الحريات العمومية ومنها حرية التنقل.

وفي الآونة الأخيرة، قرّرت وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية نقل هذه المهمة إلى مستوى الجماعة الإقليمية القاعدية ونقصد بذلك البلديات، والأكيد أن هذا الإجراء إيجابي وله أهمية بالغة لأنه يمكّن المواطن من الحصول على هذه الوثائق دون أن يكلّف نفسه عناء التنقل إلى الدائرة، هذا من جهة، ويسمح لهذه الهيئة من أن تتفرّغ لمهام جديدة من جهة أخرى.

مع التذكير بأن صلاحيات رئيس الدائرة كانت في البداية موضوع نص تنظيمي خاص، ونقصد بذلك المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 فيفري 1982 والمحدد لصلاحيات رئيس الدائرة[98]، والمُتمم في السنة نفسها بموجب المرسوم رقم 82 -372 [99]. هذا المرسوم - وعلى خلاف مرسوم سنة 1994 المذكور أعلاه - كان صريحا عندما نصّ على أنّه: " يمثل رئيس الدائرة الدولة. وبهذه الصفة يتولى، تحت سلطة الوالي، ما يأتي:

- ينفذ تعليمات الحكومة.

94- هذه الصلاحية كانت موجودة في نص المادة 167 من قانون الولاية لسنة 1969.

95- أي إعلام الوالي بالحالة العامة للبلديات المتواجدة في مقاطعته حسب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

96- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 .

97- مرسوم تنفيذي رقم 90 - 230 مؤرخ في 25 جويلية 1990، جريدة رسمية، عدد 31، 1990.

98- جريدة رسمية، عدد 04، 1982.

99- مرسوم رقم 82-372 مؤرخ في 27 نوفمبر 1982، جريدة رسمية، عدد 48، 1982.

- يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات.

- يسهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية التابعة لمقاطعته.

- يخبر الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة[100]، ويجمع القضايا المتعلقة بالتنيمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المقاطعة، ولا سيما في مجال تنفيذ عمليات المنشآت الأساسية والتجهيز وتمويلها.

- يدرس الطلبات ويسلّم؛ عند الاقتضاء، أية وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع الجاري به العمل في مجال انتقال الأشخاص والأموال وكذلك ممارسة بعض الأعمال "[101].

وما يلاحظ على النصين السابقين الذكر أنهما لم يتناولا بصفة صريحة صلاحية رئيس الدائرة في " المحافظة على الأمن والنظام العام "[102] على مستوى الدائرة كما هو الشأن في فرنسا، بينما يشير الواقع العملي إلى إمكانية تدخل رئيس الدائرة في هذا المجال بناء على تفويض الوالي، وقد أكّد القضاء الإداري على ذلك في أحد القرارات المنشورة في المجلة القضائية للمحكمة العليا لسنة 1989، ويتعلق الأمر بقرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى المؤرخ في 27 نوفمبر 1982 [103].

ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار - والذي كان موضوعه غلق محل تجاري من طرف رئيس الدائرة بسبب بيع مشروبات كحولية (الخمر) للمسلمين - هو التأكيد على أن: " الهدف من الإجراء هو المحافظة على الصحة العمومية وسلامة أخلاق المواطنين الشباب،... وهذا التدبير الإداري يدخل ضمن إطار اختصاصات السلطة المخولة إليه تفويضا من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي...".

الواضح من هذه الحيثية أن رئيس الدائرة يمارس هذا الاختصاص بعد الحصول على تفويض من طرف والي الولاية. مع التنبيه إلى أن هذا الأخير لا يعتبر سلطة

100- هذه الصلاحية ذكرت في المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

101- المادة 03 من المرسوم. ما نلحظه في هذه النقطة هو أن مجمل هذه الصلاحيات يتمتع بها الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية بموجب تعديل سنة 2018.

102- LAUBADER, André de. *Traité de droit administratif. T. 1.* 16ème éd. Paris : LGDJ, 2001, p.103.

103- قضية (ق.ع) ضد رئيس دائرة (؟). لقد أخفى القرار المنشور اسم الدائرة لأسباب مجهولة. انظر:

- *المجلة القضائية*. المحكمة العليا، العدد الأوّل، الجزائر، 1989، ص.238 : نقلا عن: سايس، جمال. *الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري*. الجزء الأوّل. ط. 1. الجزائر : منشورات كليك، 2013، ص.106 وما بعدها.

"وصائية" على الدائرة كما ورد في نص القرار لأن الدائرة - وبحكم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية - هي تابعة من الناحية الهيكلية لإدارة الولاية، فالوالي في هذه الحالة يمارس عليها سلطة رئاسية.

الفرع الثاني: الصلاحيات المتعلقة بالتنسيق والتنشيط والرّقابة

أمّا الصّلاحيات المتعلقة بالتنسيق والتنشيط والرقابة فتظهر أهميتها في "تسهيلها لعمل مصالح البلديات بالإضافة إلى كل ما يخص إنجاز وتنفيذ المشاريع التنموية للبلديات التابعة للدائرة، مع أخذ بعين الاعتبار المتطلبات المحلية وواقعها"[104]، وذلك بمساهمة أحد أهم الهياكل التابعة للدائرة ألا وهو المجلس التقني الآتي ذكره. وفي هذا الإطار يُستشار رئيس الدائرة عند تعيين مسئولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة عملا بمضمون المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 94 -215 والصادر سنة 1994.

ما يمكن أن نسجله فيما ورد في مرسوم سنة 1982 هو مشاركة رئيس الدائرة في اجتماعات المجلس التنفيذي للولاية كلما كانت المداولات تعني شؤون دائرته، وذلك بصفة استشارية (المادة 11). وفي مجال التنمية المحلية كان رئيس الدائرة يشارك في تحضير وتنفيذ المخططات البلدية والمخطط الوطني للتنمية (المادة 10). وبصفة عامة، أبقى المرسوم التنفيذي الصادر سنة 1994 على هذين العنصرين الهامين في كل من (المادة 10 ـ مطة: 1 و5) و(المادة 19 ـ فقرة 2). مع التذكير بأن المرسوم الجديد استَبدل تسمية المجلس التنفيذي للولاية بمجلس الولاية.

وأما في مجال الرقابة، فإن رئيس الدائرة يمارس ما يعرف بالوصاية على أعمال البلديات، " هذه الوصاية وضِعت في ظل التجربة المؤسفة لدَمَقرطة الحياة المحلية، حيث لجأت السلطة - بعد انتخابات جوان 1991 - إلى محاصرة البلديات وهذا بتأسيس عمود إضافي للرقابة "[105].

وحول مكانة ودور هيئة الدائرة في ظل الأزمة الأمنية الخطيرة التي عرفتها البلاد مع مطلع سنة 1992 وما بعدها، أشار تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة

104- LEBED. Nasser. *L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daïra d'Oued-Zenati.* Mémoire de Magister. Alger : faculté de droit, université d'Alger, 1993, p.260.

105- TAIB, Essaïd. Chronique de l'organisation administrative 1995. *Idara*, 1996, Alger, p.114 et s.

ومهامها إلى أنّ "المشروعية الفعلية للدائرة تَدَعَّمَ في العشرية الأخيرة، حيث إنها ساهمت بشكل واسع في حضور واستمرارية الدولة والمرافق العمومية، خاصة في المناطق التي كانت سلطة الدولة مهددة بسبب تدهور الوضع الأمني"[106]. وهذا يعني أن رئيس الدائرة لعب دورا كبيرا في تلك الفترة الصعبة خاصة بعد قيام وزارة الداخلية بحل مجموعة كبيرة من المجالس البلدية المنتخبة[107] وتعويضها بما سمّي بالمندوبيات التنفيذية البلدية غير المنتخبة.

أخيرا، وحسب المصدر نفسه، فإنّ الدائرة "مدعوة اليوم للتقرب والتوجه أكثر إلى المواطنين في ظل ما يصطلح عليه بالجوارية الإدارية (proximité administrative)"[108]، هذا الكلام يفيد حرص لجنة الإصلاح ودفاعها على بقاء هذه الهيئة مع إعادة النظر في بعض مهامها تماشيا مع متطلبات وحاجيات المواطن.

وفي السابق، أكّد أحد الباحثين إلى أنّ " النظام القانوني لرئيس الدائرة غير مؤكد كما هو حال الهيئة التي يشرف عليها ويقودها، وأن الغموض الذي يحيط بوظيفته مرجعه إلى سببين اثنين، وهما:

-1 غياب رؤية واضحة للإدارة غير الممركزة عموما، واتخاذ موقف صريح في إبقاء الدائرة أو زوالها خصوصا.

-2 إرادة السلطة المركزية في الحفاظ على السلطة التقديرية بشأن تعيين ونقل وترقية وعزل رؤساء الدوائر "[109].

ومع مرور الوقت وظهور نصوص أخرى لاحظنا تراجعا في مكانة هذا الموظف السامي بالنظر إلى العلاقة التي تربطه بممثل الحكومة على مستوى الولاية وهو الوالي، وهذا ما يبدو لنا من خلال قراءة مضمون النص التنظيمي الحالي ؛

106- Présidence de la République. *Rapport général sur la réforme des structures et des missions de l'Etat.* Op.cit, p.254.

107- لقد امتد الحل كذلك إلى المجالس الشعبية الولائية كما ورد ذلك في المرسومين التنفيذيين الآتيين:

- *المرسوم التنفيذي رقم 92-435 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية*، جريدة رسمية، عدد 85، 1992.

- *المرسوم التنفيذي رقم 92-436 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية*، جريدة رسمية، عدد 85، 1992

108- Présidence de la République. *Rapport général sur la réforme des structures et des missions de l'Etat.* Op.cit, p.248.

109- KARAA, Ahmed. Op.cit, p.73.

والصادر سنة 1994، ذلك أن الصلاحيات الموكلة لرئيس الدائرة - وحسب الصياغة المستعملة في المادة 10 من المرسوم التنفيذي - أصبحت مقيّدة ومعلّقة على تفويض الوالي، وهو ما يجعلنا نقول بأن النص جعل من رئيس الدائرة " مكلّفًا بمهام" لدى الوالي. وكان من المنتظر أن تمنح له صلاحيات جديدة تتماشى مع تطور نشاط الدولة على مستوى الجماعات الإقليمية في مجال الرعاية الاجتماعية، والسكن والصحة، والتعمير،...الخ، وهي المجالات التي ينشط فيها حاليا الولاة المنتدبين للمقاطعات الإدارية في بعض الولايات الجنوبية وكذا بعض المدن الجديدة والكبرى بناء على التنظيمات الصادرة سنتي 2015 و2018.

وتبعا لما سبق ذكره أعلاه حول موضوع الوضعية القانونية للهيئة فالملاحظ أن النقائص المسجلة قد ألقت بظلالها على رئيس الهيئة خاصة مع عدم وجود قانون أساسي خاص به.

المطلب الثاني: غموض هيكلة الدائرة

لابد أن نشير في هذه النقطة إلى فكرة هامة وتتمثل في التأخر الكبير الذي عرفه إعداد النص المتضمن هيكلة الدائرة حيث إنه لم ير النور إلا في نهاية سنة 1981 وذلك بموجب " قرار وزير الداخلية رقم 6973 المؤرخ في 21 أكتوبر 1981"[110]، ومن خلاله يتبيّن أن للدائرة ثلاث مصالح (services) يشرف عليها رئيس الدائرة، وتضم كذلك خمسة مكاتب (bureaux) يشرف عليها الأمين العام.

وفي نص آخر، وبناء على الفقرة الثانية وما يليها من المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 82-372 تقرّر إنشاء على مستوى الدائرة لجنة تقنية(conseil tech-nique) تتشكل من كل المسؤولين المحليين التابعين لمصالح المجلس التنفيذي المتواجد على مستوى الولاية. ولمعرفة مكانة هذه اللجنة على مستوى الدائرة نذكّر بأن المجلس التنفيذي - الموضوع تحت سلطة الوالي - كان يتشكل من " مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف النشاط في الولاية "[111]، ونظرا لأهمية هذه الهيئة احتفظ بها في ظل المرسوم التنفيذي الحالي الصادر سنة 1994 [112] - كما هو مشار إليه أعلاه - وأصبح معروفا باسم مجلس الولاية، هذا الأخير يجسّد بصفة حقيقية ما

110- Ibid., p.120.

111- المادة 137 من القانون رقم 69-38 المتعلق بالولاية.

112- تناول المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مجلس الولاية من المادة 17 إلى المادة 30.

يُعرف في التنظيم الإداري بعدم التركيز والذي انتقل تطبيقه إلى مستوى الدائرة من خلال اللجنة التقنية.

وإلى جانب اللجنة التقنية، سبق الحديث إلى أن الدائرة تضم في هيكلتها أمين عام يشرف على الأمانة العامة للدائرة، هذا المنصب استحدثه المرسوم رقم 81 - 82 والصادر سنة 1981 [113]، لكنه اقتصر في البداية على عدد محدود من الدوائر، ليُشرع في تعميم المنصب على مستوى جميع الدوائر بناء على المادة 79 من المرسوم رقم 86-30 والصادر سنة 1986 [114]. وفي سنة 1993، ومع تدهور الوضع الأمني في البلاد تقرّر تنصيب على مستوى جميع الدوائر" مكلف بمهمة الأمن لدى رئيس الدائرة"[115].

وما يمكن قوله فيما يخص هذه الهيكلة هو غموض النصوص التنظيمية الحالية التي تتناول هذا الجانب الهام خاصة فيما يتعلق بتحديد دقيق لمختلف الأجهزة والمهام الموكلة إليها، خلافا لما سيأتي الكلام عنه في كل من الدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية، مع تفاوت بينهما. والدليل على ذلك أنه وباستثناء نص قرار وزير الداخلية رقم 6973 المؤرخ في 21 أكتوبر 1981 - السالف الذكر - لم يفصّل المرسوم التنفيذي الحالي من خلال المادة 12 في موضوع هيكلة الدائرة والمهام الموكلة إليها، وإنما اكتفى من خلال فقرة واحدة بالنص على أنها تشتمل على أمين عام ومجلس تقني. وقد يدل هذا الأمر على استمرار سريان النص الصادر في ثمانينيات القرن الماضي ونعني بذلك قرار وزير الداخلية[116].

113- *مرسوم رقم 81-82 مؤرخ في 02 ماي 1981 يتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة*، جريدة رسمية، عدد 18، 1981.

114- *مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 18 فيفري 1986 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ويحدد مهامها وتنظيمها*، جريدة رسمية، عدد 08، 1986.

115- بناءً على *المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن يحدد مهامهم وقانونهم الأساسي*، جريدة رسمية، عدد 84، 1993. وبالرجوع إلى الوراء نلاحظ وجود هذا النوع من المنصب ابتداء من سنة 1971 من خلال *المرسوم رقم 71-150 المتضمن إحداث مجموعات متنقلة لشرطة الحدود والسير التابعة لمصالح أمن الولايات ومصالح أمن الدائرات*، جريدة رسمية، عدد 46، 1971.

116- لكن الواقع يشير إلى أنه تمّ إعادة النظر في هذه الهيكلة، وعلى سبيل المثال تتضمن هيكلة الدائرة في ولاية قسنطينة -إضافة إلى ما سبق ذكره- لجان دائمة (commissions permanentes) متعددة مثل: لجنة التنازل عن أملاك الدولة، لجنة الطعون الخاصة بالضرائب،... الخ، أما المكاتب فقد ارتفع عددها إلى سبعة متوفر على الموقع : http://www.wilayadeconstantine.org

لا شك أن هذا التنظيم الهيكلي يجب إعادة النظر فيه تماشيا مع ما جاءت به القوانين والتنظيمات الجديدة المنظمة لكل من الجماعات الإقليمية وما هو معمول به حاليا في المقاطعات الإدارية تماشيا مع ما ورد في النصوص العامة التي لها علاقة بتحسين وتطوير الخدمة العمومية للمواطن.

الفصل الثاني : تعويض الدوائر بالدوائر الإدارية في ولاية الجزائر

إنّ التنظيم الإداري لنظام محافظة الجزائر الكبرى لسنة 1997 - والذي احتُفظ به ضمن التنظيم الحالي لولاية الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي الصادر سنة 2000 بعد إلغاء النظام السابق لعدم دستوريته - عوّض الدوائر بهيئات أخرى سمّيت بالدوائر الإدارية، هذه الأخيرة تتميّز بهيكلة خاصة تحت إشراف الولاة المنتدبين بدلا من رؤساء الدوائر. وقبل الحديث عن تنظيم هذه الهيئة الجديدة (**المبحث الثاني**)، سنتطرق وبصفة مختصرة إلى أحد أهم دوافع هذا التغيير وهو إقدام السلطات العمومية لإعادة تنظيم عاصمة الجمهورية سنة 1997 (**المبحث الأوّل**).

المبحث الأوّل: ارتباط الدائرة الإدارية بنظام عاصمة الجمهورية

نظرا لأهمية استخدام المصطلحات ومعرفة دلالاتها في النصوص القانونية وما يمكن أن تثيره من إشكالات سنتناول في البداية موضوع مفهوم الدائرة الإدارية في الفقه الفرنسي وما يحيط به من لُبس (**المطلب الأوّل**)، وننتقل بعدها للحديث -وبإيجاز- عن أهم المراحل التي مر بها نظام مدينة الجزائر؛ عاصمة الجمهورية، منذ استرجاع السيادة الوطنية إلى غاية التنظيم الإداري المعمول به حاليا (**المطلب الثاني**).

المطلب الأوّل: المفهوم المُلتبس لمصطلح الدائرة الإدارية

ورد في نصوصنا القانونية المختلفة التشريعية والتنظيمية -والتي تناولت موضوع الجماعات الإقليمية- عدة مصطلحات من بينها مصطلح الدائرة الإدارية المترجم إلى اللغة الفرنسية بعبارة: (circonscription administrative)، ويوجد بجوار هذا المصطلح مفردات قانونية أخرى مستعملة قد تكون لها نفس المعنى أو تختلف عنها بحسب السياق، وهذا ما يدعونا -وبحذر- لفتح نافذة حول

معنى هذا المصطلح واستخداماته وذلك انطلاقا من منبعه الأصلي ألا وهو الفقه الإداري الفرنسي.

" الدائرة الإدارية" مبدأ تقليدي مغروس في القانون الإداري الفرنسي، وقد بقي يعالج من قبل الفقه بنوع من الالتباس أو عدم الوضوح، وهذا ما يبرر ضرورة إزالة هذا الغموض اليوم لأنه سوف يستعمل في مراجع القانون الإداري دون أن يعرّف، أو يبقى مُبهما مع عبارات أخرى كالإطار الإقليمي (cadre territorial). يهدف هذا المفهوم إلى إنشاء أجزاء أو فروع (subdivisions) من الإقليم الإداري، وهو ما يسمح بتحديد مجال تدخل واختصاص الإدارة...أو ما يسمى بالاختصاص الإقليمي"[117]. وإنّ "صعوبة تحديد المفهوم يرجع إلى الدور المزدوج الذي مُنيت به الدائرة الإدارية في إطار التنظيم الإداري، وإذا قمنا بتحليل أراء الفقهاء حول المفهوم لتبيّن لنا وجود مذهبين متعارضين"[118] :

ـ **المذهب الأوّل**: يكتفي أتباعه "بتحديد الدوائر الإدارية في الدوائر الإقليمية للدولة (circonscriptions territoriales de l'Etat)، حيث يرى جانب من الفقه؛ ومنهم فالين (Walline) وريفيرو (Rivero)، أن التفرقة بين الدوائر الإدارية ـ كإطار لممارسة مهام الدولة بدون شخصية معنوية، إضافة إلى الجماعات الإقليمية (collectivités territoriales) كمركز للمصالح الخاصة ـ تعتبر من بين مفاتيح النظام الإداري الفرنسي"[119].

ـ **المذهب الثاني**: هذا الأخير "يوسّع الدوائر الإدارية إلى باقي الجماعات الإقليمية، ويرفض معارضة كل واحدة منها للأخرى. لذلك نجد من الفقهاء من يعرّف الدائرة الإدارية على أنها وببساطة جزء من إقليم وكإطار لممارسة الصلاحيات، سواء مُنحت لسلطات إدارية غير مُمركزة أو لامركزية. غير أن هذه الأخيرة تُمنح لها الشخصية المعنوية كما يشير إلى ذلك الفقيه دي لوبادير (de Laubader)، وهذا الرأي تؤيده بعض النصوص القانونية"[120].

117- BARBIER, Christian. La circonscription administrative : réflexion sur un concept équivoque. *Ajda*, 1996, n° 6, p.411.

118- Ibid., p.412.

119- Ibid., p.413.

120- Ibid., p.414 et s.

هذا الطرح يُظهر لنا "مدى صعوبة تبني مذهب دون آخر، ويبقي بالتالي الغموض على مفهوم الدائرة الإدارية"[121]، وهو ما يجعلنا نبحث عن "أسباب هذا الدور المزدوج للدائرة الإدارية على ضوء الثقل التاريخي لهذا المفهوم. إنّ هذا الدور يمكن حصره في نقطتين موجزتين؛ الأولى تتعلق بتأمين هيمنة وسيطرة الدولة، والنقطة الثانية تخص ضمان إدارة إقليمية حسنة "[122]. وفي الأخير، نخلص إلى أنه " يجب اعتبار الدائرة الإدارية في الواقع كتقنية إدارية وكحد إقليمي لإطار نشاط مصالح عدم التركيز أو الجماعات المحلية، يستجيب من خلاله لمتطلبات الإدارة الحسنة "[123]. مع الإشارة إلى أنّ هذا المصطلح انتقل - في الوقت الحالي - إلى ما يُعرف بالمدن الكبرى والمدن الجديدة[124]، كما يدل على ذلك المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 والمتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى والمدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، سابق الذكر، وهما لا يعتبران من الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني: تطوّر نظام مدينة الجزائر

يرتبط موضوع التنظيم الإداري الجديد لولاية الجزائر - النابع عن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى - بسلسلة النصوص القانونية المتعددة والمتعاقبة والتي شملت ما يُعرف بمدينة الجزائر (ville d'Alger) كعاصمة للجمهورية

121 ويمكن ملاحظة هذه الصعوبة أيضا من خلال تعدد التجمعات الإقليمية (groupements territoriaux) في فرنسا. انظر:

- LAUBADER, André de. *Traité de droit administratif***.** Op.cit, p.132 et s.

122- BARBIER, Christian. Op.cit, p.415.

123- Ibid., p.417.

124- مثل: المدينة الجديدة لسيدي عبد الله (ولاية الجزائر) والمدينة الجديدة لبوعينان (ولاية البليدة).

الجزائرية طبقا للدستور[125]، وهذا منذ استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 [126]. فكانت البداية مع صدور " المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلديات "[127]، وقد أشارت المادة 04 منه إلى تمديد تطبيق المرسوم رقم 59-321 المؤرخ في 24 فيفري 1959 المتعلق بتنظيم بلدية الجزائر[128] المعدّل بالمرسوم رقم 60-163 المؤرخ في 24 فيفري 1960 [129].

بقي المرسوم رقم 59-321 المعدّل ساري المفعول إلى غاية صدور أول قانون جزائري خاص بالبلدية وهذا بموجب الأمر رقم 67-24 والصادر سنة 1967، هذا الأخير وبناء على المادة 282 منه أشار إلى تنظيم مدينة الجزائر بنظام خاص عن طريق مرسوم. وفعلا، وبعد مرور أيام قليلة، صدر المرسوم رقم 67-30 بتاريخ 27 جانفي 1967 [130]، نصّت المادة الأولى منه على أنّ: " مدينة الجزائر هي بلدية تتكون من 10 دوائر حضرية[131]، تمثل كلّ واحدة منها دائرة انتخابية ". ثم توالت

125- في هذا الصدد لا بأس أن نشير إلى ملاحظتين. الملاحظة الأولى: كل الدساتير نصّت على أن " عاصمة الجمهورية مدينة الجزائر" في المادة 04، باستثناء دستور سنة 1963 الذي أشار إليها في المادة 07 والتي نرى أنها كانت واضحة من حيث الصياغة، وذلك عندما أضيف إليها " ...مَقَر المجلس الوطني والحكومة". الملاحظة الثانية: وتتمثل في أنه لم نجد أثرا لهذه المادة الدستورية الهامة ضمن تأشيرات مختلف النصوص القانونية المتعددة والمتعاقبة والتي لها علاقة بهذا الموضوع، وهو ما يثير التساؤل حول علاقة هذا النص الدستوري مع خصوصية التنظيم الإداري للعاصمة؟.

126- هذا الكلام لا يعني أن خصوصية التنظيم الإداري لإقليم مدينة الجزائر -من حيث المبدأ- مستلهم من القانون الفرنسي، فقد أشارت بعض الدراسات الأكاديمية إلى وجود هذا التنظيم في فترة الخلافة الإسلامية العثمانية بالجزائر مثلا، ففي تلك الفترة كان يطلق على مدينة الجزائر اسم " دار السلطان" التي كانت تضم مقاطعتين؛ مقاطعة غربية ومقاطعة شرقية، ويشرف على كل مقاطعة " داي"، أما حاكِم المدينة فكان يطلق عليه اسم " شَيخ البَلدة". وللتفصيل في هذه النقطة انظر:

- سعودي، محمد العربي. *الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية (مرحلة قبل الاستقلال)*. مذكرة ماجستير. الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص.17، بتصرّف.

127- جاء تطبيقا لنص الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المذكور سابقا والذي كان يقضي بتمديد تطبيق القانون الفرنسي ما لم يخالف ممارسة السيادة. وحول هذه الفكرة انظر:

- SBIH, Missoum. *L'administration publique algérienne*. Paris : Hachette littérature, 1973, p.231.

128- *Décret n° 59-321 du 24 février 1959 portant organisation de la commune d'Alger*, JORF, 25 février 1959, p.2306 et s.

129- JORF, n° 47, 25 février 1960.

130- *مرسوم رقم 67-30 يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر*، جريدة رسمية، عدد 09، 1967.

131- هذا العدد ارتفع إلى 12 دائرة حضرية بموجب المرسوم رقم 70-220 المؤرخ في 25 ديسمبر 1970، جريدة رسمية، عدد 108، 1970.

التعديلات على هذا التنظيم الإداري سنتي 1984 [132] و1990 [133] - والذي لم يَسلم من الملاحظات والانتقادات من قبل ثُلة من الأساتذة المهتمين بهذا الموضوع[134] - إلى غاية سنة 1997، حينها شهدت ميلاد محافظة الجزائر الكبرى بموجب الأمر رقم 97-15 [135]، وما يهمنا في هذا النظام القانوني الجديد هو تعويض الدوائر بالدوائر الإدارية.

وفي سنة 2000، أي بعد ثلاث سنوات فقط من ميلاد المحافظة قرّر المجلس الدستوري -بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية- عدم مطابقة هذا النظام للدستور والعودة إلى التسمية السابقة؛ أي ولاية الجزائر، كما هو واضح في نص الأمر رقم 2000-01 [136]. وبالنسبة لمسألة التنظيم الإداري لهذه الولاية حسب المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 - الآتي ذكره - فالملاحظ أنه منقول عن نظام المحافظة، وبالتالي بقاء الدوائر الإدارية. وما يمكن قوله عن نص الأمر المشار إليه والساري المفعول هو أن النظام القانوني لولاية الجزائر لا يزال غامضا، وفيما يخص مكانة مدينة الجزائر فيمكن القول كذلك بأنّها مهمّشة في النص وغائبة في الواقع[137]. وقد ازداد الغموض مع صدور النص الجديد المتعلق بالبلدية ونعني بذلك القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 حيث أشارت الفقرة الثانية من المادة 218 إلى تطبيق المواد: 177 إلى 181 من قانون البلدية السابق والصادر سنة 1990.

132- بناء على *المرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 12 جانفي 1985 المتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر*، جريدة رسمية، عدد 03، 1985.

133- *المرسوم التنفيذي رقم 90-207 المؤرخ في 14 جويلية 1990 يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها*، جريدة رسمية، عدد 29، 1990.

134- ولقد حاولنا جمع هذه الملاحظات والانتقادات -والتي كتبت جلّها في مقالات باللغة الفرنسية- مع بعض الإضافات على ضوء ما استجد في هذا الموضوع الهام في مقال مستقل. وللتفصيل انظر: بن أمزال، لحسن. مكانة نظام عاصمة الجمهورية في النصوص القانونية الجزائرية. *المجلة الجزائرية*، 2008، عدد 03، ص.298-285.

135- *الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى*، جريدة رسمية، عدد 38، 1997.

136- *أمر رقم 2000-01 مؤرخ في 01 مارس 2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ ق.أ/ م.د/ 2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997*، جريدة رسمية، عدد 09، 2000.

وتمّت الموافقة على هذا الأمر بموجب: القانون رقم 01-03 المؤرخ في 9 ماي 2001، جريدة رسمية، عدد 27، 2001.

137- والعاصِميّ الذي يتجوّل في بعض بلدياتها العتيقة يلاحظ بكل أسى وحسرة التدهور الذي وصلت إليه رغم وجود بعض المشاريع الترقيعية، وبذلك تحوّلت مدينة الجزائر لناظريها في القرن 21 إلى "دُوار كبير" نظرا للتعداد السكاني...، ولفظ الدوار يدل في بعض مضامينه إلى كل ما له علاقة بالتخلف.

وهذا يعني الرجوع بالنسبة لتنظيم مدينة الجزائر - وكمرحلة انتقالية[138] - إلى فترة ما قبل صدور نظام المحافظة وهو ما كان يُعرف بمجالس التنسيق الحضري المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-207 الصادر سنة 1990 [139]. لكننا لم نعثر على أي أثر لهذا النص على أرض الواقع رغم مرور أكثر من سبع سنوات من صدور القانون، وهو ما يوضح لنا جليا لامبالاة السلطات العمومية وعجزها في وضع نظام قانوني لعاصمة الجمهورية[140] ينسجم مع متطلبات الألفية الثالثة، وما بقي لنا سوى انتظار ما سيأتي به القانون الأساسي الجديد المنظم "للجزائر العاصمة"[141] عملا بأحكام الفقرة الأولى من المادة 218 من قانون البلدية السالف الذكر.

وأمام هذه الوضعية الانتقالية غير المفهومة وما يترتب عنها من مساوئ في تنظيم وتسيير "العاصمة" لجأت السلطات العمومية مؤخرا إلى حل "ترقيعي" ويتمثل في إنشاء مقاطعة إدارية - وليس دائرة إدارية - على مستوى المدينة الجديدة لسيدي عبد الله[142] بناء على المرسوم الرئاسي رقم 18-337 سابق الذكر.

138- من المهم أن نشير في هذه النقطة إلى أن هذه المرحلة الانتقالية لم تتضح معالمها منذ إلغاء نظام المحافظة سنة 2000 إلى غاية سنة 2011، حيث نصّت المادة 03 من الأمر رقم 2000-01 لسنة 2000 والمذكور أعلاه على ما يلي: " ستتخذ أحكام خاصة عن طريق التنظيم لمطابقة تنظيم ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها وسيرها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما،...". كما يلاحظ عند مطابقة هذه المادة مع النص الجديد أن المرحلة الانتقالية تناولها القانون وليس التنظيم.

139- *مرسوم تنفيذي رقم 90-207 يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها*، جريدة رسمية، عدد 29، 1990.

140- ومن بين النقائص التي يمكن تسجيلها في هذا الإطار ما تعلق بموضوع الوضعية القانونية لأحد الأمناء العامين، وللتفصيل انظر:

- بن أمزال، لحسن. *الكاتب العام في مدينة الجزائر. مداخلة. في : الندوة الوطنية. مخبر نظام الحالة المدنية*، أفريل 2017 . الجزائر : كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة.

141- من المحتمل جدا أن يرجع تأخر الإصدار إلى الأزمة المالية الخانقة التي تمر بها الدولة منذ ثلاث سنوات دون أن تجد لها مخرجا، والسبب هو أن تنفيذ هذا القانون وتجسيده على أرض الواقع يتطلب ميزانية ضخمة سيصرف جزء منها على المناصب العليا المستحدثة بحكم خصوصية التنظيم.

142- مع العلم أن إنشاء هذه المدينة تم بموجب *المرسوم التنفيذي رقم 04-275 المؤرخ في 5 سبتمبر 2004 يتضمن إنشاء المدينة الجديدة لسيدي عبد الله*، جريدة رسمية، عدد 56، 2004. هذا النص جاء بناء على *القانون رقم 02-08 المؤرخ في 8 ماي 2002 والمتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها*، جريدة رسمية، عدد 34، 2002.

المبحث الثاني: خصوصية تنظيم الدائرة الإدارية

سبق الكلام إلى أن وجود الدوائر الإدارية في التنظيم الحالي لولاية الجزائر مرجعه إلى نظام محافظة الجزائر الكبرى غير المطابق للدستور بناء على قرار المجلس الدستوري، مما استدعى إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لهذه الجماعة الإقليمية، لهذا صدر الأمر رقم 2000-01 المؤرخ في 01 مارس 2000، سابق الذكر، متبوعا بالمرسوم الرئاسي رقم 2000-45 - المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى[143] - والذي بموجبه ارتفع عدد الدوائر الإدارية من 12 إلى 13 [144] تحت إشراف الولاة المنتدبين (Walis délégués). وفي سنة 2018، أصبحت الولاية تضم كذلك مقاطعة إدارية واحدة (سيدي عبد الله) يشرف عليها وال منتدب يختلف تنظيمها وصلاحياتها عما هو موجود في الدائرة الإدارية، وهذا يعني أن ولاية الجزائر تتشكل حاليا من 13 دائرة إدارية ومقاطعة إدارية واحدة، هذه الأخيرة تخرج من نطاق دراستنا للاعتبارات المذكورة سلفا.

تنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 على أنه: "تُنظّم ولاية الجزائر في دوائر إدارية..."، والنص باللغة الفرنسية يشير إلى مصطلح (cir-conscriptions administratives) كترجمة "للدوائر الإدارية" ، وهو نفس المصطلح المعتمد في ظل التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى حسب المرسوم الرئاسي رقم 97 - 292 المعدل سنة 2000.

وما أثار انتباهنا في نص المادة هو المصطلح المستخدم؛ أي "الدائرة الإدارية"، والذي أطلق على الهيئة المستحدثة، حيث أن هذا المصطلح - ومن خلال ما سبق من كلام عن أساتذة القانون الإداري الفرنسي - يعتبر في نظرنا تكييفًا قانونيًا للهيئة وليس تَسميّة لها، فالواضح أن محرري هذه النصوص القانونية عجزوا عن إيجاد التسمية الملائمة لهذه الهيئة الجديدة. إنّ هذه النقطة تجد أهميتها القانونية خاصة عند تزاحمها مع المفردات المشابهة، ومن الأمثلة على ذلك " المقاطعة الإدارية"[145] المعتمدة في التنظيم الإداري الحالي لبعض الولايات والآتي ذكرها. مع العلم بأن

143- جريدة رسمية، عدد 09، 2000.

144- الدائرة الإدارية المستحدثة هي: سيدي امحمد.

145- المواد : 21 و 23 و 35 من *المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 والمتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها*، جريدة رسمية، عدد 83، 1997.

هذا الغموض لا نجده في التنظيم الإقليمي لبعض الدول العربية كتونس ومصر [146].

ولا ننسى أن نذكّر بأن بعض الدوائر تتحوّل إلى دوائر انتخابية تشمل كل واحدة منها على عدد محدد من المقاعد، وكان بداية توزيعها مع تنظيم أولى الانتخابات المحلية بعد الاستقلال بناء على المرسوم المؤرخ في 25 أفريل 1969 [147].

واستنادا لنص القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 25 جويلية 1998 المحدد لتنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها[148]، وبالتحديد في المادة 02 منه، يلاحظ أنه تمّ وضع إدارة من نوع خاص تحت سلطة الوالي المنتدب، خلافا لما هو موجود في هيئة الدائرة الموضوعة تحت رئاسة رئيس الدائرة كما سبق شرحه أعلاه. لذلك، وقبل الكلام عن مكانة الوالي المنتدب في الدائرة الإدارية (**مطلب ثان**)، نشير ابتداء وبإيجاز إلى أهم ما يميّز الهيكلة الجديدة لهذه الهيئة غير الممركزة (**مطلب أوّل**).

المطلب الأوّل: هيكلة الدائرة الإدارية

بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم هذه الهيئة بصفة عامة والقرار الوزاري المشترك الصادر سنة 1998 المشار إليه أعلاه بصفة خاصة نلاحظ إنفراد الدائرة الإدارية بتأطير بشري لا نظير له على مستوى الدائرة. هذه الخصوصية في التنظيم الإداري ترجع أساسا إلى طبيعة نظام ولاية الجزائر المنقول عن محافظة الجزائر الكبرى كما سبق ذكره. والمُطّلع لهذه الأنظمة الإدارية الخاصة لبعض عواصم دول العالم يلحظ مدى العناية في الجانب المتعلق بتنظيم العاصمة وتسييرها ومن ذلك الموارد البشرية النوعية، ولم يقتصر هذا الأمر على الدول الغربية

146- تحيلنا مفردة "المقاطعة" في هذه الدول -عادة- إلى كل من " المحافظة" (Gouvernorat) أو "الولاية" (Département). انظر:

- الطماوي، سليمان محمد. *مبادئ القانون الإداري :دراسة مقارنة*. ط. 10. القاهرة : دار الفكر العربي، 1977، ص.122.

- LABIDI, Mohamed. Administration territoriale en Tunisie. *CMERA*, Alger, 1989, p.83

147- *المرسوم رقم 69-51 المتضمن تحديد عدد المقاعد والدائرات الانتخابية*، جريدة رسمية، عدد 37، 1969. نصّت المادة 2 منه على أن: " كل دائرة تشكل دائرة انتخابية".

148- جريدة رسمية، عدد 84، 1998.

مثل فرنسا[149] بل لامسنا هذه الخصوصية في بعض البلدان العربية ومنها مدينة الأقْصُر[150]، وإن كانت هذه الأخيرة ليست عاصمة الدولة المصرية.

وفي الجزائر، واستنادا إلى المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها[151] وكذا المادة 02 من القرار الوزاري المشترك - تتشكل إدارة الدائرة الإدارية التي يشرف عليها الوالي المنتدب من: رئيس الديوان، والمكلّف بمهمة الأمن، إضافة إلى 04 رؤساء مشاريع و03 رؤساء دراسات. وإذا كان رئيس الديوان قد ورد ذكره في كل من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 والقرار الوزاري المشترك لسنة 1998 [152]، إلا أن شخص المكلف بمهمة الأمن لم يظهر إلا في النص الأخير[153]، مع العلم أن ظهوره الحقيقي يرجع إلى سنة 1993 بناء على المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19 ديسمبر 1993 سابق الذكر.

وللتعرّف عن قرب على عدد المكاتب التي تتكون منها الدائرة الإدارية والمشرفين عليها فما علينا إلا الرجوع إلى المادة 04 من القرار الوزاري المشترك، فمن خلالها يتبيّن أن عددها محدد بالنص وهي 04 مكاتب يشرف عليها رؤساء الدراسات ورؤساء المشاريع (المادة 05) تحت سلطة رئيس الديوان (المادة 04).

ومقارنة بما هو معمول به في الدائرة نلاحظ أن عدد المكاتب قليل ولا يتماشى مع ما تقتضيه خصوصية التنظيم الإداري الجديد لولاية الجزائر، كما يلاحظ أيضا من خلال قراءة نص القرار غياب أحد أهم "قيادي" الإدارة ضمن الهيكلة وهو الأمين العام والذي حل محلّه رئيس الديوان، ورغم أهمية المهام التي يتمتع بها هذا الأخير إلا أنه لا يمكن أن يعوّض الكاتب العام أو الأمين العام حيث أن لكل واحد منهما مكانته ووظيفته في التنظيم الإداري.

149- SHOUCHON-ZAHN, Marie-Françoise. L'administration de la ville de Paris depuis 1983. *RFAP*, 1986, n°40, p.681 et s.

150- تتمتع مدينة الأقصُر منذ سنة 1989 بنظام قانوني خاص نظرا لطابعها الاقتصادي والسياحي. وللتفصيل انظر:
- الطماوي، سليمان. الإدارة المحلية في مصر بين وحدة النمط وتعدد الأنماط (نظام خاص لمدينة الأقصر). *مجلة العلوم الإدارية*، 1990، العدد الأوّل، مصر، ص.19.

151- جريدة رسمية، عدد 83، 1997.

152- المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480. والمادة 02 من القرار الوزاري المشترك.

153- المادتان: 02 و06 من القرار الوزاري المشترك.

وفي السياق نفسه، نشير إلى أن نص القرار لم يكن واضحا فيما يخص وجود أحد أهم الأجهزة التي لا نتصور الاستغناء عنها في مثل هذه الهيئة غير الممركزة ونعني بذلك المجلس التقني، هذا الأخير يمكن أن يلعب دورا فعالا في التنمية المحلية على اعتبار أنه يشكل همزة وصل بين مجلس الولاية والبلديات التابعة لكل دائرة إدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي المنتدب الآتي ذكره.

المطلب الثاني: الوالي المنتدب: وال على رأس الدائرة الإدارية

بداية، لم تظهر تسمية الوالي المنتدب لأوّل مرّة - فيما نعلم - في شخص رئيس الدائرة الإدارية ضمن نظام محافظة الجزائر الكبرى الصادر سنة 1997، بل إنّ البحث قادنا إلى سنة 1992، حينها ظهر ما يُعرف بالمكلف بمهمة الأمن والنظام العام والذي ينشط في بعض الولايات المعروفة بكثافتها السكانية الكبيرة وهي:

الجزائر، وقسنطينة، وعنابة ووهران[154]، ومن المعلوم أن سبب وجوده هو الأزمة الأمنية الخطيرة التي عرفتها البلاد بعد استقالة رئيس الجمهورية وتوقيف المسار الانتخابي في بداية سنة 1992، وكانت التسمية المعتمدة في النص القانوني هي "الوالي المنتدب للنظام العام والأمن"[155]، تصنّف وظيفته في رتبة وال ويمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية[156].

وبعد الظهور الأوّل للولاة المنتدبين للدوائر الإدارية ضمن الفقرة الثانية من المادة 23 من الأمر رقم 97-15 لسنة 1997 السالف الذكر - كمساعدين للوزير

154- بن أمزال، لحسن. *النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري*. مذكرة ماجستير. الجزائر : كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص.62.

155- *مرسوم تنفيذي رقم 92-347 مؤرخ في 14 سبتمبر 1992 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر 1990 المتعلق بقواعد تنظيم وتسيير أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية*، جريدة رسمية، عدد 67، 1992.

156- لم ينص المرسوم التنفيذي على صلاحيات الوالي المنتدب للنظام العام والأمن، ثم إن الإشكال يطرح كذلك في العلاقة الموجودة بين هذا المنصب والمنصب الذي أوجده المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المذكور أعلاه والمتمثل في مندوب الأمن لدى الوالي؟. انظر:

- TAIB, Essaïd. Chronique de l'organisation administrative de l'année 1993. *Idara*, 1994, Alger, 1994, p.101.

وعند قراءة نص المرسوم الرئاسي رقم 99-240 والمذكور سابقا يلاحظ غياب هذا النوع من المنصب ضمن قائمة التعيينات.

المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى في إنجاز مهامه - نصّت المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 على أنه: "تصنّف وظيفة الوالي المنتدب في الدائرة الإدارية وفق التنظيم المعمول به والمطبق على وظيفة الوالي" ، هذا الأخير مصنّف ضمن الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية، ويعيّن بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 والمحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية[157].

وعند صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتضمن التعيين في المناصب المدنية والعسكرية للدولة[158]، وبناء على فحوى المادة الأولى منه يلاحظ أنّ إجراء تعيين الولاة يكون بمحض إرادة رئيس الجمهورية وبدون اقتراح من وزير الداخلية ولا حتى من الوزير الأول، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى المكانة التي يتمتعون بها بحكم أنهم ممثلي الإدارة المركزية على مستوى أكبر مؤسسة إدارية إقليمية في الدولة[159]، وفيما يخصّ الولاة المنتدبين، فقد صنّفهم المرسوم الرئاسي في قائمة الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية ويعيّنون بمرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة (الوزير الأول) - حسب المادة 03 - كما هو الشأن بالنسبة لرؤساء الدوائر. لكن، إذا دققنا النظر في الترتيب الوارد في نص المادة نلاحظ أن الولاة المنتدبين حازوا على الرتبة الأولى بينما يحتل رؤساء الدوائر الرتبة التاسعة في ترتيب الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية، مما يفيد علو مكانة الولاة المنتدبين على غيرهم، ولا يمكن تفسير هذه المكانة في نظرنا إلا من خلال الجانب المالي أي مسألة تصنيف الوظيفة وعلاقتها بخصوصية نظام العاصمة.

أما بالنسبة لصلاحيات الوالي المنتدب، فقد " خُصّص لها مجموعة من المواد في كل من الفصلين الخامس والثامن من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المحدد لتنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، السالف الذكر"[160]. وعلى العموم، لا تختلف

157- مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية 1990، جريدة رسمية، عدد 31، 1990.

158- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، جريدة رسمية، عدد 76، 1999.

159- نصّت الفقرة الأولى من المادة 92 من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990 على أنه: " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية"، والمضمون نفسه نجده في القانون الجديد للولاية رقم 12-07 لسنة 2012 في المادة 110 منه.

160- بن أمزال، لحسن. المرجع السابق، ص.90، بتصرّف.

صلاحيات الوالي المنتدب[161] عن نظريه رئيس الدائرة من حيث مجال التدخل لأنهما يعملان في إدارة غير ممركزة تابعة للولاية من الناحية الهيكلية. ومع ذلك، وعلى خلاف رئيس الدائرة، لم تقيّد النصوص الوالي المنتدب لممارسة هذه الصلاحيات الحصول على تفويض من والي ولاية الجزائر، كما أن للوالي المنتدب صلاحيات في مجال المحافظة على الأمن، فهو يترأس لجنة أمن الدائرة تحت سلطة والي ولاية الجزائر[162].

وفي الأخير، نُنبه إلى نقطة هامة وتتمثل في أن مجمل الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي المنتدب هي موّزعة بين رؤساء المشاريع ورؤساء الدراسات الذين يعملون تحت إشراف رئيس الديوان عملا بنص القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية 1997 والمحدد لتنظيم الدوائر الإدارية للمحافظة. هذه الصلاحيات تعرف تراجعا كبيرا مقارنة بتلك التي يتمتع بها الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية الآتي ذكرها.

الفصل الثالث : تعويض الدوائر بمقاطعات إدارية في بعض الولايات

في أواخر شهر ماي من سنة 2015 وشهر ديسمبر من سنة 2018 صدرت نصوص تنظيمية جديدة تخصّ إعادة تنظيم بعض ولايات الوطن، فكانت البداية مع جزء من المنطقة الجنوبية ثم انتقلت العملية لتخص جزء من المنطقة الشمالية، وعلى إثرها اختفت بعض الدوائر لتعوض بمقاطعات إدارية. لقد جاءت العملية الأولى بعد الاجتماع الوزاري المصغّر الذي ترأسه رئيس الجمهورية وذلك بعد سلسلة من الاضطرابات التي عرفتها هذه المنطقة الحسّاسة (**المبحث الأوّل**).

والمثير للانتباه في هذه التعديلات الجديدة ـ فيما يتعلق بموضوع بحثنا ـ هو الاستغناء عن بعض الدوائر وتعويضها بمقاطعات إدارية يشرف عليها ولاة منتدبين، هذه الهيئات غير الممركزة تتميّز بتنظيم مختلف عما سبق الحديث عنه

161- المواد من 20 إلى 23 بالإضافة إلى المادتين: 34 و35 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480. مع التنبيه إلى وجود خطأ مطبعي في نص المادة 35 حيث ورد فيها كلمة " اللامركزية " بدلا عن " غير الممركزة " تبعًا للنص المترجم إلى اللغة الفرنسية.

162- حسب بعض المصادر، تتكون هذه اللجنة من ممثلي كل من: المديرية العامة للأمن الوطني، والدرك الوطني والسلطات المحلية، مهمتها وضع المخطط الأمني الخاص بإقليم ولاية الجزائر. انظر:

.- Après la vague d'attentats ciblant l'algérois : la commission de sécurité d'Alger se réunit *Le Quotidien d'Oran,* 30 Juin 2002.

فيما يخص كل من الدائرة والدائرة الإدارية التابعة لولاية الجزائر، فهي تبدو من الناحية الهيكلية والتنظيمية وكأنها ولاية مصغّرة (**المطلب الثاني**).

المبحث الأوّل: أهم أسباب إنشاء المقاطعات الإدارية

عرفت بعض الولايات الجنوبية خلال سنة 2015 وقبلها عدة مظاهرات واحتجاجات شعبية مرجعها الأساسي - كما جاء في بعض التقارير الرّسمية - "تهاون وعجز السلطات العمومية في تلبية آمال المواطنين"[163] بعد تفاقم المشاكل المتعددة الجوانب في تلك المنطقة[164]، ولا شك أنّ هذا الأمر هو الذي أفضى مع مرور الوقت إلى التباين بين الشمال والجنوب في مجال التنمية بمختلف أبعادها. وما زاد في الطين بِلة - كما يقال - هو خطورة الوضع الأمني في بعض دول الجوار. لهذه الأسباب تدخلت السلطات العمومية في أعلى مستوياتها ووضعت مجموعة من الحلول المتعلقة بحل إشكالية التنمية في هذه المنطقة.

وبناء على ما ورد في بيان رئاسة الجمهورية فقد جرى هذا الاجتماع الهام بتاريخ 27 جانفي 2015 برئاسة رئيس الجمهورية في شكل مجلس مصغّر حضره كل من "الوزير الأول، ووزير الدولة مدير ديوان رئاسة الجمهورية، ونائب وزير الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي، والوزراء المكلفون بالمالية والطاقة والصناعة والمناجم والفلاحة والتنمية الريفية والنقل والموارد المائية والأشغال العمومية والسكن والعمران والمدينة والعمل والتشغيل والضمان الاجتماعي

163- لقد شكّل موضوع احتجاجات ومظاهرات سكان الجنوب أحد محاور تقرير اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها لسنة 2014. وللتفصيل انظر: *اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها*. تقرير سنة 2014. الجزائر، ص.55.

164- وعلى سبيل المثال، عرفت ولاية ورقلة مظاهرات بسبب سوء توزيع قطع الأراضي، ومن خلال التنظيم الإداري الجديد تقرر جمع أربعة دوائر لتصبح مقاطعة إدارية لتوقرت. وحول هذه الأحداث يمكن الرجوع إلى: أحداث تقرت (ورقلة) : وزير الداخلية في ولاية ورقلة للإطلاع عن كثب على الأوضاع. *وكالة الأنباء الجزائرية*، بتاريخ 28 نوفمبر 2014. وفي دائرة عين صالح -والتي انتقلت إلى مقاطعة إدارية فيما بعد- فقد انتفض فيها السكان بسبب رفضهم لمشروع استغلال الغاز الصخري في تلك المنطقة لأسباب صحية وبيئية. انظر: أزمة الغاز الصخري...إلى أين؟. *الشروق اليومي*، بتاريخ 7 فيفري 2015. كما عرفت ولاية غرداية نهاية سنة 2013 وبداية سنة 2014 أحداث عنف كبيرة، وفي إطار إعادة التنظيم الإداري الجديد قررت السلطات العمومية إنشاء مقاطعة إدارية واحدة (المنيعة) في هذه الولاية خلفا لدائرتي المنيعة والمنصورة. وهذا لم يمنع من تجدد الأحداث الدامية بعد أشهر قليلة من تطبيق هذا التنظيم. انظر:
- La vallée du M'zab renoue avec la violence : trois morts dans des affrontements à Ghardaïa. *Le Quotidien d'Oran*, 8 juillet 2015, p.2.

والسياحة والصناعات التقليدية وكذا مستشار رئيس الجمهورية المكلف بالاستثمار"[165].

في هذا الاجتماع الأوّل من نوعه في هذا المجال ـ فيما نعلم ـ أشار رئيس الجمهورية إلى "تجند الدولة على الصعيد السياسي والأمني والاقتصادي لصالح هذه المنطقة من وطننا التي يشهد جوارها مع الأسف وضعية لا استقرار خطير بما في ذلك على أمن بلدنا" [166]، لذلك تقرّر "خلال السداسي الجاري إنشاء ولايات منتدبة[167] بوسائل معززة وصلاحيات موسعة عبر ولايات الجنوب لتقريب المرفق العمومي من المواطنين"[168]. فالواضح من خلال مداخلة الرئيس هو خطورة بقاء هذه المناطق الشاسعة من الوطن على هامش التنمية الاقتصادية والاجتماعية لما يمكن أن يترتب عنها من إنزلاقات أمنية لا تحمد عقباها، حيث كان لمشكل المظالم المتعلقة بالتنمية وسوء توزيع الثروة أحد أسباب اندلاع ما شهدته بعض دول الجوار فيما سمّي بثورات الربيع العربي ابتداء من سنة 2011. كما أشارت بعض المصادر إلى أن من أهداف هذا التنظيم الجديد هو ضمان انتشار السكان في بعض المناطق الشاسعة والخالية، هذا الأمر يرتبط ارتباطا وثيقا بالجانب الأول أي الجانب الأمني للمنطقة[169]، وفي المستقبل القريب سترتقي هذه المقاطعات إلى ولايات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

إنّ تدخل السلطات العمومية بهذا الشكل يذكّرنا ـ بصفة عامة ـ بتلك الظروف الأمنية الصّعبة التي أحاطت إعادة تنظيم عاصمة الجمهورية ـ التي تعتبر بمثابة "رئس البلد ومركزه "[170] ـ وذلك بإنشاء محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997، حيث إنه " وبعد انتخاب السيد اليمين زروال رئيسا للجمهورية في شهر نوفمبر 1995 ـ وتعيينه لرئيس الحكومة في جانفي 1996 ـ كانت أولى المهام الموكلة للحكومة

165- يمكن الاطلاع على مضمون البيان في الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية المتوفر على : www.el-mou-radia.dz .

166- المرجع نفسه.

167- يتعلق الأمر من الناحية القانونية بمصطلح " المقاطعات الإدارية" وليس " الولايات المنتدبة" المستعمل كذلك -وبصفة خاطئة- في أغلب وسائل الإعلام المختلفة.

168- بيان رئاسة الجمهورية سابق الذكر.

169- Gouvernement : Wilayas déléguées, le grain de sable. *Le Quotidien d'Oran*, 8 juillet 2015, p.3.

170- PREROR, Xavier. Le statut des villes-capitales. *RFP*, 1986, p.709.

هي تحضير مشروع محافظة الجزائر الكبرى، لذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 96-264 المؤرخ في 03 أوت 1996 [171] نصّت المادة الأولى منه على تعيين وزير في مهمة فوق العادة لتسيير ولاية الجزائر"[172].

مع الإشارة إلى أنه "وبتاريخ 04 أوت 1996، أصدر رئيس الحكومة مقررا يؤكد فيه على أهمية هذا المشروع، وفي سبيل تحقيقه استَحدث هيئة تابعة لرئاسته سمّيت باللجنة الدائمة لتنمية ولاية الجزائر وتهيئتها، يشرف على هذه اللجنة الوزير فوق العادة المكلّف بتسيير ولاية الجزائر بمساعدة سبعة وزراء"[173]. ومما جاء به نظام محافظة الجزائر الكبرى - كما سبق ذكره أعلاه - هو تعويض الدوائر بالدوائر الإدارية، أما بالنسبة للتنظيم الإداري الجديد والذي بدأ تجسيده في جزء من الولايات الجنوبية فقد تقرّر التخلي عن نظام الدوائر وتعويضها بمقاطعات إدارية يشبه تنظيمها ما هو المعمول به حاليا والمعروف بالإدارة العامة للولاية. ونظرا لأهمية وخصوصية هذا التنظيم الإداري قررت السلطات العمومية في نهاية سنة 2018 تطبيقه في بعض ولايات الشمال والتي تُعرف بالمدن الكبرى ومنها قسنطينة ووهران، كما سيأتي بسطه.

المبحث الثاني: تنظيم المقاطعات الإدارية

لا بأس أن نشير في البداية إلى مسألة مهمة وهي أن التنظيم الإداري الجديد - والذي تمخض عن المجلس الوزاري المصغر برئاسة رئيس الجمهورية- يخصّ حاليا بعض الولايات الجنوبية وسيمتد لاحقا إلى منطقة الهضاب العليا. وقد شُرع في تجسيد هذا المشروع في البداية بمنطقة الجنوب - دون الهضاب العليا - لحساسية الوضع من الناحية الأمنية كما سبق ذكره، ويمكن أن نضيف سببا آخرا والمتمثل في الأزمة المالية الخانقة التي تمر بها البلاد بسبب اعتماد ميزانيتها وبصفة أساسية على مداخيل البترول والذي عرف سعر برميله انخفاضا كبيرا في السنوات الأخيرة، وخاصة في بداية سنة 2015.

171- *مرسوم رئاسي رقم 96-264 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر*، جريدة رسمية، عدد 47، 1996.

172- بن أمزال، لحسن. المرجع السابق، ص.17. نقلا عن: *النظام القانوني الخاص بالعاصمة، من الولاية إلى محافظة الجزائر الكبرى : حلقة دراسية*. الجزائر : المدرسة الوطنية للإدارة، 1999، ص.34 وما بعدها.

173- تتشكل هذه اللجنة من: " وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة، ووزير المالية، ووزير التجهيز والتهيئة العمرانية، ووزير السكن، ووزير النقل، والوزير المنتدب المكلف بالمالية، إضافة إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط". انظر: النظام القانوني الخاص بالعاصمة، المرجع السابق.

ومن خلال قراءة عنوان المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 - والمتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل الولايات وتحديد بعض القواعد الخاصة المرتبطة بها[174] المعدل والمتمم - يلاحظ أنه لم يحدد المنطقة المعنية بالتنظيم الجديد، ولمعرفة ذلك يجب الرجوع إلى الجدول الملحق بالمرسوم، وهذا يعني أن هذا النص قد يشكل الإطار القانوني العام لأي تعديل آت في هذا المجال، ونقصد بذلك ولايات الهضاب العليا كما ورد ذلك في بيان رئاسة الجمهورية. لكن في سنة 2018 لاحظنا وجود نص تنظيمي خاص يتعلق المقاطعات الإدارية لكل من المدن الكبرى والمدن الجديدة. ونلاحظ كذلك بعد الاطلاع على الجدول الملحق أن العملية شملت 08 ولايات جنوبية[175] و26 دائرة، هذه الأخيرة استبدلت ب 10 مقاطعات إدارية جديدة[176]. وفيما يخص ولاياتي قسنطينة ووهران فقد تم الاستغناء عن 16 دائرة وحلت محلها 11 مقاطعة إدارية، وبمعنى آخر فقد حوّلت كل الدوائر إلى مقاطعات خلافا للولايات الجنوبية حيث لايزال بعضها مشكلا من دوائر ومقاطعة إدارية.

ومن بين الإشكالات المطروحة في هذا التنظيم الجديد هو عدم إمكانية التعرّف على معايير اختيار كل من الولايات الثمانية والدوائر بالتحديد، وما نعرفه في هذا الجانب هو مشكل المسافة الطويلة التي تفصل مقر الدائرة عن البلدية والتجمعات السكانية المنتشرة في مساحات شاسعة يصعب الوصول إليها. أما بالنسبة للمدن الكبرى فالأمر يختلف، ومع ذلك كان من الواجب إعادة النظر في التنظيم الإداري حتى يواكب التطورات الحاصلة في المجال التنموي وتقريب الإدارة من المواطن.

ويمكن توضيح بعض ملامح هذا التنظيم الإداري الجديد من خلال المثال الآتي: كانت ولاية أدرار مكوّنة من 11 دوائر[177] قبل هذا التعديل، وأصبحت اليوم تضم 06 دوائر فقط إضافة إلى مقاطعتين إداريتين وهما: تيميمون وبرج باجي مختار، حيث " ابتلعت " المقاطعة الإدارية الأولى (تيميمون) لوحدها 04 دوائر بينما تتشكل المقاطعة الإدارية الثانية (برج باجي مختار) من دائرة واحدة. وهذا يعني أن ولاية أدرار الآن تحتوي على مزيج من التنظيم الإداري القديم والجديد.

174- جريدة رسمية، عدد 29، 2015.

175- الولايات الجنوبية المعنية هي: أدرار، وبسكرة، وبشار، وتامنغست، وورقلة، وإليزي، والوادي وغرداية.

176- المقاطعات الإدارية هي: تيميمون، وبرج باجي مختار، وأولاد جلال، وبني عباس، وإن صالح، وإن قزام، وتوقرت، وجانت، والمغيّر والمنيعة.

177- بناء على *المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، المعدل والمتمم*، والمذكور أعلاه.

هذا الأخير يختلف عما هو معمول به حاليا في ولاية الجزائر المشكلة من 13 دائرة إدارية ومقاطعة إدارية واحدة، وإن كان بينهما بعض عناصر الشبه، ومثاله وجود الوالي المنتدب على رأس كل من الدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية[178].

ويمكن إيجاز أهم أوجه الاختلاف بين التنظيمين الأخيرين (الدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية) مع التنظيم "الأم" - والمتمثل في الدائرة - في النقاط الآتية :

1- من الناحية الشكلية، يظهر تفوق النظام القانوني للمقاطعة الإدارية على حساب كل من الدائرة والدائرة الإدارية اللتان تفتقدان - في الوقت الحالي - إلى أساس قانوني واضح ومنسجم، فهيئة الدائرة غائبة[179] منذ نهاية الثمانينيات كما سبق ذكره أعلاه.

وبالنسبة لولاية الجزائر فالدائرة الإدارية - وعلى عكس ما كان موجودا في فترة المحافظة (1997-2000) - احتفظت بنفس الخصوصية لكن بنص تنظيمي واحد[180] بدلا من نصين[181]، وأما المقاطعة الإدارية فهي منظمة حاليا بأربعة نصوص تنظيمية[182]. وفي السياق نفسه، نلاحظ تدخل رئيس الجمهورية في تنظيم كل من ولاية الجزائر وكذا المقاطعة الإدارية من خلال أسلوب الأوامر أو من خلال ما خول له الدستور كذلك عند ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة[183].

178- مع الملاحظة أن المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المعدل والمتمم لم يصنّف وظيفة الوالي المنتدب وإنما اكتفى بالنص على أنها من الوظائف السامية (المادة 14)، والأمر نفسه بالنسبة للمرسوم الرئاسي رقم 18-337 الخاص بالمدن الكبرى والمدن الجديدة حيث أحال موضوع التصنيف إلى نص خاص (المادة 24). خلافا لما هو معمول به بالنسبة لتصنيف الوظائف العليا في الدائرة الإدارية في ولاية الجزائر، فالوالي المنتدب صنّف في رتبة وال كما سبق ذكره أعلاه، وهذا يعني أن تصنيفه لا يناسب الصلاحيات التي يتمتع بها.

179- وناب عنها رئيس الدائرة كشخص.

180- ونعني بذلك المرسوم الرئاسي رقم 2000-45.

181- ونقصد بذلك المرسوم التنفيذي رقم 97-480 بصفة عامة *والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جوان 1998 المحدد لتنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها بصفة خاصة*.

182- وهي: المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المعدل والمتمم والمرسوم التنفيذي رقم 16-141 إضافة إلى *القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 ديسمبر 2016 المحدد لتنظيم الأمانة العامة ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للمقاطعات الإدارية في مصالح ومكاتب* (جريدة رسمية، عدد 26، 2016)، بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 18-337 لسنة 2018.

183- المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مع التنبيه إلى المصطلح المستخدم في هذه المادة؛ أي السلطة التنظيمية، والتي تفيد من دون شك " منافسة" رئيس الجمهورية للسلطات الثلاث المعروفة؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية.

2- يختلف تنظيم المقاطعة الإدارية عن الدائرة والدائرة الإدارية من خلال عنصر الهيكلة، حيث إنها تتشكل أساسًا من:

- أمانة عامة يديرها أمين عام ؛

- ديوان يديره رئيس ديوان ؛

- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب[184]، يضاف إلى هذه الهياكل "المديريات المنتدبة" "ومجلس المقاطعة الإدارية"[185]. وحسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-114 فإن هذه الهيكلة تعتبر بمثابة الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية. وقد دعم هذا التنظيم بهياكل أخرى، مديريات ولجان، بناء على تعديل سنة 2018، وهذا تماشيا مع الصلاحيات الجديدة، لكن الأمر يختلف نوع ما بالنسبة للمقاطعات المتواجدة في بعض المدن الكبرى.

إنّ هذا التنظيم الإداري والمتعلق بالمقاطعة يشبه إلى حد كبير هيكلة الإدارة العامة للولاية المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 والصادر سنة 1994 سابق الذكر، وهذا يتماشى مع نية السلطات العمومية في تحويل هذه المقاطعات مستقبلا إلى ولايات. ومع ذلك يوجد بعض الفوارق بين التنظيمين ومنها غياب الشخصية المعنوية وجهاز المفتشية[186] على مستوى المقاطعة.

3- إنّ الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية أوسع وأشمل من تلك التي يتمتع بها الوالي المنتدب للدائرة الإدارية. ويمكن تصنيفها إلى صنفين: صلاحيات محدّدة بموجب النص[187] تتميّز بالتعدد وصلاحيات يمارسها بموجب تفويض من الوالي[188].

4- بالرجوع إلى صلاحيات الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية يلاحظ أن بعضها يطابق صلاحيات رئيس الدائرة المشار إليها في المرسوم التنفيذي لسنة 1994، ومثاله: التنسيق والتنشيط والرقابة لأنشطة البلديات التي تنتمي إلى المقاطعة[189]،

184- المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

185- المادتان: 09 و10 من المرسوم الرئاسي.

186- هذه الأخيرة منظمة بنص خاص وهو المرسوم التنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 23 جويلية 1994، جريدة رسمية، عدد 48، 1994.

187- المواد: 03 و04 و05 ...الخ من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

188- ومثال ذلك منحه صفة الآمر بالصّرف (المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140).

189- المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 والمادة 09 فقرة ثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

إضافة إلى سهر الوالي المنتدب على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها وكذا قرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة، وذلك تحت سلطة والي الولاية[190].

كما تحصّل الوالي المنتدب على بعض صلاحيات "زميله" المتواجد في الشمال؛ أي في ولاية الجزائر، والتي لها علاقة بمجال المحافظة على البيئة والصحة العمومية والبناء والتعمير[191]،...الخ، وهذا يعني أن بعض صلاحيات الوالي المنتدب للمقاطعة هي مزيج بين صلاحيات كل من رئيس الدائرة والوالي المنتدب للدائرة الإدارية.

مع التأكيد على مسألة هامة وهي أن هذه المجالات جاءت مفصلة تفصيلا دقيقا في النصوص الخاصة بالمقاطعة الإدارية، بل اتسع الأمر سنة 2018 إلى مجالات أخرى كالفلاحة، والصيد البحري، والطاقة[192]،...الخ، وهذا ما لم نجده على مستوى الدائرة الإدارية.

5- لضمان السّير الحسن لإدارة المقاطعة الإدارية يساعد الوالي المنتدب كل من الأمين العام ورئيس الديوان، بينما اقتصر الأمر في ولاية الجزائر على رئيس الديوان فقط الذي يمارس في حقيقة الأمر الصلاحيات المتعلقة بتسيير شؤون الدائرة الإدارية أو ما يدعى في التنظيم الإداري بالأمانة العامة[193]. وفي السياق نفسه، نلحظ عدم وجود علاقة بين رئيس المقاطعة الإدارية ورئيس الدائرة اللذان ينتميان إلى نفس الولاية، وهذا يعني أن كل واحد منهما يعمل في حيّزه الجغرافي المحدّد تحت سلطة الوالي.

6- تبدو علاقة رئيس الهيئة غير الممركزة في كل من ولاية الجزائر والولايات الجنوبية وبعض المدن الجديدة (الدائرة الإدارية والمقاطعة) مع الجماعة الإقليمية اللامركزية القاعدية (البلدية) فيما يتعلق بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي غير واضحة - في نظرنا - بخلاف ما هو موجود في الدائرة، حيث إن رئيسها - وبصريح النص - يصادق على المداولات - بناء على تفويض الوالي - في مواضيع محددة[194].

190- المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 والمادة 09 فقرة أولى من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

191- المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 والمادة 20 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جوان 1998.

192- ومثال ذلك المادة 7 مكرر 1 إلى 10 من المرسوم الرئاسي 18-303.

193- وهو ما تؤكده المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جوان 1998.

194- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

وفي هذا الصدد، يلاحظ أنّ رئيس الدائرة ينفذ القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي ومجلس الولاية[195] بينما ينفذ الوالي المنتدب مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية[196]، ولم يتطرق النص الصادر سنة 2015 إلى تنفيذ القرارات المتخذة في إطار مجلس المقاطعة، وقد وجدنا هذا الإجراء في النص التنظيمي الأخير والمتعلق بالمدن الكبرى والمدن الجديدة[197]. مع العلم أن تشكيلة مجلس المقاطعة ـ الشبيه بمجلس الولاية ـ يشارك في اجتماعاته -ولأوّل مرّة فيما نعلم- رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وذلك بصفة استشارية[198]، وهو تطوّر ملحوظ في هذا الجانب.

الخـاتمة

من خلال هذه الدراسة تمكّنا من التعرّف على مختلف تحوّلات الدائرة انطلاقا من وضعها غير الملائم ضمن الأحكام الانتقالية في قانون الولاية لسنة 1969 وفي النصوص التنظيمية، ثم استبدالها بالدوائر الإدارية في ولاية الجزائر في نهاية تسعينيات القرن الماضي، وانتهاءً إلى زوال بعضها وتعويضها بهيئات عدم التركيز أخرى تدعى بالمقاطعات الإدارية، وذلك في جزء من الولايات الجنوبية سنة 2015 وبعض المدن الكبرى سنة 2018، وقد نتج عن ذلك وجود "فُسيفِساء" من الهيئات غير الممركزة على المستوى المحلي.

وإذا كانت هذه التحوّلات ترتبط أساسا ـ فيما يبدو لنا ـ بخصوصية بعض المناطق في هذا الوطن الشاسع من حيث متطلبات التسيير وتقريب الإدارة من المواطن إضافة إلى إشكالية التنمية بمختلف أبعادها، إلا أنها غير واضحة الرؤية وتبقى محل لتساؤلات عدة بسبب إهمال السلطات العمومية للإطار القانوني الحالي للدائرة وعدم صدور القانون الخاص بالعاصمة. وأما بالنسبة للولايات الجنوبية فمعايير اختيار الولايات والدوائر المعنية بإعادة التنظيم غير معروفة بدقة. وبدلا

195- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

196- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، بينما تحدثت المادة 9 والمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94 -215 عن قيام كل من رئيس الدائرة ومجلس الولاية بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي.

197- المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

198- الفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

من انتظار نتائج تطبيق هذا التنظيم الإداري الجديد والمكلِف[199] أعلنت السلطات العمومية -بعد تأكيدها على عدم زوال الدائرة[200] - عن رغبتها بتجسيده مرّة أخرى في بعض ولايات الهضاب العليا قبل نهاية سنة 2017، لكن هذا المشروع لم يتحقق بَعد بسبب تداعيات الأزمة المالية.

ونرى أنّه كان من الأولى الشروع في إصلاح هيئة الدائرة باعتبارها همزة وصل بين جماعتين إقليميتين وبحكم قربها وإحاطتها بالمشاكل التي تتخبط فيها البلدية[201]، ولا يتأت ذلك إلا بإعادة إدراج هذه الهيئة غير الممركزة ضمن قانون الولاية وتكييف مهامها بحسب خصوصية كل ولاية أو مجموعة من الولايات[202] بناء على دراسات أكاديمية ميدانية مبنية على أهداف واضحة في المدى المتوسط والبعيد. ونظرا لأهمية عنصر النمو السكاني في التنمية وعلاقته بالتقسيم الإقليمي، يصبح موضوع تحوّل الدوائر إلى ولايات - بعد أن تحقق الأهداف المسطرة -إجراء عقلاني وضروري.

199- بعض المصادر تشير إلى أن تكلفة تسيير المقاطعات الإدارية العشر تقدّر ب 60 مليار دينار. انظر:

- Gouvernement : Wilayas déléguées, le grain de sable. *Le Quotidien d'Oran*, 8 juillet 2015, p.3.

200- Visite du ministre de l'intérieur et des collectivités locales dans la wilaya d'El Oued : les wilayas déléguées à l'heure du bilan. *Le Quotidien d'Oran*, 18 juillet 2017, p.3.

201- مع الإشارة إلى أن الجزء الأكبر من هذه المشاكل تتجاوز صلاحيات الدائرة والولاية خاصة فيما يتعلق بجانب إصلاح الجباية المحلية وتدعيم البلديات بتأطير بشري نوعي.

202- من الأفضل تنظيم هذه المجموعة في إطار جماعة إقليمية أخرى تدعى مثلا بالإقليم (Région)، لكن يجب قبل ذلك تعديل الدستور مرّة أخرى.