



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف - ميلّة
كلية الحقوق

الرقم التسلسلي:

الرمز:

قسم: الحقوق

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون إداري

الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر

مذكّرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

إشراف الأستاذ:

د. سمية سلامي

إعداد الطالبة:

* خالد بوقريون

* عبير مخناش

السنة الجامعية: 2025 - 2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف - ميلّة
كلية الحقوق

الرقم التسلسلي:

الرمز:

قسم: الحقوق

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون إداري

الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

إشراف الأستاذة:

د. سميرة سلامي

إعداد الطلبة:

* خالد بوقريون

* عبير مخناش

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ محاضر - أ	جامعة عبد الحفيظ بوصوف - ميلّة	د. زعيتر سميرة
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر - ب	جامعة عبد الحفيظ بوصوف - ميلّة	د. سلامي سميرة
عضوا مناقشا	أستاذة محاضر - ب	جامعة عبد الحفيظ بوصوف - ميلّة	د. رماش سميرة

السنة الجامعية: 2025 - 2026

الملخص باللغة العربية:

الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر

عملت الجزائر منذ الاستقلال، إلى يومنا هذا وعلى مراحل عدة على تطوير تقسيمها الإداري باعتباره السبيل الأنسب للتعامل مع شساعة مجالها الجغرافي، حيث تم تقسيم إقليمها إلى وحدات محلية تتخذ كل منها قاعدة لا مركزية بغرض إقامة إدارة إقليمية ذات أبعاد تنموية ملتزمة في ذلك بإطار قانوني حدده الدستور والتشريعات التي تكرس مبادئ العدل والمساواة وحسن استغلال الموارد.

إلا أنه ومن خلال الدراسة نجد أن التقسيم الإداري في الجزائر وعبر مختلف مراحلها أخذ منحى سياسي وإداري أكثر منه اقتصادي وتنموي.

الكلمات المفتاحية: التقسيم الإداري - وحدات محلية تنمية - الإقليم

Abstract

The Legal Framework for Administrative Division in Algeria

Since independence and up to the present day, Algeria has worked in several phases to develop its administrative division as the most appropriate way to manage its vast geographical area, Its territory has been divided into local units, each adopting a decentralized approach to establish regional administration with a developmental focus, committed to a legal framework defined by the Constitution and legislation that enshrines the principles of justice, equality, and the sound use of resources.

However, the study reveals that administrative division in Algeria, throughout its various stages, has taken a political and administrative direction rather than an economic and developmental one.

Keywords: Administrative division – Local development units – Region

شكر وعرفان

الحمد لله حمدا كثيرا مباركا على نعمه التي لا ينسى ذكرها.

بحمده تعالى عند هذا المقام وفي هذا المقال تثني عليه الجبر كله ولا يحصى ثناء عليه وهو أهل الحمد والشكر والثناء.

في لحظات العرفان بالجميل وحسن الصنيع لا يسعنا إلا أن نحمد الله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع، ونصلي ونسلم على نور القلوب وضيائها حبيبنا محمد صلى الله عليه وسلم.

نستقدم بجالص الشكر لكل من ساعدنا على إنجاز هذا العمل المتواضع من قريب أو من بعيد.

ونجس بالذكر الأستاذة المييرة الدكتوراة "سلامة سمرة" التي لم تبخل علينا بنصائحها وتوجيهاتها التي كانت لنا خير معص في هذه الدراسة والشكر الجزيل للجنة المناقشة التي

سيكون لها دورا كبيرا في تقويم وتشمس هذه الدراسة.
والى كل أساتذة كلية الحقوق بجامعة عبدالحفيظ بوالصوف.

نقول جزاكم الله خيرا وأعانكم

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

بمناسبة توفيتي بعون الله في إيجاز هذا العمل المتواضع أهدي بكرة عملتي إلى

الوالدة الكريمة

أطال الله في عمرها.

وإلى روح

والدي المتوفي

رحمة الله عليه

إهدائي موصول أيضا إلى جميع أفراد عائلتي كبيرا وصغيرا،

وإلى الأستاذة الميرفة الدكتورة

"سلامتي سمية"

والى كل الأساتذة والأصدقاء وإلى كل من تصفح أوراق هذه المذكرة

شكرا وحبا وامتنابا على البدئ والختام وآخر دعواي أن الحمد لله رب العالمين

خالد

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

أهدي هذا العمل إلى من أحمل اسمه إلى قدوتي وسندي ورسام طريقي

والذي الحبيب، أدام الله عليه الصحة والعافية

أمتي الغالية،

التي كانت لدعويها وصبرها وإعانيها لي الفضل الكبير في إوصولي إلى هذا النجاح.

إلى زوجتي العزير،

رفيق الدرب وسيريك الحياة على دعمه المتواصل لي.

وإلى الأستاذة الميرة الدكتورة

"سلامتي سمية"

إلى زميلتي في إعداد هذه المذكرة رفيق الاجتهاد والتعب الذي كان خير معين وخير سيريك في

إنجاز هذا العمل.

إلى أطفالتي الإحبة،

مصدر فرحتي وطموحي وأملتي أهديك ثمرة جهدي وتعتني راجية أن أكون قدوة لكم في المثارة والطموح.

إلى إخوتي وكل من ساندني من قريب وبعيد أهدي هذا العمل التواضع.

شكرا وحبا وامتنابا على البدئ والختام وآخر دعواي أن الحمد لله رب العالمين

عبر

الفهرس

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
5-1	مقدمة.
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للتقسيم الإداري في الجزائر	
07	تمهيد:
08	المبحث الأول: ماهية التقسيم الإداري وتطوره في الجزائر.
08	المطلب الأول: مفهوم التقسيم الإداري وأسس قيامه.
13	المطلب الثاني: مراحل تطور التقسيم الإداري في الجزائر.
18	المبحث الثاني: الأساس القانوني والمعايير المعتمدة في التقسيم الإداري الجزائري الحالي
18	المطلب الأول: المعايير المعتمدة في التقسيم الإداري الحالي في الجزائر.
26	المطلب الثاني: المنظومة القانونية المنظمة للتقسيم الإداري.
31	خلاصة الفصل:
الفصل الثاني: التنظيم القانوني وآثار التقسيم الإداري في الجزائر	
33	تمهيد:
34	المبحث الأول: الإطار التنظيمي للوحدات الإدارية في الجزائر.
34	المطلب الأول: التنظيم القانوني للبلدية والولاية.
51	المطلب الثاني: التنظيم القانوني للدائرة والمقاطعات الإدارية المستحدثة.
65	المبحث الثاني: تقييم التقسيم الإداري وآفاق تطويره في الجزائر.
65	المطلب الأول: آثار التقسيم الإداري في الجزائر.
68	المطلب الثاني: آليات إصلاح التقسيم الإداري وتحقيق التوازن الإقليمي.
72	خلاصة الفصل:
74	الخاتمة.
78	الملاحق
82	قائمة المصادر والمراجع.

مقدمة

مقدمة:

تعد الدولة الحديثة تنظيمًا قانونيًا ومؤسسيًا يقوم على مجموعة من الآليات التي تضمن حسن إدارة الإقليم وتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة بين مختلف مناطقه. ونظرًا لاتساع المجال الجغرافي للدول وتزايد وظائفها وتنوع تدخلاتها، أصبح من المتعذر على السلطة المركزية إدارة جميع الشؤون المحلية بصورة مباشرة، الأمر الذي استدعى تبني أساليب تنظيمية حديثة تقوم على توزيع الاختصاصات بين مختلف الوحدات الإدارية، بما يسمح بتحقيق فعالية الأداء الإداري وتقريب الإدارة من المواطن. ويعد التقسيم الإداري من أهم هذه الآليات، باعتباره الأداة التي تعتمد عليها الدولة في تنظيم إقليمها الوطني وتحديد وحداتها الإدارية وضبط العلاقات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، بما يضمن تحقيق متطلبات التنمية المحلية والتوازن الإقليمي وتعزيز فعالية المرافق العمومية.

تركت فرنسا أثرًا بالغًا على التركيبيّة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع الجزائري، من خلال بثّ الفرقة والنزعة الجهوية بين صفوف الشعب الواحد، إلى أن جاءت لحظة الاستقلال التي رسمت طريقًا نحو التحرر عن الهيمنة الفرنسية بأشكالها المتعددة، فعمدت الجزائر المستقلة إلى إتباع رؤية إدارية تتماشى ومخلفات التركيبة الثقيلة التي ألقت بظلالها على التكوين الهيكلي والإداري للدولة الفتية، وكخطة استراتيجية، جاء التقسيم الإداري لسنة 1963 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حيث صدر المرسوم المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات الذي خفض عددها إلى 676 بلدية، والذي حافظ نسبيًا على التقسيم الموروث على الاستعمار الفرنسي إلا ما تعارض منه مع السيادة الوطنية، من خلال إحداث تغييرات طفيفة، بما يتلاءم والوضع الاقتصادي والاجتماعي، الذي اتسم بمحدودية الموارد البشرية والمالية، ثم توالى التقسيمات لتتماشى والتطور الذي شهدته الجزائر، كتقسيم 1974 الذي أضاف 28 بلدية ليصبح العدد النهائي 704 بلدية، ثم التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي أضاف العديد من الولايات وعدد هام من البلديات حيث ارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 704 إلى 1541 بلديتها وبلغ عدد الدوائر 160 دائرة وصولاً إلى التقسيم الإداري لسنة 2019 الذي أضاف 10 ولايات ليصبح عدد الولايات 58 ولاية، وأخيرا التقسيم الإداري لسنة 2025 الذي أضاف 11 ولاية، الذي أصبح بموجبه عدد الولايات 69 ولاية و553 دائرة و1541 بلدية.

هذا التنظيم فرض على الدولة بضرورة التحيين المستمر والمنظم للنظام القانوني للجماعات المحلية خصوصاً ما تعلق منها بالبلدية باعتبارها اللبنة الأولى في بناء الصرح المؤسسي للبلاد والدولة الحديثة، وهذا ما يعكس توجه الدولة إلى إصدار المزيد من القوانين واللوائح التنظيمية، حيث أصدرت

ترسالة قانونيه تتجاوز 400 نص قانوني تتعلق بالبلدية ما بين قانون ومرسوم وقرار وزاري مشترك، بالإضافة إلى استحداث صيغ تنظيمية جديدة كالمقاطعات الإدارية بهدف تقريب الإدارة من المواطن، وتحسين الأداء الإداري بما يضمن التوازنات الجهوية، الذي هو الهدف الأساسي للسياسات الاجتماعية من الاستقلال.

أما عن أهمية الموضوع، فيكتسي موضوع الدراسة أهمية علمية وعملية تتمثل في الآتي:

أولاً: الأهمية العلمية

تتجلى الأهمية العلمية لهذه الدراسة في كونها تتناول أحد المواضيع الأساسية في القانون الإداري، والمتمثل في الإطار القانوني المنظم للتقسيم الإداري في الجزائر، والتطرق إلى مختلف النصوص دستورية وتشريعية وتنظيمية التي توطر تنظيم الإقليم الوطني، ودراسة مدى مقاربة وانسجام مختلف التعديلات مع مقتضيات اللامركزية خاصة في ظل التطورات التي شهدتها الجماعات الإقليمية، واستحداث لتنظيمات جديده كالمقاطعات الإدارية.

ثانياً: الأهمية العملية

تكمن الأهمية العملية للموضوع في العلاقة التي تربط التقسيم الإداري بالتنمية وخلق التوازنات الجهوية بين مختلف المناطق والتخفيف من العبء الإداري على الجماعات المحلية بالإضافة إلى مدى فعالية المعايير التي تعتمد لإنشاء الوحدات الإدارية، والنظام القانوني ومدى معاصرته للتحويلات السياسية والاقتصادية والديموغرافية، وعلى هذا الأساس فإن دراسة الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر يجعلنا نقف على الاختلالات والنقائص في المنظومة القانونية وهو الأمر الذي يتم من خلاله إيجاد البدائل والأليات القانونية التي تتوافق والرؤية الاستراتيجية للدولة في مجال التقسيم الإداري.

وترجع أسباب اختيار الموضوع إلى جملة من الأسباب الذاتية والموضوعية تتمثل في:

أولاً: الأسباب الذاتية.

- الرغبة في التعمق في دراسة أحد المواضيع المحورية في القانون الإداري .
- تنمية المهارات البحثية في مجال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية .
- المساهمة في إثراء الدراسات القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري للجماعات الإقليمية .

ثانياً: الأسباب الموضوعية.

- أهمية التقسيم الإداري باعتباره أحد الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري للدولة .
- ارتباط الموضوع بالإصلاحات الإدارية والإقليمية التي شهدتها الجزائر خلال السنوات الأخيرة .

- تزايد النقاش حول مدى فعالية التقسيم الإداري الحالي في تحقيق التنمية المحلية والتوازن الإقليمي .
 - قلة الدراسات القانونية المتخصصة التي تناولت التقسيم الإداري من منظور قانوني شامل مقارنة بالدراسات الجغرافية والتنمية .
- تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، من أبرزها:**
- التعريف بالتقسيم الإداري وبيان أسسه ومعاييرته المختلفة .
 - تتبع مراحل تطور التقسيم الإداري في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية الإصلاحات الأخيرة .
 - تحليل المنظومة القانونية المنظمة للتقسيم الإداري في الجزائر .
 - تقييم مدى فعالية التقسيم الإداري الحالي في تحقيق التنمية المحلية والتوازن الإقليمي .
 - الوقوف على أهم الإشكالات القانونية والعملية المرتبطة بالتقسيم الإداري واقتراح سبل معالجتها .
- من خلال دراستنا لموضوع الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر وجدنا أن أغلب الدراسات السابقة تناولت موضوع التقسيم الإداري من زوايا محددة وجزئية منها ما يتعلق بالتنظيم القانوني للجماعات المحلية ومنها ما يتعلق باستحداث المقاطعات الإدارية، ومن بين أهم هذه الدراسات:
- 1- بن قويدر جابر (2012) بعنوان: "التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الجغرافيا والتهيئة القطرية، تخصص تهيئة إقليمية، تناولت هذه الدراسة التعريف بالتقسيم الإداري في الجزائر من خلال التطرق للتقسيم الإداري كمفهوم، كما تطرق إلى المراحل التاريخية التي مر بها التقسيم الإداري منذ الاستقلال إلى الوضعية الحالية، والمعايير والمتبعة في التقسيم الإداري، كما تناول أهم العوائق التي تؤثر على التقسيم الإداري وكذلك أهدافه.
- 2- سمية سباب، ومسعودة خويلد بعنوان: "النظام القانوني للمقاطعة الإدارية"، تناولت هذه الدراسة الأهداف السياسية والإدارية لاستحداث المقاطعات الإدارية، ومدى مساهمتها في تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التوازنات الإقليمية، بالإضافة إلى النقائص القانونية والتنظيمية التي تعيق فعالية المقاطعات الإدارية.
- 3- فلاح رشيد بعنوان: "دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر 1962م - 2000م"، تناول الباحث في دراسته الكشف عن التطور الذي عرفه التقسيم الإداري في الجزائر بعد الاستقلال، وتحديد مدى تأثيره بالتنمية، بالإضافة إلى دراسة الاختصاصات المحلية ودورها في

تحقيق التنمية المحلية، كما وضع استراتيجية قائمة على إصلاح النظام المحلي، مع التركيز على ضرورة إنشاء مستوى إداري جديد أقل من الولاية كإطار لتحقيق التنمية، وكذلك الكشف عن إيجابيات وسلبيات التقسيم الإداري وطرق إصلاحها.

4- دراسة حمزة نقاش، بعنوان: "الوضع القانوني للدائرة والمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري"، تناولت الدراسة مقارنة بين الدائرة والمقاطعة الإدارية من حيث الأساس القانوني واختصاصات كل هيئة وكذلك إبراز مواطن الضعف التي يعاني منها التنظيم القانوني لكل هيئة، بالنظر لعدم تمتع كل من الهيئتين بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ورغم أهمية هذه الدراسات، فإنها لم تتناول بصورة شاملة ومتكاملة الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية الأخيرة، وهو ما تسعى هذه الدراسة إلى معالجته. أما عن حدود الدراسة، فإن الدراسة العلمية تقتضي تحديد إطارها الزماني والمكاني، ومن أجل الإحاطة بإشكالية البحث، فإن مجال وحدود دراستنا تكون كما يأتي:

- **الحدود الزمانية:** حيث تتناول الدراسة تطور الإطار القانوني للتقسيم الإداري في الجزائر من الاستقلال سنة 1962، إلى غاية سنة 2025 باعتبارها مرحلة هامة شهدت آخر التعديلات المتعلقة بالتقسيم الإداري للبلاد.

- **الحدود المكانية:** الدراسة تقتصر على الإقليم الجزائري وهو المجال الذي تطبق فيه قواعد وقوانين التقسيم الإداري عبر مراحل تاريخية مختلفة.

ولقد واجهت الدراسة مجموعة من الصعوبات، من أهمها:

- تشتت النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للتقسيم الإداري بين مصادر متعددة .
- محدودية الدراسات القانونية المتخصصة التي تناولت الموضوع بصورة شاملة .
- اتساع الموضوع وتشعبه وارتباطه بعدة مجالات قانونية وإدارية وتنموية .
- صعوبة الإحاطة بمختلف التعديلات والمستجدات المرتبطة بالتنظيم الإقليمي للبلاد .

يُعد التقسيم الإداري من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة لتنظيم إقليمها وضمان حسن سير المرافق العمومية وتحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف المناطق، غير أن التطورات الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر، وما صاحبها من إصلاحات متتالية للخريطة الإدارية، تثير تساؤلات حول مدى كفاية وفعالية الإطار القانوني الذي يحكم هذا المجال.

وانطلاقاً من ذلك يمكن طرح الإشكالية الآتية:

إلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري من خلال المنظومة القانونية المنظمة للتقسيم الإداري تحقيق تنظيم إقليمي فعال يضمن حسن التسيير الإداري ويستجيب لمتطلبات التنمية المحلية والتوازن الإقليمي؟

وينفرد عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، أهمها:

- ما المقصود بالتقسيم الإداري وما هي الأسس والمعايير المعتمدة في بنائه؟
 - كيف تطور التقسيم الإداري في الجزائر منذ الاستقلال؟
 - ما هو الإطار القانوني المنظم للوحدات الإدارية المختلفة؟
 - وما مدى فعالية التقسيم الإداري الحالي في تحقيق أهداف التنمية والتوازن الإقليمي؟
- اعتمدت هذه الدراسة على مجموعة من **المناهج العلمية** المتكاملة، تمثلت أساساً في:
- المنهج التاريخي لتتبع مختلف مراحل تطور التقسيم الإداري في الجزائر .
 - المنهج الوصفي لعرض المفاهيم القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتقسيم الإداري وبيان خصائصه .
 - المنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية ذات الصلة، وتقييم مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة من التقسيم الإداري .

للإجابة عن الإشكالية المطروحة والإحاطة بمختلف جوانب الموضوع، تم تقسيم هذه الدراسة إلى

فصلين رئيسيين:

الفصل الأول: خصص لدراسة الإطار المفاهيمي والقانوني للتقسيم الإداري في الجزائر، من خلال بيان مفهوم التقسيم الإداري وأسس قيامه ومراحل تطوره، ثم دراسة الأسس القانونية والمعايير المعتمدة في التقسيم الإداري.

الفصل الثاني: خصص لدراسة التنظيم القانوني للوحدات الإدارية وآثار التقسيم الإداري في الجزائر، من خلال التطرق إلى التنظيم القانوني للبلدية والولاية والدائرة والمقاطعة الإدارية، ثم تقييم آثار التقسيم الإداري وبيان آفاق تطويره بما يحقق التوازن الإقليمي والتنمية المحلية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والقانوني للتقسيم
الإداري في الجزائر

تمهيد:

تختلف الدول في تقسيم وتنظيم أقاليمها ووحداتها المحلية باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويكتسي التقسيم الإداري أهمية خاصة في الدول ذات التنوع الجغرافي والبشري، فنظام الإدارة المحلية إما يكون قائما على مقاطعات أو محافظات أو نظام الولايات ويشكل التقسيم الإداري في الجزائر أداة تنظيمية وقانونية تعتمد عليها الدولة في تنظيمها الإقليمي لضبط العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، بالنظر الى المجال الجغرافي الشاسع لبلادنا وذلك بما ينسجم ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق توازن بين مختلف المناطق، وعلى هذا الأساس وجب إبراز ماهية التقسيم الإداري وتطوره من حيث مفهومه وأسس قيامه والمعايير التي يعتمد عليها في التقسيم وهو ما سنتناوله في المبحث الأول، بالإضافة الى دراسة الأساس القانوني للتقسيم الإداري والمعايير المعتمدة في التقسيم الإداري الجزائري وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية التقسيم الإداري وتطوره في الجزائر:

التقسيم الإداري عملية تحتل مكانة هامة في التكفل بشؤون الأفراد والاستجابة لمختلف حاجيات المواطنين، لذلك بعد التقسيم الإداري هاجس كل الدول في إحداث مقارنة تنموية تغطي كامل المجال الجغرافي للدولة، بالنظر للإجراءات القانونية والتقنية والفنية التي يتم من خلالها إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية وما يرتبط بها من معطيات مختلفة من العوامل والظروف الجغرافية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية، وعلى هذا الأساس فإن إنشاء الوحدات الإقليمية لا يعد تصرفا يصدر عن الجهاز الإداري بإرادة منفردة وإنما هو تدبير ناتج عن ظروف تملئ نفسها على السلطات العمومية العليا، واستنادا لما تقدم يمكن التطرق لمفهوم التقسيم الإداري على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم التقسيم الإداري وأسس قيامه

يعد التقسيم الإداري من أهم الدعائم التي يقوم عليها التنظيم الإداري للدولة، إذ يترجم عمليا كيفية توزيع الإقليم الوطني إلى وحدات إدارية تمكن السلطات العمومية من أداء وظائفها وتحقيق أهدافها التنموية والإدارية، كما أن فهم الإطار القانوني للتقسيم الإداري يقتضي بداية الوقوف على مفهومه وتحديد مختلف الأسس التي يستند إليها في تنظيم المجال الإقليمي للدولة، باعتبار أن هذه الأسس تمثل المعايير المرجعية التي يعتمد عليها المشرع عند إنشاء الوحدات الإدارية وتحديد نطاقها واختصاصاتها، وعليه سيتم في هذا المطلب التطرق إلى مفهوم التقسيم الإداري، ثم بيان أهم الأسس التي يقوم عليها.

الفرع الأول: مفهوم التقسيم الإداري

التقسيم الإداري مفهوم له دلالات متعددة وذلك حسب المعيار أو المدخل المعتمد في تفسيره ومن أهم الدلالات التي يحملها هذا المفهوم دلالة من الزاوية السياسية والاقتصادية والقانونية والجغرافية.

أولاً: مفهوم التقسيم الإداري من المنظور السياسي

يأخذ التقسيم الإداري من خلال هذا المنظور بعد السلطة أو الحكم، فالتقسيمات الإدارية التي تقوم بها الدولة على إقليم معين هدفها تعزيز النفوذ وسط السلطة، وعرف التقسيم الإداري بأنه "الإقليم الوطني الذي يشكل لغرض تعزيز الحكم".¹

¹ حازم عبد اللطيف احمد، أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، قسم التخطيط والتنمية المحلية، 2013، ص 16.

ووفقا للمقاربة السياسية فالتقسيم الإداري يأخذ بعد السلطة إذ تقوم الدولة بتجزئة إقليمها لأهداف سياسية بضم مناطق وسط سلطانها عليها وذلك بإحداث وحدات محلية تمثل الدولة لها صلاحيات التسيير للشأن المحلي، كما يهدف البعد السياسي للتقسيم الإداري الى تكريس الديمقراطية على المستوى المحلي. وذلك بإحداث وحدات محلية تحتاج الى هيئات منتخبة، وهذا الانتخاب يعد أداة لتقديم صورة من صور النظم الديمقراطية في الدولة.

ثانيا: مفهوم التقسيم الإداري من المنظور الجغرافي

وفق هذا المنظور يأخذ التقسيم الإداري مفهوم التجزئة الجامدة لإقليم الدولة أي أنه تقسيم يرتكز على المساحة الترابية بحيث تقسمها الى أجزاء متباينة.

ثالثا: مفهوم التقسيم الإداري من المنظور القانوني:

التقسيم الإداري من هذا المنظور يعد جزء من الوحدات الإدارية العامة للدولة، وحدات إدارية لها مهام إدارية واختصاصات قانونية ويعرفه على انه: "جزء من نظام الإدارة الهرمي مع وظيفة الحكومة الوطنية"¹.

رابعا: ظهور التقسيم الإداري من المنظور الإداري:

التقسيم الإداري من هذا المدخل يعتبر وسيلة لتقريب الإدارة أو الخدمة العمومية للمواطن بحيث لا يمكن للحكومة متابعة جميع شؤون التسيير على إقليمها، خاصة إذا كانت المساحة كبيرة، وبالمقابل من المكلف على المواطن التنقل الى السلطات المركزية أو العاصمة لطلب الخدمة العمومية وبالتالي يصبح إحداث هيئات محلية بمثابة تقريب الدولة أو الإدارة من المواطن وتخفيف العبء عن السلطة المركزية.

الفرع الثاني: معايير التقسيم الإداري وأسسها:

إن تطور الدولة في الوقت الحالي فرض عليها مواكبة رهانات العصر حيث تزايدت أعبائها ومهامها، الأمر الذي أصبح يستدعي ويوجب على الدولة إشراك المواطنين في تسيير وإدارة شؤونهم وذلك من خلال إنشاء هيئات ووحدات إقليمية على المستوى المحلي وفق معايير موضوعية تركز على الواقع.

أولا: معايير التقسيم الإداري:

1- المعايير الطبيعية والجغرافية:

¹ حازم عبد اللطيف أحمد، مرجع نفسه، ص16.

تعد الطبيعة المحدد الرئيس في تحديد الجهات ، حيث يرتبط التقسيم الإداري أساسا بالواقع الجغرافي ولا يمكن أن يكون منفصلا عنه، فغالبا ما يتم الجمع بين مناطق متصلة ذات الامتداد التضاريس الواحد أو المتشابه بحثا عن التجانس الطبيعي¹ وذلك حتى تكون ضمن إقليم واحد، بحيث يفرض التباين في التضاريس بين المناطق الساحلية والهضاب العليا والصحراء مراعاة هذه الخصائص عند إنشاء الوحدات الإدارية والهدف الرئيسي من اعتماد هذه المعايير، هو ما يسمح للسلطات الإدارية من ممارسة مهامها في اطار وحدة الدولة وتحقيق تنمية متوازنة.

2- المعايير البشرية والثقافية:

أن التباين الواضح في التوزيع والكثافة السكانية بسبب التأثير والتأثر الحاصل بين السكان والبيئة وذلك حسب إمكانيات التعامل في استغلال الموارد، غالبا ما يتم الأخذ بعين الاعتبار التركيبية البشرية والتشكيلات القبلية حتى يكون هناك تقارب وانسجام قبلي وثقافي حيث تؤخذ الخصوصيات الثقافية واللغوية² والعادات والتقاليد عند إحداث الهيئات والوحدات الإدارية وذلك بهدف تعزيز الانسجام الاجتماعي، وسهولة التواصل الإداري، وعلى هذا الأساس فاعتماد المعايير البشرية الثقافية في التقسيم الإداري له دور في دعم التنمية المحلية وتحقيق إدارة أكثر استجابة لحاجات السكان، مما ينعكس إيجابا على فعالية التنظيم الإداري.

3- معايير الموارد المالية والاقتصادية:

تعد الموارد المالية والاقتصادية للوحدات المحلية مؤشر من المؤشرات التي تدل على وجود المساحة الكافية التي يمكن شغلها لإقامة المشاريع التي تعتبر كمورد دخل للجماعة المحلية، والكثافة السكانية مؤشر آخر من المؤشرات التي تمدّها بالأيدي العاملة الفنية الأمر الذي يوسع وعاءها الضريبي والذي ينعكس بالإيجاب على الوحدة من خلال مدّها بالأموال اللازمة لإقامة المشاريع المحلية ، فما يميز الإقليم اقتصاديا هو الدور الذي تلعبه فيه مدنية هامة باعتبارها قطبا مؤثرا على ما حولها من خلال مكانتها المالية أو الإدارية التقنية أو ما تتمتع به المنطقة من

¹ نصر الدين بن شعيب، شريط مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 10، 2012، ص161.

² نصر الدين بن شعيب، شريط مصطفى، المرجع نفسه، ص9.

موارد اقتصادية هامة وشبكة طرق المواصلات، وعلى هذا الأساس فهذا المعيار يعتبر مبرر للدولة لإنشاء الوحدة، وإذا لم يتوفر هذا المعيار فمن الأحسن إلحاقها بوحدة أخرى¹.

4- المعايير الاستراتيجية:

تختلف المعايير الاستراتيجية من دولة الى أخرى وذلك بالنظر لما توليه كل دولة لهذا الجانب من أهمية، إلا أنه ومن المتعارف عليه أن هذه المعايير تتدرج عموماً في إطار مصالح تسيير الإقليم والتنظيم الخاص لكل دولة في مجال الدفاع وحفظ الأمن وذلك من أجل مراقبة فعالة وواسعة على طول الحدود، حيث تعمل الدولة على النهوض بالمراكز الحضرية الحدودية من خلال رفعها على مستوى وحدات إدارية إقليمية وتطبيق برامج تجهيزية اقتصادية واجتماعية بهدف إعمار هذه المناطق، وجلب وتأمين استقرار السكان فيها وتقاديا لكل خطر اجنبي، وهو ما قامت به الجزائر من خلال استحداث ولايات منتدبة في الجنوب جراء الأحداث التي شهدتها دولة مالي والأمر نفسه بالنسبة لدولة ليبيا².

ثانياً: أسس التقسيم الإداري:

يقوم التقسيم الإداري على مجموعة من الأسس اعتمدها المشرع في إنشاء الوحدات الإقليمية وتحديد نطاقها، كما أنها تكتسي أهمية بالغة بالنظر الى انعكاساتها على فعالية التنظيم الإداري، وتتمثل هذه الأسس في الأساس الطبيعي (أولاً)، والأساس الوظيفي (ثانياً)، والأساس الكمي (ثالثاً)، الأساس التنموي (رابعاً).

1- الأساس الطبيعي:

يكون التقسيم الإداري وفقاً للأساس الطبيعي قائم على عوامل تاريخية مرتبطة بالتركيبة الاجتماعية للسكان من حيث طبيعتها وتجانس أفرادها، فلا يمكن دمج وحدة لوحدة أخرى لا تجانسها، وبالتالي فالمشرع ووفقاً لهذا الأسس غلب رغبة السكان على حساب قواعد التقسيم ويتيح تفاوت بين

¹ برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 18.

² عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2009_2010، ص 12.

الوحدات من حيث الحجم¹. ينبغي لأصغر منطقة أن تكون من الحجم بحيث تبرز الإدارة المحلية فيجب أن تشتمل على الموارد والإمكانات بما فيه الكفاية.

كما لا ينبغي لأي منطقة أن تكون من حيث ضخامة عدد السكان كما تؤثر ويربك الأعمال الإدارية والخدمة فيها، كما يجب للتقسيم أن يكون قائما على التقاليد المحلية.

2- الأساس الوظيفي:

يرتبط هذا الأساس بمبدأ التخصص الإداري حيث تنشأ بعض الوحدات أو تعدل حدودها وفقا لطبيعة الأنشطة والخدمات التي تؤديها أي تقسيم الدولة الى وحدات وظيفية متعددة بتعدد الخدمات المحلية، حيث توجد وحدات خاصة بالتعليم أو الصحة أو البيئة ، لتشكل في الأخير شبكة من الوحدات قائمة على التوزيع العقلاني للأدوار والحد من التداخل والازدواجية ، كما يعد هذا الأساس أداة ديناميكية تسمح لمراجعة التقسيم الإداري كلما دعت الضرورة الى تحسين الأداء أو الاستجابة للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية وهو ما تجعله عنصرا مهما في بناء إدارة حديثة².

3- الأساس الكمي:

يقوم هذا الأساس على تقسيم إقليم الدولة الى شبكة مترابطة من الوحدات الإدارية ذات الحجم المتساوي والثابت، وبالتالي يتم اعتماد هذا الأساس في حالة رغبة الدولة في تحقيق مساواة مجالية مطلقة بين الوحدات، وذلك بهدف تفادي حصول أي فوارق تنموية بسبب التباين الإقليمي، غير أن هذا الأساس نادرا ما يعتد به في التقسيم الإداري كونه يركز على ملائمة النسيج الجغرافي لنظام الإدارة، ولا يراعي تفكك النسيج البشري والاجتماعي والثقافي للمجتمعات المحلية³.

4- الأساس التنموي:

يهدف هذا الأساس الى إحداث توازن بين المناطق من خلال استحداث وحدات إقليمية واسعة تقلص من خلالها المسافات بين المواطن ومراكز القرار، فالتقسيم الإداري لم يعد مجرد توزيع جغرافي للسلطات، بل أصبح آلية من آليات تحقيق التنمية الشاملة، من خلال إنشاء وحدات إدارية قادرة على استغلال الموارد المحلية (الفلاحية، الصناعية) وهذا بما يتماشى وخصوصية كل منطقة، ومن هذا الأساس برز استحداث ولايات جديدة ومقاطعات إدارية خاصة في المناطق الجنوبية والهضاب العليا، وهذا ما

¹ برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص19.

² برازة وهيبة، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³ كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996، ص08.

يجسد التحول من النظرة التقليدية للتقسيم الإداري إلى مقارنة شاملة تهدف إلى التنمية التي هي من أولويات الدولة¹.

المطلب الثاني: مراحل تطور التقسيم الإداري في الجزائر:

ورثت الجزائر عقب الاستقلال تقسيما استعماريًا، شرعت في إعادة هيكلة تدريجيا حيث كان لكل مرحلة دواعيها ومقتضياتها ولكل تقسيم تأثيراته المختلفة حسب دواعي وأسباب كل مرحلة. وفي دراستنا هذه سوف نتعرف على مختلف مراحل التقسيم ونحاول الكشف عن المقتضيات التي اختصت بها كل مرحلة.

النوع الأول: مرحلة ما بعد الاستقلال:

تعتبر الفترات القريبة من الاستقلال مرحلة إرث استعماري، فبعد استعادة الجزائر لسيادتها الكاملة على ترابها الوطني، وجدت السلطة الوطنية نفسها أمام ضرورة مسايرة الإرث الاستعماري، وكانت الجهود الوطنية خلال هذه المرحلة كلها منصبة على ضرورة إحداث قطيعة مع الموروث الاستعماري من خلال إعادة ترتيب البيت الداخلي للوطن و الخروج من هذه المرحلة بأخف الخسائر، كما كانت الحلول المؤقتة أهم ميزة لهذه المرحلة وهذا راجع لمحدودية الموارد ونقص الإمكانيات وندرة الأطارات المتخصصة، وقد عرفت هذه المرحلة عدة إجراءات نعرضها وفق الآتي:

أولاً: التقسيم الإداري غداة الاستقلال (1962-1963):

عندما استرجعت الجزائر استقلالها في 05 جويلية 1962 كانت مقسمة إلى 15 ولاية و 19 دائرة و 1577 بلدية²، وهذه المرحلة لا يمكن إلحاق تبعاتها بالجزائر المستقلة وإنما هي تركة لها دواعي استعمارية وأمنية و حتى عنصرية وعلى الرغم من أن هذا التقسيم كان إرث استعماري فقد ظل العمل به بعد الاستقلال إلى غاية صدور تقسيم جديد، وهذا التمديد لم يكن مقتصرًا على التقسيم فقط بل كان عاما إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية وبعد الأمر رقم 157/62 أول أمر متعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية والمؤرخ في 1962/09/30، ولم يكن خلال هذه المرحلة فتح ورشات للإصلاح الوطني وإنما كانت الجهود منصبة على الأولويات والاحتياجات اليومية للمواطن، وباعتبار الجزائر حديثة العهد بالاستقلال لم تكن الظروف تساعد على إحداث تقسيم إداري جديد.

¹ المرجع نفسه، ص 09.

² العربي بوحيط، البلدية إصلاحات ومهام وأساليب، زاغياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1977، ص 136.

ثانيا: التقسيم الإداري لسنة 1963:

أول تقسيم إداري في الجزائر المستقلة صدر في هذه المرحلة، حيث تم الاعتماد على أربع أقاليم هي إقليم الجزائر، إقليم وهران، إقليم قسنطينة، إقليم الجنوب، وتم المحافظة على 15 محافظة و 91 دائرة في حين تم تقليص عدد البلديات الى 675 بلدية حسب المرسوم 16 ماي 1963¹ (أنظر الملحق رقم 01)، وفي تقليص البلديات تم الاعتماد على المعيار الجغرافي وذلك لهدف تقليص نفقات التسيير، باعتبار حالة الاقتصاد المحطم والفراغ الإداري الذي أحدثه خروج الإدارة الاستعمارية².

والتقسيم الإداري في هذه المرحلة كان الهدف منه تقليص الجهاز الإداري لنقص فادح في نفقات التسيير، ونقص الإطارات المؤهلة، وذلك بسبب ما تركه المستعمر من خزينة عمومية منهوبة وعدم قدرتها على سد جميع النفقات.

وحتى هذه المرحلة لا تزال الجزائر المستقلة في محاولة لوضع تنظيم إداري يتماشى ومقومات المجتمع الجزائري وتحدث قطيعة مع الفترة الاستعمارية، ويعبر عن الهوية الجزائرية.

الفرع الثاني: مراحل إصلاح التقسيم الإداري:

عرف التقسيم الإداري في الجزائر عدة مراحل من الإصلاح، وفق رؤية وطنية بهدف تقريب الإدارة من المواطن والعمل على حسن تسيير الإقليم وتحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف الأقاليم وهو تعبير حاول من خلاله المشرع تجسيد لصورة الجزائر المستقلة، وقد جسد هذا التقسيم في عدة فترات.

أولا: التقسيم الإداري لسنة 1974:

تعد هذه المرحلة أول إصلاح للتقسيم الإداري في الجزائر، حيث صدر الأمر 69/74 المؤرخ في 02 جويلية 1974، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات بحيث رفع عدد الولايات الى 31 ولاية والبلديات الى 704 بلدية (أنظر الملحق رقم 02)، والهدف من ذلك حاجة البلاد لبسط أجهزتها الإدارية من جديد على إقليمها.

غير أن الملاحظ من التقسيم الإداري لسنة 1974 زيادة عدد الولايات و تقلص المساحة كلما اتجهنا شمالا، وعلى العكس من ذلك نقص عدد الولايات وزيادة المساحة كلما توجهنا جنوبا، وهذا دليل أن التقسيم الإداري ركز على الإقليم الشمالي للوطن، كما يعد المعيار البشري دليل آخر في التقسيم

¹ العربي بوحيط، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

² أحمد غازي، "التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 12، 2018، ص 621.

الإداري ويتجلى ذلك في أنه كلما زاد حجم الدوائر من حيث السكان تم ترقيتها الى ولايات على عكس دوائر الجنوب التي هي شبه خالية من السكان من خلال هذا التقسيم أرادت الدولة تدعيم مراكز الولايات الجديدة بالتجهيزات والمرافق وتحويلها الى مراكز خدمة إقليمية ومحلية وذلك بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية الخاصة بالصناعة مع مراعاة توزيعها بالتوازن على كل الأقاليم و مناطق الوطن. والهدف من ذلك تخفيف الضغط على المدن الكبرى وتقريب الإدارة من المواطن لإعطاء فعالية أكثر للعمل الإداري، والدولة من خلال توجهاتها الجديدة كانت تهدف الى تسهيل عملية التسيير والمراقبة أين تكون الولايات في المستوى الأول الذي يقوم بإصدار القرارات ومتابعة تطبيقها نظرا للحجم الاقتصادي والسياسي والاجتماعي الكبير للتنظيم الإداري كمشروع دولة ضخم¹.

ثانيا: التقسيم الإداري لسنة 1984:

جاء هاذ التقسيم بمقتضى القانون 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد حيث اضاف 17 ولاية ورفع عدد البلديات الى 1541 بلدية و 533 دائرة، ليرفع من عدد الولايات بالقطر الجزائري الى 48 ولاية (أنظر الملحق رقم 03)، حيث جاء في المادة الأولى من هذا القانون أن: "التنظيم يهدف الى تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات والبلديات طبقا لمبادئ اللامركزية والى تمركز كل ولاية وكل بلدية ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها"².

غير أن هناك تناقضات ظهرت في هذا التقسيم الإداري للمجال الوطني تمثلت في عدم وجود تسلسل للمدن في ممارسة السيادة الإقليمية، حيث اعطى لبعض المدن وظيفة القيادة الإدارية وهي ذات حجم صغير، مقارنة مع مجالها الإداري الكبير، والعكس مدن كبيرة وظيفتها على مجال إداري صغير، كما جاء هذا التقسيم في مرحلة متناقضة تماما مع تلك المرحلة الاقتصادية للبلاد حيث كانت الجزائر تعيش أزمة اقتصادية خانقة بحكم تردي سعر النفط واللجوء الى المديونية، وهو الوضع الذي كان على الدولة أن تلجأ فيه الى الانكماش والتكشف بدلا من فتح تقسيم جديد يرهق خزينة الدولة.

وعلى هذا الأساس فحتى وأن كان للتقسيم أثر تنموي فإنه في هذه المرحلة يكون على عاتق المديونية الخارجية وبهذا فلا يمكن إحداث تنمية حقيقية تكون محصورة في إنشاء هياكل إدارية وبسط

¹ عيساوي عطية، التقسيم الإقليمي إشكالاته في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019-2020، ص42.

² قانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، 1984، ص140.

الدولة نفوذها في الأقاليم حيث اهتم المختصون في هذا التقسيم بالمستويات الثلاثة وهي: البلدية، الدائرة والولاية، واعطى لكل منها صلاحيات محددة تشرف عليها هيئة معينة¹.

ثالثا: التقسيم الإداري لسنة 2019:

اصبح القانون المعدل للتنظيم الإقليمي للبلاد والذي يقضي بإنشاء 10 ولايات ساري المفعول بعد صدوره في العدد 78 من الجريدة الرسمية حيث تم تعديل القانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد بالقانون رقم 12/19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 والذي ينص على أن يكون هذا الأخير من 58 ولاية و1541 بلدية بناء على مرسوم رئاسي صادق عليه مجلس الوزراء يوم 26 نوفمبر برئاسة رئيس الدولة السابق عبد القادر بن صالح رحمه الله (أنظر الملحق رقم 04)، ويهدف هذا التقسيم الى " تعزيز اللامركزية لضمان التوزيع المتوازن للإقليم وتحسين جاذبيته لتلبية متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية لصالح المواطنين، لا سيما في المناطق الحدودية و تقريب الخدمات العامة من هذه المناطق، ويهدف الى جعل ولايات الجنوب التي انتقلت من 09 ولايات الى 19 ولاية، حافزا للتنمية الوطنية قادرة على تولي مسؤولية المواطنين وخلق الديناميكيات الاقتصادية المرجوة والتأسيس لجعل من هذه المنطقة قطب إقليمي بامتياز"².

كما يهدف مشروع هذا القانون الى ترقية المقاطعات الإدارية التي تم إنشاؤها سنة 2015 على مستوى الجنوب الجزائري والموزعة على مستوى 08 ولايات الى ولايات كاملة الصلاحيات وهي:

- الولاية رقم 49 _ ولاية تيميمون _ كانت تابعة لولاية أدرار.
- الولاية رقم 50 _ ولاية برج باجي مختار _ كانت تابعة لولاية أدرار.
- الولاية رقم 51 _ ولاية أولاد جلال _ كانت تابعة لولاية بسكرة.
- الولاية رقم 52 _ ولاية بني عباس _ كانت تابعة لولاية بشار.
- الولاية رقم 53 _ ولاية عين صالح _ كانت تابعة لولاية تمنراست.
- الولاية رقم 54 _ ولاية إن قزام _ كانت تابعة لولاية تمنراست.
- الولاية رقم 55 _ ولاية تقرت _ كانت تابعة لولاية ورقلة.
- الولاية رقم 56 _ ولاية جانت _ كانت تابعة لولاية اليزي.

¹ الديوان الوطني للسياحة، الهقار تاسيلي، أكبر متحف في العالم على الهواء الطلق، ب. س. ن، الجزائر، ص 13.

² موقع وزارة الداخلية <https://feteindependance.interieur.gov.dz/2022/06/04/906>، أطلع عليه يوم 21

أفريل 2026، الساعة 21:30 مساء.

- الولاية رقم 57 _ ولاية المغير _ كانت تابعة لولاية الوادي.
- الولاية رقم 58 _ ولاية المنيع _ كانت تابعة لولاية غرداية.

إن هذا التقسيم يتمثل في 10 ولايات جديدة بالجنوب، و44 ولاية منتدبة بالهضاب العليا ولا تغيير في عدد البلديات هو تشجيع للامركزية وفتح باب المبادرة للمسؤولين المحليين لبعث التنمية المحلية، كما يخفف هذا التقسيم العبء على المسؤولين في ولايات الجنوب التي تتباعد فيها المسافات بين بعض المدن والبلديات بمقر الولايات أحيانا أكثر من 400 كيلومتر من أجل الحصول على وثيقة إدارية، كما يسعى التقسيم الجديد الى وضع أسس لبعث التنمية المحلية فوجود إدارة سياسية مقرونة بالواقع التنموي، توحى بأن هناك رغبة فعلية لبعث تنمية محلية في كافة أرجاء الوطن بهدف كبح النزوح نحو الشمال، وامتصاص البطالة على المستوى المحلي.

رابعاً: التقسيم الإداري لسنة 2025.

شهدت الجزائر خلال سنة 2025، مراجعة لتنظيمها الإقليمي، حيث كان التقسيم الإداري الأخير خلال مجلس الوزراء الذي كان في شهر جويلية 2025، من خلال إعداد وزارة الداخلية والجماعات المحلية والنقل مشروع قانون يعدل ويتم القانون 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، وذلك لهدف ترقية 11 مقاطعه إدارية، إلى ولايات كاملة الصلاحيات، في إطار مخطط عمل الحكومة، لتعزيز الحوكمة الإقليمية، وتحريك عجلة التنمية، انسجاماً مع برنامج رئيس الجمهورية، الذي صرح في إحدى حملاته الانتخابية أن هناك ولايات حجم دولة أوروبية وليس لديها مداخل وعلى العكس من ذلك هناك ولايات صغيرة ولديها مداخل كبيرة وبالتالي هذا التقسيم والتوزيع غير العادل يجب من خلاله إعادة التقسيم لخلق أكبر عدد من الولايات بصفة مدروسة، وليس بصفة ديماغوجية لإرضاء فلان وفلان، وأن التسيير الجيد لجعل من الوالي له القدرة على العمل مع 10 بلديات لا أكثر¹.

وبترقية هذه المقاطعات الإدارية إلى ولايات أصبح العدد الإجمالي للولايات 69 ولاية (أنظر الملحق رقم 05)، وقد حظي ترقية هذه المقاطعات بالطابع الاستعجالي، حيث شدد رئيس الجمهورية على ضرورة الإسراع في استكمال الإجراءات حتى تحظى هذه الولايات بمنتهيين محليين في المجالس المنتخبة الجديدة ذلك أن الجزائر على موعد مع الانتخابات التشريعية والمحلية في الوقت الحالي. وقد شملت هذه الترقية كل من: أفلو كانت تابعة لولاية الأغواط، وبريكة كانت تابعة لولاية باتنة، وقصر الشلالة كانت تابعة لولاية تيارت، ومسعد كانت تابعة لولاية الجلفة، وعين وسارة كانت تابعة

¹ خطاب رئيس الجمهورية، السيد عبد المجيد تبون، في إحدى حملاته الانتخابية للرئاسيات 2024.

لولاية الجلفة، بوسعادة كانت تابعة لولاية المسيلة، لبيض سيدي الشيخ كانت تابعة لولاية البيض، القنطرة كانت تابعة لولاية بسكرة، بئر العاتر كانت تابعة لولاية تبسة، قصر البخاري كانت تابعة لولاية المدية، العريشة كانت تابعة لولاية تلمسان وهي بلدية على الحدود الغربية، بحيث أول مرة في التقسيم الإداري يتم ترقية بلدية الى ولاية لأن المتعارف عليه أن الدوائر هي التي ترقى إلى ولايات.

وهذا يدل على سعي الدولة المتواصل إلى إعادة توزيع الهياكل الإدارية وفق نظرة تراعي البعد الجغرافي والكثافة السكانية وخصوصيات كل منها، بهدف تقريب الإدارة من المواطن واختصار المسافات، وخلق التوازن التنموي الذي يعد الغرض والهدف الرئيس من هذا القسم الإداري.

المبحث الثاني: الأساس القانوني والمعايير المعتمدة في التقسيم الإداري

الجزائري الحالي:

إن تنظيم الدولة للإقليم الوطني وفعالية التسيير للمرافق العمومية، مرهون بتأطير قانوني واضح ومعايير دقيقة وموضوعية، حيث يكتسي الأساس القانوني للتقسيم الإداري الأهمية البالغة والكبيرة باعتباره كمرجعية للسلطات العمومية تستند عليها في تحديد وضبط اختصاصات الوحدات الإدارية بما يتوافق ومبادئ الدستور، كما يرتبط تحقيق التوازن بين متطلبات الفعالية الإدارية ومتطلبات التنمية المحلية وتقريب الإدارة من المواطن بمعايير تضبط وترسم الخريطة الإدارية بما يتماشى والواقع الإداري.

المطلب الأول: المعايير المعتمدة في التقسيم الإداري الحالي في الجزائر:

بعد التطرق إلى مفهوم التقسيم الإداري وبيان أسسه العامة التي يقوم عليها كآلية قانونية لتنظيم الإقليم الوطني، تبرز الحاجة إلى الانتقال إلى دراسة الجانب التطبيقي لهذا التنظيم، والمتمثل في المعايير التي يعتمدها المشرع الجزائري عند إنشاء الوحدات الإدارية أو تعديلها أو ترقيتها، إذ لا يتم التقسيم الإداري بشكل اعتباطي، وإنما يستند إلى جملة من الضوابط الموضوعية التي تهدف إلى ضمان فعالية التنظيم الإداري وتحقيق التوازن بين مختلف الأقاليم، سواء من حيث الكثافة السكانية أو الامتداد الجغرافي أو متطلبات التنمية أو حجم النشاط الإداري. ومن هذا المنطلق، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى أهم المعايير المعتمدة في التقسيم الإداري في الجزائر، وبيان دورها في توجيه السياسة الإدارية للدولة، وتشمل هذه المعايير ثلاث عناصر أساسية الأولى تشمل المعايير المعتمدة في التقسيم البلدي (فرع أول) والثانية تتعلق بالتقسيم الولائي (فرع ثاني) والثالثة تتعلق بمعايير ومبررات استحداث المقاطعة الإدارية.

الفرع الأول: معايير استحداث البلدية:

وتتمثل هذه المعايير في:

أولاً: معيار الفاعلية الإدارية:

يعد معيار الفاعلية الإدارية من أبرز المعايير المعتمدة في استحداث البلديات، ويقصد بهذا المعيار أعمال مبدأ البحث عن الأفضل، حيث يركز على مدى قدرة الوحدة الإدارية الجديدة (البلدية) على أداء وظائفها بكفاءة و تحقيق الخدمة المنشودة وهذا مرهون بمدى توفر جهاز إداري مؤهل و موارد مالية كافية لتغطية النفقات المحلية، وعلى هذا الأساس فانه لا جدوى من استحداث بلدية جديدة ما لم ينعكس ذلك إيجاباً بما ينسجم وحاجيات السكان ولهذا فالفاعلية الإدارية مرتبطة بمدى التناسب بين معطيات الديمغرافية والمساحة في استحداث البلدية من أجل تحسين صورة الإدارة وتقريبها من المواطن¹.

ثانياً: معيار مدى توفر المرافق والخدمات العمومية:

إن تحديد معالم وحدود البلدية يجب أن يتم وفقاً لمركز تجمع، حيث تتجمع المرافق العامة الضرورية كالمدسة والعيادة والسوق الأسبوعي، إذ إن غياب هذه المرافق أو ضعفها يؤثر سلباً من شأنه أن يفرغ البلدية من مضمونها الوظيفي الذي أنشأت من أجله وتحول دون تحقيق الأهداف التنموية حيث يهدف هذا المعيار الى تحقيق التوازن في توزيع الخدمات العمومية عبر مختلف الأقاليم، كما يعد وسيلة لتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي فهو لا يقتصر على وجود المرافق في حد ذاتها وإنما يمتد إلى جودتها واستمراريتها ومدى استجابتها للمتطلبات السكان، وعلى هذا أساس يجب تحديد البلدية الجديدة وفق هذه الحقيقة. وهذه حالة أغلبية الاقتراحات² الصادرة عن الولايات والتي تركز على تقريب الإدارة من المواطن.

ثالثاً: معيار الكثافة السكانية

يعد معيار الكثافة السكانية من المعايير التي لها تأثير مباشر على طبيعة الحاجات المحلية، وحجم الخدمات العمومية المطلوبة بحيث تناسب الكثافة السكانية مع إنشاء الوحدات الإدارية. فكلما ارتفعت الكثافة السكانية في منطقة معينة ازدادت الحاجة إلى الوحدات الإدارية بهدف تحسين الخدمة العمومية، فالإطار الإداري والواقع الديموغرافي هما وجهان لعملة واحدة، غير أن تقسيم الولايات الى بلديات في الجزائر بمعيار الكثافة السكانية لم يكن المعيار المعتمد دائماً في تحديد عدد البلديات حسب الأستاذ كمال

¹ - عيساوي عطية، مرجع سابق، ص 21.

² عيساوي عطية، مرجع نفسه، ص 22.

جغلاب، وهو ما نراه في الخلل الواضح بين الولايات في عدد بلديات كل ولاية مقارنةً بكثافتها السكانية وخير مثال على ذلك ما هو حاصل بين ولايتي تيزي وزو ووهران وكذلك بجاية والجلفة¹ وهي في المجمل حقائق على صعوبة تأطير الإدارة للسكان وضرورة إكمال تحديد الولايات وإجراء مراجعة للحدود الحالية للبلديات.

الفرع الثاني: معايير استحداث الولاية:

إن تحقيق الأهداف المنوطة بإعادة التنظيم الإقليمي للولايات يتحذر من خلال منوعه من المعايير التي تعد ترجمة للأهداف الموسومة، من أجل الحصول على تقسيم إقليمي ناجح، وهذه المعايير نتناولها من خلال²:

أولاً: معيار الانسجام الجغرافي والمناخي:

يقوم هذا المعيار على مدى تجانس الإقليم المقترح استحداثه من حيث الخصائص الطبيعية، بما تشمل التضاريس، (السهول، الجبال، الهضاب) والظروف المناخية (الحرارة، التساقط) فالتقارب المكاني بين التجمعات السكانية لها أهمية كبيرة فهو يكفل وحدة التهيئة والتسيير، ويعزز الترابط الداخلي، كما تعمل الظروف المناخية على توحيد الأولويات التنموية من خلال سياسات موحدة في القطاعات الحساسة كالزراعة والموارد المائية، وعلى هذا الأساس فتنبئ هذا المعيار في استحداث ولاية جديدة له من الفعالية الكبيرة في التسيير وتحقيق التنمية المتوازنة.

ثانياً: معيار المحافظة على النظام الحضري والإقليمي:

يهدف هذا المعيار بالدرجة الأولى إلى تحديد الولاية انطلاقاً من المراكز الحضرية القائمة وفق تدرج متوازن للمجال الحضري يضم مدناً رئيسية وأخرى ثانوية، وبالتالي فهو يسعى إلى تجنب خلق ولايات تفتقر إلى مركز حضري قادر على أداء دور القطب الإداري والاقتصادي، وهو ما من شأنه جعل التقسيم الإداري ينعكس إيجاباً على الانسجام الإقليمي.

¹ كمال جغلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر - بريطانيا - فرنسا، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 117.

² المرسوم الرئاسي رقم 336/19 المؤرخ في 8 ديسمبر 2019 المتضمن استحداث الولايات، الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادرة في 01 ديسمبر 2019.

فكلما كان الإقليم متماسكا حضاريا زادت فعالية السياسات العمومية، خاصة ما تعلق بالنقل وتوزيع المرافق العمومية، وعليه فإن تفعيل هذا المعيار لا يمكن أن يعطي نتائج تذكر إلا في المناطق التي تتمركز فيها البنية الحضرية بشدة.

ثالثا: معيار الجدوى الاقتصادية والمالية:

إن استحداث ولايات جديدة في مجال التقسيم الإداري يجب أن يكون مبنيا وقائما على أسس اقتصادية لجعلها تؤدي وظائفها بكفاءة عالية. والإصلاحات الأخيرة التي جاءت بواجب القانون 12/19 والذي رقبت بموجبه ولايات منتدبة إلى ولايات كاملة الصلاحيات وخير مثال على ذلك، ففي بعض الولايات كتمنراست وأدرار التي تزخر بإمكانيات اقتصادية الخاصة في مجال السياحة الصحراوية وكذلك الطاقة والمعادن والتي تشكل قاعدة اقتصادية تسمح بتعزيز الاستثمار وتمويل النفقات العمومية هو ما جعل الدولة تستند عليه في استحداث هذه الولايات، والأمر نفسه بالنسبة لباقي الولايات، كولايات الجنوب الشرقي مثل ورقلة التي تعد قطبا اقتصاديا بامتياز، بفضل نشاطها في قطاع المحروقات، بالإضافة إلى ولايات في الهضاب العليا والتي يعتمد تقسيمها الاقتصادي بالدرجة الأولى على النشاط الفلاحي والرعي خاصة تربية المواشي وإنتاج الحبوب، غير أن هذا لا يعني وجود ولايات تعتمد بشكل كبير على التحويلات المالية من الدولة المركزية والتي يكون الهدف من استحداثها تنموي واجتماعي بالدرجة الأولى، فهي لا تستطيع ضمان استقلاليتها المالية وتغطية أعبائها الضرورية دون اللجوء إلى التمويل (إعانة الدولة)، كما يركز هذا المعيار على مدى إجاد ملائمة لإنشاء ولايات جديدة تكون ثروتها الجبائية مقدرة حسب أسسها القاعدية للرسوم، مقارنة بعدد سكانها وهو ما يدل على الحيوية المستقبلية للوحدة التي يتم إنشاؤها وعن مدى استقلالها المالي.

رابعا: معيار البعد الاستراتيجي والأمني:

من هذا المعيار له أهمية كبيرة وحساسة لما له من تأثير مباشر على سيادة الدولة واستقرارها، لاسيما في المناطق الحدودية والجنوب الكبير، حيث تسعى الدولة من خلال استحداث ولايات جديدة إلى تعزيز التواجد الإداري والأمني¹ وبالتالي تقريب مراكز القرار من المواطنين بما يسمح بفعالية التنسيق بين مختلف الأجهزة الأمنية. وهو ما ينعكس بدوره على الحد من الجريمة بشتى أنواعها والهجرة غير الشرعية والتهريب، بالإضافة إلى تحسن الوضع الأمني يعد شرطا لجلب الاستثمار وخير دليل على ذلك ما نتج عن الوضع الأمني في العشرية السوداء وانعكاسه على الاستثمار وتحقيق الاستقرار الاقتصادي

¹ المرسوم الرئاسي 336/19 المؤرخ في 08 ديسمبر 2019، السالف الذكر.

والاجتماعي، وعلى هذا الأساس فإن تكريس الحضور المؤسساتي للدولة في هذه المناطق له من الأهمية الاستراتيجية ما يجعله أهم الركائز الأساسية التي تجب مراعاتها عند إعادة النظر في أي تقسيم إداري.

الفرع الثالث: معايير ومبررات استحداث المقاطعات الإدارية:

إن استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات كان بموجب المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 2015/05/27¹، وكانت الأولوية لولايات الجنوب لعدة اعتبارات حيث أنشأت عشرة (10) مقاطعات داخل ثمانية (08) ولايات من ولايات الجنوب وهي اليزي، تمنراست، أدرار، غرداية، ورقلة، الوادي، بسكرة، بشار، كما تم استحداث ولايات منتدبة خاصة في مناطق الهضاب لموجب المرسوم الرئاسي 328/19 المؤرخ في 2019/12/26²، وبعد مصطلح الولايات المنتدبة الاسم الشائع لدى القانونيين (رجال القانون) وعامة الناس وهي نفس التسمية أو المصطلح الوارد في القانون الجزائري حيث اطلق عليها المشرع المقاطعات الإدارية والمصطلح هو اشتقاق من كلمة الوالي المنتدب الذي ينتدب للرئاسة المقاطعة الإدارية تحت سلطة والي الولاية الأم. وبعد استحداث هذه المقاطعة الإدارية أحد أدوات التنظيم للإقليم حيث يتم استحداثها وفقا لمعايير موضوعيه ومبررات عملية تهدف لتحقيق التوازن بين مقتضيات التنمية وفعالية الإدارة.

أولاً: معايير استحداث المقاطعات الإدارية:

من خلال رد وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق نور الدين بدوي من رده على سؤال طرحه عليه أحد نواب المجلس الشعبي الوطني أُنْداك يتعلق بالمعايير والمقاييس المعتمدة من طرف الحكومة في التقسيم الإداري والمتضمن على وجه الخصوص ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة حيث رد الوزير قائلاً: «لقد اقترحنا الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

1- معيار الكثافة السكانية:

يعتبر معيار الكثافة السكانية من أهم المعايير المعتمدة في استحداث المقاطعات الإدارية، فكلما ارتفع عدد السكان ضمن إقليم معين، زادت الضغوطات على الهياكل الإدارية القائمة، فنجد مثلاً ولاية سطيف أو ولاية وهران، التي تضم لوحدها أكثر من مليون ونصف مليون نسمة، في

¹ المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة في 31 ماي 2015.

² المرسوم الرئاسي 328/19 المؤرخ في 26 ديسمبر 2019 المتضمن إنشاء مقاطعات إدارية وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2019.

حين أن المعدل المناسب لإدارة ولاية تتراوح ما بين 350 ألف إلى 600 ألف ساكن، غير أن الملاحظ هنا أن نية المشرع تذهب إلى اعتماد هذا المعيار مستقبلا وذلك بإنشاء مقاطعات إدارية في الولايات الشمالية، خاصة في ظل التحولات الديموغرافية المتسارعة كالنمو الحضري، والهجرة الداخلية التي تفرض على الدولة التكيف المستمر مع التغيرات السكانية، وهو ما كان من المنتظر أن تنشأ مقاطعات في الهضاب العليا في سنة 2016، وولايات الشمال في سنة 2017، إلا أن الأزمة المالية التي مرت بها الدولة في هذه الفترة حالت دون ذلك.

2- معيار عدد البلديات المنضمة إليها:

يعتبر هذا المعيار مهم جدا، خاصة في ولايات الشمال التي تشهد وجود عدد هائل من السكان ما يترتب عنه وجود عدد كبير من البلديات، وهذا له تأثير مباشر على فعالية التنسيق الإداري وجودة التسيير، فكلما ازداد عدد البلديات التابعة لوحدة إدارية معينة، تعقدت مهام الإشراف وبالتالي يصعب التحكم والتسيير من طرف والي واحد، ولذلك فاستحداث المقاطعات الإدارية في الولايات التي تعرف عدد كبير من البلديات أمر مناسب، فهي تخفف العبء عن الولاية الأصلية¹، حيث تتكفل عدد من الولايات بما يتراوح بين 50 و 60 بلدية أو أكثر على غرار ولاية تيزي وزو التي تضم 67 بلدية، وهو عدد كبير حيث يفرض ضغطا متزايدا على الأجهزة الإدارية المركزية على مستوى الولاية في حين أن العدد المقبول هو 25 بلدية لضمان شروط التكفل الحسن.

3- معيار البعد والمسافة بالنسبة لمقر الولاية:

تنطبق هذه الوضعية على الكثير من الدوائر الواقعة في الجنوب وهذه الوضعية لا تعمل على تقريب الإدارة من المواطن ولا على تحقيق التنمية المطلوبة، والتكفل بانتقالات السكان ومتطلباتهم. أما بالنسبة للمدن الكبرى فقد اقترح تزويدها بالهيكل الإدارية مثل المعمول بها في الجزائر العاصمة وذلك من خلال تعيين ولاية منتدبين لكل دائرة في هذه الولايات. هذا وكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد خصص الجزء الأكبر من جلساته الوطنية التي عقدت خلال سنة 2011 إلى ضرورة إدراج تقسيم إداري جديد يهدف إلى تعزيز اللامركزية في التسيير ولا تعتمد على مجرد معايير شكلية فقط كتلك المتعلقة بالمسافة وعدد البلديات أو

¹ عبد المجيد الخداري، خليفي وردة، "النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر دراسة تحليلية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، الجزء 01، العدد 08، جوان 2017، ص 80.

عدد السكان رغم أهميتها وذلك ما عبر عنه الرئيس السابق اليمين زروال رحمه الله في خطابه سنة 1994 بالقول: (إن تلك الأهداف (الإصلاح الإداري الحقيقي) لا يمكن تحقيقها إلا بإجراء تغيير جذري في هياكل الدولة التي ينبغي أن تخضع مستقبلاً لقواعد جديدة. بتعزيز مؤسسات الدولة وإعادة الاعتبار للخدمة العمومية وإقامة علاقة متينة بين الإدارة وبين المواطن¹.

ثانياً: مبررات وأهداف وجود المقاطعات الإدارية:

من الآليات التنظيمية الحديثة التي تعتمد عليها الدولة في إطار سياستها الرامية إلى تحسين فعالية التسيير الإقليمي استحداث آليات المقاطعات الإدارية والتي ترتبط أساساً بتخفيف الضغط على الولايات ذات الكثافة السكانية المرتفعة والامتداد الجغرافي الواسع، حيث بينت الإحصائيات أن 86% من السكان يتركز في المدن الكبرى وخاصة في الشمال، كما يعاني المواطن في الجنوب الكبير من بعد مقرات الدوائر والبلديات عن التجمعات السكانية تفوق 300 كلم، وهو الأمر الذي يتنافى ومساعي الدولة في تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية، والتكفل بشكاوى المواطنين وحسن استقبالهم، فكان قرار إنشاء المقاطعات الإدارية العشرة (10) على مستوى ثماني ولايات جنوبيه بمثابة أداة لتدارك الفوارق المجالية. وتكريس اللامركزية التدريجية أما عن الأهداف فقد كانت رغبة الحكومة في اعتمادها على نظام المقاطعة الإدارية هو تحقيق جملة من الأهداف في التحكم الأفضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مراكز القرار والقضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق، تسيير جوارى أفضل وعلى هذا الأساس فأهداف وجود المقاطعات الإدارية يمكن تلخيصها في ما هو سياسي وما هو إداري، وكذلك الأهداف الاقتصادية.

1- الأهداف السياسية:

في مقدمتها تحقيق التقارب الجغرافي مما يعزز الحضور الدائم والمستمر للدولة داخل الإقليم من خلال المرافق العمومية وبالتالي الحد من التفاوتات الجهوية ومنع تركيز السلطة في عواصم الولايات الكبرى فقط. كما أن تسارع الأحداث وبالنظر للمساحة الجغرافية التي تشكل الأقاليم في الجنوب الكبير جعل الدولة في مواجهة تحديات أمنية ودفاعية خاصة في مواجهة الجريمة المنظمة العابرة للحدود والمجموعات الإرهابية والأمر الذي يحتم وجود إدارة جوارية

¹ قاسم مولود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر - بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، مجله دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013، ص 81.

قريبة لها السلطات التي تسمح لها بالتصدي لكل ما يهدد كيان الدولة، وهو من شأنه خلق استقرار لدى المواطنين وتقبلهم لسياسات الدولة، بالإضافة إلى توطنهم وتثبيتهم بمناطقهم¹.

2- الأهداف الإدارية:

تعد الأهداف الإدارية جوهر هذا الإصلاح، من خلال المساهمة في مكافحة الفساد والتخفيف من كم وعدد المستندات والوثائق حيث يسمح توزيع الاختصاصات بين الولاية والمقاطعة بتسريع معالجة الملفات وتقليص البيروقراطية. ومثال ذلك مقاطعة عين صالح التي تمكنت في إدارة شؤون محلية بمرونة، فتفويض صلاحيات إلى الوالي المنتدب والإدارة المساعدة له يخفف العبء على عواصم الولايات التي تشهد عمليات مكثفة، كما أن وجود المقاطعات الإدارية من شأنه المساهمة في تعزيز وبسط الرقابة الإدارية والمتابعة الميدانية من خلال تتبع تنفيذ البرامج والمشاريع بشكل دقيق، بالإضافة إلى كونها مرحلة تمهيدية يتم من خلالها تقييم تنفيذ السياسات العمومية قبل الترقية إلى ولايات كاملة الصلاحيات².

3- الأهداف الاقتصادية:

إن الهدف الأساسي من وجود المقاطعات الإدارية هو دورها التنموي ومدى انعكاسه على حياة المواطن، فعلى سبيل المثال أدى استحداث المقاطعات الإدارية في تمنراست وجانت إلى تقريب الإدارة من المستثمرين المحليين الأمر الذي سهل في إنشاء المشاريع السياحية المرتبطة بالسياحة الصحراوية وما نجم عنه من خلق فرص عمل وتقوية النشاط الاقتصادي فالتحديات كبيرة في مناطق الجنوب لا سيما المناطق الحدودية، فوفرة الموارد له تأثير إيجابي على التنمية المحلية، فإ إنشاء مقاطعة برج باجي مختار ساعد في تنشيط المبادلات التجارية الحدودية وتعزيز البنية التحتية وفي نفس الإطار استوجب تحقيق الأمن وحماية البيئة، ودور الإدارة أيضاً في مكافحة التهريب والتحكم في تدفق الأفراد والسلع³.

¹ إسماعيل فريحات، "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 18، 2018، ص 240.

² المرجع نفسه، ص 241.

³ إسماعيل فريحات، المرجع نفسه، ص 241.

المطلب الثاني: المنظومة القانونية المنظمة للتقسيم الإداري:

يقوم التقسيم الإداري في الجزائر بمختلف أشكاله على منظومة قانونية متكاملة ومتدرجة بين النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية، تعد هذه المنظومة القانونية إطار مرجعي تحدد من خلاله الأسس التي يتم وفقها إنشاء الوحدات الإدارية (البلدية والولاية) وكذلك تحدد اختصاصاتها وكذا تنظيم وضبط العلاقات بينها وبين السلطة المركزية.

الفرع الأول: الأساس الدستوري للتقسيم الإداري:

يستند التنظيم الإقليمي في الجزائر إلى الدستور ويستمد منه مشروعياته حيث يكرس الدستور مبدأ اللامركزية الإدارية ووحدة الدولة في الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلديات والولايات، أفرت بوجودها النصوص الدستورية، ويهدف هذا الإقرار الدستوري إلى تقريب الإدارة من المواطن وتعزيز العملية التشاركية في تسيير الشؤون العمومية، حيث تضمنت المادتين 125 و 126 من دستور 2020، على أن التقسيم الإقليمي للدولة يقوم أساسا على البلديات والولايات باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹، لقد اطلق الدستور المشرع من خلال فتح المجال أمامه في تحديد الكيفيات المنشأة للوحدات الإقليمية و تعديل حدودها و تنظيمها من خلال القوانين العضوية والعادية، وكذلك النصوص التنظيمية التي تضبط التقسيمات الإدارية المستحدثة مثل المقاطعات الإدارية وعلى هذا الأساس فإن الاعتراف بالجماعات الإقليمية، وتكريس اللامركزية وضمان وحدة الدولة هي مبادئ يقوم عليها الأساس الدستوري للتقسيم الإداري².

الفرع الثاني: الإطار التشريعي للتقسيم الإداري:

تنظيم الدولة وتسيير إقليمها يخضع للقواعد القانونية التي يتم وفقها إنشاء الوحدات وتحديد اختصاصها هذه القواعد القانونية تدرج وفق قوتها القانونية بدءا من الأحكام الدستورية ثم القوانين العضوية والعادية وصولا الى التنظيمات التنفيذية.

أولا: قانون البلدية:

فرض الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية على السلطة أو ما يعرف المرحلة الانتقالية 1962-1967 إنشاء لجان تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية ، حيث كانت الجماعات المحلية تسيير وفق القوانين

¹ مرسوم رئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية، رقم 82، الصادرة 03 جانفي 2021.

² القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 23 فيفري 2012.

الموروثة عن الاستعمار إلا ما يتنافى منها مع السيادة الوطنية ، هذا و كان دستور 1963 في المادة 09 فقرة 02 منه التي نصت على ما يلي: "أن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي للبلدية" ومن أهم الأسباب التي دفعت بالسلطة آنذاك الى ضرورة إصدار قانون البلدية وعدم مواكبة النصوص الفرنسية لفلسفة الدولة المستقلة وكذلك رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية بالإضافة الى دور البلدية المهم لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا.

تم إعداد مشروع قانون البلدية من قبل المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967 "67/24" المؤرخ في 28 جانفي 1967 أول قانون للبلدية بعد الاستقلال، كما نصت المادة 2 من القانون 08/90 المؤرخ في أفريل 1990 المتعلق بالبلدية أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة كما نظم المشرع الجزائري هذا المجال بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والذي منح البلدية الشخصية المعنوية وأقر لها الاستقلال المالي في الإطار اللامركزية¹، ويحدد هذا القانون كيفية إنشاء البلدية وتنظيم هيكلها بدءا بالمجلس الشعبي البلدي ورئيسه كما يضبط جميع الصلاحيات التي يحولها لها، غير أن فعالية هذا الإطار القانوني تبقى مرهونة بمدى توفر الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة وأيضا مستوى التنسيق مع السلطات المركزية للدولة، وعلى هذا الأساس فقانون البلدية يشكل ركيزة من ركائز التقسيم الإداري، رغم ما يواجهه من تحديات في التطبيق.

ثانيا: قانون الولاية:

قانون الولاية الجديد جاء من اجل تعزيز سلطة الوالي، ومعالجة حالات انسداد المجلس الشعبي الولائي، وكانت المبررات التي قدمها المشرع لطرح المشروع الجديد الخاص بالولاية هي نفسها تلك المتعلقة بقانون البلدية، خاصة فيما يتعلق بالنقائص المسجلة في قانون 1990، والتي أثرت بشكل سلبي على سير المجالس الشعبية الولائية وبالتالي عطلت في كثير من الأحيان مشاريع التنمية المحلية فالولاية في مشروع النص الجديد وبموجب المادة الأولى منه تعتبر جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما تعتبر حلقة تواصل بين الجماعات المحلية والدولة، كما يمكن للولاية أن تربط علاقات تعاون مع مثيلاتها في الوطن، ومع محافظات أجنبية غير أن العلاقات مع جماعات إقليمية أجنبية، تخضع لشروط صارمة وهي أن لا تتعارض مع مصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

¹ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 24 جوان 2011.

كما منح مشروع القانون الجديد صلاحيات واسعة لوزارة الداخلية حيث أصبحت صاحبة القرار في كل تغيير أو تنظيم للولاية أو إعادة رسم حدودها، وهذا أكدته المادة 14 التي جاءت لتعوض المادة 06 في القانون الحالي¹ التي تؤكد بأن أي تغيير في حدود الولاية لا يتم إلا بتقرير من وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي والوالي، في حين يوكل القانون الحالي مهمة اقتراح مثل هذا التغيير إلى المجلس الشعبي الولائي.

بالإضافة إلى تحديد المواد من 16 إلى 35 لمجال تدخل وكيفية تسيير أشغال المجلس الشعبي الولائي جاءت المادة 18 لتضفي الجدية في عقد دورات المجلس العادية الأربعة حيث تم تقليص مدة اجتماعات المجلس من 15 يوما إلى 7 أيام فقط، وبغرض تفكيك أي انسداد محتمل في المجلس فقد تم إضافة مادة جديدة وهي المادة 21 التي تشير إلى أن الدعوة لعقد دورة يمكن أن يتكفل بها الوالي في حال عجز رئيس المجلس الشعبي الولائي عن ذلك أو عندما يعرف المجلس حالة انسداد، كما تم تحديد الطريقة الجديدة لكيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي من خلال المادة 70 من المشروع الجديد، وفي حالة تساوي الأصوات في الدور الثاني بعد إجراء دور أول كما هو منصوص عليه في المادة 25 من القانون الحالي، ينتخب رئيسا للمجلس في حالة تساوي الأصوات في الدور الثاني من تحوز قائمته الانتخابية على أكبر عدد من الأصوات و في حال تساوي قائمتين في عدد الأصوات فان قائمة المترشح التي يكون فيها متوسط العمر اقل هو من يعين رئيسا².

ثالثا: قوانين استحداث الولايات والمقاطعات الإدارية:

بعد خطاب رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز توقلي رحمة الله خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 2008/07/26، وكذلك التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي التي عقدت سنة 2011 والتي تضمن جزء كبير منها ضرورة إدراج تقسيم إداري جديد يكفل العدالة في التنمية ويقرب الإدارة من المواطنين خاصة بولايات الجنوب الكبير والهضاب العليا، وبالفعل تم تبني نظام المقاطعات الإدارية، ففي منتصف سنة 2015 صدر المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/27 المنظم إحداث تقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، حيث تضمن هذا الأخير استحداث عشر مقاطعات إدارية وفق التقسيم الذي صدر في 24 ماي 2015، حيث شمل التقسيم الإداري المناطق الجنوبية خلال السداسي

¹ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

² القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

الأول من سنة 2015 كمرحلة أولى، ثم تأتي مناطق الهضاب العليا كمرحلة ثانية خلال السداسي الأول من سنة 2016، ونختتم العملية خلال السداسي الأول من سنة 2017 كمرحلة ثالثة¹.

ويعد هذا التقسيم الإداري جزء من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي تسعى إليه الدولة لآفاق 2030، وبالرجوع إلى الدستور الحالي ومن خلال المادة 16 التي تنص على أن: "الجماعة الإقليمية للبلاد هي البلدية والولاية فقط"، كما أقر للسلطة التشريعية، مسألة الاختصاص في التقسيم الإقليمي للبلاد، وذلك من خلال أحكام المادة 140 وعلى هذا الأساس نجد أن الدستور أكد على أن أي تقسيم للبلاد يكون من صلاحيات البرلمان عن طريق التشريع بقانون، غير أن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 140/15 تنص على أن المقاطعات الإدارية لا تتعدى أن تكون مسألة تنظيمية تدرج ضمن إصلاح التنظيم الهيكلي للولاية، ولا ترتقي لدرجة التقسيم الإقليمي الإداري الذي هو من صلاحيات البرلمان.

الفرع الثالث: النصوص التنظيمية المنظمة للتقسيم الإداري:

يقوم تنفيذ وضبط نظام التقسيم الإداري في الجزائر على مجموعة من النصوص التنظيمية التي تكمل الإطار التشريعي، بحيث توضح الكيفيات التي يتم على أساسها تطبيق القوانين وتفصيل الإجراءات العملية المرتبطة بإنشاء الوحدات الإدارية وتنظيمها وتسييرها وتتل أهم النصوص التنظيمية المنظمة للتقسيم الإداري على سبيل الحصر في المراسيم التنفيذية والقرارات التنظيمية.

أولا: المراسيم التنفيذية:

من الآليات التنظيمية التي اعتمدها المشرع الجزائري في تجسيد التقسيم الإداري على أرض الواقع بالنظر إلى الدور الهام الذي تمثله في تفصيل وشرح القواعد العامة التي جاءت بها النصوص التشريعية، وطرق وكيفيات تطبيقها بصورة عملية، فدور هذه المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية يتمثل تحديد التنظيم الداخلي للوحدات الإدارية لاسيما الولايات والبلديات من خلال إنشائها وبيان هيكلها الإدارية واختصاصات المصالح، كما توضح الإجراءات المتعلقة بأحداث الدوائر وتعديل حدودها، وتحديد عددها وتسميتها فالمرسوم التنفيذي 328/19 كرس توجه الدولة نحو استحداث مقاطعات إدارية خاصة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 28 ماي 2015 يحدد تنظيم المقاطعات الإدارية وييسرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة في 31 ماي 2015.

في الجنوب¹، والسلطة التنظيمية تبقى مقيدة لمبدأ المشروعية لوجوب مطابقة هذه المراسيم التنفيذية للدستور والقوانين ولا يمكن مخالفتها أو تجاوزها، كما تخضع هذه المراسيم لرقابة القضاء الإداري خاصة من خلال دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

ثانيا: القرارات التنظيمية:

تندرج القرارات التنظيمية ضمن النصوص القانونية التي تصدر عن مختلف الهيئات الإدارية بهدف وضع قواعد عامة لتنظيم قطاع معين أو مرفق عام، هذه القرارات تصدرها السلطات الإدارية المختلفة كالوزراء أو الولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، كما أن دورها هام في مجال التقسيم الإداري فعلاقتها تكاملية بالمراسيم التنفيذية، فعلى سبيل المثال يمكن لرئيس المجلس "ش. ب" إصدار قرارات تنظيمية لتنظيم المصالح البلدية أو تسيير المرافق العمومية المحلية، وتأتي في مرتبة أدنى من القوانين والمراسيم من حيث القوة القانونية، وتتميز بالمرونة وبالتالي التكيف مع مختلف التغيرات والتحويلات التي يشهدها التقسيم الإداري، وتبقى هذه المرونة ضمن إطار محدود كونها تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 336/19 المؤرخ في 08 ديسمبر 2019 المتعلق بإعادة تنظيم بعض المقاطعات الإدارية، السالف الذكر.

خلاصه الفصل:

من خلال دراسة الفصل الأول المتعلق بالإطار المفاهيمي والقانوني للتقسيم الإداري في الجزائر، والذي ثم من خلاله تم توضيح بعض المفاهيم المتعلقة بالتقسيم الإداري، بالإضافة إلى التطور التاريخي للتقسيم الإداري في الجزائر منذ الاستقلال حيث تخلت الجزائر بعد الاستقلال تدريجيا عن التنظيمات الإدارية التي ورثها عن الإدارة الاستعمارية، وسعت إلى بناء أنظمة محلية تتوافق والرؤية الوطنية، وتستجيب لمتطلبات التنمية، وتعزيز التوازن الإقليمي.

غير أنه من الإصلاحات المتوالية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا لايزال التنظيم المحلي يغلب عليه الطابع الفرنسي كما كان للظروف السياسية والاقتصادية والجغرافية الدور الكبير في الخريطة الإدارية الجديدة، ويتجلى ذلك في مساعي الدولة الدائمة للوصول إلى تنظيم إداري يتماشى ومقتضيات التنمية المحلية والتوازن الإقليمي، وذلك بالانتقال من التنظيم الأفقي إلى التنظيم العمودي، لتخفيف الضغط على المناطق الشمالية، أما من الناحية القانونية فقد تم التطرق إلى مختلف النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية التي توطر التقسيم الإداري مما يدل على أن التقسيم الإداري في الجزائر يقوم على التكامل بين المنظومة القانونية والمؤسسية.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني وآثار

التقسيم الإداري في الجزائر

تمهيد:

التقسيم الإداري في الجزائر له الدور الكبير والمهم في تنظيم الدولة. وحسن سير المرافق العمومية، فدوره لا ينحصر فقط في توزيع السلطان على المستوى الإقليمي، وإنما تشكل إطارا قانونيا تحدد من خلاله العلاقات بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، فالتنظيم القانوني للتقسيم الإداري هو الذي يضبط القواعد التي تحكم إنشاء الوحدات الإدارية وتسييرها وتحديد اختصاصاتها ومجال تدخلها في تحقيق التنمية المحلية، وهو ما عمل عليه المشرع الجزائري من خلال إرسائه منظومه قانونيه متكاملة من نصوص تشريعية وتنظيمية مستمدة من الدستور، كما عملت هذه، المنظومة على إعادة تشكيل الخريطة الإدارية. وذلك باستحداث ولايات جديدة ومقاطعات إدارية هذا التقسيم الإداري انعكست آثاره لتشمل أبعاد أخرى تتعدى حدود التنظيم القانوني منها ما. هو تنموي وسياسي وأمني.

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للوحدات الإدارية في الجزائر:

يقوم البناء المؤسسي للدولة على مجموعة من الأسس والمرتكزات أهمها الإطار التنظيمي الذي تحدد القواعد القانونية والتنظيمية لسير وإنشاء الجماعات الإقليمية، كما يعكس التنظيم القانوني للوحدات الإدارية مزيج بين التنظيم اللامركزي وعدم التركيز الإداري وذلك من خلال استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية ممثلة في الوالي.

المطلب الأول: التنظيم القانوني للبلدية والولاية:

حرص المشرع الجزائري على تأطير التقسيم الإداري بمنظومة قانونية متكاملة تحتكم للدستور وتفصل من خلال مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية، في إطار يعكس، مبدأ اللامركزية الإدارية وذلك من خلال منح صلاحيات أوسع للهيئات المحلية كالبلدية والولاية، وهذا في إطار ضوابط قانونية تحافظ على وحدة وتماسك الدولة.

الفرع الأول: التنظيم القانوني للبلدية:

قانون البلدية حلقة مهمة ضمن الإطار التشريعي المنظم للتقسيم الإداري في الجزائر والذي جاء في 385 مادة أي بإضافة 227 مادة جديدة، بالمقارنة مع قانون 1990 الذي تضمن 158 مادة فقط وهو ما يعكس حجم التغيير الذي تم إدخاله على طريقة تسيير أول خلية اجتماعية (البلدية) كوحدة قاعدية للتنظيم الإداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وقد جاء القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، حيث حرص المشرع الجزائري من خلال وضعه، على تحديد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكيفية انتخابه، وكذا طريقة تسيير شؤون البلدية¹ بما يراعي بالدرجة الأولى مصالح المواطنين، ويجنب حالات الانسداد من خلال وضع آليات قانونية جديدة ومنح والي الولاية حق التدخل لإنهاء وضعيات الانسداد، خاصة إذا ارتبط الوضع بتعطيل برامج التنمية، كما تأخذ البلدية وضعها خاصا في القانون من حلال المواد الأولى منه، وهو ما يؤهلها لتكون النواة الأساسية لتمثيل الدولة على المستوى المحلي، وينص صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية، باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية.

¹ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

أولاً: هيئات البلدية:

نص القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، أنه لقيام البلدية بمهامها لابد من أن تكون لها هيئات متمثلة في هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- هيئة المداولة للبلدية:

اعتبر المشرع الجزائري هيئة المداول هي المجالس الشعبية المحلية، حيث عرفت تطورات وتغيرات من حيث التكوين والصلاحيات بصور الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، فقد كانت المجالس البلدية تتشكل من تركيبة سياسية واحدة نظراً لطبيعة السياسة للنظام المبنية على فلسفة الحزب الواحد هو حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان بمثابة همزة وصل بين الإدارة والمواطنين، غير أن الانفتاح السياسي الذي جاء موجب التعديل الدستوري لسنة 1989 والذي أصبحت بموجبه الطبيعة السياسية للنظام مبنية على التعددية الحزبية¹، والذي أعطى للمواطنين الجزائريين بمختلف توجهاتهم حق المشاركة في الحياة السياسية كان له الأثر في صدور قانون البلدية لسنة 1990 الذي أقر بفتح فرص متكافئة، كما تعتبر هيئة المداولة مظهر محوريا للتسيير اللامركزي والإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية²، فقد نظمته الدستور الجزائري وقانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 وحدد كيفية عمل المجلس ووضعية المنتخبين فيه وكذلك نظام المداولات، وتشكل هيئة المداولة من الأعضاء الذين تفرزهم القوائم المرشحة على مستوى البلدية وذلك موجب الاقتراع العام والسري المباشر، طبقاً للمادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 التي تنص على أن "المجلس الشعبي البلدي والولائي ينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي والقائم على القائمة³، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب عدد سكان البلدية: 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها 10,000 نسمة.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000، ص 182.

² القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

³ المادة 65 من القانون العضوي 01/12، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01، الصادرة في 14 جوان 2012.

09 أعضاء إذا كان عدد سكان البلدية يتراوح بين 10.000 و 20.000 نسمة.

11 عضو إذا كان عدد سكان البلدية يتراوح بين 20.001 و 50.000 نسمة.

15 عضو إذا كان عدد سكان البلدية يتراوح بين 50.001 و 100.000 نسمة.

23 عضو إذا كان عدد سكان البلدية يتراوح بين 100.001 و 200.000 نسمة.

33 عضو إذا كان عدد سكان البلدية يفوق 200.000 نسمة.

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته العادية كل ثلاثة أشهر أي أربع دورات في السنة، كما يمكنه عقد دورات استثنائية كلما دعت ضرورة لذلك وتتعدّد الدورة بعد استدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء بموجب استدعاء مكتوب ومرفق بجدول أعمال الدورة في ظرف 10 أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع، باستثناء الحالات الاستعجالية التي يمكن فيها تخفيض المدة ليوم واحد¹، كما أوجب القانون لصحة الاجتماع توفر نصاب أغلبية الأعضاء، غير أنه وتفاديا لحالات الانسداد وتعطل المصالح العامة، تعد الاجتماعات صحيحة مهما بلغ عدد الحاضرين بعد توجيه استدعائين متتاليين بفارق 3 أيام على الأقل، ويجب أن تحرر مداوالات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، ولا تعد المداولة مقبولة إلا بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، كما لا تعد المداوالات نافذة إلا بمصادقة الوالي عليها صراحة أو ضمنا بعد مرور 08 أيام من إيداعها.

ويمثل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة، خاصة بالمسائل التابعة مجال

اختصاصه، لاسيما المسائل المتعلقة:

- بالاقتصاد والمالية (لجنة الاقتصاد والمالية).

- لجنة التهيئة العمرانية والتعمير.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

- لجنة الوقاية والأمن والنظافة.

والهدف من وجود هذه اللجان هو القيام بدور الدراسة والتحليل والتقييم وذلك لتمكين وتزويد المنتخبين بالشروط الكافية لمقتضيات الوضع. بالإضافة الى هذا يمكن لرئيس البلدية كلما اقتضت الضرورة أن يستعين بصفة استشارية لكل شخصية محلية أو خبير، أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونيا، والذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه،

¹ المادة 16 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، ومن تم يتبين أن اللجان في كثير من الحالات، تسد النقص في الكفاءات الناتج عن الانتخابات، وتعرض تقريراً من اللجنة على المجلس لإصدار قرارات شأنها¹.

2- الهيئة التنفيذية:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أعلى سلطة في البلدية ويتقلد منصب السلطة التنفيذية، وقد حدد المشرع شروط تعيينه ضمن قانون البلدية لا سيما المادة 48 منه، حيث يتم تعيينه من ضمن القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد داخل المجلس، كما يجب أن يحظى بثقة أعضاء قائمته، وينصب في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع كما له ازدواجية الوظيفة فهو ممثل للبلدية أي المواطنين، وممثل للدولة في نفس الوقت، فاعتباره ممثلاً للبلدية عالج القانون:

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية:

حددت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد من 77 إلى 84 من القانون 10/11 فهو يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية²، إذ يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية ضمن الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بها، ويسهر على حسن سير البلدية، وله سلطة التعيين، وممارسة السلطة السلمية على الموظفين إضافة إلى كونه الأمر بالصرف في البلدية، ويسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذ ميزانية البلدية³، ويقوم أيضاً تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للبلدية.

¹ محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، تخصص علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص 26.

² المادة 77 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

³ المادة 81 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته مثلاً للدولة:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على المستوى البلدية وتناولت صلاحياته هذه المواد من 68 إلى 78 من قانون البلدية¹ لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً كما له صفة الضبطية القضائية حيث يمكنه التحقيق في الشؤون الواقعة في إقليم البلدية قبل عرضها على وكيل الجمهورية، كما يمكنه وتحت مسؤوليه تفويض إمضائه للمندوبين البلديين وهذا في المحالات المحددة والمشار إليها في قانون البلدية.

ج- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

حدد قانون البلدية حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي محددة على سبيل الحصر فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس مثل: انتهاء العهدة والاستقالة، الإقالة، الوفاة، الإقصاء باستثناء حالة وحيدة تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي حالة سحب الثقة.

وتتمثل الاستقالة في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن رغبته في الاستقالة، ويقدمها أمام المجلس الشعبي البلدي باعتبار أن أعضاء المجلس هم من اختاروه وبالتالي تقدم الاستقالة أمامهم²، كما يجب أن يخطر الوالي بذلك، وتصبح الاستقالة نهائية بعد مدة شهر كامل. ويبقى رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال هذه المدة يمارس مهامه حتى تصبح الاستقالة نهائية وللوالي أن يقرر الاستخلاف في أجل 30 يوم بعد أن تصبح الاستقالة نهائية، أما الإقالة فقد نصت على ذلك المادة 31 من قانون البلدية "يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات الشافي".

أما سحب الثقة فهو إجراء قانوني يقوم به أعضاء المجلس الشعبي البلدي لإنهاء مهام رئيس البلدية قبل نهاية عهده بسبب سوء تسييره أو فقدان الثقة السياسية، وهذا الإجراء لا يكون إلا بتوفر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي للمصادقة

¹ المواد من 68 إلى 78 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 56.

على سحب الثقة ويتم من خلال إدراج النقطة في جدول الأعمال وعقد دورة مداولة ومناقشة الأسباب داخل المجلس، كما نصت المادة 29 من قانون البلدية على الوفاة بحيث تنتهي عهدة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي. ويختار مباشرة بعده المنتخب الذي يليه في القائمة ويقوم الوالي باتخاذ مقرر الاستخلاف في مدة لا تجاوز 30 يوما¹.

3- الأمين العام:

أدخل القانون 10/11 المتعلق بالبلدية منصب الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية وهي وظيفة عليا للدولة في البلديات الى تفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، وهذا خلاف ما تضمنه قانون البلدية 08/90 الملغى والذي لم ترد فيه الإشارة لا للإدارة البلدية أو الأمين العام وعلى هذا الأساس يعد القانون 10/11 هو الإطار القانوني الذي أشار من خلاله المشرع الجزائري لهذا المنصب الهام. ويعتبر الأستاذ محمد الصغير بعلي الأمين العام للبلدية جهازا إداريا دائما للبلدية، كما يعتبر المنشط الرئيسي للإدارة البلدية التي تشكل الهيئة الثالثة لها. فالأمين العام للبلدية هو حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي وإدارة البلدية بما تتضمنه من هياكل. غير أن الملاحظ أنه لا القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ولا المرسوم التنفيذي 320 / 16 أعطى لهذه الهيئة تعريفا دقيقا.

أ- شروط تعيين الأمين العام للبلدية:

باعتبار الأمين العام موظفا عموميا، خاضعا للأحكام المشار إليها بموجب الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وطبقا لما ورد في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 320/16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 التي أخضعت فيها الأمين العام للبلدية للحقوق والواجبات المذكورة في الأمر 03/06 فتعيينه يخضع لشروط خاصة بالأمناء العامون الذين أخضعهم المشرع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 626/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 والذين يمارسون وظائف عليا في الدولة²، نصت المادة 12 من هذا المرسوم على شروط تعيينهم والتمثلة في:

- شرطي الكفاءة والنزاهة
- استيفاء الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية وفق التشريع المعمول به

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 140-141.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المعدل والمتمم، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

- المستوى العالي في التكوين والتأهيل الذي يسمح بتقلد وظيفة عليا
- شرط الأقدمية في الخدمة لا تقل عن خمس سنوات على الأقل على مستوى المؤسسات والهيئات العمومية¹.

وعلى هذا الأساس يتم تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 نسمة بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية حسب التعديل الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 63/23 المؤرخ في 25 فيفري 2023 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016.

ويتم تعيين الأمناء العامون في البلديات بقرار من الوزير المكلف بالجماعات المحلية. وذلك باقتراح من الولاية بالنسبة للبلديات مقر الولاية، وكذا بلديات ولاية الجزائر وهذا طبقاً لأحكام المادة 21 الفقرة الأولى المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 63/23.

أما التعيين بقرار من الوالي فحدده المواد 21، 22، 23، 24، من المرسوم التنفيذي رقم 63/23 يعدل المرسوم التنفيذي 320/16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016. بالنسبة لفئة البلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 فيكون التعيين كما يلي:

- بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها 20,000 أو أقل يعين من بين الموظفين الرسميين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي، متصرف رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها. الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف². الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية.
- بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة يعين من الموظفين الرسميين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها. الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف. الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 06 سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المعدل والمتمم، السالف الذكر.

² المادة 22 من المرسوم التنفيذي 320/16 المؤرخ في 13 ديسمبر المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام. الجريدة الرسمية، العدد 73، 2016.

- بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة يعين من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، والذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة¹.

ب- إنهاء مهام الأمين العام للبلدية:

أخضعت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 الأمناء العامون لأحكام الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية باعتبارهم موظفين عموميين من جهة، وإخضاعهم من جهة أخرى لأحكام المرسوم التنفيذي 226/90 بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، وبالتالي فإنهاء مهام الأمين العام أما يكون من خلال الأحكام العامة لإنهاء الخدمة المشار إليها في الباب العاشر من الأمر رقم 03/06 (المواد 216، 217، 218، 219) أو من خلال أحكام المتعلقة بإنهاء المهام المشار إليها في الفصل الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 226/90، وعلى هذا الأساس تنتهي مهام الأمن العام باعتباره موظف عمومي وفقا لما يلي:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها لأن الجنسية هي الرابطة القانونية التي تربط الفرد بالدولة، وتلتزم الدولة من خلالها بضمان حقوق أفرادها مقابل التزامهم بواجباتهم القانونية، فالمادة 216 من الأمر رقم 03/06 نصت على أن فقدان الجنسية أو التجريد منها ينتج عنها نهاية العلاقة الوظيفية في مقابل ذلك نصت المادة 75 من نفس الأمر على شرط الجنسية للالتحاق بالوظيفة العمومية.
- فقدان الحقوق المدنية حيث نصت المادة 09 مكرر 01 من قانون العقوبات المعدل والمتمم على أن القاضي ملزم في حالة الحكم بعقوبة جنائية أن يأمر بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق المدنية والوطنية والعائلية لمدة أقصاها 10 سنوات تسري من يوم انقضاء العقوبة الأصلية أو الإفراج عن المحكوم عليه ومن هذه الحقوق العزل أو الإقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة.
- حالة الوفاة والتي تعتبر من الأسباب الطبيعية لانتهاء العلاقة الوظيفية ويعد الموظف في حكم المتوفي في حالة فقدانه أو انقطاع أخباره ولا يعرف مكانه أو حياته أو موته².

¹ المادة 24 من المرسوم التنفيذي 320/16، السالف الذكر.

² المادة 216 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 46، 2006.

- الإحالة على التقاعد وهو حق كرسه الأمر رقم 03/06 للموظف من استوفى الشروط القانونية طبقاً للتشريع المعمول به.
- الاستقالة وهي حق للموظف وممارسه هذا الحق يجب أن يكون في إطار قانوني منظم يراعي مبدأ سير المرفق العام. وهو ما نصت عليه المادة 217 من الأمر 03/06.
- العزل والتسريح، تناولته المادة 216 من الأمر 03/06 واعتبرته من الأشكال القانونية لنهاية العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة العمومية والفرق بين العزل والتسريح هو أن العزل يكون بفصل الموظف بشكل دائم ونهائي عن الوظيفة بسبب الغياب عن منصبه لمدة 15 يوماً متتالية دون مبرر مقبول ويكون ذلك بموجب قرار أو مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين.
- أما التسريح فهو أشد أنواع العقوبات التأديبية التي نصت عليها المادة 163 من الأمر 03/06 أما الأمناء العامون الذين تم تعيينهم بموجب مرسوم تنفيذي أو بقرار من الوالي فيتم إنهاء مهامهم بنفس الأشكال التي عينوا بها.

ج- صلاحيات الأمين العام للبلدية:

حسب المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية نجد أن المشرع اعترف صراحة بأن الأمين العام للبلدية مدرج ضمن هيئات البلدية، ولم تحدد المهام والصلاحيات بهذه الهيئة، واكتفى بإحالة سيرها وعملها على التنظيم في إشارة إلى أن مجال نشاط الأمين العام يمكن أن يتغير ويتطور بتطور بيئته المهنية والسياسية غير أنه ونظراً للتحويلات التي عرفت الإدارة البلدية دفع بالمشروع إلى منح صلاحيات ومهام فرضتها الممارسة والواقع المهني والإداري للبلديات خاصة في مجال التسيير بحكم ضعف كفاءة المنتخب المحلي¹. تتعلق هذه المهام أساساً:

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، والتنسيق بين النواحي الإدارية لأنشطة البلدية ومصالحها، ومراقبة تنفيذ مختلف قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذلك اقتراح التعيين في بعض المناصب الإدارية وتلقي بالتفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي، على الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري، والتقني باستثناء القرارات بالإضافة إلى السهر على تنسيق وضبط نشاطات الأمانة العامة كونها تخضع لسلطته مباشرة.

¹ المادة 134 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية.

ثانيا: صلاحيات البلدية:

المجلس الشعبي البلدي هو إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا، كما يعد مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وتمارس البلدية صلاحياتها ضمن أحكام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي تشمل مختلف المجالات السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

1- في مجال التهيئة والتنمية:

تولى البلدية إعداد مخططات التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى، وتتم المصادقة عليه بموجب مداولة. وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا، وهذا بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة العمرانية¹.

2- في مجال التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز:

فالبلدية دورها جد هام في مراقبة مدى احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وكذا مراقبة مدى مطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها ومكافحة السكنات الهشة غير القانونية².

3- مجال التربية والتعليم:

أعطى المشرع بموجب المادة 122 من القانون 10/11 بأن تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية، وضمان صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك³. بالإضافة إلى دورها الفاعل في مجال حفظ الصحة والنظافة والطرق البلدية فتتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها، كما تقدم في حدود إمكانياتها لصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالثقافة والرياضية والترفيه وكذلك المحافظة على النظافة العمومية.

ثالثا: تنظيم إدارة البلدية:

يقوم تنظيم إدارة البلدية في الجزائر ضمن إطار قانوني يحدده أساسا قانون البلدية، الذي يحدد بدوره صلاحياتها وهيكلها وكيفية تسييرها ويشمل تنظيم إدارة البلدية على المستوى الداخلي مصالح تتكفل بتنفيذ البرامج والمشاريع المحلية مثل المصالح التقنية والمالية والإدارية تعمل تحت إشراف رئيس

¹ المادة 86 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 144 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 201.

المجلس الشعبي البلدي الذي يمارس سلطة التنسيق والتوجيه، فالمصالح التقنية كالتعمير والأشغال العمومية تعنى بتهيئة الإقليم ومتابعة مشاريع البنية التحتية، فيما تعنى المصالح المالية بإعداد وتنفيذ الميزانية المحلية في حين تقوم المصالح الإدارية مثل مصلحة الحالة المدينة التي تتولى تسجيل الوقائع المدينة وإصدار الوثائق الرسمية كما تعد المندوبيات البلدية من الآليات التنظيمية لإدارة البلدية تعزز نظام اللامركزية داخل هذه الأخيرة وهذا من خلال توزيع الوظائف الإدارية على مناطق فرعية تابعة للبلدية خاصة في البلديات التي تعرف كثافة سكانية مما يزيد من فعالية الأداء وتحسين الخدمة الإدارية والاستجابة لحاجيات السكان لتجسيد الملحقات البلدية عامل لتقريب الإدارة من المواطن وتعزيز النجاعة الإدارية ضمن حدود اختصاصها تفاديا للتداخل مع المصالح المركزية والمندوبيات البلدية¹.

رابعا: الرقابة الإدارية على البلدية:

في إطار احترام القوانين وتحقيق التوازن بين نظام اللامركزية ومتطلبات وحدة الدولة، اعتمد المشرع الجزائري الرقابة الإدارية على البلدية تمارسه السلطة المركزية ممثلة في الوالي للتأكد من مدى مشروعيه أعمالها وعدم خروجها عن الإطار القانوني هذه الرقابة لها عدة صور أهمها رقابة المشروعية من خلال فحص مداوالات المجلس الشعبي البلدي، وقرارات رئيس البلدية، للتأكد من مدى مشروعيتها ومطابقتها للقوانين المعمول بها، وفي حالة ثبت عكس ذلك ترتب عنه إلغاء أو توقيف تلك القرارات، بالإضافة إلى الرقابة على المنتخبين حيث يثير هذا النوع من الرقابة إشكالات على المستوى العملي عند الأخذ بمنظور استقلالية المجلس المنتخب، فأعضاء المجلس يخضعون للرقابة كأشخاص هذه الرقابة حددها القانون لأن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحيد الاستقلالية، أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي، وتشمل أيضا الرقابة الموظفين الإداريين، مهما كانت درجه مسؤوليته، وقطاع نشاطه فهو خاضع لرابطة التبعية للإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية ومثال ذلك الأمين العام للبلدية ملزم بتنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطة الوصية، أو من والي الولاية وهذا في حدود صلاحياته وبما يخوله القانون من سلطة².

¹ القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية.

² بن قويدر جابر، التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة، حالة دائرة بركة، ولاية باتنة، ماستر في الجغرافية والتهيئة القطرية.

الفرع الثاني: التنظيم الإداري للولاية:

التنظيم الإداري للولاية آلية لتفعيل السياسات العمومية على المستوى الإقليمي، هذا التنظيم يرتكز على إطار قانوني تحدد وفقه هياكل الولاية وهيئاتها على رأسها الوالي والمجلس الشعبي الولائي، مع ضبط العلاقات الوظيفية بينها كما يعزز فعالية الأداء الإداري، وتحقيق التنمية المحلية.

أولاً: هيئات الولاية: تتمثل هيئات الولاية طبقاً لما ورد في القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية في هئتين هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

1- المجلس الشعبي الولائي:

الولاية في التنظيم الإداري الجزائري تمثل من جهة الإدارة اللامركزية كونها تشكل من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية، ومن جهة أخرى تمثل هيئة الإدارة المركزية باعتبارها تتكون من هيئة تنفيذية معينة تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية، فالمجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداوالت في الولاية ينتخب بالاقتراع العام المباشر والسري. من قبل المواطنين. المقيمين داخل الولاية لمدة 05 سنوات ويتغير عدد أعضاء المجلس حسب تغير العدد السكاني للولاية، ويكون عدد أعضاء المجلس كالاتي:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضو في الولايات التي تتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.
- 43 عضو في الولايات التي تتراوح عدد سكانها من 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 1 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة¹.

أعمال المجلس الشعبي الولائي تسيير بعقد دورات يقوم من خلالها بإجراء مداوالت وتشكيل لجان مختصة تساعد في أداء مهامه.

ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات في السنة، دورات عادية وأخرى استثنائية مدة كل دورة 15 يوماً يمكن تمديدتها إلى 07 أيام أخرى، وتنعقد خصور أغلبية الأعضاء، وفي حال عدم اكتمال النصاب القانوني تؤجل الدورة وتوجه استدعاءات جديدة²، وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية، ويمكن أن تكون سرية في حالتين هما: دراسته حالات تأديبية

¹ فريدة قصير مزباني، القانون الإداري، مطبعة صخري، واد سوف، الجزائر، 2011، ص 182.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 108.

تخص المنتخبين والمسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام العام. كما يمكن عقد دورات استثنائية سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي¹.

كما يجري المجلس الشعب الولائي خلال دوراته مداولات تخضع للقواعد الأساسية فتكون علنية لإضفاء الشفافية عليها والرقابة الشعبية أو تكون عن طريق التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء مع ترجيح صوت الرئيس في حال التساوي، ويمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان مختصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مسائل مؤقتة أو دائمة خاصة بمجال الاقتصاد والمالية والتجهيز والاستثمار والتشغيل².

وللمجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار المهام المحددة قانوناً يقوم المجلس الشعبي الولائي بإنجاز التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات في إطار التكامل والمساهمة في التنمية بالتعاون مع البلديات.

وللمجلس الشعبي الولائي رئيس يتم انتخابه من بين أعضائه عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة. وهو ما يعكس الطابع التمثيلي والديموقراطي لهذا المنصب ومنحه شرعية سياسية مستمدة من الإرادة الشعبية. يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإدارة أعمال المجلس واستدعاء دوراته. والسهر على تنفيذ مداولاته فهو يمارس سلطة تداوليه رقابته في حين يمارس الوالي السلطة التنفيذية الفعلية، وهو ما يقلل من فعالية الرقابة والمبادرة المحلية.

2- الوالي:

منصب الوالي من المناصب الحساسة في وظائف الدولة التعيين في هذا المنصب قبل صدور المرسومين الرئاسيين 239/99 و 240/99 تتم باقتراح من طرف وزير الداخلية في مجلس الوزراء ويكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء، أما حالياً فيتم التعيين خارج مجلس الوزراء فالاختصاص يعود لرئيس الجمهورية وحده بتعيين الولاية³.

¹ المادة 15 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية. السالف الذكر.

² المرجع نفسه.

³ المادة 78 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016.

ونظر الأهمية منصب الوالي فقد اشترط المشرع شروط خاصة يجب أن يتوفر عليها الوالي هي:

- شرط المستوى العلمي والتكويني الإداري، ويكون بحيازته على شهادة علمية جامعية.
- الخبرة المهنية في مجال الإدارة العامة لا تقل عن 05 سنوات في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو الهيئات العمومية.

وباعتبار الوالي ممثلاً للدولة في إقليم الولاية فمن أهم المهام الموكلة له: نصت المادة 112 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه "يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين وحريتهم ويقوم بوضع تدابير الدفاع والحماية، تكتسب طابعاً عسكرياً ويشرف على تنفيذها"¹. كما يسهر الوالي على المحافظة على النظام والأمن العام والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام. بالإضافة إلى هذا للوالي مجموعة من الاختصاصات حيث نصت المادة 110 من القانون 07/12 على أن "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة وتمثل الاختصاصات الموكلة له في ممارسه الضبطية القضائية وكذلك سلطات الضبط الإداري. وبالرغم من هذه السلطات التي يتمتع بها الوالي إلا أنه مقيد من حيث الزمان، فيجب عليه إبلاغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة. متخلياً عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة، أما اختصاصاته كممثل للولاية فتتمثل في تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وإطلاع المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية بتقديم بيان سنوي يتضمن نشاطات مصالح الدولة من جهة، ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى بالإضافة إلى إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها.

ثانياً: صلاحيات الولاية:

تشكل الولاية إطاراً تتجسد من خلاله اللامركزي الإدارية وهي حلقة وصل بين السلطة المركزية والبلديات، منحها المشرع صلاحيات تسيير المرافق العمومية والمحافظة على أملاكها وترقيتها بالإضافة إلى تقديم الدعم للبلديات والمساهمة في تنفيذ السياسات الوطنية، حيث تتولى إعداد برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال دعم البلديات خاصة التي تعاني من نقص الموارد المالية والإمكانات، وهذا بتخصيص الإعانات والمساعدات المالية وتقديم الخبرة الإدارية، وإنجاز المشاريع وتقليص الفوارق بينها، بما يسمح بتحقيق تنمية متوازنة بالإضافة إلى تولي الولاية إدارة ممتلكاتها

¹ المادة 110 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

العقارية والمنقولة وحمايتها من التدهور والقيام بالصيانة الدورية وتأمين هذه الإملاك بالاستغلال العقلاني لها لأن فعالية الأداء المحلي أساسها حسن التسيير المالي والإداري.

كما تغطي مختلف نفقات التسيير كأجور الموظفين، وتجسيد مبدأ التضامن بين الجماعات المحلية وتسهر الولاية على تلبية حاجات ورغبات المواطنين من خلال تأمين الحقوق والواجبات، وتنفيذ القوانين والتنظيمات التي تضمن السير الحسن لشؤون ومصالح الولاية، تقوم الحكومة بتقديم تعليمات للوالي وهو بدوره يقوم بتوجيهها لمسؤولي المديرية والأسلاك المهنية التابعة لها¹.

ثالثاً: تنظيم إدارة الولاية:

يستند تنظيم إدارة الولاية أساساً إلى أحكام القانون 07/12 المتعلق بالولاية. والوالي باعتباره ممثلاً للولاية من جهة وممثلاً للدولة من جهة أخرى ومن خلال الوظائف الموكلة له لا يمكنه تنفيذها لوحده بل وضع المشرع مجموعة من الأجهزة التي تساعد في وظيفته، وتتمثل هذه الأجهزة أساساً في:

1- الأمانة العامة:

ويرأسها أمين عام يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، حيث يعد هذا المنصب من الوظائف السامية في الدولة وللأمين العام مهام يقوم بها تحت سلطة الوالي من خلال السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته وينسق أعمال المديرين في الولاية ومتابعة الأجهزة والهيكل الخاصة بالولاية بالإضافة إلى متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية، كما يتولى لجنة الصفقات بالولاية ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسير².

2- المفتشية العامة:

لها مهمة عامة ودائمة لمراقبة نشاطات وأعمال الأجهزة والمؤسسات غير المركزة، وسيرها مفتش يعين بموجب مرسوم تنفيذي يساعده مستشار أو ثلاثة مفتشين، وتم تبليغ الوالي بتقارير التفتيش التي تحرر عقب انتهاء مهامهم ويرسل ملخص دوري إلى الوزارة الوصية، حيث تسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة بالولاية وهيكلها.

3- مصالح التفتيش والشؤون العامة والإدارة المحلية:

تقوم هذه المصالح لمساعدة الوالي في مجال تنفيذ التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه، وتبليغ القرارات الإدارية الولائية. أما مديرية الإدارة المحلية فتتسق بين الولاية والبلدية، وممارسه الوصاية عليها، ويسيرها مدير يعين بموجب مرسوم تنفيذي، وتقوم بدراسة الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية وتوافق عليها¹.

4- الديوان:

ديوان الوالي من الأجهزة المقربة له، نظرا لمكانته ودوره بالنسبة لمصالح إدارة الوالي. يتولى إدارته رئيس الديوان الذي يعين بمرسوم تنفيذي، ويعتبر من المناصب العليا في الدولة. ويخضع للسلطة المباشرة للوالي. ويتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصه تفويض الإضاء من الوالي وهذا حسب المادة 09 من المرسوم 215/14، اختصاصاته العلاقات الخارجية والتشريفات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام وكذلك أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والمشفرة.

رابعا: الرقابة الإدارية على الولاية:

تضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة، حيث تمارس نفس الرقابة في النظام الرقابي للبلدية بالنسبة للموظفين الإداريين والخاضع لرابطة التبعية اتجاه الإدارة المستخدمة وهو ما ينطبق على:

1- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 106 من قانون الولاية "الولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة بتولي الوالي التنسيق العام للإدارة"². أما بالنسبة للمنتخبين (أعضاء المجلس الشعبي الولائي) فتمارس الإدارة المركزية رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وذلك بإمكانية التوقيف، الإقالة، الإقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي حيث تنص المادة 43 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على أنه "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 265/95 المؤرخ في 1995/09/06 الذي يحدد مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية.

² المادة 106 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر

عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي كما تشمل الرقابة إعلان الشغور، فإذا فقد العضو صفته بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية، يعلن الوالي شعور المنصب ويستدعي من يليه في القائمة الانتخابية.

2- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تنقسم الرقابة على أعمال المجلس إلى رقابة سابقة (قبلية) ورقابة لاحقة (بعدية):

1- الرقابة السابقة (القبلية): بحيث لا تصبح بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة، إلا بعد مصادقة الوالي عليها مثل: الميزانية الأولية والحساب الإداري والصفقات الكبرى وأيضاً إنشاء أو تسيير المرافق العمومية.

2- الرقابة اللاحقة (البعدية): يحق للوالي أو وزير الداخلية أن يلغي المداولات غير القانونية، كما يمكنهم إحالة المداولات المتنازع حولها إلى القضاء الإداري للفصل في مدى مشروعيتها.

3- سلطة الحل محل المجلس: في هذه الحالة عندما يتمتع المجلس عن اتخاذ قرار ضروري، يمكن للوالي أن يحل محل المجلس بعد إنذاره وذلك بهدف ضمان استقرار الموقف العام.

3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

تشمل هذه الرقابة تنظيم عمل المجلس من خلال:

أ- حل المجلس الشعبي الولائي:

نص القانون 90/08 السابق في المادة 44 منه على خمس حالات لحل المجلس الشعبي الولائي في حين تنص المادة 48 من قانون الولاية 12/07 على بسبع حالات كل عندما يصبح المجلس كلياً وتمثل في ما يلي:

- في حالة خرق أحكام السوربة.
- في حالة إلغاء الانتخابات.
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- في حالة الاختلالات الخطيرة التي تحول دون تسيير عمل المجلس.
- عندما يصبح عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة رغم الاستخلاف.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

ويتم حل المجلس الشعبي الولائي بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، الذي يعين خلال عشرة (10) أيام مندوبية ولائية لممارسة نشاط المجلس إلى حين انتخاب مجلس جديد، والتي تجرى خلال ثلاث (03) أشهر من تاريخ الحل، غير أنه لا تجرى انتخابات إذا تم الحل في السنة الأخيرة للعهد¹

ب- تعليق نشاط المجلس:

يمكن تعليق المجلس لمدة زمنية معينة إذا كانت هناك ظروف طارئة أو استثنائية تعرقل عمله.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني للدائرة والمقاطعات الإدارية المستحدثة:

بعد دراسة الإطار التنظيمي للبلدية والولاية باعتبارهما الجماعتين الإقليميتين الأساسيتين في التنظيم الإداري الجزائري، يقتضي البحث التطرق إلى الوحدات الإدارية الأخرى التي تلعب دورا محوريا في دعم العمل الإداري على المستوى المحلي، والمتمثلة في الدائرة والمقاطعة الإدارية المستحدثة، إذ تعد هذه الهياكل أدوات تنظيمية تهدف أساسا إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين فعالية التنسيق الإداري داخل الإقليم، رغم اختلاف طبيعتها القانونية من حيث مدى تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ومن هذا المنطلق، سيتم في هذا المطلب دراسة التنظيم القانوني لكل من الدائرة والمقاطعة الإدارية المستحدثة، وبيان موقعهما ضمن الهيكلة الإدارية للدولة الجزائرية ودورهما في تجسيد السياسات العمومية على المستوى المحلي.

الفرع الأول: التنظيم الإداري للدائرة:

يقتضي البحث التعمق أكثر في دراسة التنظيم الداخلي للدائرة باعتبارها وحدة إدارية وسيطة تلعب دورا مهما في التنسيق بين الولاية والبلديات التابعة لها، وعليه، سيتم في هذا الفرع بيان مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية التي تحكم تسيير الدائرة ومهامها ضمن الهيكلة الإدارية للدولة.

أولا: الطبيعة القانونية للدائرة:

لم تتطور فكرة الاعتراف بالدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري منذ الاستقلال، حيث أن دستور 1963 لم ينص عليها، بل اكتفى بالاعتراف بالجماعات الإقليمية الأساسية والمتمثلة في البلدية والولاية واستمر هذا التوجه إلى غاية تعديل دستور 2016، حيث نصت المادة 16 من هذا التعديل على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية فقط وعليه فإن الأساس القانوني للدائرة لا يجد مصدره في النصوص الدستورية بل يستمد من التشريعات والتنظيمات.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 214.

1- الطبيعة القانونية للدائرة في ظل النصوص التشريعية:

على أثر الاستعمار الفرنسي الجزائر بقيت تعمل بالتنظيم الإداري الفرنسي لكنه كان يتعارض مع السيادة الوطنية بمقتضى القانون 62_157 المؤرخ في 17 ديسمبر 1962م، حيث كانت منظمة على ثلاثة مستويات على مستوى الدوائر والمحافظات والنواحي¹، يدير تسيير شؤون الدائرة موظف سامي في الدولة وهيئة استشارية تسمى مجلس الدولة، حيث أن الموظف السامي له دور في حل المسائل التي يطرحها عليه رئيس الدائرة²، ثم صدر الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية والمعدل والمتمم بالقانون رقم 02/81 والمؤرخ في 14 فيفري 1981 الذي نص على صلاحيات الدائرة ورئيسها والتي جاءت في المواد من 166 الى 170 منه حيث نصت المادة 166 منه على انه: "يقسم تراب الولاية الى دوائر وفقا لهذا فالمشرع الجزائري هنا اعترف بالدائرة ضمن التنظيم الإداري ومنحها سند قانوني، ثم صدر الأمر 69/74³، حيث رفع الولايات من 15 ولاية الى 31 ولاية وهو ما نصت عليه المادة 04 من الأمر 69/74 على أنه " يتكون التنظيم الإقليمي الجديد من احدى وثلاثين ولاية ويعين لكل واحدة منها اسم ومقر"، ثم صدر القانون 02/81 المعدل والمتمم للأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية الذي تطرق للدائرة في المادة الأولى ومادته 166 منه، حيث اعتبر الدائرة ضمن التنظيم الإداري دون إبراز صلاحياتها ثم بعدها صدر القانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد في نص المادة 67 بقولها " تلغي " أي إلغاء مواد الدائرة.

2- الطبيعة القانونية للدائرة في ظل النصوص التنظيمية:

اعترفت بعض النصوص التنظيمية بالدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري من خلال وجود رئيسها حيث أن المرسوم رقم 31/82⁴ قد تطرق لصلاحيات رئيس الدائرة والمعدل

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري الجزء الأول، دار لباد للنشر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص181.

² - عادل جيلط، جلاحي جابر، النظام القانون للدائرة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة محمد بوضياف، السنة الجامعية 2021/2022 ص19.

³ - أمر رقم 69/74 مؤرخ في 02 جويلية 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، عدد 55 الصادرة في 06 جويلية 1974.

⁴ - المرسوم 31/82 مؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية، عدد 04 الصادرة في 26 جانفي 1982.

والمتعم بمرسوم رقم 372/82¹، نصت المادة الثانية منه على أن رئيس الدائرة يشرف على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية ونص على المصادقة على مداولات البلديات التابعة لمقاطعته، وبعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جوان 1994 حيث نصت المادة 10 منه على: المداولات التي يصادق عليها رئيس الدائرة بتفويض من الوالي و كذلك المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90²، التي نصت على أنه يساعد رئيس الدائرة والوالي في وظيفته بتمثيله للدولة والمادة 09 من المرسوم رقم 215/94³ اعتبرته جهازا مساعدا للوالي في المهمة التنفيذية.

ثانيا: هيئات الدائرة:

وتتمثل في:

1- رئيس الدائرة:

أ- تعيينه: تعتبر وظيفة رئيس الدائرة وظيفة عليا في الإدارة المحلية نفس وظيفتي الوالي والكاظم العام للولاية، كما أن تسيير الحياة المهنية لهم يتم عن طريق وزير الداخلية، وطبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90⁴ المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية فإن رئيس الدائرة يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99⁵ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة وأصبح رئيس الدائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الحكومة سابقا (الوزير الأول حاليا)

1 - المادة 02 من المرسوم 372/82 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982 متضمن لضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية، عدد 48 الصادرة في 30 جانفي 1982.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بتنظيم الإدارة المحلية.

3 المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جوان 1994 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي.

4 مرسوم تنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 31 الصادرة في 28 جويلية 1990.

5 مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 متعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1990.

وكذلك حسب المرسوم 230/90 السالف ذكره فيعين رؤساء الدوائر من بين مسؤولي المصالح المركزية .

ب- مهام رئيس الدائرة: يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي، أما بالنسبة لصلاحياته فقد سبق أن تم تنظيمها بموجب عدة تنظيمات وقوانين لعل أهمها المرسوم 31/82¹ المؤرخ في 23 جانفي 1982 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، هذا قبل إلغائه أما حاليا فصلاحيات رئيس الدائرة محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215/94، ويتمثل أهمها فيما يلي:

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية وينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.
- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها والمصادقة على مداوالات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون كما يوافق على المداوالات وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل والإعفاء من المهام.
- يسهر رئيس الدائرة على الأحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.
- له القيام بالمصادقة على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 50.000 نسمة خروجاً عن القاعدة العامة التي تسند هذا الاختصاص لوالي الولاية (المواد 154 الى 156 من القانون 08/90² المتضمن قانون البلدية).

ج- التزامات رئيس الدائرة:

تقع على عاتق رئيس الدائرة مجموعة من الالتزامات والواجبات التي تفرضها طبيعة وظيفته ومسؤولياته الإدارية ومن أبرز هذه الالتزامات ما يلي:

¹ المرسوم رقم 31/82 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة.

² - المواد من 154 الى 156 من القانون 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون البلدية.

- 1- **المحافظة على الممتلكات العامة:** يلتزم رئيس الدائرة بالحفاظ على الممتلكات العامة الموضوعة تحت تصرفه والسهر على حسن استعمالها وتسييرها بما يخدم المصلحة العامة وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التنفيذي 226/90¹.
- 2- **الالتزام بارتداء البدلة الرسمية:** يلتزم رئيس الدائرة بارتداء البدلة الرسمية أثناء أداء مهامه المرسوم 594/83.
- 3- **الالتزام بالسِر المهني:** يتعين على رئيس الدائرة عدم إفشاء المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بمناسبة تأدية مهامه وكذلك بمحافظته على السِر المهني حتى بعد انتهاء مهامه وهذا ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90².
- 4- **الالتزام بالتحفظ:** يلتزم رئيس الدائرة بالتحفظ في سلوكه وتصريحاته سواء أثناء ممارسة مهامه أو خارجها، بما يحفظ كرامة الوظيفة، كما يمنع قبول أي هدايا أو مزايا قد تؤثر على نزاهته طبقا للمادة 14 من المرسوم التنفيذي 226/90³.
- 5- **الخضوع للسلطة الرئاسية:** يخضع رئيس الدائرة للسلطة الرئاسية، حيث يلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة عن السلطات العليا، في إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90⁴.
- 6- **التصريح بالممتلكات:** يتوجب على رئيس الدائرة التصريح بممتلكاته العقارية والمنقولة، سواء داخل الوطن أو خارجه وكذلك ممتلكات زوجته، حسب المادة 06 من القانون 01_06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فيجب أن يصرح بالممتلكات العقارية كانت أو منقولة داخل الوطن أو خارجه في اجل شهرين من تسلمه مهامه، وكذلك المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 226_90⁵ الذي نص على وجوب تصريح رئيس الدائرة بأي نشاط مهني تقوم به زوجته.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المادة 09 المتعلق بتنظيم الإدارة المحلية.

2 - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90، مرجع سابق.

3 - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المرجع نفسه.

4 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90، المرجع نفسه.

5 - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90، المرجع نفسه.

2- الأمين العام للدائرة: يعتبر الأمين العام ثاني شخصية إدارية في الدائرة بعد رئيس الدائرة، حيث يتولى مهام متعددة تهدف الى ضمان حسن سير العمل الإداري. استحدثت وظيفة الأمين العام للدائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 82/81 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة¹ في المادة 01 حيث نصت على: "يحدث منصب نوعي لكاتب عام لدى بعض الدوائر..." أي ليس كل الدوائر تتوفر على هذا المنصب إلا الدوائر التي يستحدثت على مستواها هذا المنصب بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ويعينون من بين المتصرفون الذين يثبتون أقدمية قدرها 03 سنوات في الرتبة بقرار من وزير الداخلية²، يعين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي وفقا للقرار الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ويأتي مباشرة بعد رئيس الدائرة وفق التدرج الهرمي.

نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 التي نصت على "يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام" ونظرا لكثرة العمل الإداري على رئيس الدائرة أسندت للأمين العام للدائرة³ مهام وهي:

- مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات.
- الإشراف على توزيع البريد ومتابعة المراسلات الإدارية.
- تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات.
- القيام بزيارات تفتيشية لمتابعة سير المصالح الإدارية.
- الإشراف على اجتماعات رؤساء البلديات.

ثالثا: تنظيم سير الدائرة:

تعد الإدارة جهازا أساسيا في تسيير الشؤون العمومية، حيث تقوم مجموعة من الهياكل التنظيمية التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العمومية وتندرج الدائرة ضمن هذا التنظيم

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 82/81 مؤرخ في 02 ماي 1981 متضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية، العدد 18، الصادرة في 04 ماي 1981.

² - المادة 05 من المرسوم رقم 82/81، المرجع نفسه.

³ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94.

حيث تعتبر جزءا من إدارة الولاية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 215_94¹ المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية حيث تساعده الإدارة في القيام بمهامه والتي تتمثل في الأمانة العامة تشرف على خمسة مكاتب وثلاثة مصالح تتمثل في مصلحة البريد، مصلحة الاتصالات الداخلية، ومصلحة العلاقات الخارجية.

رابعا: علاقة الدائرة بالبلدية والولاية:

1- علاقة الدائرة بالبلدية: تتجسد العلاقة بين الدائرة والبلدية أساسا في ممارسة نوع من الرقابة

الإدارية، حيث نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 على أنه يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه ما يلي:

- يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي تتمثل في الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلدية والهيئات التابعة لها، وتعريفات الحقوق المصلحة الطرق، وتوقيف السيارات، والكراء لفائدة البلديات، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 09 سنوات.

- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
- الهيئات والوصايا.
- يوافق على المداورات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركة التنقل وانتهاء المهام.

يتلقى رئيس الدائرة تفويضا من الوالي بغرض تحضير المخططات البلدية للتنمية والمصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية خاصة الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلدية والهيئات التابعة لها والإجراءات لصالح البلدية وتغيير حصص ملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، والمناقصات والصفقات والهيئات والوصايا².

نصت المادة 07 من المرسوم 31/82، أن رئيس الدائرة يجمع رؤساء المجالس الشعبية البلدية مرة كل شهر وفي جميع الأحوال³.

1 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 215/94.

2 المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94.

3 المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 31/82.

2- علاقة الدائرة بالولاية: تعتبر الدائرة إحدى الوحدات الإدارية اللامركزية التابعة للولاية، حيث تندرج ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة الإقليمية في الجزائر، رغم أهميتها في تسيير الشؤون المحلية، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، مما يجعلها خاضعة مباشر لسلطة الولاية. يعمل رئيس الدائرة المعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية ويكون مكلفا بتطبيق السياسة العامة للدولة على مستوى دائرته، وتنفيذ التعليمات الصادرة عن الوالي والسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها، وينسق كذلك تدخلات مختلف المصالح التقنية الأمنية والاجتماعية والاقتصادية ويبلغ الوالي بمستوى تنفيذ البرامج التنموية على مستوى دائرته، ما يعزز الطابع الترابطي للعلاقة بين الدائرة والولاية، ويجعل هذه العلاقة علاقة تبعية إدارية مباشرة¹، وفقاً لما هو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991 فإن رئيس الدائرة يعين بمرسوم تنفيذي ويخضع مباشرة لسلطة الوالي ويعتبر ممثل الدولة على مستوى الدائرة مكلفا بتطبيق تعليمات السلطة المركزية وخاصة الوالي وتنسيق أعمال مختلف المصالح الإدارية على مستوى الدائرة، وعليه فإن الدائرة تعتبر جهازاً إدارياً وسيطاً يهدف إلى تحقيق فعالية أكبر في تنفيذ السياسات العمومية، رغم حدودية صلاحيتها واستقلاليتها مقارنة بباقي الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: التنظيم الإداري للمقاطعات الإدارية الجديدة:

شهد التنظيم الإداري في الجزائر تطوراً ملحوظاً في السنوات الأخيرة، تجسد خاصة في استحداث نظام المقاطعات الإدارية الذي جاء كآلية جديدة تهدف إلى تعزيز فعالية الإدارة العمومية وتقريبها من المواطن، لاسيما في المناطق ذات الامتداد الجغرافي الواسع خصوصاً الجنوب، وقد تم إقرار هذا النظام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 27/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية. لتعريف المقاطعة الإدارية أو أي إشارة لذلك، فالمادة 02 تقول "يحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيروها ولاية منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم"².

أولاً: الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية:

يتميز التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بنوع من الخصوصية، مقارنة بالتشريعات المقارنة، حيث يقوم على هيكلة إدارية مهرمية تنصدها الولاية، وقد استحدثت المشرع المقاطعات الإدارية التابعة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج1، عدد 41، ص 1346.

² إسماعيل فريجات، "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"، مجلة دفاتر سياسية والقانون، العدد 18، جانفي 2018، ص 231 - 246.

للولاية الأم، كآلية تنظيمية جديدة تهدف الى تحسين فعالية الإدارة وتقريبها من المواطن، أطلق عليه اسم الولاية المنتدبة، حيث حول بعض الدوائر في مختلف الولايات إلى ولايات منتدبة يسيرها ولاية منتدبون، حدد المرسوم الرئاسي 140/15 المقاطعات التي استحدثت والبلديات والدوائر التابعة لها، حسب المادة الثانية منه¹.

بالرجوع الى أحكام دستور الجزائر 2016، المادة 16 منه تقول "أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية²، إذ يرى المشرع انه لا وجود لجماعات إقليمية للدولة إلا البلدية والولاية وكل استحداث خارج عن القانون.

إن استحداث المقاطعات الإدارية قبل التعديل الدستوري لدليل على أن المشرع الجزائري لم يعتبر المقاطعات الإدارية جماعة إقليمية للدولة بل اعتبرها تنظيم إداري يهدف أساسا الى تحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن، إذ لا يوجد في المرسوم الرئاسي والتنفيذي إشارة واضحة وصريحة تعتبر المقاطعات الإدارية الجديدة جماعة إقليمية ويختلف هذا الوضع بالنسبة لمحافظة الجزائر الكبرى المنظمة بموجب الأمر رقم 15/97، حيث نصت المادة 02 فقرة 01 منه تنص أن ولاية الجزائر جماعة إقليمية تخضع لقانون أساسي خاص يحدده هذا الأمر، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، ويعتبر هذا اعتراف صريح من المشرع الجزائري بأن محافظة الجزائر الكبرى هي جماعة إقليمية:

- من خلال النصوص القانونية السابقة يتضح عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية وعليه تبقى تابعة إدارياً ومالياً للولاية فالمشرع لم يمنح للمقاطعة الإدارية الشخصية المعنوية.

¹ سميرة بن خليفة، "الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018، ص 876-891.

² المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، عدد 74، الصادرة في 07 مارس 2016.

³ عبد المجيد دفايري، وردة خليفة، "النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر - دراسة تحليلية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 08، العدد 01، جوان 2017، ص 125.

- ومن خلال هذه المميزات يمكن القول إن المقاطعات الإدارية تشبه إلى حد بعيد الدائرة، فتلاحظ أن المقاطعات الإدارية لم يمنحها المشرع الهيئة الناجبة لكي لا ترتقي إلى مصاف الجماعات المحلية
- تداخل اختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر: كان على المشرع الجزائية أن يحدد صلاحيات كلا منها وذلك بتنظيم وتحديد صلاحيات كل منهما بقانون أو مرسوم.
- منح الكثير من الصلاحيات والمهام أهمها:
 - ✓ مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات الى جانب تنشيط وتنسيق ومراقبة عمل البلديات حسب ما جاء به المرسوم الرئاسي 140/15 في إعطاء مهام الوالي المنتدب، دون توضيح عن إلزامية حضور الوالي المنتدب من عدمه.
- أيضا لم يتضمن المرسوم الرئاسي 140/15 أي إشارة لتنظيم يتعلق بالجانب المالي للمقاطعات الإدارية، إذ لم يتضمن المرسوم المذكور أحكاما تبين مصادر تمويلها أو كيفية تسيير مواردها، ما يعني أنها لا تتمتع بأي استقلال مالي، كما غفل المرسوم الرئاسي عن كيفية تطبيق وتنفيذ الإجراءات المتعلقة باستحداث المقاطعات الإدارية الجديدة ولم يحدد آجال زمنية واضحة لتتصيب هياكلها، رغم أن المادة 24 من المرسوم التنفيذي كلفت الولاية بالمتابعة واستحداث وتنصيب هياكل المقاطعات الأمر الذي لم يتجسد في الكثير من هذه المقاطعات.

ثانيا: هيئات المقاطعة الإدارية.

1- الوالي المنتدب ومهامه:

يعتبر الوالي المنتدب الهيئة التنفيذية للولاية المنتدبة، حيث نص المرسوم الرئاسي 240/99، المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية العليا، على هذه الوظيفة ضمن الوظائف السامية في الدولة. ويتم تعيين الوالي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ومن طرفه وفي الغالب يتم اختيار الوالي المنتدب من بين الأمناء العامين للولايات أو رؤساء الدوائر كما يمكن إنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي دون اشتراط تقديم تبرير أو سبب، كما تنتهي الوظيفة بالاستقالة أو الوفاة، وغيرها من الحالات التي تخضع للقواعد العامة

المنظمة للوظيفة العمومية¹، وبالرجوع الى النصوص القانونية التي تحدد مهام الوالي المنتدب يتبين أنه يمارس وظائف وصلاحيات تتقارب الى حد كبير مع تلك التي يمارسها رئيس الدائرة. وحدد المرسوم الرئاسي مهام الوالي المنتدب الذي يعين بقرار رئاسي، باعتبار الوالي المنتدب لديه العديد من الصلاحيات والأدوار التي يقوم بها، كونه:

- ممثل للدولة داخل المقاطعة الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى ينشط الحالة المدينة للمقاطعة الإدارية وذلك من خلال السهر التام على تحسين سير مصالح المقاطعة الإدارية.
- منسقا ومراقبا لأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة ومصالح الدولة الموجودة بها تحت سلطة وإشراف والي الولاية².
- يترأس مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، حفظ النظام العام والأمن العمومي بالتنسيق مع مصالح أمن الولاية من جهة، ومكلف بتحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها، إلى جانب السهر على السير الحسن للمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها وفق القوانين المعمول بها.
- المبادرة بأعمال وتأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعات الإدارية، يقودها ويتابعها وسيكون لزاما على الدولة توسيع المرافق العمومية التابعة لها وتزويدها بالوسائل المادية والبشرية.
- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات مجلس الحكومة وقرارات مجلس الولاية تحت سلطة الوالي³.
- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة.
- تطبيق القوانين والأنظمة التي تحكم النشاط التجاري.

¹ المادة 16 من الأمر 03/06 المؤرخ بتاريخ 17 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، رقم 46، الصادرة في 20 جوان 2006.

² المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 31 ماي 2015م، الذي يحدد مهام الوالي المنتدب وطريقة عمله، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة في 3 جوان 2015.

³ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 31 ماي 2015 المتضمنة تنفيذ قرارات الولاية من طرف الوالي المنتدب، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015.

- تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها وتنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية وترقيه الأنشطة الرياضية والشبابية والثقافية.
- معالجة المشاكل المتعلقة بالبطالة إذ يبادر بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي للترقية النشاط الفلاحي وتطبيق الجهود التنموية للدولة¹.
- جاء الموسم 303/18 لتوسيع صلاحيات الولاية المنتدبين بالجنوب المنبثق عن قرار فخامة رئيس الجمهورية في اجتماع مجلس الوزراء 25 سبتمبر 18م بتعديل المرسوم 140/15، حدد. المرسوم الرئاسي 303/18 صلاحيات الوالي المنتدب وإعطائه تفويضا خاصا من طرف والى الولاية لمباشرة مهامه والأنشطة الواردة في نص المرسوم الرئاسي وجاء التعديل في ثلاث محاور شملت مجال التدخل، الأنشطة، وفيما يلي نبين أهم المهام الموكلة للوالي المنتدبة:
- ✓ السهر على تسيير الممتلكات العامة وحمايتها من كل مساس.
- ✓ ضمان تسيير البرامج القطاعية غير المركزية والمسجلة بعنوان الولاية لصالح المقاطعة الإدارية.
- ✓ السهر على السير الحسن للمرافق والمؤسسات العمومية وتنشيط ومراقبة نشاطها.
- ✓ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقة بالحوالة المدنية.
- ✓ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقة بعملية إحصاء الشباب المعنيين بالخدمة الوطنية.
- ✓ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقة بتتقل الأجانب.
- ✓ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم وكذا الإجراءات الرقابة في مجال التعمير.
- ✓ السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- ✓ السهر على حماية التراث الثقافي.
- ✓ المساهمة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بالشباب في مجال النقل والمبادلات الوطنية والدولية والسياحية الشبانية والترفيه.
- ✓ القيام بالأعمال التحسيسية للشباب ضد الآفات الاجتماعية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 303/18 المؤرخ في 05 ديسمبر 2018 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 140/15، المتعلق باستحداث مقاطعات إدارية.

- ✓ ترقية علاقات الشراكة والحركة الجموعية الناشطة، الثقافية والبدنية وخاصة القواعد المتعلقة بتأمين المنشآت الرياضية ومكافحة العنف.
- ✓ القيام بكل عمل يرمي إلى ترقية النشاطات البدنية والثقافية والرياضية.
- ✓ السهر على تطبيق النصوص التشريعية التي تحكم الأنشطة التجارية.
- ✓ تنسيق ومتابعة الأنشطة التجارية المتعلقة بإنشاء وممارسة التجارة والمهن المقننة.
- ✓ متابعة تمويل السوق.
- ✓ تطوير التنسيق ما بين القطاعات في مجالات الرقابة الاقتصادية، وقمع الغش.
- ✓ السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بترقية السياحة والصناعات التقليدية.
- ✓ ترقية النشاطات الصناعية وتشجيع كل مبادرة لتحفيز الاستثمار.
- ✓ متابعة العمليات المتعلقة بالحصول على الملكية العقارية الفلاحية.
- ✓ اتخاذ كل التدابير الضرورية لحماية المراعي الصحراوية وشبه الصحراوية، والحفاظ عليها وتهيتها واستغلالها.
- ✓ اتخاذ كل التدابير الرامية إلى ترقية الاستثمار الفلاحي.
- ✓ السهر على تنفيذ مخططات التنمية الريفية في إطار مقارنة تشاركية.
- ✓ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم الذين يحكمان مجالات الصيد والموارد الصيدلية.
- ✓ تربيته وتشجيع الاستثمار في نشاطات الصيد وتربية الأسماك في الصناعة المرتبطة بهما.
- ✓ القيام بكل الأعمال الرامية إلى تنمية استغلال الموارد الصيدية والأحياء المائية وحمايتها والمحافظة عليها وتنميتها ومراقبتها.
- ✓ تحفيز وترقية النشاطات الثقافية والاجتماعية والتربوية وتوسيع مجال عملها لكل شرائح السكان لاسيما الشباب منهم.
- ✓ السهر على التزويد المنتظم للمقاطعة الإدارية للمنتجات النفطية وكذا على جودة الخدمة.
- ✓ السهر بالتنسيق مع الأجهزة المعنية على التزويد المنتظم للسكان بالكهرباء والغاز الطبيعي.

ثالثاً: صلاحيات المقاطعة الإدارية.

تعد المقاطعة الإدارية إطاراً تنظيمياً، تم استحداثه بهدف تسيير المناطق ذات الخصوصية الجغرافية والسكانية، من خلال تجسيد وتنفيذ البرامج والسياسات العمومية على المستوى المحلي، والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية، وضمان تنفيذ القرارات الحكومية، كما تسهم في تقريب الإدارة من المواطن والمرونة في التكفل بالانشغالات المحلية مقارنة بالسلطة المركزية، أما من الناحية التنموية فتبرز فعالية المقاطعة لإدارية بمدى توفر الموارد المالية والبشرية، وتحويل السياسات العمومية إلى واقع ملموس للمشاريع.

1- التنسيق مع البلديات الواقعة ضمن حدودها: تعد هذه الصلاحية آلية تنظيمية لتعزيز الانسجام والتوافق بين الجماعات الإقليمية، وتوحيد الجهود في إظهار السياسة الرامية لتنفيذ المشاريع ذات الطابع المشترك خاصة ما تعلق بالتهيئة العمرانية والبنية التحتية والخدمات العمومية، كالنقل، الصحة، النظافة، وهو ما يخلق إطار مؤسساتي موحد، قائم على التكامل في اتخاذ القرار. وبالتالي تحقيق تنمية متوازنة¹.

2- المقاطعة الإدارية ليس لها استقلالية تشريعية أو مالية: حيث يمارس الوالي المنتدب مهامه تحت وصاية الوالي، وبالتالي محدودية اتخاذ القرار المحلي المستقل بالإضافة إلى الاعتماد على ميزانية الدولة أو الولاية الأم في تمويل المشاريع لعدم وجود نظام مالي خاص، وبالتالي يبقى اتخاذ القرارات والمبادرات مرهون بما توفره الدولة، ما يجعل منها تؤدي دور تنفيذي أقرب منه إلى هيئة لامركزية قائمة بذاتها، وهو ما يحد من قدرتها على تحقيق تنمية محلية ومستدامة. رابعاً: موقعها ضمن التنظيم الإداري للدولة.

للمقاطعة الإدارية موقعا وسيطا في هرم التنظيم الإداري للدولة إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، الأمر الذي يجعلها لا ترقى إلى مرتبة الجماعات الإقليمية اللامركزية ويشرف عليها والي منتدب باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية ما يجعل موقعها في التنظيم الإداري يندرج بين الولاية والدائرة الأمر الذي يجعل منها أداة لتعزيز الرقابة الإدارية، والتنسيق الفعال بين مختلف المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تخفيف العبء عن الولاية الأم، وجعل الاختصاصات الإدارية على المستوى المحلي أكثر قرباً، غير أن الملاحظ على هذا الموقع في التنظيم الإداري هو أن تجعل منها تكييف إداري وليس إصلاح لامركزي، بالنظر إلى غموض حدود الاختصاص بينها وبين الولاية أو

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 287.

الدائرة، ما قد يؤدي الى التداخل في الصلاحيات أو تضخم الهيكل الإداري، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار موقع المقاطعة الإدارية بمثابة تعزيز عدم التركيز الإداري، وصورة من الصور التي تسمح للدولة بتحقيق الفعالية في إدارة المجال الوطني¹.

المبحث الثاني: تقييم التقسيم الإداري وآفاق تطويره في الجزائر:

يعرف التقسيم الإداري في الجزائر منذ الاستقلال، تطور ملحوظا متماشيا والتحولات الدستورية، والسياسية والاقتصادية، ومن خلال سعي الدولة الدائم لتكييف الهياكل الإدارية والتحديات الداخلية المتزايدة، وهو ما أفرز إشكالات تتعلق بمدى نجاعة هذا التقسيم في تحقيق أهدافه والمتمثلة أساسا في تحقيق العدالة المحلية، وتقريب الإدارة من المواطن، وتحسين أداء وعمل الجماعات الإقليمية بالإضافة إلى الاختلالات الحاصلة على مستوى التنسيق بين مختلف المستويات والاستقلالية المالية والإدارية المحدودة الأمر الذي يجعل من تقييم هذا التقسيم أكثر من ضروري للوقوف على مدى الإصلاحات التي قامت بها الدولة في السنوات الأخيرة وكذلك استشراف آفاق التطوير.

المطلب الأول: آثار التقسيم الإداري في الجزائر.

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس، ويعد التقسيم الإداري من أهمها ومن العوامل المؤثرة على الخدمة العمومية إما بالإيجاب وإما بالسلب أو بمعنى آخر يعد وسيلة لتطور اللامركزية الإدارية أو العكس بالحد منها.

الفرع الأول: الآثار الإيجابية.

أولا: تعزيز اللامركزية: يقوم التقسيم الإداري الذي تنتهجه الدولة الجزائرية على أساس سياسي وليس إداري من خلال الإكثار من الوحدات الإدارية وهو الأمر الذي يؤدي إلى كثرة المجالس المنتخبة وبالتالي تعزيز الديمقراطية التشاركية، فكثرة المجالس المحلية المتكونة من مختلف الأحزاب يجعل منها رقابة للسلطة المركزية.

ثانيا: تقريب الإدارة من المواطن: وهو ما يخفف من عبء الإدارة المركزية بتحويل ونقل الكثير من المهام لهيئات لامركزية وبالتالي تفوق الإدارة المركزية للقضايا ذات البعد الوطني والاستراتيجي وهو ما ينعكس إيجاباً على الوظيفة الإدارية فيما يتعلق بالجودة والأداء لوجود مصالح مباشرة لمسيري الشؤون

¹ ناصر لباد، المرجع نفسه، ص 288.

اللامركزية والاهتمام بتلبية الحاجيات المحلية للمواطنين وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقة.

ثالثا: دعم التنمية المحلية: يتناسب التقسيم الإداري وقدرة السلطات المحلية على التخطيط الصحيح والسليم للتنمية، حيث أنه كلما كان التقسيم الإداري أكثر توازن انعكس ذلك إيجابا على قدرة السلطات المحلية، من خلال توجيه الموارد المالية والبشرية، نحو الأولويات الفعلية للسكان، بما يساهم في تحقيق العدالة المحلية وتقليص الفوارق الجهوية، بالإضافة إلى أن إنشاء ولايات ومقاطعات جديدة في المناطق الأقل نموا من شأنه أن يعزز ويشجع إنجاز المشاريع، وتطوير الخدمات الأساسية مثل: التعليم، الصحة، النقل، وهذا بدوره ينعكس إيجابا على التحسن في المستوى المعيشي للسكان، كما يعد التقسيم الإدارة أداة للتنمية، وذلك بتحفيز الاستثمار المحلي واستقطاب المشاريع الاقتصادية ما يجعل التنمية المحلية أكثر شمولية واستدامة.

الفرع الثاني: الآثار السلبية.

للتقسيم الإداري آثار سلبية تؤثر على فعالية ومردودية الأداء الإداري رغم أهدافه التنظيمية والتنمية التي يرفع من خلالها كفاءة الخريطة الإدارية للبلاد، وسط نفوذ أجهزة الدولة على كامل التراب الوطني بالدرجة الأولى وتتمثل هذه الآثار في:

أولا: ضعف الموارد المالية لبعض الجماعات المحلية:

وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى العشوائية في تقسيم، فتقسيم الدولة الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية يعد من الركائز الأساسية لاستقلالية الجماعات المحلية، ولا توجد قواعد جامدة تحكم في هذا التقسيم، الأمر الذي أدى إلى ظهور وحدات محلية مبنية على أسس إقليمية بحثة دون أي مؤشر للتنمية، فهناك جماعات ووحدات محلية فقيرة ومعدمة لا تركز على أية حياة اقتصادية وبالتالي تنتعش من إعانات الدولة، وتشير إحصائيات صادرة عن وزارة الداخلية أن نسبة 85% من البلديات الأكثر فقرًا منبثقة عن التقسيم الإداري لسنة 1984¹.

ثانيا: اختلال التوازن التنموي بين مختلف الأقاليم:

لقد أدى التقسيم العشوائي للإقليم في الجزائر إلى خلق حالة من الشرخ والتفاوت الكبير بين الشمال والجنوب وهو ما نجم عنه اضطراب في مستوى أداء الخدمات العامة، والتنمية عبر مختلف

¹ برازة وهيبة، مرجع سابق ص 176.

الوحدات الإدارية التي من المفترض أن تكون في نفس المستوى، ويظهر ذلك جلياً، في نوعية ومستوى الخدمات في الشمال مقارنة بالجنوب التي تتعدم فيه أبسط الخدمات الإدارية الضرورية¹.

ثالثاً: تضخم الهياكل الإداري:

إن تضخم الهيكل الإداري مرتبط وارتفاع النفقات العمومية سواء من حيث نفقات التشغيل (الأجور، وتجهيزات الهياكل)، أو النفقات المتعلقة بإنشاء المقرات الجديدة، وهذا بدوره يعد عبئاً إضافياً على ميزانية الدولة، وخاصة في ظل محدودية الموارد المالية²، وكلما كان التخطيط الاستراتيجي لا يتمشى واستحدثت الوحدات الإدارية ازداد الأثر حدة من خلال تضخم عدد الوحدات المحلية والجمع في بعض منها بين مناطق غير منسجمة طبيعياً وبشرياً، حيث نجم عن ذلك ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية في محيط يفتقد لأي حياة اقتصادية، كما أعطى هذا التقسيم الوجود لبلديات ليست لها أدنى مؤهلات العمل كمرفق فضلاً عن تقديمها لخدمات للمواطن.

رابعاً: استمرار الفوارق الجهوية ونزوح سكان المناطق الجنوبية نحو الشمال:

إن محدودية التقسيم الإداري كان الأثر البالغ في الجماعات المحلية من حيث الفروقات التنموية وما نجم عنه من سياسة غير متوازنة الأمر الذي خلق فوارق جهوية وغياب العدالة والمساواة من الناحية المالية والإدارية ذلك أن التقسيم الإداري لم يبنى على معايير تنموية واقتصادية دقيقة وهو ما أفرز وحدات إدارية متفاوتة الإمكانيات والقدرات الذاتية فتمركز المشاريع الاستثمارية والخدمات العمومية في الشمال ساهم بشكل كبير في نزوح سكان المناطق الجنوبية نحو الشمال بحثاً عن فرص عمل خاصة الشباب حاملو الشهادات وخاصة في مجال التشغيل، وهذا يدل بصورة مباشرة على اختلال التوزيع المجالي للتنمية وهذا بدوره يشكل ضغطاً ديموغرافياً في المدن الشمالية، فهناك إشكال بين المساحة والكثافة السكانية والسكان معاً، فمثلاً إذا قارنا بين ولاية الشلف وولاية بجاية فهما ولايتان متقاربتان في الإحصائيات ولكن متباعدتان في عدد السكان فالشلف لديها 25 بلدية، بينما بجاية لديها 67 بلدية.

عنه من أزمات سواء في السكن أو في ارتفاع البطالة وعلى هذا الأساس فإن استمرار الفوارق الجهوية يعكس بصورة مباشرة فشل التقسيم الإداري في تحقيق الأهداف التي تراهن عليها الدولة مما يتطلب معه إعادة النظر في المعايير التي تتبناها الدولة في التقسيم الإداري في إطار رؤية شاملة للتنمية في مختلف الأقاليم.

¹ كمال جعلاب، مرجع سابق ص 119.

² عيساوي عطية، مرجع سابق، ص 59.

المطلب الثاني: آليات إصلاح التقسيم الإداري وتحقيق التوازن الإقليمي:

إصلاح التقسيم الإداري في الجزائر من القضايا التي تفرض على السلطة بحتية إعادة النظر فيها، وهو ما تم الإفصاح عنه في منابر عدة، كما عقدت عدة مشاورات ووضعت مشاريع جديدة تضم أكثر من 120 ولاية مع عدد كبير من البلديات، ذلك أن التقسيم الإداري وبالرغم من ما حققه من أهداف ومكاسب في تقريب الإدارة من المواطن، وتحسين مستوى التأطير المحلي، إلا أنه أبان عن جملة من الاختلالات تجلت بصورة واضحة في التفاوتات بين الشمال والجنوب سواء ما تعلق بتوزيع الموارد والإمكانيات أو وجود تنمية محلية في مناطق دون غيرها، والإصلاح لا يتوقف على الجانب الهيكلي للوحدات الإقليمية أو ضبط الحدود الإدارية وإنما تعزيز صلاحيات هذه الوحدات الإقليمية أو بمعنى آخر تفعيل اللامركزية.

الفرع الأول: الحلول المقترحة للحد من الأزمة المالية للجماعات المحلية:

تعد محدودية الموارد الذاتية للجماعات المحلية من أكبر الانشغالات التي تؤثر على قدرتها على أداء وظائفها بكفاءة وفعالية، في تقديم الخدمات العمومية وتحقيق التنمية، وهو ما تراهن عليه الدولة من تعزيز استقلاليتها المالية، من خلال تفعيل مصادر التمويل البديلة

أولاً: إعمال نظام المنطقة:

أن العجز المالي الذي تعاني منه معظم الجماعات الإقليمية، كان نتيجة ما قام به المشرع الجزائري في التقسيم الإداري لسنة 1984، والذي رفع من خلاله عدد الولايات والبلديات مما انعكس سلباً على الإمكانيات المالية والبشرية للهيئات الإقليمية، وللخروج من هذه الوضعية، تم اقتراح إعمال نظام المنطقة والذي يقوم على تجميع عدة ولايات، أو جماعات محلية، ضمن إطار إقليمي موحد، هذا التنظيم يساهم في تقليص التشتت المالي والإداري، والانقاص من نفقات التسيير، وتحقيق التوازن الجبائي بين مختلف الوحدات، وذلك لغرض التمكن من توجيه إعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، غير أن هذا الأمر يبقى صعب التطبيق لعدم إمكانية إقناع المواطنين بحل دوائهم وبلدياتهم من جهة، وعدم وجود إرادة سياسية من جهة أخرى، بالإضافة إلى ضرورة ضمان عدم المساس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية، أو يبقى نظام المنطقة كحل إصلاحي من شأنه التخفيف من حدة الأزمة المالية للجماعات المحلية.

ثانياً: إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية:

تعتبر الموارد المالية من الركائز الأساسية والهامة في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في شتى المجالات، ويعد نظام تمويل الجماعات المحلية، من المحاور التي تعمل الدولة على معالجة الاختلالات التي يعاني منها خاصة وأن النظام التمويلي الحالي يعتمد أساساً على التحويلات المركزية، وإعانات الدولة، وهذا بدوره يجعل الجماعات المحلية عاجزة ورهينة للميزانية العامة.

وعلى الرغم من الإصلاحات المعتمدة من طرف الدولة في الجانب الجبائي والمالي حيث تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بالإصلاح المالي والجبائي.

ثالثاً: تفعيل آليات التضامن بين الجماعات المحلية:

يعد، تفعيل آليات التضامن بين الجماعات المحلية في إطار الحلول المقترحة للحد من الأزمة المالية للجماعات المحلية، محور بالغ الأهمية بالنظر للتفاوت المجالي الكبير بين الجماعات المحلية ويقوم هذا التضامن على التعاون والتكامل من خلال تحويل وتوجيه الموارد والإمكانيات من الجماعات الأكثر قدرة وتنمية إلى الجماعات المحلية الأقل تنمية، تجسيدا لمبدأ اللامركزية الذي يجعل من الدعم المتبادل آلية فعالة للاستقلالية، ومن الآليات المالية التي تم استحداثها لهذا الغرض:

1- صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: الذي يهدف إلى إعادة توزيع الموارد المالية إلا أن الأشكال الذي يواجهه هذا الصندوق لا يكمن فقط في التحويل المالي وإنما في طريقة توزيع الإعانات التي تفتقد لمعايير شفافة، كما أن غياب منطق التمويل مقابل الأداء يخلق التبعية المالية بدل الاستقلال التدريجي والتخلص من التبعية¹.

2- الآليات المؤسسية: فتشمل إنشاء مشاريع مشتركة كالمرافق العمومية والتهيئة العمرانية والتسيير الجماعي لبعض الخدمات كالنقل والنظافة، الأمر الذي يساهم في تقاسم التكاليف وتحسين الخدمات للولاية، أيضا دور مهم في تنسيق جهود البلديات، بما يضمن تحقيق الانسجام في العمل المحلي، وفعالية التضامن الإقليمي.

3- الآليات التقنية والإدارية: يشكل الدعم التقني والإداري العنصر الهام والفعال في تبادل الخبرات والتجارب بين البلديات وهذا من خلال نقل الخبرات للجماعات التي تعاني نقص الكفاءات سواء من خلال تأطير الموارد البشرية أو إعداد المخططات التنموية.

¹ برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 289.

الفرع الثاني: آليات تحقيق التوازن الإقليمي:

من الأهداف الأساسية للتقسيم الإداري تحقيق التوازن الإقليمي، وبالنظر إلى التفاوتات المحلية بين الأقاليم كان تحقيق هذا التوازن من أبرز التحديات التي واجهت الدولة من حيث توزيع السكان ومستوى التجهيزات، والخدمات العمومية، هذه الاختلالات فرضت على السلطات العمومية تبني مجموعة من الآليات التي تسمح لها بتقليص الفوارق الجهوية والتوزيع العادل لمشاريع التنمية، عبر كامل التراب الوطني، وهذا ما أدى إلى إعمال التحفيزات المالية لتحقيق التوازن في تمركز الأنشطة الاقتصادية من جهة، وفي تمركز السكان من جهة أخرى.

أولاً: إعمال نظام التحفيزات المالية لتحقيق التوازن في تمركز الأنشطة الاقتصادية:

يعتمد نظام التحفيزات المالية لتحقيق التوازن في تمركز الأنشطة الاقتصادية على القابلية للتقدير بقيمة نقدية تقدمها الدولة لجميع استثماراتها، ويتم تحديدها وفقاً لمعيار موضوعي أو جغرافي، فهي تعد إغراء للأفراد أو الشركات للقيام بعمليات الاستثمار من خلال منح امتيازات جبائية، إعفاءات ضريبية، تسهيلات عقارية، والدعم المباشر للمستثمرين بالمناطق الداخلية، والجنوبية والهضاب العليا، وهو ما يخلق توازن جهوي للاستثمار، وإعادة الهيكلة للفضاءات الداخلية، قصد التصدي لظاهرة نزوح السكان¹. غير أن نجاح هذه السياسة يبقى مرهون، بمدى تحسين البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية والمرافق الإدارية لأن التحفيز المالي وحده غير كافٍ لتحقيق تنمية إقليمية موزنة.

ثانياً: إعمال نظام التحفيزات المالية لتحقيق التوازن في تمركز السكان:

بالموازاة مع السياسة المالية لتحقيق التوازن في تمركز الأنشطة الاقتصادية، تعتمد الدولة نظام التحفيزات المالية كآلية لتحقيق التوازن في تمركز السكان، والحد من التمرکز الديموغرافي المفرط في مناطق معينة على حساب مناطق أخرى، خاصة في الشمال وعلى العكس من ذلك في المناطق الجنوبية وهذا عن طريق منح إعانات ومساعدات مالية لدعم برامج التنمية، بالإضافة إلى منح مساعدات لاقتناء السكنات الجماعية، وبناء سكنات ريفية وبالتالي توجيه السكان نحو الأقاليم التي تعاني من ضعف الكثافة

¹ برازة وهيبة، الآليات المالية كوسيلة لتخفيف الضغط عن الساحل في التشريع الجزائري، مداخلة أقيمت في المنتدى الوطني حول حماية الساحل في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المنعقد يوم 28 نوفمبر 2017.

السكانية من خلال تحسين ظروف العيش، ومنح تحفيزات وتعويضات للموظفين، وهو ما من شأنه أن يقلل من النزوح الداخلي والمدن الكبرى¹.

ثالثاً: تحفيز الاستثمار في المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة:

تتجسد سياسة تحفيز الاستثمار في المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة من خلال دعم المشاريع الإنتاجية، وتشجيع المستثمرين على توجيه رؤوس أموالهم نحو هذه المناطق، والعمل على تحسين جاذبيتها الاقتصادية من خلال تطوير النقل والطاقة والاتصالات، ويبقى التخطيط الإقليمي الفعال وتقديم الحوافر والتسهيلات الذي يتماشى وخصوصية كل منطقته واعتماد مقاربة تنمية شاملة بين الاستثمار الاقتصادي والإطار المعيشي للسكان أساس نجاح سياسة الدولة.

¹ برازة وهيبة مرجع نفسه.

خلاصة الفصل:

يعد الدستور والنصوص التشريعية مرجع أساسي للتقسيم الإداري في الجزائر، من خلال تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية وذلك بالاعتراف بالبلدية والولاية كجماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، هذا التقسيم الإداري تنظمه قوانين أساسية، أبرزها القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمحدد لتنظيمها واختصاصاتها، والقانون 07/12 المتعلق بالولاية، وكذلك النصوص التنظيمية المتعلقة باستحداث المقاطعات الإدارية.

كما يخضع التقسيم الإداري لمبادئ أساسية يقوم عليها منها: مبدأ اللامركزية الإدارية، ومبدأ عدم التركيز الإداري، ومبدأ الرقابة الإدارية، والدولة الجزائرية ومن خلال هذه التقسيمات الإدارية تسعى إلى فرض سيطرتها على كافة ربوع الوطن، والوصول إلى أعلى مستويات التنمية من خلال إنشاءها للمقاطعات الإدارية ومنه تحسين الخدمة وتقريب الإدارة من المواطن وهو الهدف الرئيس الذي تنشده الدولة.

الخاتمة

الخاتمة:

يشكل التقسيم الإداري أحد المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة في تنظيم إقليمها وضمان حسن سير مرافقها العمومية، إذ لم يعد مجرد توزيع جغرافي للسلطات والاختصاصات، وإنما أصبح أداة استراتيجية لتحقيق التنمية المحلية وتجسيد اللامركزية الإدارية وتكريس العدالة الإقليمية بين مختلف مناطق الوطن، ولقد أولى المشرع الجزائري هذا المجال أهمية خاصة منذ الاستقلال، من خلال سلسلة متعاقبة من الإصلاحات والتعديلات التي مست الخريطة الإدارية للدولة، سعياً إلى التكيف مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية التي عرفت بها البلاد.

وقد أظهرت هذه الدراسة أن التقسيم الإداري في الجزائر مر بمراحل متعددة ارتبطت في كل مرحلة بظروفها التاريخية وأهدافها السياسية والإدارية والتنموية، كما كشفت أن المنظومة القانونية المنظمة له شهدت تطوراً ملحوظاً من خلال تكريس الأساس الدستوري للجماعات الإقليمية، وإصدار النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد تنظيمها واختصاصاتها، فضلاً عن استحداث أنماط تنظيمية جديدة كالمقاطعات الإدارية والولايات المنتدبة ثم ترقيتها إلى ولايات كاملة الصلاحيات.

غير أن الدراسة أبرزت أيضاً أن فعالية التقسيم الإداري لا تتوقف عند مجرد استحداث وحدات إدارية جديدة أو تعديل الحدود الإقليمية، وإنما ترتبط بمدى قدرة هذه الوحدات على تحقيق التنمية المحلية وتحسين مستوى الخدمات العمومية وضمان التوزيع العادل للموارد والإمكانات بين مختلف الجماعات الإقليمية.

ومن خلال معالجة إشكالية الدراسة أمكن التوصل إلى النتائج الآتية:

- يعد التقسيم الإداري وسيلة قانونية وتنظيمية أساسية لتنظيم الإقليم الوطني وتحقيق التوازن بين مقتضيات المركزية الإدارية ومتطلبات اللامركزية .
- تأثر التقسيم الإداري في الجزائر منذ الاستقلال بالاعتبارات السياسية والأمنية والإدارية أكثر من تأثره بالاعتبارات الاقتصادية والتنموية في بعض المراحل .
- عرف التنظيم الإقليمي للبلاد عدة إصلاحات متعاقبة هدفت إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين فعالية التسيير المحلي .
- يقوم التقسيم الإداري الجزائري على أسس دستورية وتشريعية وتنظيمية متعددة، تشكل إطاراً قانونياً متكاملًا لتنظيم الجماعات الإقليمية .
- كرس الدستور الجزائري مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال الاعتراف بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .
- لا تتمتع الدائرة والمقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مما يجعل دورهما يقتصر أساساً على المساعدة في تنفيذ السياسة الإدارية للدولة وتقريب الإدارة من المواطن .

- ساهمت المقاطعات الإدارية والولايات المستحدثة في تحسين التغطية الإدارية وتقليص المسافات بين المواطن ومراكز القرار، خاصة في المناطق الجنوبية والحدودية .
- كشفت الدراسة وجود تفاوت واضح بين الجماعات الإقليمية من حيث الإمكانيات البشرية والمالية والاقتصادية، الأمر الذي يؤثر على فعالية التنمية المحلية .
- ما تزال العديد من البلديات تعتمد بصورة كبيرة على الإعانات المركزية، وهو ما يحد من استقلاليتها المالية وقدرتها على تنفيذ برامجها التنموية .
- لا تزال بعض معايير استحداث الوحدات الإدارية الجديدة تفتقر إلى إطار قانوني دقيق يحدد بصورة موضوعية شروط إنشاء الولايات والبلديات والمقاطعات الإدارية .
- أثبتت الدراسة أن فعالية التقسيم الإداري ترتبط ارتباطا وثيقا بتحقيق التوازن الإقليمي والعدالة المجالية بين مختلف مناطق الوطن .
- بينت الدراسة أن الإصلاحات الأخيرة للتقسيم الإداري تمثل خطوة إيجابية نحو تعزيز الحضور المؤسسي للدولة وتحقيق التنمية المحلية، إلا أنها تبقى بحاجة إلى استكمالها بإصلاحات قانونية ومؤسسية ومالية مرافقة .
- ولربط المذكرة بمحيطها العملي ارتأينا أن نقدم مجموعة من الاقتراحات، لعلها تكون أداة هامة في يد المشرع الجزائري من أجل إضفاء تعديلات على مستوى النصوص القانونية العاجزة حاليا على مواكبة تطور التنظيم الإقليمي تتمثل في:
- إصدار قانون خاص بالتقسيم الإداري يحدد بصورة دقيقة وشاملة المعايير القانونية والاقتصادية والديموغرافية والجغرافية الواجب اعتمادها عند استحداث أو تعديل الوحدات الإدارية .
- إنشاء هيئة وطنية دائمة للخبرة والتقييم الإقليمي تضم مختصين في القانون والإدارة والاقتصاد والتهيئة العمرانية والديموغرافيا، تتولى دراسة مشاريع إعادة التقسيم الإداري قبل اعتمادها .
- اعتماد مؤشرات علمية دقيقة في إعادة رسم الخريطة الإدارية، تقوم على الكثافة السكانية، والجدوى الاقتصادية، وفعالية المرافق العمومية، ومتطلبات الأمن والتنمية .
- مراجعة الحدود الإدارية لبعض البلديات والولايات التي أفرزت التحولات الديموغرافية والاقتصادية اختلالات واضحة في توزيع السكان والموارد بينها .
- تعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية من خلال توسيع مواردها الجبائية وتمكينها من استغلال مواردها الاقتصادية بصورة أكثر فعالية .
- ربط الدعم المالي الممنوح للجماعات المحلية بمؤشرات الأداء والفعالية والنتائج المحققة في مجال التنمية المحلية .
- تعميم الرقمنة والإدارة الإلكترونية داخل مختلف الجماعات الإقليمية بما يضمن تحسين جودة الخدمة العمومية وتقليص الأعباء الإدارية .

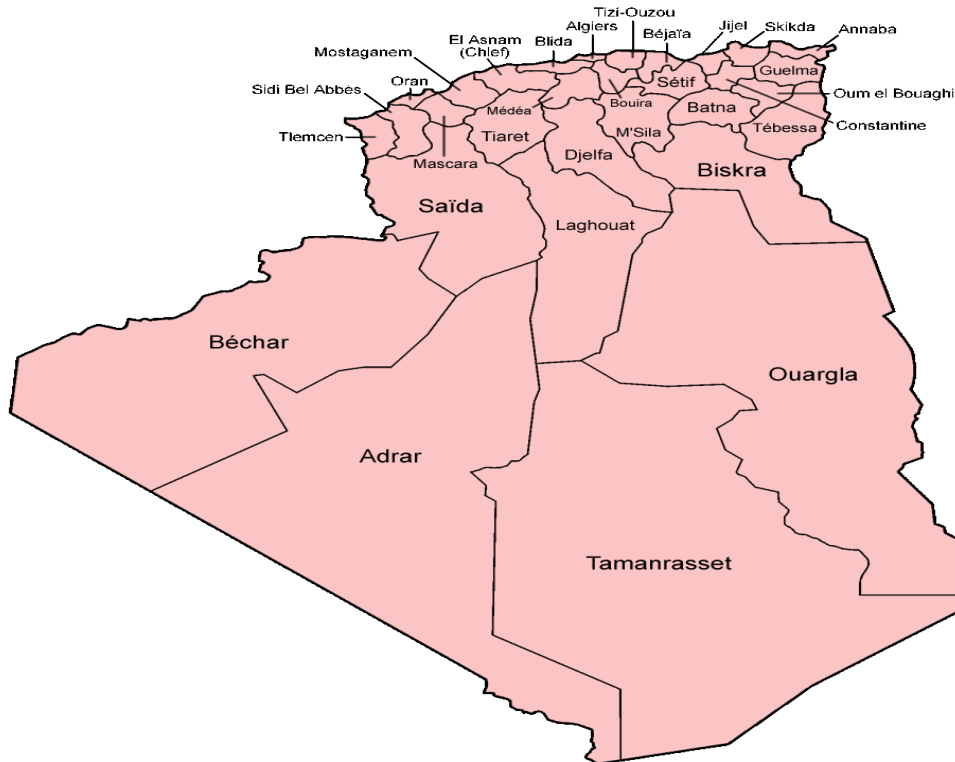
- استحداث آليات قانونية أكثر فعالية للتنسيق والتعاون بين الولايات والبلديات المتجاورة في تنفيذ المشاريع التنموية المشتركة .
 - إعادة النظر في الوضع القانوني للمقاطعات الإدارية ومنحها إطارا قانونيا أكثر وضوحا يحدد اختصاصاتها وعلاقاتها بالولاية الأم .
 - توجيه الإصلاحات المستقبلية للتقسيم الإداري نحو تحقيق العدالة الإقليمية والتنمية المستدامة بدلا من الاقتصار على الاعتبارات الإدارية التقليدية .
 - دعم الجماعات المحلية الحدودية والجنوبية ببرامج تنموية خاصة تمكنها من أداء دورها الاستراتيجي في تعزيز الأمن والتنمية والاستقرار .
 - اعتماد مراجعة دورية للخريطة الإدارية الوطنية كل فترة زمنية محددة في ضوء التطورات السكانية والاقتصادية والعمرانية التي تعرفها البلاد .
- وفي الأخير، يمكن القول إن نجاح أي إصلاح للتقسيم الإداري لا يقاس بعدد الولايات أو البلديات المستحدثة، وإنما يقاس بمدى مساهمته في تحقيق إدارة أكثر كفاءة، وتنمية أكثر توازنا، وعدالة أكثر إنصافا بين مختلف مناطق الوطن، بما يضمن تجسيد دولة القانون والتنمية ويعزز ثقة المواطن في مؤسسات الإدارة المحلية.

الملاحق

الملحق رقم 01: التقسيم الإداري لسنة 1963:



الملحق رقم 02: التقسيم الإداري لسنة 1974:



الملحق رقم 03: التقسيم الإداري لسنة 1984:



الملحق رقم 04: التقسيم الإداري لسنة 2019:



الملحق رقم 05: التقسيم الإداري لسنة 2025:



المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1- القوانين:

- الدساتير:

- دستور 1996، المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016.
- المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، عدد 74، الصادرة في 07 مارس 2016.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بمرسوم رئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

- القوانين العضوية:

- القانون العضوي 01/12، المتضمن قانون الانتخابات، المادة 65، الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 14 جوان 2012.

- القوانين العادية:

- القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، 1984.
- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المواد 154، 155، 156، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 10 أفريل 1990.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المواد 16، 68 الى 78، 81، 86، 134، 144، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة في 24 جوان 2011.
- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، المادة 15، 106، 110، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

- الأوامر:

- أمر رقم 69/74 مؤرخ في 02 جويلية 1974، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، عدد 55، الصادرة في 06 جويلية 1974.

- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم، المادة 16، 216، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 15 جويلية 2006.
- المرسوم الرئاسي:
- المرسوم الرئاسي 372/82 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المادة 02، متضمن لضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة في 30 جانفي 1982.
- المرسوم الرئاسي رقم 240/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 متعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية، عدد 76 صادر في 31 أكتوبر 1990.
- المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 31 ماي 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 31 ماي 2015، المادة 01، الذي يحدد مهام الوالي المنتدب وطريقة عمله، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة في 03 جوان 2015.
- المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 31 ماي 2015، المادة 05، المتضمنة تنفيذ قرارات الولاية من طرف الوالي المنتدب، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة في 31 ماي 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 303/18 المؤرخ في 05 ديسمبر 2018، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 140/15، المتعلق باستحداث مقاطعات إدارية.
- المرسوم الرئاسي رقم 336/19 المؤرخ في 8 ديسمبر 2019، المتضمن استحداث ولايات الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادرة في 01 ديسمبر 2019.
- المرسوم الرئاسي 328/19 المؤرخ في 26 ديسمبر 2019، المتضمن إنشاء مقاطعات إدارية وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 82/81 مؤرخ في 02 ماي 1981، المادة 05، متضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية، العدد 18، الصادرة في 05 ماي 1981.
- المرسوم التنفيذي رقم 31/82 المؤرخ في 23 جانفي 1982، المادة 07، المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية، العدد 04، الصادرة في 26 جانفي 1982.
- المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المتعلق بتنظيم الإدارة المحلية.
- المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المادة 09، المعدل والمتمم.
- المرسوم تنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 31، صادر في 28 جويلية 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المادة 02، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم المعدل والمتمم.
- المرسوم التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج1، عدد 41،
- المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جوان 1994، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي.
- المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جوان 1994، المادة 02، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي.
- المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المواد 05، 10، 12، المحدد لأجهزة الإدارة بالولاية وهياكلها.
- المرسوم التنفيذي 265/95 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المادة 02، الذي يحدد مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية.
- المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 28 ماي 2015 يحدد تنظيم المقاطعات الإدارية ويسيرها، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة في 30 ماي 2015.
- المرسوم التنفيذي 320/16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المواد 22، 24، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام، الجريدة الرسمية، العدد 73، 2016.

- المرسوم التنفيذي رقم 336/19 المؤرخ في 08 ديسمبر 2019، المتعلق بإعادة تنظيم بعض المقاطعات الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 78، الصادرة 12 ديسمبر 2019.

ثانيا: المراجع العامة:

- الديوان الوطني للسياحة، الهفار تاسيلي، أكبر متحف في العالم على الهواء الطلق، ب. س. ن، الجزائر.
- العربي بوحيط، البلدية إصلاحات ومهام وأساليب، زاغياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1977.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000.
- فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، الوادي، مطبعة صخري، 2011.
- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996.
- كمال جغلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر - بريطانيا - فرنسا، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار لباد للنشر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.

ثالثا: الأطروحات والمذكرات:

- الأطروحات:

- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، تخصص علم اجتماع التنمية، 2011.

- المذكرات:

- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- بن قويدر جابر، التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة، حالة دائرة بريكة، ولاية باتنة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الجغرافية والتهيئة القطرية.
- عادل جيلط، جبلاحي جابر، النظام القانون للدائرة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة محمد بوضياف، السنة الجامعية 2021/2022.
- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2009_2010.
- عيساوي عطية، التقسيم الإقليمي إشكالاته في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019-2020.

- الرسائل:

- حازم عبد اللطيف احمد، أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، قسم التخطيط والتنمية المحلية، 2013.

رابعاً: المقالات العلمية:

- أحمد غازي، التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 12، 2018.
- إسماعيل فريحات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة ورقلة، العدد 18، 2018.
- إسماعيل فريحات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر سياسية والقانون، العدد 18، جانفي 2018، ص 231 - 246.
- سميرة بن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018.

- عبد المجيد الخداري، خليف واردة، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، خنشلة، الجزائر، الجزء الأول، العدد 08، جوان 2017.
- عبد المجيد دفادري، وردة خليفة، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر - دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 08، العدد 01، جوان 2017.
- قاسم مولود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر - بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجله دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- نصر الدين بن شعيب، شريط مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد العاشر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

خامسا: مواقع الأنترنت

- موقع وزارة الداخلية أطلع عليه يوم 21 أبريل 2026، الساعة 21:30 مساء،
<https://feteindependance.interieur.gov.dz/2022/06/04/906>

سادسا: المحاضرات:

- برازة وهيبة، الآليات المالية كوسيلة لتخفيف الضغط عن الساحل في التشريع الجزائري، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني حول حماية الساحل في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المنعقد يوم 28 نوفمبر 2017.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ