

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

د. حاحة عبد العالي

إعداد الطالب:

حواجلي جمال

الموسم الدراسي الجامعي:

2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيدنا محمد الصادق الوعده
الأمين اللهم لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم، اللهم علمنا ما
ينفعنا وانفعنا بما علمتنا وزدنا علماً، وأرنا الحق حقاً وارزقنا أتباعه، وأرنا
الباطل باطلاً وارزقنا اجتنابه، واجعلنا ممن يستمعون القول فيتبعون أحسنه،
وأدخلنا برحمتك في عبادك الصالحين.

شكر و عرفان

أهدي هذا العمل المتواضع من انحناءة تقدير و إعجاب

و احترام و اعتراف بالجميل

إلى كل من ساهم في هذا العمل من أصدقاء و أحباب

سواء كانت تكلف المساهمة بالمعنى أم العمل

و الشكر و الإهداء موصولان خاصة لكل من ساهم بالنقد

إلى من يرفض بكل تواضع أن أتقدم إليه بالشكر

ثم لا يسعني هنا إلا أن أرد طلبه فكل الشكر له .

الإهداء

إلى من قال فيهما عز و جل:

{ وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا }

إلى من كانت تأخذ بناصيتي في صباحاتي الأولى و تتمم عليها

"اللهم فقهه في الدين وعلمه التأويل "... إليك أُمي.

إلى من كان قلما رسم خطوط دربي إلى من دفعني إلى التفاؤل و

الصبر و تحقيق النجاح إلى من كان قدوتي في الحياة...إليك أبي

الغالي.

إلى إخوتي و أخواتي الغاليات الذين أكن لهم

كل الإحترام و الحب

إلى رفيقة دربي في هذه الحياة بحلوها و مرها...زوجتي

إلى شموع قلبي و فلذة كبدي... أحمد إياد و آلاء الرحمان.

إلى كل الأصدقاء و الزملاء من قريب و من بعيد.

خطة البحث

مقدمة.

الفصل الأول: الإطار التأسيلي و النظري للمقاطعات الإدارية.

المبحث الأول: الإطار الدستوري و القانوني للولاية.

المطلب الأول: تطور نظام الولاية في الجزائر.

الفرع الأول: تعريف الولاية.

الفرع الثاني: الولاية في المرحلة الاستعمارية.

الفرع الثالث: الولاية في المرحلة الانتقالية: (1962 - 1969).

الفرع الرابع: مرحلة قانون الولاية الأول لسنة: 1969.

الفرع الخامس: مرحلة قانون الولاية لسنة 1990.

الفرع السادس: تنصيب لجنة لإصلاح هياكل الدولة و توجيهات رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: دواعي الإصلاح من خلال بيان الأسباب لقانون الولاية الجديد.

الفرع الأول: الأهداف المتوخاة من مشروع هذا القانون.

الفرع الثاني: المقتضيات التي استند عليها قانون الولاية.

الفرع الثالث: كثرة النصوص التنظيمية التي تحكم اختصاصات الولاية.

الفرع الرابع: أهم ما جاء به قانون الولاية لسنة: 2012

الفرع الخامس: عدد الولايات في الجزائر.

المطلب الثالث: اللامركزية و مقتضيات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.

الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد.

الفرع الثاني: أطراف الحكم الراشد.

الفرع الثالث: معايير الحكم الراشد.

الفرع الرابع: علاقة الحكم الراشد باللامركزية

المبحث الثاني: مؤشرات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.

المطلب الأول: مؤشرات المشاركة و تطبيقاته في قانون الولاية الجديد.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشاركة و أهميته.

الفرع الثاني: خيار المجلس المعين كليا و آليات الحكم الراشد.

الفرع الثالث: خيار المجلس المنتخب كليا و آليات الحكم الراشد.

الفرع الرابع: خيار الأسلوب المختلط أو المزج بين أسلوب التعيين و أسلوب الانتخابات.

المطلب الثاني: مؤشرات الشفافية في قانون الولاية الجديد

الفرع الأول: تعريف مبدأ الشفافية.

الفرع الثاني: أهمية مبدأ الشفافية.

الفرع الثالث: أهداف مبدأ الشفافية.

الفرع الرابع: مكانة مبدأ الشفافية في قانون الولاية الجديد.

المطلب الثالث: هيئات الولاية و هيكلها.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي و مدته.

الفرع الثاني: الوالي و صلاحياته.

الفرع الثالث: أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

الفرع الرابع: الوضعية الإدارية للمصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لتنظيم و سير المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري

المبحث الأول: هيئات و أجهزة المقاطعات الإدارية.

المطلب الأول: الوالي المنتدب و مهامه.

الفرع الأول: الإشراف و المتابعة.

الفرع الثاني: التنشيط و التنسيق و الرقابة.

الفرع الثالث: تنفيذ القوانين و التنظيمات.

الفرع الرابع: حفظ النظام العام.

الفرع الخامس: القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية.

المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب.

الفرع الأول: الأمانة العامة.

الفرع الثاني: الديوان.

الفرع الثالث: المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية.

المطلب الثالث: مجلس المقاطعة الإدارية و تشكيلته.

الفرع الأول: المديرية المنتدبة.

الفرع الثاني: رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

الفرع الثالث: وضعية رؤساء الدوائر ضمن مجلس المقاطعة الإدارية.

الفرع الرابع: مهام مجلس المقاطعة الإدارية.

الفرع الخامس: نظام سير مجلس المقاطعة الإدارية.

المبحث الثاني: المبررات و الأسس المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية.

المطلب الأول: مدى دستورية و قانونية نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر.

الفرع الأول: مدى دستورية نظام المقاطعات الإدارية.

الفرع الثاني: مدى قانونية نظام المقاطعات الإدارية.

المطلب الثاني:مبررات و أهداف التقسيم الإداري الجديد و معايير إنشاء المقاطعات الإدارية.

الفرع الأول: مبررات و أهداف التقسيم الإداري الجديد.

الفرع الثاني: معايير إنشاء المقاطعات الإدارية.

المطلب الثالث: الإشكالات العملية المتعلقة بنظام المقاطعات الإدارية.

الفرع الأول: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب و رؤساء الدوائر.

الفرع الثاني: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية.

الفرع الثالث:محدودية سلطة اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية.

الفرع الرابع: عدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الإدارية.

الفرع الخامس:المعوقات المالية.

الخاتمة.

مقدمة:

من الطبيعي القول أن التنظيم الإداري يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به، و إذا كان ما يميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها و جوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة كتأليه الملك مثلا، و لضمان قوة الدولة و تأميمها من كل خطر قد يدهمها فان الصفة التي تميز الدولة الحديثة و المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوي، و بالتالي الاستقلال الإداري و المالي عن الدولة وهذا بهدف مساعدتها في أداء مهامها، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية، و عليه فان النظام الإداري في الدولة المعاصرة يأخذ وجهان هما: المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

غير أنه يقصد بهذه الأخيرة في النظام الإداري الجزائري توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة و من هنا فان النظام المركزي يقابله النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية و الثاني يقوم على توزيعها و للامركزية الإدارية جانبين جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب و تسيير شؤونها بيدها، مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و الهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية و هو ما من شأنه أن يقرب الإدارية أكثر من الجمهور والمواطن.

لعل الإلتباس الذي يثور بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري خاصة و أن كلاهما يعد أسلوبا من أساليب الوظيفة الإدارية باعتبار أن هذه الأخيرة أي التركيز الإدارية يشكل صورة من صور النظام المركزي فرضته عوامل فنية و منطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة و كبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الإقليم وعلى هذا الأساس فنظام اللامركزية يقوم على ثلاث أركان فهو يعترف بوجود مصالح محلية و متميزة ويعترف أيضا بوجود

هيئات محلية أو مرفقية مستقلة و يربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب الوصاية وقد تجسدت في الجماعات الإقليمية المعروفة بالبلدية والولاية.

أخذت الجزائر بعد الاستقلال على غرار دول العالم حديثة العهد بالاستقلال بنظام اللامركزية الإدارية، و الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية على مستوى المحلي مع خضوع هذه الأخيرة للرقابة و الوصاية الإدارية.

و وفقا للمادة:15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل تتمثل الجماعات الإقليمية للدولة في الولاية و البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية.

غير أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمعطيات الجديدة حتمت على الدولة إعادة النظر في هذا النظام، من خلال إدخال بعض التعديلات عليه، فتم سنة 1997 إنشاء ما يسمى بمحافظة الجزائر الكبرى في الجزائر العاصمة، و هو النظام الذي تم التراجع عنه لما ثبت عد دستوريته سنة 2002 .

و تم تطبيق قانون الولاية مرة أخرى على الجزائر العاصمة، غير أن صدور المرسوم الرئاسي رقم:45/2000 المحدد للتنظيم الإداري لولاية الجزائر، و الذي قسمها إلى دوائر إدارية تسير من طرف ولاية منتدبون، أثار الكثير من التساؤلات حول قانونية تخصيص الجزائر العاصمة بتنظيم إداري مختلف عن باقي الولايات داخل الوطن ؟

و لم يكتمل الجدل الفقهي بعد حول مدى قانونية نظام محافظة الجزائر الكبرى، حتى قام المشرع بإصدار المرسوم الرئاسي رقم:140/15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في ولايات الجنوب على أن يتم تعميم هذا الأسلوب سنة 2016 على ولايات الهضاب العليا و سنة 2017 على ولايات الشمال.

و الأكيد أن هناك الكثير من المبررات التي حتمت ضرورة اللجوء إلى هذا التنظيم الإداري الجديد في هذا الوقت خصوصا.

و على ضوء ما سبق نطرح الإشكال التالي:

- هل استحداث المنظم الجزائري لنظام المقاطعة الإدارية جاء بهدف تعميق مفهوم اللامركزية الإدارية و مبدأ الديمقراطية التشاركية أم أنه يعتبر هدم لها ؟
أسباب إختيار الموضوع:

إن دوافع اختيار هذا الموضوع تعود بالدرجة الأولى إلى الرغبة في توسيع من معارفنا والبحث في مبررات وجود و استحداث المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري الحديث وهل يمكن تعميم تطبيق نظام المقاطعات الإدارية كتنظيم إداري إقليمي جديد في المستقبل عبر كامل التراب الوطني أم أن الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها الجزائر ستحول دون ذلك و كذا الإشكالات التي تعترض تطبيق هذا النظام الإداري الجديد في المستقبل على المستوى المحلي، ومن ثمة فهناك أسباب ذاتية و أسباب موضوعية:

(1) الأسباب الذاتية:

- الشعور بأهمية دراسة نظام المقاطعة الإدارية كفكرة جديدة في النظام الإداري الجزائري بالاعتماد على مسار نشأة الولاية عبر مراحل مختلفة كتنظيم إداري سايرته الجزائر منذ الحقبة الاستعمارية .
- إبراز الأسباب الحقيقة التي أدت إلى استحداث هذا النوع من التنظيم الإداري .
- إبراز مدى دستورية هذا النوع من النظام الإداري في الجزائر أم أنه مجرد تكرار لنفس النظام الإداري المجسد و المتمثل في الدائرة بصلاحيات موسعة.

(2) الأسباب الموضوعية:

- قلة الدراسات القانونية التي تناولت بعمق هذا النوع الجديد للمقاطعة الإدارية.
- إبراز أوجه التشابه و أوجه الاختلاف بين المقاطعة الإدارية و الولاية.
- الوقوف على مدى دستورية و قانونية هذا النظام الجديد في الجزائر.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في الهدف من إنشاء و استحداث المقاطعات الإدارية كتنظيم إداري إقليمي لا مركزي جديد قائم بذاته إلى جانب الولايات و البلديات، أم هي مجرد هيئات إدارية مؤقتة سيتم التراجع عنها في المستقبل القريب، كون الهدف من إنشائها إدارة المرحلة الإنتقالية إلى غاية توافر الهياكل القاعدية والوسائل البشرية والمادية في الدائرة المعنية لترقيتها إلى ولاية كهيئة إقليمية محلية.

المنهج المتبع و صعوبات البحث:

من البديهي أن القيام بأي بحث أو دراسة يتطلب تحديد المنهج المتبع قصد الوصول إلى نتائج معينة و لهذا سنتبع في دراستنا المنهج التحليلي و ذلك نظراً لطبيعة الموضوع الذي يقتضي التفكير و التركيز، كما اعتمدت على المنهج المقارن نظراً لما لهذا الأخير من أهمية في إثراء الموضوع و ذلك من خلال البحث في الفقه الإداري المقارن و أن ثمة حالات مشابهة في كل من فرنسا و المغرب و الجزائر، ومن جهة أخرى لندرة المراجع المتخصصة التي عالجت الموضوع خاصة الفقه الجزائري.

الخطة المقترحة:

بناءً على ما سبق ذكره من إشكال و أسباب فإن الخطة المقترحة مكونة من مقدمة وفصلين و خاتمة، حيث يتناول :

الفصل الأول: الإطار التأسيسي و النظري للمقاطعات الإدارية الذي يضم مبحثين:

المبحث الأول: الإطار الدستوري و القانوني للولاية.

المبحث الثاني: مؤشرات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لتنظيم وسير المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري و

يضم بدوره مبحثين:

المبحث الأول: هيئات وأجهزة المقاطعات الإدارية.

المبحث الثاني: المبررات و الأسس المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية.

الفصل الأول:

الإطار التأسيسي و النظري

للمقاطعات الإدارية

الفصل الأول: الإطار التأسيلي و النظري للمقاطعات الإدارية.

تفرض علينا دراسة تطور نظام الولاية تسليط الضوء أولاً على تعريفها ثم إبراز أهم مراحل تطورها سواء في المرحلة الاستعمارية أو مرحلة ما بعد الاستقلال والتوقف خاصة عند قانوني 1969 و قانون 1990. ثم تحليل دواعي الإصلاح الإداري الولائي انطلاقاً من الوثائق الرسمية خاصة بيان الأسباب لقانون الولاية الجديد و هو ما سنفسره في النقاط الآتية:

المبحث الأول: الإطار الدستوري و القانوني للولاية.

تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلاً من أشكال لامركزية النظام الإداري الجزائري. فالمادة 09 من دستور 1963 أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها و إختصاصها. و ذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية.

أما المادة 36 من دستور 1976 فجاءت أكثر وضوحاً من سابقتها لسنة 1963 و أشارت أن المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية. وهو ما تكرر في المادة 15 من دستور 1989. وتم تثبيته في التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب نص المادة 15 منه. كما أن للولاية وجوداً قانونياً تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 المشار إليها سابقاً.

لقد أرسى الدستور الجزائري الحالي جملة من المبادئ تتعلق بالمجالس المنتخبة بما حفظ لها مكانة دستورية. فهذه المادة 14 في فقرتها الثانية نصت على أن: "المجلس المنتخب هو إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية". أما المادة:16 إعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. (1)

(1) ابن تيمية (أبو العباس أحمد)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي و الرعية، موفم للنشر، الجزائر ، 1994 ، ص 45.

و مما لا شك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس الولائية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة و هيئاتها المختلفة و يضي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي. فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم و المحكوم إلا من خلال الدور الفعال و البارز للمجالس المنتخبة.

و إذا كانت الدراسات قد أثبتت أنه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال و إصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الأقاليم على اختلاف إمكاناتها وظروفها و احتياجات أفرادها، فإنه بات من الضروري الاستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الأقليم على إختلاف إمكاناتها وظروفها وإحتياجات أفرادها، فإنه بات من الضروري الإستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الإقليم. فسكان الإقليم، ولاية كان أم بلدية هم اقرب إلى الميدان و هم أعرف بالمنطقة و احتياجات أفرادها فكيف لا نعترف لهم بحق المشاركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بهذا الإقليم. لذا ليس غريبا أن يعتبر الدستور الجزائري المجالس المنتخبة بأنها قاعدة للامركزية و مظهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.⁽¹⁾

أما الأساس القانوني للمجالس الولائية المنتخبة فقد حدد في القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية فهذه المادة 12 منه اعترفت بصريح النص أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام يدعى المجلس الشعبي الولائي.

(1) د. أحمد أبو ضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية لكتاب، الجزائر ، 1989، ص92.

المطلب الأول: تطور نظام الولاية في الجزائر.

و يعد المجلس الشعبي الولائي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي. بما يبرز مكانة المجلس الولائي المنتخب في النظام القانوني الجزائري كأداة تسيير لتنظيم إداري محلي إلا وهو الولاية بما يجسد بحق الوجه السياسي للمجلس الولائي كونه أداة تعبير وأسلوب من أساليب المشاركة في الحكم على المستوى المحلي.

الفرع الأول: تعريف الولاية.

• مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

عرفت المادة الأولى من الأمر 69-38 المؤرخ في: 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الولاية بأنها: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي. و لها اختصاصات سياسية و اقتصادية و إجتماعية و ثقافية و وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة ". ونصت المادة 2 على تحدث الولاية بقانون و يحدد إسمها و مركزها بموجب مرسوم. ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.⁽¹⁾

✓ مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

عرف المشرع الولاية بموجب المادة الأولى من القانون رقم: 90-09 المؤرخ في: 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. و تشكل مقاطعة إدارية للدولة . تنشأ الولاية بقانون " .

✓ مرحلة قانون الولاية لسنة 2012:

(1) د. الحسين بن الشيخ آث ملويا: ديروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، دار الخلدونية، الجزائر ، 2007، ص156 .

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو: بالشعب و للشعب".⁽¹⁾

و من الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة. و هذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري و الدولة باعتبارها الجسم الأم و الوحدة الأساسية.

و فصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و اسند تاليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص. و أضافت المادة الأولى شعار الولاية و هو بالشعب و للشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.

و تنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 07-12 بموجب قانون و هو ما يضيء عليها طابعا خاصا، و يعطي لها أساسا قانونيا قويا، و يكفي القول أن الوزارة و هي تنظيم إداري أعلى و تتمتع بسمو المكانة، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم. و لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة.⁽²⁾

و تملك الولاية قانونا إسم و مقر و رئيس طبقاً للمادة: 09 من القانون: 07-12 و يجوز تغيير إسمها و مقرها بموجب مرسوم و يعدل بذات الكيفية.

الفرع الثاني: الولاية في المرحلة الاستعمارية.

(1) د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص 201.

(2) د. صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002، ص 85.

خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي و قد كانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الإستعمارية لفرض وجودها و بعث سياستها و هو ما عبر عنه ميثاق الولاية لسنة 1969 بقوله (1): "الوظيفة العمالية(2) في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية لم تكن قائمة لشان ضبط المصالح و تأمين خدمة الشعب نظراً لمشاغلا الكلية لدعم النظام الاستعماري" ففي مرحلة معينة كان الحاكم العام و هو رجل عسكري تابع لوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية و يعاونه مجلس يتشكل من كبار الشخصيات المدنية و العسكرية و له دور استشاري. و اعترف ميثاق الولاية أو الولايات المؤسسة في بلادنا أثناء الحقبة الاستعمارية كانت مجهزة بهياكل ظاهرها مشابه للولايات القائمة في بلادها على الصعيد الإداري مع اختلاف من حيث الهدف.

و حكم بيان الأسباب انه خلال الفترة الاستعمارية بكاملها كانت العمالة أو الولاية تمثل سلطة دولة و حكومة أجنبية في بلادنا و متتكة لأهدافنا و آمالنا و مصالح شعبنا. و في شهر مارس 1848 صدر قانون يضم الجزائر إلى فرنسا و قسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران، قسنطينة يرأس كل منها والي يساعده مجلس للولاية بنفس النمط الفرنسي ثم أدخلت عليه تعديلات. (3)

(1) الجريدة الرسمية رقم:44 لسنة: 1969، ميثاق الولاية، ص: 511. و لتفصيل اكثر راجع: جمال خرشي، الاستعمار و سياسة الاستيعاب في الجزائر، 1962/1830، دار القصة، الجزائر، 2009، ص 18 و ما بعدها.

(2) يقصد بالعمالة: الولاية.

(3) لتفصيل اكثر بخصوص هذه المرحلة راجع خاصة:

Claude Collot, Les Institutions De L'Algerie Durant La Période Coloniale, éditions du CNRS, Paris O.P.U, Alger, 1987, P 38.

الفرع الثالث: الولاية في المرحلة الانتقالية: (1962 - 1969).

ورثت الجزائر عادة الاستقلال بنية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة و المحافظ باعتبارها جهة تنفيذية. و عرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوربيين. غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور 31-12-62 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية. و فرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ و أنشأت بعض المؤسسات الاستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي وذلك بناء على طلب مكتب السياسي لجهة التحرير الوطني، و الملاحظة أن هذه المجالس ضمت ممثلين عن السكان غير أنهم كانوا معينين من قبل المحافظ و لم تكن تملك سلطة التداول، غير أن الدراسات أثبتت أن هذه المجالس لم تتصب في اغلب المناطق. (1)

* ضرورة الإصلاح:

هناك عدة عوامل كثيرة دفعت السلطة إلى الإسراع في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها. و لقد شجع على ذلك تضافر عوامل عديدة نذكر منها:

- 1- صدور قانون البلدية سنة 1967 مما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني لإدارة المحلية في الجزائر.
- 2- من الناحية السياسية اتضح بجلاء المنحنى الإيديولوجي للدولة و هو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون الولاية يتماشى مع الدولة المستقلة و نهجها السياسي. (2)
- 3- إن الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة الانتقالية

(1) Ahmed Mahiou, les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961, P11.

(2) لتفصيل أكثر بخصوص نظام الإدارة المحلية في المرحلة الاشتراكية راجع خاصة:

- الدكتور/ جعفر انس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ص 73.
- حسين مصطفى ، الإدارة المحلية المقارنة، ص 30.
- الدكتور/ عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 93 .
- الدكتور محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187.

وليعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة لقانون الولاية (النصوص الانتقالية) في كثير من المناطق كما اشرنا إلى ذلك سابقا.

4- إن فكرة الدولة المستقلة فرضت مسألة الانفصال قانونيا عن فرنسا بعد أن ثبت و تعزز الانفصال السياسي. فال يصح أبدأ الافتخار بوجود دولة مستقلة ثم القول فيما بعد بتبعيتها قانونا للتشريع الفرنسي. فكان صدور قانون للولاية يمثل مظهراً من مظاهر الاستقلال القانوني.

الفرع الرابع: مرحلة قانون الولاية الأول لسنة: 1969.

إعترف ميثاق الولاية لسنة 1969 أن نظام الولاية في الفترة الاستعمارية تميز بعدم الاستقرار و خدمة الإدارة الاستعمارية و تعقيد الأجهزة الإدارية و ثقلها و انعدام التنسيق. و اعترف ميثاق الولاية أن النظام الإداري للولاية الموروث من الاحتلال الاستعماري هو في جميع الأحوال لا يلائم الخيار الاشتراكي للدولة و أن السلطة الثورية المنبثقة عن حركة 19 جوان تعهدت انطلاقاً من أول بيان لها على تجديد جميع مؤسسات الدولة. حيث جاء في تصريح رئيس مجلس الثورة في أول نوفمبر 1965 ما يلي: "إن تأصيل هياكلنا الإدارية لاختيار أفضل للوضع الحقيقي لبلادنا يقتضي اللامركزية و توزيع السلطات و هكذا فإن الهياكل الإدارية للولايات سوف تعزز التصحيح نواقص تخلف الإدارة".⁽¹⁾

و لقد صدر قانون الولاية الأول مع ميثاق للولاية تضمن مقدمة و جوانب تاريخية تتعلق بالتنظيم الإداري أثناء العهدة الاستعمارية. و أعلن الميثاق عن المبادئ الأساسية للنظام الإداري الجديد و أهداف هذا النظام. و وصف الميثاق الولاية بأنها الجماعة الملائمة جدا لبلورة الإرادة الشعبية و تعبئة الطاقات لتحضير الاختيار و الانتقاء و تجسيد قرارات السلطة المركزية.

و بشأن صلاحيات الولاية ذكر الميثاق بوضوح أن الولاية يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات. و هو ما يدل على أن المشرع سيسند للولاية مجموعة

(1) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص132.

اختصاصات تمس ميادين كثيرة سياسية و إجتماعية و إقتصادية و ثقافية خاصة و أن التوجه الإيديولوجي للدولة يدعم ذلك في هذه المرحلة.

و ذهب الميثاق بعيدا حين وصف الولاية بأنها المؤسسة السياسية الحية التي تضم جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح العمومية. و حدد الميثاق مهام الولاية بدقة بالقول أنها ليست مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتداداً لأعمال الدولة فحسب، بل أيضا هي دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل. ووصف الميثاق الولاية بأنها محظوظة بالدور المزدوج و الجمع بين الشأن المحلي و الشأن المركزي أو الوطني.

و قدم الميثاق تعريف الولاية و بين هياكل التسيير بدءاً بالمجلس الشعبي الولائي من حيث عدد أعضائه و كيفية الاختيار و مدة النيابة و دورات المجلس و لجانته و مكتبه و إمكانيات الولاية و المجلس التنفيذي.⁽¹⁾

و صدر قانون الولاية الأول بموجب أمر حمل رقم: 69-38 مؤرخ في: 23 مايو 1969. و السر في صدوره في شكل أمر و ليس قانون أن الدولة في تلك المرحلة لم تكن تحتوي على برلمان منتخب فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع و مهمة التنفيذ و مهمة التنفيذ في ذات الوقت. كما أن الأوامر لها ذات قيمة القانون من حيث الحجية. و لعل أهم ما حملة أمر 69-38 ما يلي:⁽²⁾

1- قدم تعريفا واسعا للولاية خاصة من حيث مهامها و اختصاصاتها.

(1) د.عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 73 .

(2) د.عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 86.

- 2- حدد قانون الولاية عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35 الى 55 عضو. و هذا التحديد لاحقا تكفل به القانون العضوي للانتخابات.
- 3- حدد قانون الولاية عدد دورات المجلس الشعبي الولائي بثلاث دورات.
- 4- تكفل الحزب الوحيد وقتها وحده بتقديم قائمة المرشحين للانتخابات المجلس الشعبي الولائي.
- 5- اسند قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة مست ميادين مختلفة وسياحية واجتماعية واقتصادية ومالية و ميادين أخرى كالنقل والمنشآت الأساسية والسكن والصناعة التقليدية و التربية و غيرها من الميادين.
- 6- تضمن قانون الولاية مواد كثيرة تتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي صارت بعد هذه المرحلة من اختصاص قانون الانتخابات لا قانون الولاية.
- 7- بغرض تنفيذ قرارات الحكومة و مداوات المجلس الشعبي الولائي عمل أمر 1969 على تأسيس مجلس أطلق عليه اسم المجلس التنفيذي للولاية و خصص له بشكل مباشر 13 مادة.

الفرع الخامس : مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

لقد صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990. و استند النص الجديد من حيث المقترحات لـ 12 نصا بين أمر وقانون. و صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه. و هو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة و دخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة. كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم بمبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية و هو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 منه. و ذات المادة أبرزت أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية.⁽¹⁾

(1) د.عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، ص86.

أما المادة 15 منه فجاءت لتعلن عن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. و أضفت المادة 16 طابعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

و بخصوص قانون 09-90 فقد تضمن 158 مادة و جاء معلنا عن إلغاء أمر 69-38 و يكن حصر أهم ما جاء به فيما يلي: (1)

1- حصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي و الوالي. بينما أشار أمر 69 للمجلس التنفيذي إلى جانب المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

2- لم يشر قانون 1990 لأي حكم يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي خلافا لأمر 1969 و صار وضع و تنظيم هذه الأحكام من اختصاص قانون الانتخابات لا قانون الولاية و هو توجه ننثي عليه و نؤيده.

3- صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حق تقديم مرشحها لكافة الاستحقاقات الانتخابية و لم يعد الأمر مقتصرًا على الحزب الواحد كما في مرحلة 1969.

4- عدد دورات المجلس الشعبي الولائي أصبحت أربعة بعد أن كانت ثلاثة.

الفرع السادس: تنصيب لجنة لإصلاح هياكل الدولة و توجيهات رئيس الجمهورية.

في ظل تطور الظروف والمعطيات السياسية و الاقتصادية خاصة، إن على الصعيد الداخلي أو الدولي وصلت السلطات العمومية إلى قناعة انه لا مفر من إصلاح لهيكل الدولة المختلفة. و هذا يفرض إعادة النظر في بناء الدولة وهياكلها، و تثمين قدراتها البشرية، و تحديد

(1) د.عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، ص 86.

مفهوم الخدمة العمومية، و مراعاة الحقوق و الحريات الأساسية، وتكريس مفهوم الرشادة والحوكمة خاصة على المستوى المحلي، وتسيير الشؤون العامة بشفافية، و المشاركة في صنع القرار، و تحديد المسؤوليات على جميع المستويات و محاربة الفساد بكل أشكاله. و هذا لا شك يعد مشروعا ضخما و رؤية جديدة لتسيير المؤسسات الدستورية. (1)

و من أجل تحقيق هذه المقاصد بادر رئيس الجمهورية بتاريخ 25 نوفمبر 2000 بالتنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها. وقد ضمت اللجنة كبار مسؤولي الدولة و مسؤولي المؤسسات الدستورية و الإدارية و ضمت كذلك جامعيين و حقوقيين و منتخبين.

و في جلسة التنصيب قدم رئيس الجمهورية الخطوط العريضة لإصلاح هياكل الدولة في خطاب رسمي و مما جاء فيه: "...أرى انه لابد من تذكيركم ببعض المبادئ التي يجب أن تحذو مسعاكم عندما تتطرقون إلى تحديد مهام الإدارات المركزية للوزارات و اعني أول ما اعني إعادة صب مهام الإدارات المركزية على الوظائف الإستراتيجية المتمثلة في التصميم و التحليل و التوقع و الضبط و التنشيط و المراقبة، على أن يترجم ذلك بالضرورة بتخفيف الهياكل المركزية و إعادة توزيع مهام التسيير و التنفيذ في اتجاه المجالات الفرعة أو اللامركزية". ثم تابع رئيس الجمهورية قائلا: "...لا يمكن لإصلاح الإدارات المركزية أن يحقق ما يرجى منه إلا إذا رافقته مرافقة متسقة و إجراءات جوهرية لتكييف جماعاتنا الإقليمية. فإعادة تحديد المهام المنوطة بالإدارة المركزية التي تقوم بها اللجنة ستؤدي حتما إلى نقل جزء من اختصاصات الدولة إلى الجماعات الإقليمية، هذه التي تعد امتداداً طبيعياً لعمل الدولة الشامل في سائر التراب الوطني...".

و يبدو واضحا من خلال هذه الفقرات و غيرها من الخطاب التوجيهي لرئيس الجمهورية أن من مقاصد إصلاح هياكل الدولة و تحديد مهامها هو تكريس اللامركزية في التسيير وإعادة الاعتبار للجماعات الإقليمية. و تجسيد فكرة الإدارة الجوارية و الحكم الراشد.

(1) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص73 .

المطلب الثاني: دواعي الإصلاح من خلال بيان الأسباب لقانون الولاية الجديد.

نظراً لأهمية بيان الأسباب نسوقه حرفياً كما ورد في الوثائق البرلمانية: "تعد الولاية امتداداً للدولة يكرسها الدستور و هي جماعة عمومية. تحتل الولاية باعتبارها مقاطعة إدارية ممرزة للدولة و جماعة إقليمية لامركزية، مكانة مميزة في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم و المرفق العام من جهة، و تنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تقرها الدولة من جهة أخرى.

و يجدر الاعتراف أن الولاية قد فرضت نفسها كقوة محرّكة في النشاط التنموي الاقتصادي والاجتماعي و تسيير المرفق العام. تضمن الولاية، زيادة على مهامها الخاصة، المهام التابعة لمؤسسات أخرى كمساندة و مدعمة و محفزة لنشاطاتها و سد النقائص المحتملة عند الحاجة.

غير أن الولاية، باعتبارها مقاطعة إدارية غير ممرزة للدولة و جماعة إقليمية لامركزية، تواجه مشاكل و إختلالات. (1)

حقيقة لقد برزت هذه المشاكل مع مرور الوقت و بانعكاساتها على المنظومة التشريعية التي يطبعها وجود عدة فراغات قانونية ازدادت حدتها مع تعاقب الأحداث منذ 1990 و كذا توالي التغيرات على المستوى السياسي، الاقتصادي و الاجتماعي، و يتعلق الأمر خصوصاً بما يلي:

- الظهور منذ 1190 لمجالس شعبية ولائية متعددة الانتماءات الحزبية بأغلبية منبثقة عن تشكيلات سياسية في أوج التحول من جهة أخرى فانه غالباً ما يعمل منتخبو هذه المجالس حسب مفهومهم على تفسير السكوت القانوني في القانون رقم: 90-90 على حساب تجانس الجماعة الإقليمية في مجموعها. يمكن الإشارة على سبيل المثال إلى المبالغة في عقد دروات استثنائية للمجلس، دورات تدوم وقتاً طويلاً بدون أي مبرر، اشتراط حضور الوالي لجميع جلسات الدورات...الخ.

- الخط الذي يقع فيه المنتخبون بين مجال المداولة و ما يخوله القانون كالرغبة التي يبديها بعض المنتخبين في تحديد جدول الأعمال في حين أن هذه الصلاحية مخولة لرئيس المجلس

(1) نفس المرجع السابق، ص 89 .

- الشعبي الولائي، تدخلهم في مجالات التسيير التي تعود في حقيقة الأمر إلى إدارة الولاية... الخ، متسببة في اختلافات تصل أحيانا إلى حد الانسداد في سير المجلس.
- محاولة مواصلة النقاش على مستوى المجلس لقضايا خاصة بالتشكيلات السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون مما عقد العلاقات بين بعضهم البعض و بينهم و بين الإدارة.
- قيام القانون رقم: 90-09 بحذف المجلس التنفيذي للولاية و تعدد الحدود المفروضة على سلطة الوالي و سلطته للتنسيق على المصالح الخارجية للدولة المتواجدة على تراب الولاية.
- وجود نزعة لإعادة النظر في عدم التمرکز بل اللامركزية على حساب انسجام نشاط الدولة و مسار مركزة القرار في مجال تأثيره الذي تم مباشرته منذ 1991 عن طريق:
- العودة إلى التسيير الممركز و ذلك بوضع صناديق خاصة: كالصندوق الوطني للسكن، الصندوق الوطني للتنمية الريفية و الفلاحية، الصندوق الوطني للبيئة و محاربة التلوث... الخ.
- إعادة مركزة تسيير بعض المرافق العمومية كتسيير المياه، التطهير و النقل الحضري.
- تعدد أشكال عدم تركيز المصالح القطاعية إلى مستوى وسيط، بين الولاية و الدولة، مع التوجه إلى انتشار المديریات و المستشفيات الجهوية التي يتراوح عددها بين 06 إلى 10 هياكل جهوية للقطاع الواحد.
- تزايد الصعوبات الناجمة عن تفسير القانون رقم: 90-09 و تطبيقه الناجم عن تطور محيط الولاية. بالفعل، قد تبع دستور 1996 المصادقة على العديد من القوانين التي طرحت مسألة عدن انسجام القانون المتعلق بالولاية كمكان مناسب للممارسة المحلية لما بين القطاعات بغض النظر عن الإرادة السياسية المعلن عنها صراحة و التي تجعل من الولاية مسؤولة باعتبارها فاعلا أساسيا للتنمية.

الفرع الأول: الأهداف المتوخاة من مشروع هذا القانون.

يهدف مشروع هذا القانون المتعلق بالولاية إلى تمكين هذه الهيئة ذات الطابع المزدوج من القيام بدورها على أكمل وجه. (1)

- كفضاء لممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة.
- كفضاء للتعبير عن التضامن الوطني وإطار مفضلا لتنفيذ العمليات الكبرى لدعم نشاط الجماعات الإقليمية.
- كمكان لتنسيق النشاط القطاعي المشترك و موحد للمبادرة المحلية.
- كفضاء مكمل للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية و تنظيمها.
- لبلوغ الأهداف المحددة أعلاه تم اقتراح التعديلات التالية:
- تكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية و مقاطعة غير ممرزة للدولة للتأكيد على بعض المبادئ المكرسة منذ المصادقة على الأمر المتضمن قانون الولاية سنة 1969 وجمعها في نفس المنظومة التشريعية و تكملتها مبادئ أخرى و يتعلق الأمر لا سيما بما يلي:
- تفويض السلطات لفائدة الولاية باعتبارها جماعة لا مركزية، مع إعطائها استقلالية مالية و استقلالية في التسيير.
- تقاسم المهام و الموارد بين الدولة و الجماعة الإقليمية.
- تعزيز تنسيق النشاط الحكومي على المستوى المحلي.
- التحديد بدقة لسير المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة للجماعة الإقليمية لاسيما فيما يتعلق بتنظيم الدورات مع الاجتماع بقوة القانون في حالة الكوارث و مدتها (المحددة بخمسة 05 أيام على الأكثر) و مكان انعقادها الذي يتم وجوبا بمقر الولاية و طريقة استدعاء المجلس بما في ذلك في حالة الانسداد، أو عندما يكون الرئيس مرفوضا أو عند رفضه أو عجزه عن جمع

(1) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 101 .

المجلس و تحديد جدول الأعمال و تاريخ الدورة من قبل الرئيس بالتشاور مع الوالي (المواد 14 - 15 - 17 - 19 - 21 - 22 - 13 و 30).

- إعادة تحديد صلاحيات المجلس لتمكينه من أن يصبح قوة اقتراح و مشاركته في التكفل بالانشغالات المشتركة لكل مواطني الولاية.
- مشاركة المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ السياسات المقررة على المستوى الوطني و التي تشكل الولاية فضاء يعكس أثارها كما يعطي رأيه كلما تطلبت القوانين و التنظيمات ذلك (المادة: 01).

كما تم توضيح صلاحيات هذه الهيئة بصفة أفضل في الميادين التالية(المواد:48، 74 إلى 102):

- مخطط تهيئة إقليم الولاية المادة: 79.
 - التنمية الاقتصادية المواد: 81 إلى 88.
 - الفلاحة و الري المواد: 85 إلى 88
 - الهياكل الأساسية الاقتصادية المواد: 89 إلى 92.
 - التجهيزات التربوية و التكوين المهني المادة: 93
 - النشاط الاجتماعي و الثقافي المواد: 94 إلى 100.
 - السكن المادتين: 101 و 102.
 - إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية و مراقبة تنفيذه المادة: 48.
- فضلا عن ذلك و في إطار القوانين و النظم يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات متعددة القطاعات (المادة 78) وبهذه الصفة فانه بإمكانه ممارسة مهامه في القطاعات التالية: (1)
- الشباب و الرياضة و الشغل.
 - السكن، التعمير و تهيئة إقليم الولاية .

(1)المرسوم 81-(371-372-373-375-376-377-378-379-380-381-382-383-385-386-387)، مؤرخ

في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها.

- الفلاحة و الري.
- التجارة و الأسعار و النقل.
- الهياكل الأساسية و الاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات في صالح البلديات العاجزة و التي ينبغي ترقيتها.
- التراث الثقافي، المادي و اللامادي و التاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.
- التربية و التكوين.
- الصحة العمومية ، حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- تم تكريس الجهاز القانوني لحماية المنتخب المعمول به في قانون البلدية ضمن مشروع هذا القانون (المواد 139 إلى 141).
- تم تقليص المداولات التي تخضع إلى الموافقة الصريحة و المسبقة للوالي إلى أربع مجالات (المادة 55):
- ✓ الميزانيات و الحسابات.
- ✓ التنازل، اقتناء و تبادل العقارات.
- ✓ اتفاقيات التوأمة.
- ✓ الهبات و الوصايا.
- يكلف الوالي بصفته ممثلا للجماعة الإقليمية و الأمر بالصرف لميزانيتها بتنفيذ مداولات المجلس (المواد 103 إلى 110) و يقوم بتقييمها خلال كل دورة. يمثل الولاية أمام العدالة و في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية.
- يعلم رئيس المجلس الشعبي الولائي بالتبعية المخصصة للتوصيات الصادرة عن المجلس.
- يعلم المجلس الشعبي الولائي كل سنة عن النشاطات غير المركزة بالولاية.
- يقدم أمام المجلس الشعبي الولائي عرضا سنويا عن نشاطات الولاية يتبع بنقاش.

تم تكريس الوالي في مشروع النص كهيئة تنفيذية و ممثلا للدولة و مفوض الحكومة (المواد 111 إلى 122). كما تم تعديل و تتميم علاقاته مع مسؤولي المصالح غير الممركزة قصد تحقيق الشفافية، التنسيق و الفعالية. يكلف الوالي بصفته ممثلا لدولة على مستوى الولاية خصوصا بما يلي: (1)

- تطبيق القوانين و التنظيمات.
- الأمن العمومي.
- المحافظة على النظام العمومي.
- تسيير الوضعيات الاستثنائية.
- السير الحسن للمرفق العام و إستمراريته.
- قيادة التنمية المحلية.

إن تجسيد هذه المهام يتطلب مساهمته جميع مصالح الدولة و توحيد مجهوداتهم و التنسيق المشترك لنشاطاتهم. كما ادخل الفصل المخصص للوالي أحكاما قانونية تقرر إنشاء سلك الولاية الذي سيحدد قانونه الأساسي عن طريق التنظيم.

كما يحدد الفصلان الرابع و الخامس المخصصين لإدارة الولاية و ماليتها مبادئ عامة من خلا أحكام تقليدية تحكم تنظيم و سير الجماعات المحلية بالجزائر. كما تم إدراج أحكام جديدة تتعلق بالاستقامة المالية، توظيف مستخدمي التأطير على حساب ميزانية الولاية و مسؤولية الولاية و مسؤولية أكبر لمنتخبي المجلس الشعبي الولائي في مجال تسيير الأملاك العقارية للولاية و تثمينها و توسيعها و صيانتها و كذا شروط التسيير المالي لميزانية الولاية. تلكم هي الغاية من مشروع هذا القانون.

(1) المرسوم 81-(371-372-373-375-376-377-378-379-380-381-382-383-385-386-387)، مؤرخ

في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها.

الفرع الثاني: المقتضيات التي استند عليها قانون الولاية.

خلافا لقانون 1990 الذي استند فقط لـ 12 نصا بين قانون و أمر جاء قانون الولاية 12-07 مفصلا في النصوص المرجعية التي اعتمد عليها أو ما يسمى بالمقتضيات أو التأشيريات و هذا ينم عن أهمية الولاية كجهاز إداري و تعدد اختصاصاتها. إستند أولا للدستور باعتباره نصا مرجعيا و قانونا أساسيا، كما استند لجملة من القوانين منها:

القانون العضوي للانتخابات و القانون العضوي و المتعلق بالأحزاب السياسية، و القانون العضوي و المتعلق بالإعلام، و القانون الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية، و قانون الإجراءات الجزائية، و قانون العقوبات، و القانون المتعلق بالحالة المدنية، والقانون المدني، والقانون التجاري، والأمر المتعلق بإنشاء مسح الأراضي العام و تأسيس الدفتر العقاري، و قانون الضرائب المباشر و الرسوم المتماثلة و قانون الطابع، و قانون الضرائب الغير مباشرة، وقانون التسجيل، و قانون التأمينات الاجتماعية، والقانون المتعلق بحياسة الملكية العقارية الفلاحية، والقانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، و القانون المتضمن النظام العام للغابات، و قوانين المالية، و القانون المتعلق بحماية الصحة العمومية و ترقيتها، و القانون المتعلق بحماية الصحة النباتية، و القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، و القانون المتعلق بالتخطيط، والقانون المتعلق بنشاطات الطب البيطري و حماية الصحة الحيوانية، والقانون المتعلق بالأرشفيف الوطني، و القانون المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية، والقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، و القانون المتضمن التوجيه العقاري، والقانون المتعلق بالتهيئة و التعمير، والقانون المتضمن قانون الأملاك الوطنية، و القانون المتعلق بالأوقاف، والقانون الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، و القانون المتعلق بإعتماد تاريخ 18 فبراير يوما وطنيا لشهد ثورة التحرير الوطني، والأمر المتعلق بمجلس المحاسبة، و الأمر الذي يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية و الحرف، و القانون المتعلق بحماية التراث الثقافي، و القانون المتعلق بالمجاهد و الشهيد، وقانون المناجم، و القانون المتعلق بالصيد البحري و تربية المائيات، و القانون المتعلق بتطوير الاستثمار، و القانون المتضمن توجيه النقل البري و تنظيمه، و القانون المتعلق بتنظيم

حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، والقانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، و القانون المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها وإزالتها، والقانون المتعلق بتهيئة الإقليم و تتميته المستدامة، والقانون المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، والقانون المتعلق بحماية الساحل و تميمه، والقانون المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة و تهيئتها، و القانون المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، والقانون الذي يحدد القواعد العامة لإستعمال وإستغلال السياحيين للشواطئ، و القانون المتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية، و القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة و القانون المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، و القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، والقانون المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، والقانون المتعلق بالصيد، والقانون المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، والقانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، والقانون المتعلق بالمحروقات، والقانون المتعلق بالمياه، والقانون المتعلق بمكافحة التهريب، والقانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والقانون الذي يحدد شروط و قواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، و القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، و القانون التوجيهي للمدينة، و القانون المتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم و ترقية التشغيل، و القانون المتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية العقارية و تسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، و القانون المتعلق بحالات التنافي و الإلتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، و القانون المتعلق بتسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تميمها، و القانون المتضمن النظام المحاسبي المالي، والقانون الذي يحدد شروط و كفاءات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة بالدولة و المواجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، و القانون التوجيهي للتكوين و التعليم المهنيين، و قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و القانون المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر و إقامتهم بها و تنقلهم فيها، والقانون الذي يحدد قواعد مطابقة البيانات و إتمام إنجازها، والقانون المتضمن التوجيه الفلاحي، و القانون المتعلق بحماية المستهلك و قمع الغش، والقانون التعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات و المحاسب المعتمد،

والقانون المتضمن المصادقة على المخطط الوطني للتهيئة الإقليمية والقانون الذي يحدد شروط و
كيفية إستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، و قانون البلدية، و قانون
الجمعيات.

و كثرة النصوص المرجعية تدل دلالة قاطعة لا لبس فيها أن إختصاصات الولاية كثيرة
ومتنوعة بما يجسد لامركزية النظام الإداري الجزائري.

الفرع الثالث: كثرة النصوص التنظيمية التي تحكم اختصاصات الولاية.

إن النصوص المنظمة لإختصاصات الولاية لا نجدها فقط في قانون الولاية بل في نصوص
تنظيمية كثيرة تمس قطاعات و ميادين مختلفة نذكر منها ما يلي: (1)

- 1- المرسوم 81-371، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية
وإختصاصاتها في قطاع الشبيبة و الرياضة.
- 2- المرسوم 81-372، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية
وإختصاصاتها في القطاع السياحي.
- 3- المرسوم 81-373، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية
وإختصاصاتها في قطاع الفلاحة و الثروة الزراعية و المعدل و المتمم.
- 4- المرسوم 81-375، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية
وإختصاصاتها في قطاع الصحة.
- 5- المرسوم 81-375، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية
وإختصاصاتها في قطاعي النقل و الصيد البحري.
- 6- المرسوم 81-376، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية
وإختصاصاتها في قطاع العمل و التكوين المهني.

(1) المرسوم 81-371-372-373-375-376-377-378-379-380-381-382-383-385-386-387، مؤرخ

في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها.

- 7- المرسوم 81-377، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع التربية.
- 8- المرسوم 81-378، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع الصناعة و الطاقة.
- 9- المرسوم 81-379، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع المياه.
- 10- المرسوم 81-380، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية.
- 11- المرسوم 81-381، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في ميدان الحماية و الترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين.
- 12- المرسوم 81-382، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع الثقافة.
- 13- المرسوم 81-383، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع التجارة.
- 14- المرسوم 81-385، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية.
- 15- المرسوم 81-386، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية.
- 16- المرسوم 81-387، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتهما في قطاع الغابات و استصلاح الأراضي.

الفرع الرابع: أهم ما جاء به قانون الولاية لسنة 2012:

عرفت الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حتى سنة 2012 ثلاثة منظومات قانونية تتعلق بالولاية.⁽¹⁾

1-أمر 38-69 مؤرخ في: 07 ربيع الأول عام 1389 الموافق لـ 23 مايو 1969. و قد نشر هذا القانون في العدد 44 من الجريدة الرسمية لسنة 1969. و صدر مرفوقا بميثاق الولاية. و تضمن هذا القانون 174 مادة. و صدر في مرحلة الشرعية الثورية. و لم يكن في هذه المرحلة للدولة دستورا.

2-قانون 09-90 مؤرخ في : 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 ابريل 1990 و قد جاء لاغيا لسابقه بموجب المادة 157 منه. و نشر هذا القانون في العدد 15 من الجريدة الرسمية لسنة 1990. و تضمن 158 مادة و صدر في ظل الدستور 1989 الذي تبني التعددية الحزبية أو السياسية.

3-القانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012. و قد نشر في العدد 12 من الجريدة الرسمية لسنة 2012. و تضمن 181 مادة. و جاء لاغيا للقانون 09-90 المذكور. و صدر في ظل دستور 1996.

و لعل أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون الولاية لسنة 2012 ما يلي:⁽²⁾

1-إستند القانون الجديد للولاية لسنة 2012 في مقتضياته إلى جانب الدستور لـ 88 نصا تشريعا بين أمر و قانون. بينما اكتفى سابقه لسنة 1990 بالإشارة لـ 12 نصاً بين قانون وأمر. ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة بالولاية كتنظيم إداري سواء كانت هذه النصوص ذات طابع مالي أو عقاري أو الجانب الثقافي أو الإجتماعي أو المهني أو علاقات العمل أو علاقات الوظيفة أو نصوص تتعلق بقطاع

(1)القانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012.

(2)القانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012.

الزلاحة أو التأمينات أو الغابات أو الصحة العمومية أو الصناعات التقليدية و الحرف وغيرها من المجالات و القطاعات كثير. وهو ما يبرهن على تنوع الاختصاصات المنوطة بالولاية كتنظيم إداري.

2- بين القانون الجديد للولاية في المادة الأولى منه أن الولاية جماعة إقليمية للدولة بما يؤكد الإرتباط العضوي بين الولاية والدولة. ولم تشر المادة الأولى من قانون 1990 لمثل هذا الإرتباط.

3- إعتبرت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 2012 الولاية بأنها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاءاً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة. و لم يرد في القانون السابق أحكاماً مماثلة.

4- تضمن القانون الجديد للولاية شعار الولاية في المادة الأولى منه و هو "بالشعب و للشعب". و لم يتضمن قانون 1990 حكماً مماثلاً.

5- جاء القانون الجديد بعناوين جديدة من ذلك "الإسم الإقليم المقر الرئيسي". و لم يتضمن قانون 90-09 عناوين مماثلة رغم تخصيصه لأحكام تتعلق بالاسم و المقر.

6- أشار قانون 12-07 بوضوح لآثار تعديل الحدود الإقليمية للولاية وأحال على التنظيم. ولا إشارة في القانون السابق لحكم مماثل في الموضوع.

7- حاول القانون الجديد أن يكرس فكرة توحيد الأنظمة الداخلية عبر الوطن للهيئات المنتخبة. فجاءت المادة 13 من القانون 12-07 صريحة بالإحالة للنظام الداخلي النموذجي الذي سيتكفل التنظيم ببيانه و تحديده. و لا وجود لكم مماثل في القانون السابق لسنة 1990.

8- تضمن القانون 12-07 حالة جديدة تتعلق بدورات المجلس الشعبي الولائي و يتعلق الأمر بحالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية إذ اوجب المشرع عقد الدورة بقوة القانون في مثل هذه الحالات. و هو ما يبرهن على حرص المشرع دعوة المنتخبين للاجتماع في الظروف القاهرة لمتابعة الوضع و إتخاذ ما يلزم. و لا إشارة في قانون 1990 لمثل هذا الحكم.

9- تضمنت المادة 17 من القانون الجديد للولاية شكلا جديدا من أشكال إرسال الإستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي و يتعلق الأمر بالإرسال الالكتروني. و هذا يدل على حرص المشرع على مواكبة التطور التكنولوجي. و لم يشر القانون السابق إطلاقا للإرسال الإلكتروني.

10- في سياق مواكبة التطور التكنولوجي أوجبت المادة 18 من القانون 07-12 إصاق جدول أعمال الدورة في الموقع الالكتروني. و لم يرد في قانون 1990 حكما مماثلا.

11- فرضت المادة 22 من القانون الجديد للولاية حكما عاما أن دورات المجلس الشعبي الولائي و أشغال لجانه تجري في مقره. و هذا حكم جديد.

12- أوردت المادة 23 من قانون 07-12 استثناءً يتعلق بإمكانية تغيير مكان إنعقاد المجلس الشعبي الولائي في حال القوة القاهرة و هذا بعد التشاور مع الوالي. و لم يشر القانون السابق لذلك.

13- أجازت المادة 24 للوالي أن يمثل في دورات المجلس الشعبي الولائي في حال وجود مانع بشخص آخر.

14- تضمن القانون الجديد للولاية إضافة فيما تعلق بلغة المداولة فنصت المادة 25 على أن تجري باللغة الوطنية. وهذا تطبيقا للمادة: 03 مكرر من الدستور و التي إعتبرت تمازيغت لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية. على أن تحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية.

15- أضاف المشرع في قانون الولاية 07-12 حالة جديدة من حالات عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي حملتها المادة: 26 منه و يتعلق الأمر بحالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

16- أدخل قانون الولاية لسنة 2012 هيكلا جديداً من هياكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي أعلنت المادة: 28 عن تشكيلته و أحالت للتنظيم فيما خص مهامه.

17- رفع المشرع في القانون الجديد للولاية بموجب المادة: 33 من عدد اللجان الدائمة فوصل إلى 09 لجان. و كان في ظل قانون 1990 ثلاثة لجان.

18- أوجب قانون الولاية الجديد فيما خص الأحكام المتعلقة بالاطلاع على محاضر المجلس الشعبي الولائي بإحترام الحياة الخاصة. وهذا حكم جديد أشارت إليه المادة: 32. و لم يتضمنه القانون القديم لسنة 1990.

19- من باب توحيد الأحكام على مستوى اللجان الدائمة للمجالس الشعبية الولائية جاءت المادة: 34 من القانون 07-12 صريحة واضحة و أحالت للتنظيم بخصوص قانون داخلي نموذجي للجان الدائمة و هذه خطوة نباركها لما لها من أثر إيجابي.

20- جاء القانون 07-12 أكثر تفصيلا بخصوص الأحكام المتعلقة بلجان التحقيق المشكلة من منتخبين تابعين للمجلس الشعبي الولائي. إذ ورد في المادة 35 أن لجنة التحقيق تشكل بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث الأعضاء. وإكتفى قانون 1990 بالإشارة للجان المؤقتة موضوع المادة 22 منه.

21- لقد اعترف قانون الولاية الجديد و لأول مرة و لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح و المديریات غير المركزية للدولة في مختلف قطاعات النشاط و على مستوى تراب الولاية. و تعتبر هذه النقطة بالذات من أهم معالم الإصلاح الإداري الجديد لما لها من أثر إيجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية. و إعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين.

22- تضمن القانون الجديد للولاية عناوين مميزة لم ترد في القانون السابق من ذلك العنوان "القانون الأساسي للمنتخب" موضوع المواد من 38 إلى 46.

23- أعلنت المادة 43 من القانون 07-12 عن تخلي المنتخب الولائي عن عهده إذا تغيب ثلاثة دورات عادية متتالية خلال السنة و دون عذر مقبول. و هذا الحكم لا شك سيضفي قدرا م الصرامة بالنسبة للمجالس المنتخبة و يلزم العضو بحضور دورات المجالس.

24- جاءت المادة 45 من القانون 07-12 أكثر وضوحا بخصوص سبب توقيف العضو المنتخب المتمثل في إرتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

- 25- أعلنت المادة 45 من قانون الولاية عن حق المنتخب الولائي الذي صدر بشأنه حكما بالبراءة أن يستأنف مهمته الانتخابية تلقائيا و فوريا. و يتضمن قانون 1990 حكما مماثلا.
- 26- أضافت المادة 48 من قانون 07-12 حالة جديدة موجبة لحل المجلس الشعبي الولائي و يتعلق الأمر لحالة الظروف الإستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- 27- بينت المادة 49 من قانون الولاية أن من بين اثر حل المجلس الشعبي الولائي تعيين مندوبية ولائية. و لم تشر المواد 44 و 46 من القانون 09-90 لأي اثر يتعلق بتعيين مجلس مؤقت أو مندوبية مؤقتة.
- 28- بدأ قانون الولاية الجديد بخصوص ترتيب المداولات بالمداولات الباطلة بطلانا مطلقا بقوة القانون و هو ما أشارت إليه المادة 53 منه. بينما بدأ قانون 1990 بالمصادقة الضمنية ثم الصريحة ثم المداولة الباطلة بقوة القانون موضوع المواد من 49 إلى 53.
- 29- أضافت المادة 53 من القانون 07-12 حالة جديدة من حالات بطلان المداولة و يتعلق الأمر بالمساس برمز الدولة. و لم يتم الإشارة لهذه الحالة بوضوح في قانون 1990.
- 30- أضافت المادة 53 من القانون 07-12 حالة جديدة من حالات بطلان المداولة و يتعلق الأمر بالمداولة غير المحررة باللغة العربية. و من هنا أعطى المشرع أهمية للغة المداولة و رتب على تخلفها البطلان. و لم ترد هذه الحالة بصفة واضحة و مستقلة ضمن حالات بطلان المداولة موضوع المادة 51 من قانون 1990.
- 31- أضافت المادة 53 من القانون 07-12 حالة جديدة من حالات بطلان المداولة و يتعلق الأمر بالمداولة خارج المقر.
- 32- تضمن قانون الولاية الجديد حكما اقر لأول مرة و يتعلق الأمر بحق الوالي في رفع دعوى بطلان مداولة أمام المحكمة الإدارية في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون أو التنظيم. و هذا ضمن اجل 21 يوما من إقرار المداولة.

- 33- فصلت المادة 55 من قانون الولاية الجديد بخصوص حالات المصادقة الصريحة فأضافت حالة التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله. و اتفاقيات التوأمة. و الهبات والوصايا الأجنبية. و لم ترد هذه الحالات الثلاث في المادة 50 من قانون 1990.
- 34- ألزمت المادة 56 من القانون 07-12 العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح في حالة وجود وضعية تعارض بين مصالحه و مصالح الولاية لرئيس المجلس. سواء باسمه الشخصي أو تعلقت المصلحة بزوجه أو بأصوله أو فروعته حتى الدرجة الرابعة. و هذا طبعا من أجل الوقاية من الفساد و سد منافذ إستغلال الصفة و النفوذ. و لم يتضمن القانون السابق حكما مماثلا.
- 35- ألزمت المادة 56 رئيس المجلس عندما يكون في وضعية تعارض بين مصالحه و مصلحة الولاية أن يصرح بذلك للمجلس الشعبي الولائي. و ليس هناك حكم مماثل في القانون 1990.
- 36- أجازت المادة 57 من قانون الولاية للوالي في حالات البطلان النسبي لمداولة حق اللجوء لمحكمة الإدارية و أن يطلب بطلان المداولة في حال ثبوت تعارض المصالح سواء بين المنتخب و الولاية أو بين رئيس المجلس و الولاية و هذا خلال 15 يوما من إختتام الدورة. و من هنا أخذ البطلان النسبي الطابع القضائي. بينما أجازت المادة 53 من القانون 09-90 فقط للوالي طلب البطلان من وزير الداخلية و هو ما يعني أنه أخذ الطريق الإداري.
- 37- تضمنت المادة 58 من قانون الولاية لسنة 2012 الإعلان عن هيكل مؤقت سمي بالمكتب المؤقت للإشراف على الإنتخابات الخاصة برئيس المجلس الشعبي الولائي. و لم تشر المواد من 25 و ما بعدها من قانون 1990 لحكم مماثل.
- 38- أعلنت المادة 59 من قانون 07-12 عن طريقة جديدة لإختبار رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- 39- تمثلت في تقديم المترشح من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد.
- 40- و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمين الحائزين على أغلبية خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل تقديم مرشح عنها.

41- في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل يمكن لكل القوائم أن تقدم مرشح عنها. و هذه الأحكام تختلف تمام عن القاعدة المعتمدة طبقاً للمادة 25 من قانون 1990.

42- أضفت المادة 61 طابعا خاصا و مميّزا لعملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي بما يعكس مكانة هذا الأخير. ففرضت المادة المذكورة عقد جلسة شرفية يحضرها أعضاء البرلمان و الوالي ورؤساء البلديات للولاية المعنية و المواطنين. وليس في قانون 1990 حكما مماثلا.

43- فصلت المادة 62 من القانون 12-07 بخصوص نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي و حددت عددهم كم 02 إلى 06 حسب مقاعد المجلس الولائي. ولا وجود للعدد في القانون السابق لأي مادة 26 ذكرت مساعداً أو أكثر دون ضبط و تحديد.

44- ألزمت المادة 63 من قانون الولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي بالإقامة على إقليم الولاية. و ليس هناك حكم مماثل في القانون 1990.

45- أعلنت المادة 64 من حالة جديدة من حالات التخلي عن العهدة و هذا بسبب الغياب من جانب رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال دورتين عاديتين في السنة و دون عذر مقبول. و لا وجود لهذه الحالة في القانون السابق.

46- أعلنت المادة 69 عن المنتخبين الذين لهم حق التفرغ لأعباء التمثيل و يتعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه و رؤساء اللجان الدائمة و أعضاء المندوبيات الولائية. فهؤلاء لهم حق التفرغ و الحصول على التعويضات و العلاوات التي أقرها القانون و التنظيم. بينما أعلنت المادة 32 من القانون 90-09 عن حق رئيس المجلس الشعبي الولائي دون غير في التفرغ.

47- فصل قانون الولاية الجديد بخصوص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المواد 73 إلى 101. و تضمن التفصيل عناوين جديدة كالتنمية الاقتصادية.

48- إستعمل القانون الجديد من حيث العناوين المتعلقة بسلطات الوالي ما يلي:

- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية موضوع المواد من 102 إلى 109. بينما أشار قانون 1990 لسلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية موضوع المواد 83 إلى 91 وأدمجت فيها نوعين من السلطات باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وسلطاته باعتباره مسؤول الولاية و ما ينجم عن هذه الصفة.

- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة موضوع المواد من 110 إلى 123. و ورد نفس العنوان في القانون 1990.

49- أشارت المادة 123 من قانون الولاية للقانون الأساسي لسلك الولاية و سيتم تحديده بموجب مرسوم.

50- أشارت المادة 134 من القانون 07-12 أن الهبات و الوصايا الممنوحة للولاية من الخارج تخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية. و لا حكم مشابه في قانون 1990.

51- وسعت المادة 148 فيما خص إنشاء المصالح العمومية الولائية من موضوع المصلحة فشم:

- مساعدة و رعاية الطفولة و لم يشر قانون 1990 لذلك في المادة 119 منه.
 - الأمراض المزمنة و لم يشر قانون 1990 لذلك في المادة 119 منه.
 - المساحات الخضراء و لم يشر قانون 1990 لذلك في المادة 119 منه.
 - الصناعات التقليدية و الحرف و لم يشر قانون 1990 لذلك في المادة 119 منه.
- 52- أضافت المادة 151 من قانون 07-12 فيما خص تكوين الميزانية و مالية الولاية ما يلي:

- التخصيصات و لم يشر قانون 1990 لذلك في المادة 132 منه.
- ناتج الهبات و الوصايا و لم يشر قانون 1190 لذلك في المادة 132 منه.
- جاء هذا القانون معلنا عن إلغاء أحكام القانون 09-90 المؤرخ في 07 ابريل 1990 المعدل و المتمم.

الفرع الخامس: عدد الولايات في الجزائر.

يبلغ عدد ولايات الجزائر 48 ولاية تضم إجمالاً 1541 بلدية و هي موزعة كما يلي: (1)

الرمز	الولاية	عدد البلديات
01	ادوار	28
02	الشلف	35
03	الأغواط	24
04	أم البواقي	29
05	باتنة	61
06	بجاية	52
07	بسكرة	33
08	بشار	21
09	البلدية	25
10	البويرة	45
11	تمنراست	10
12	تيسة	28
13	تلمسان	53
14	تيارت	42
15	تيزي وزو	67
16	الجزائر	57
17	الجلفة	36
18	جيجل	28
19	سطيف	60
20	سعيدة	16
21	سكيكدة	38
22	سيدي بلعباس	52
23	عنابة	12
24	قائمة	34

(1) د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، دار جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص: 151-155.

12	قسنطينة	25
64	المدية	26
32	مستغانم	27
47	المسيلة	28
47	معسكر	29
21	ورقلة	30
26	وهران	31
22	البيضاء	32
06	البيزي	33
34	برج بوعريرج	34
32	بومرداس	35
24	الطارف	36
02	تندوف	37
22	تيسمسيلت	38
30	الوادي	39
21	خنشلة	40
26	سوق اهراس	41
28	تيزابزة	42
32	ميلة	43
36	عين الدفلة	44
12	النعامة	45
28	عين تيموشنت	46
13	غرداية	47
38	غليزان	48

و لو وفقا قليلا عند هذه الأرقام يحث لنا طرح العديد من الأسئلة بخصوص المعيار المتبع لإجراء التقسيم الإداري، و اقتراح عدد البلديات في الولاية الواحدة.

فولاية تندوف مساحتها 159.000 كلم و عدد سكانها 32.683 حسب تقديرات 2007 وهذا الرقم مؤكد في الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية فرغم شساعة الولاية لا يوجد بها لا بلديتين.

ودائرة واحدة. كما أن ولاية إليزي تتربع على مساحة تقدر بـ 285.000 كلم و لا توجد بها إلا 06 بلديات و 03 دوائر.

بينما مساحة ولاية ميله 373.9 كلم و بها 32 بلدية و 13 دائرة. و بالربط بين الولايتين نستنتج أن معيار زيادة عدد البلديات بالولاية الواحدة ليس هو بالضرورة الرقعة الجغرافية للولاية سعة وضيقا و إلا لكانت ولاية تندوف قد ظفرت بأكثر عدد لك من البلديات. بل هناك عوامل أخرى.

كما أن المساحة الجغرافية لولاية غليزان تبلغ 4.870 كلم. و رغم صغرها مقارنة بولاية تندوف عديد المرات إلا أن عدد بلدياتها بلغ 38 بلدية و 13 دائرة. و بمساحتها ليست بعيدة عن غليزان تبلغ مساحة ولاية عين الدفلى 4.891 و مع ذلك فان عدد بلدياتها بلغ 36 بلدية 14 دائرة. و برقم مشابه تبلغ مساحة ولاية سوق أهراس 4541 كلم. و مع ذلك تشمل 26 بلدية و 10 دوائر. بما يؤكد أن عنصر سعة الإقليم ليس وحدة من يتحكم في ارتفاع عدد البلديات بالولاية الواحدة.

و لو اتجهنا صوب الكتلة السكانية و توقفنا عند ولاية وهران نجدها حسب تقديرات 2007 تضم 1.382.980 نسمة. ومع ذلك عدد بلدياتها وصل إلى 26 أي ما يعادل ولاية سوق أهراس مع الفارق الكبير في التعداد السكاني و الذي بلغ بهذه الولاية حسب تقديرات 2007 بـ 412.281 نسمة وبلغ عدد سكان ولاية سطيف 1.498.953 نسمة و بلغ عدد البلديات بها 60 بلدية و 20 دائرة. و كان حظ ولاية قسنطينة ذات التعداد السكاني 913.338 نسمة فقط 12 بلدية و 06 دوائر. و هو نفس العدد المخصص لولاية عنابة رغم أن عدد سكانها بها أقل إذ بلغ سنة 2007 زهاء 621.786 نسمة. كما أن المقارنة من حيث عدد السكان تقرض نفسها بين ولاية قسنطينة والذي بلغ 913.338 نسمة و بين ولاية تيارت و الذي هو اقل من ذلك إذ بلغ 839.011 نسمة رغم أن عدد بلديات ولاية تيارت بلغ 42 بلدية و 14 دائرة. بينما عدد بلديات قسنطينة 12 بلدية. أما ولاية تلمسان فقد بلغ عدد سكانها 950.431 و عدد البلديات بها 53 بلدية و 20 دائرة. وبلغ

عدد بلديات الجزائر 57 بلدية و 13 دائرة و بلغ عدد سكانها 2.882.897 و مساحة تقدر بـ 1190 كلم.

إن قراءة مسحية لهذه الأرقام تجعلنا أمام حقيقة أن ثمة معايير عدة تضعها اللجنة التقنية المختصة بتقديم مقترح التقسيم الإداري فإلي جانب المساحة و التعداد السكاني هناك عوامل التوزيع السكاني المتناثر و عوامل أخرى مركبة.

المطلب الثالث: اللامركزية و مقتضيات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.

كثر الحديث في نهاية القرن الماضي و بداية هذا القرن عن الحكم الراشد و اتسعت مجالات تطبيقه لتشمل الشأن الدولي و الإقليمي والشأن الداخلي و على الصعيد الداخلي تعددت استعمالات مصطلح الحكم الراشد لتشمل المجال التجاري و المالي و المجال التربوي والاقتصادي و الفلاحي و الإداري و الصحة و النقل و ما إلى ذلك من المجالات

و مما لا شك أن ظهور مصطلح الحكم الراشد كان له بالغ الأثر في تغيير نمط توزيع الوظائف بين السلطة المركزية و الإدارة المحلية على نحو يستجيب أكثر لمقتضيات الحكم الراشد، و يمكن المواطن من المشاركة في صنع القرار المحلي و تسيير الشؤون المحلية

الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد.

تشير عديد الدراسات أن مصطلح الحكم الراشد بدأ استعماله في البداية للدلالة على قيادة السفن في العصر اليوناني و اللاتيني القديم. ثم استعمل في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة، وهو من منشأ لاتيني. ثم تطور كمصطلح قانوني سنة 1978 ليستعمل في نطاق أوسع و اعم و لعل نقطة التحول في استعمال هذا المصطلح برزت من خلال اعتماد المؤسسات المالية العالمية له و على رأسها البنك الدولي الذي استخدمه لأول مرة سنة 1992 في تقريره.

و لقد تنوعت الاستعمالات اللفظية بخصوص الحكم الراشد فهناك من يستعمل عبارة الحكم الرشيد، و الحكم الراشد، و هناك من يستعمل عبارة الحكامة، و هناك من يستعمل عبارة الحكمانية، و هناك من يستعمل عبارة الحوكمة و كل هذه الاستعمالات اللفظية تصب في معنى واحد. (1)

(1) Huther and Anwar Shah, Applying a Simple Measure of Good Gouvernance to the Debate on Fiscal Decentralization, info. world banc. org. agnes pouillaud la BONNE GOUVERNANCE, DERNIER NE DES MODELES DE DEVELOPPEMENT.

و تدور فكرة الحكم الراشد بشكل عام حول عملية صنع القرار و طرق و فنيات إدارة الأعمال أيا كانت مستوياته فيشمل مفهوم الحكم الراشد الإدارة الدولية و الإدارة الداخلية.

و لقد استعمل المشرع الجزائري الجزائري مصطلح الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 حيث أرست المادة 02 منه جملة من المبادئ الأساسية للمدينة و ذكرت من بينها الحكم الراشد و ألزم المشرع الإدارة بالاهتمام بانشغالات المواطن و المصلحة العامة في إطار الشفافية. (1)

الفرع الثاني: أطراف الحكم الراشد.

لما كان للحكم الراشد مدلولاً واسعاً يشمل جوانب كثيرة سياسية و اجتماعية و فنية، فإنه ينجم عن ذلك تعددية الأطراف المعنية بتكريس مفهوم الحكم الراشد على جميع المستويات و الأصعدة، و هذه الأطراف هي:

1- **الدولة و أجهزتها المركزية:** تتناول طرف معني بتكريس مفهوم الحكم الراشد هي الدولة ممثلة في السلطات المركزية المختلفة و في الهيئات الوطنية المستقلة كالبرلمان و سائر الجهات الرسمية المخولة قانوناً. فعليها جميعاً يقع عبء توفير الإطار التشريعي و الإطار التنظيمي من أجل ضمان أحسن الظروف بغرض تحقيق المقاصد الكبرى للحكم الراشد. و لا يكون ذلك طبعاً إلا من خلال وجود تشريعات تكفل الحريات العامة و تسمح بالمشاركة السياسية و تحرم مبادئ حقوق الإنسان. و خلق حوار جاد و مستمر عبر المجالس المنتخبة حول السياسات العامة، و كذلك الإشراف على تنفيذ سائر القوانين و التنظيمات المتعلقة بالمجالات المشار إليها. (2)

(1) الأستاذ سفيان فوكة، الحكم الراشد المحلي بحث في قيم و أدوات التمكين، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الوطني إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010، ص12.

(2) نفس المرجع السابق، ص20.

2- الإدارة المحلية: إن موقع الإدارة المحلية و اقترابها من المواطن، و احتكاك هذا الأخير بها يفرض عليها فتح سبل مشاركة المواطنين في العملية التنموية و في صنع القرار و ممارسة الرقابة الشعبية، و أن تكون أكثر احتكاكا بمنظمات المجتمع المدني و تستجيب لانشغالاته. كما تفرض عليها معايير الحكم الراشد المحلي أن تكون أكثر شفافية في التعامل مع الجمهور بإمدادهم بالمعلومات اللازمة و في الزمن المناسب و بالشكل الذي يقره القانون، و أن تحرص على بناء جدار متين للثقة بين السلطة المحلية و المواطن و منظمات المجتمع المدني.

3- سائر المرافق العامة و المؤسسات: لا يقتصر مجال الحكم الراشد على الأجهزة المركزية و المحلية داخل الدولة، بل يمتد لسائر المؤسسات و المرافق العامة على اختلاف طبيعتها و نظامها القانوني.

4- منظمات المجتمع المدني: لا يقع عاتق السلطات المحلية فقط الاقتراب من منظمات المجتمع المدني، بل يقع على هذه الأخيرة أيضا التواصل مع السلطات المحلية و المشاركة في تأطير المواطنين. و أن تكون قوة اقتراح جادة في بناء الشأن المحلي بمختلف مجالاته و ميادينه و جهازاً شعبياً للرقابة على التنفيذ.

و لقد ارجع التقرير الأول حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة المقدم في إطار الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء الارتفاع الهائل للجمعيات ذات الطابع المحلي و البالغ عددها 78928 ، و الجمعيات ذات الطابع الوطني و البالغ عددها 848 إلى العديد من العناصر أهمها تلك المتعلقة بتخفيف إجراءات الإنشاء.

5- القطاع الخاص: لا يمكن الحديث عن مسار تنموي و خطط للتنمية الشاملة دون الاعتراف للقطاع بأن يمارس دوره في العملية التنموية، فعليه تقع المسؤولية الاجتماعية و الاقتصادية من اجل النهوض بأعباء التنمية إلى جانب باقي الأطراف، و هو ما يستوجب احتكاك القطاع الخاص بالأجهزة الرسمية للدولة و بالإدارة المحلية من اجل ضمان مشاركة فعالة في البناء التنموي.

الفرع الثالث: معايير الحكم الراشد.

تكمن مؤشرات أو مظاهر الحكم الراشد انطلاقا مما ورد تداوله في الوثائق الدولية كوثائق صندوق النقد الدولي و البنك العالمي و كذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العديد من المعايير أو العناصر يمكن إجمالها فيما يلي: (1)

1- المساءلة la responsabilisation

و يقصد بها أن تتحمل المنظمات و الأفراد مسؤولية الأداء و مواجهة ذلك أما كل الأطراف المعنية، و هو ما يفرض على كل طرف محل مساءلة تقديم التوضيحات اللازمة حول مسائل تتعلق بممارسته لصلاحياته و القيام بواجباته و كذا تقبل الانتقادات التي توجه إليه أيا كان موقع المسؤولية و عليه يقع إثبات أن عمله تم في إطار القانون و المصلحة العامة.

و تتخذ المساءلة صورا متعددة منها المساءلة الإدارية، والمساءلة المالية و المساءلة الاجتماعية والمساءلة السياسية حسب طبيعة الوظيفة المسندة للشخص أو الجهاز محل المساءلة.

2- الشفافية la transparence:

إن اتخاذ القرارات على جميع المستويات ينبغي أن يتم في كنف الوضوح التام، و لا يكون ذلك ممكنا إلا بتوفير القدر اللازم من المعلومات و في الزمن المناسب للمعنيين تتعلق بالقرارات المتخذة. فم حق كل طرف معني أن يحاط علما بكل المعلومات المتعلقة بمركزه القانوني أو وضعيته حتى يتمكن في النهاية من تقديم التظلمات اللازمة أو مقاضاة الجهة المعنية. و قد أشارت المادة 02 من القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة لهذا المؤشر و اعتبرته من الأسس العامة لتسيير المدينة.

(1) نفس المرجع السابق، ص31.

3-الفعالية و الكفاءة : l'efficience et l'efficacité:

تلزم مختلف الإدارات تطبيقا لمؤشرات الحكم الراشد بالاستجابة للحاجات العامة، و بتحقيق أعلى مستويات الأداء و هذا بغرض الاقتراب أكثر من تحقيق انشغالات المواطنين و لا يتحقق ذلك إلا بالاستعمال الأمثل لمختلف إمكانات الجهاز البشرية و المادية.

4-الرؤية الإستراتيجية la vision stratégique:

طبقا لهذا المؤشر تلزم مختلف الإدارات بمراعاة التطور الذي يشهده المجتمع من جميع الجوانب، و التكيف بسرعة مع الظروف المستجدة، و هو ما يفرض على الجهات المعنية صرف الهمة للمسائل المستقبلية و وضع الخطط و البرامج بهدف التنبؤ بكل المتغيرات و اتخاذ ما يلزم من اجل مواجهتها.

5- دولة القانون l'Etat de droit:

مما لا شك فيه انه لا يمكن إقامة حكم راشد في بلد ما إذا لم تكن الجهات الرسمية بكل مستوياتها، و المؤسسات على اختلاف أنواعها، تعمل في إطار القانون و تستجيب لمقتضياته و تطبيق القانون ينبغي أن يتم بشكل يراعي فيه مبدأ المساواة و الشفافية.

و من هنا صار لزاما لتكريس مظاهر الحكم الراشد أن يكون القانون هو الإطار العام و السيد في رسم حدود كل الأطراف المعنية مؤسسات و أفراد و أن يبين المهام، و يحدد الحقوق و يضبط الإجراءات و يضمن الحريات و يفرض الجزاء المناسب عند الإخلال.

6-اللامركزية la décentralisation:

يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة و الإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الراشد، و ذلك انه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين و الاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامركزية النظام الإداري و تقريب الإدارة من المواطن، كما أن النظام اللامركزي يكفل

للمواطن مجال المشاركة في صنع القرار المحلي. و قد أشارت المادة 02 من القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة لهذا المؤشر و اعتبرته من الأسس العامة لتسيير المدينة.

7- المساواة l'égalité :

يخضع جميع أفراد المجتمع للمساواة و عدم التمييز بينهم، فهم متساوون في الحقوق والحريات العامة و الكرامة.

8- الإنصاف و العدل l'équité et la justice sociale :

يقصد بالإنصاف والعدل، و العدل الاجتماعي بحيث يكون لكل فئات المجتمع على اختلاف أوضاعهم الفرصة في تحسين أوضاعهم الاجتماعية و التطوع نحو تحسين أفضل لظروفهم، و كذلك ضمان أمنهم الاجتماعي و العمل على توفير سائر احتياجاتهم. و قد أشارت المادة: 02 من القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة لهذا المؤشر و اعتبرته من الأسس العامة لتسيير المدينة.

9- السلوك الأخلاقي و مكافحة الفساد le comportement éthique et la lutte contre la corruption :

لا يمكن وصف نظام ما، في دولة ما، بتكريسه لمؤشرات الحكم الراشد إلا إذا ثبت يقينا أن هذا النظام يسعى للوقاية من الفساد و مكافحته في شتى الميادين و المجالات. ولا يتعلق الأمر بالقطاع العام لوحده، بل يمتد أيضا للقطاع الخاص. فلا رشد في القيادة و التسيير إلا إذا تم القضاء على الفساد بمختلف صورته و أشكاله.

10- المشاركة la participation :

طالما استوجب الحكم الراشد لامركزية النظام الإداري كما بينا سابقا، فإنه صار لزاما الاعتراف للأفراد بحق المشاركة في اتخاذ القرار المحلي. و على صعيد آخر وجب الاعتراف لهم

بحق المشاركة في صياغة القوانين. وهذا المؤشر من مؤشرات الحكم الراشد يتجسد من خلال المجالس المنتخبة البلدية و الولائية و الوطنية.

11- حماية حقوق الإنسان la protection des droits de l'homme:

مما لا شك فيه أن حماية حقوق الإنسان بكل ما تحمله من مدلول واسع و مفهوم شامل تعد من أهم مؤشرات الحكم الراشد. فلم تعد حماية حقوق الإنسان شأنًا داخليًا كما هو الحال في الدولة القديمة، بل صارت اليوم شأنًا عالميًا و الدليل وجود إعلان عالمي لحقوق الإنسان تم تكريس مبادئه في غالبية الأنظمة الدستورية و القانونية.

12- تبسيط الإجراءات la simplification des procédures:

إن الاستجابة للطلبات العامة واحتياجات المواطنين قد يفرض إتباع إجراءات معنية كما هو الحال عند إصدار بعض القرارات الإدارية و التراخيص و ينبغي للوصول إلى حكم راشد العمل قدر الإمكان على تبسيط الإجراءات و اختزالها من باب التخفيف على المواطنين، و يمتد الأمر أيضا إلى اختزال المدة سواء على صعيد الأعمال الإدارية أو القضائية.

الفرع الرابع: علاقة الحكم الراشد باللامركزية⁽¹⁾

سبق البيان أن اللامركزية تعد من مؤشرات و مظاهر الحكم الراشد فلا يمكن وصف إدارة حكم ما بالرشاد إلا إذا كان نظام الحكم يجسد اللامركزية في تسيير شؤون الدولة و في إشراك المواطنين في صنع القرار و بالتبعية لا يمكن تصور وجود نظام لامركزي خارج إطار المجالس المنتخبة، هذه الأخيرة التي تعد بحق الإطار القانوني للممارسة الديمقراطية و مدرسة للتكوين في المجالات الاجتماعية و الثقافية و القانونية و الاقتصادية و السياسية و غيرها.

و مما لا شك فيه أن المجالس الولائية المنتخبة تجسد فكرة توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والإدارة المحلية خاصة و قد ثبت يقينا في كل الدول أن أعباء التنمية و تلبية

(1) نفس المرجع السابق، ص: 45-60.

حاجات الأفراد المختلفة لا يمكن أن تتولاها الإدارة المركزية لوحدها بهيكلها و إطارها البشري، بل يقتضي الأمر الاستعانة بالإدارة المحلية و بالمجالس المنتخبة بهدف بعث مرونة في التسيير و الاستجابة أكثر لحاجيات الأفراد الكثيرة و المتنوعة و المتجددة.

و لقد ازدادت أهمية المجالس المنتخبة حين برز على الصعيد الدولي في مطلع التسعينات فكرة الحكم الراشد و ما تستوجبه من آليات منها آلية المشاركة في الحكم و بعث و تعزيز أطر النظام الديمقراطي و آلية الفعالية و الشفافية و المساءلة و الشرعية والاستجابة و غيرها من الآليات كثير.

و نتيجة لذلك سارعت العديد من الدول إلى تعديل تشريع الإدارة المحلية تكريسا لمقتضيات الحكم الراشد على صعيد شكل المجلس المنتخب، أو على صعيد ملائمة الاختصاصات المنوطة به، و أحدثت فكرة الحكم الراشد ثورة في مجال نظرية الإدارة المحلية بمختلف محتوياتها و أبعادها لا لشيء إلا لمواكبة التشريع الوطني لمقتضيات التحولات الدولية.

و تقتضي متطلبات النظام اللامركزي توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية، و ينجم عن هذا التوزيع أحقية السلطة المركزية القيام بمجموعة أعمال، و الاعتراف للإدارة المحلية بالجزء الآخر، لذلك يمكن تعريف اللامركزية على أنها: تخلي السلطة المركزية عن بعض السلطات و الصلاحيات لصالح هيئات محلية غير تابعة سلميا للسلطة المركزية و عادة ما تكون هذه الهيئات منتخبة محليا مثلما هو عليه الأمر بالمجالس الشعبي الولائي في الجزائر و كذلك المجلس الشعبي البلدي.

فلا يمكن تحقيق التنمية على المستوى المركزي دون توسيع دور الجماعات المحلية الولائية منها و البلدية لان غياب دورها يشكل اكبر معوق في وجه التنمية. كما أثبتت الدراسات انه ليس من السهل إعطاء تعريف للحكم الراشد لارتباطه بمجالات متعددة و لتعدد صيغ استعماله في قطاعات عدة كالقطاع العام و القطاع الخاص و القطاع المصرفي و الإداري و غير ذلك من مجالات النشاط، و أن هذا المصطلح ظهر في الوسط الاقتصادي ثم امتد استعماله للوسط السياسي.

و إذا سلمنا بان فكرة الحكامة التي ظهرت منذ أكثر من عقد من الزمن على الصعيد الدولي ليست فكرة نظرية مجردة، و إنما هي على حد وصف البعض عبارة عن هندسة مجموعة من الممارسات الناتجة عن تحديات محسوسة و جب على المجتمع أن يحددها و بات من المؤكد رسم الممارسات في شكل مجموعة اختصاصات يناط تنفيذها على مستوى كل الهيئات العامة والخاصة بهدف تحقيق المقاصد التي تم رسمها و تحديدها.

المبحث الثاني: مؤشرات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.

بعد أن بينا في المطلب السابق مفهوم الحكم الراشد و علاقته باللامركزية، سنتولى في هذا المبحث الربط بين مؤشرات الحكم الراشد و شكل المجلس الولائي من جهة آليات تسييره من جهة أخرى، و لما كانت مؤشرات الحكم الراشد على المستوى الولائي كثيرة و متنوعة و تتجسد في العديد من آليات التسيير و قواعده، فإننا سنقتصر فقط على إبراز مؤشر المشاركة و مؤشر الشفافية و هذا انطلاقا من قانون الولاية الجديد.

المطلب الأول: مؤشرات المشاركة و تطبيقاته في قانون الولاية الجديد.**الفرع الأول: تعريف مبدأ المشاركة و أهميته. (1)**

يقصد بمؤشر المشاركة تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة. و يمثل مبدأ المشاركة احد أهم مؤشرات الحكم الراشد لما له من وثيق الصلة و الارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق و الحريات العامة، و إرساء النظام الديمقراطي و ممارسة المواطنة. كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية و الفعالية و العدل الاجتماعي.

و إذا كانت الولاية طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية الجديد شعارها بالشعب و للشعب، تعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي، و هذا طبعا عن طريق المجلس الولائي المنتخب الذي يمارس

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 15.

الفرع الثاني: خيار المجلس المعين كليا و آليات الحكم الراشد.

مما لا شك فيه أن إتباع أسلوب تعيين جميع أعضاء المجلس المحلي أمر مرفوض في الجزائر لأسباب تاريخية و دستورية، فنظامنا السياسي مستمد من الشرعية الشعبية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير كل المجالس المنتخبة الوطنية و المحلية و هو ما دأب عليه المشرع منذ الاستقلال إلى اليوم، كما أن الأخذ بأسلوب التعيين يصطدم مع جملة من المبادئ الدستورية خاصة المواد: 06، 07، 11، 14، 15 و 16، و يثير نظام تعيين المجلس المحلي شبهة تبعية المجلس للجهة القائمة بالتعيين. كما انه يتنافى مع آليات الحكم الراشد التي تستوجب مبدأ المشاركة و هذا لا يكون إلا باعتماد أسلوب الانتخاب لا التعيين.

الفرع الثالث: خيار المجلس المنتخب كليا و آليات الحكم الراشد.

لا احد يستطيع أن ينكر أن إتباع أسلوب انتخاب المجلس المحلي لقي تأييدا و اهتماما من قبل غالبية الفقهاء و الباحثين لما له من آثار ايجابية عديدة يأتي على رأسها تكريس هذا الأسلوب للنظام الديمقراطي على الصعيد الإداري. كما أن الأخذ بهذا الأسلوب من شأنه أن ينفي تبعية المجلس المحلي لأي جهة كانت و يضمن له استقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية المركزية حين ممارسته لاختصاصاته القانونية.

غير أن الأخذ بهذا الأسلوب في العديد من الدول النامية عموما افرز بعض النتائج السلبية كونه ساعد العديد من الأشخاص لاكتساب عضوية المجلس المحلي رغم عدم كفاءتهم و انعدام مستوى تأهيلهم مما انعكس سلبا على أداء المجلس المحلي.

و لقد تبنى المشرع الجزائري منذ قانون الولاية الأول سنة 1969 مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الولائي و تكرر ذات التوجه في قانون الولاية لسنة 1990. و ها هو القانون

الجديد لسنة 2012 في نص مادته 12 يعترف أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي و هو عبارة عن هيئة مداولة. (1)

الفرع الرابع: خيار الأسلوب المختلط أو المزج بين أسلوب التعيين و أسلوب الانتخابات.

نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب السابق الإشارة إليها، و نظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض انه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبيين و معينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين.

و تزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة، و في هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: "لا شك أن الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار كثير من الدول المتطورة إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات فنية". (2)

و نعتقد أن هذا الأسلوب يحتاج أن نفكر فيه اليوم في الجزائر، ليس لأننا نشك في كفاءة المنتخبين أو عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم، بل بهدف الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدة.

و أيا كانت الأسباب فقد آن الأوان للتفكير في تفعيل المجالس الولائية و رفع مستوى أدائها و هذا لا يكون إلا بفتح سبل الالتحاق بالمجلس الولائي لهذه الشريحة من أفراد المجتمع و ا تلعب دورها على صعيد التنموي و في تسيير المجالس المحلية. (3)

(1) المرسوم رقم: 74-258 المؤرخ في: 28 ديسمبر 1974، الجريدة الرسمية عدد 2 مؤرخة في 07 يناير 1975، الصفحة 19

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 115.

(3) د. عمار عوابدي، مرجع سبق ذكره، ص 122.

و تظل المزوجة بين نظام التعيين و الانتخاب أفضل طريقة بنظرنا لأنها تكفل لعديمي التأهيل حقهم في الترشح و من باب أولى لمن ثبت تمتعه بمستوى دراسي هذا من جهة، و من جهة أخرى تكفل للكفاءات المحلية حق الالتحاق بالمجلس المحلي خاصة حين لا يكون أمامها حظ الدخول بطريق الانتخاب. (1)

المطلب الثاني: مؤشرات الشفافية في قانون الولاية الجديد

يعد مؤشر الشفافية اليوم من أهم دعائم التنمية الشاملة و المستدامة و من أهم مبادئ الحكم الراشد، ليس فقط فيما يخص قواعد وآليات تسيير الأجهزة المحلية و المرفقية، بل و فيما خص تسيير الأجهزة المركزية و الهيئات الوطنية المستقلة أيضا، بل امتد الأمر للجمعيات و القطاع الخاص و الأحزاب السياسية و سائر التنظيمات القانونية. (2)

الفرع الأول: تعريف مبدأ الشفافية.

الشفافية بمعناها المستعار في علم الفيزياء تعني المادة الشفافة و هي المادة الواضحة و الزجاجية التي يمكن رؤية ما بداخلها، و لو بحثنا في المصطلحات القريبة منها لوجدناها تقترب و تلتقي مع معاني كثيرة مترابطة بعضها ببعض كالأمانة و الصدق و الإخلاص و العدالة.

و يقصد بالشفافية بالمعنى الاصطلاحي حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم و اتخاذ القرارات المناسبة و في الزمن المناسب و اكتشاف الأخطاء. (3)

(1) المرسوم رقم 80-168 المؤرخ في 07 يونيو 1980 الجريدة الرسمية عدد 24 مؤرخة في 10 يونيو 1980 ، الصفحة 966
(2) د.لعللى بوكميش و الدكتور وناس يحي، تطبيق مؤشرات الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر، دراسة لمؤشرات الاستقلالية و الشفافية و المشاركة على مستوى البلدية، ص 69.

(3) مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12، 13 ديسمبر 2010، ص 41.

الفرع الثاني: أهمية مبدأ الشفافية.

إن تفعيل مبدأ الشفافية في التسيير في مختلف أوجه نشاط الإدارة و الأجهزة الرسمية و علاقتها بالجمهور، لمن شأنه أن يؤسس لنظام معلومات واضح معطن قوامه الوضوح. و هذا الأمر يولد لا شك علاقة متينة بين المواطن و الإدارة أساسها النزاهة و الصدق في المعاملة، هو ما يؤدي في النهاية إلى رفع نسب و معدلات ثقة الإدارة بالمواطن مما يدعم علاقة الحاكم بالمحكوم.

الفرع الثالث: أهداف مبدأ الشفافية.

يسعى مؤشر أو مبدأ الشفافية إلى تحقيق جملة من الأهداف والمقاصد لعل أهمها ما يلي:

- 1- تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة الشعبية على تصرفات الإدارة و نشاطاتها و الكشف عن مواطن الخطأ و السلوكيات السلبية و تشخيصها.
- 2- نشر القيم الفاضلة في المجتمع الإداري و مكافحة الفساد بكل إشكاله و صورته.
- 3- وضع المعلومات اللازمة بين يدي المعنيين كاملة غير منقوصة و في الزمن المناسب لتمكينهم من مباشرة الإجراءات اللازمة على الصعيدين الإداري و القضائي.
- 4- يمكن مبدأ الشفافية الإعلام كسلطة رابعة من أن يؤدي مهامه داخل المجتمع و يساهم في مكافحة الفساد و نشر القيم الفاضلة.
- 5- يمكن مبدأ الشفافية الأجهزة المختصة من سلطة تنفيذية و سلطة تشريعية من رصد الفراغ الذي لازم التشريع أو التنظيم في جانب أو آخر و هو ما يفرض عليها التحرك من اجل سد هذا النقص.
- 6- يضع مبدأ الشفافية كل أجهزة الدولة في ميزان القانون لتقييم مدى تجسيدها لأحكامه و قواعده، و تكريس مفهوم دولة القانون ودولة المؤسسات، وبذلك يخدم مبدأ الشفافية في النهاية مبدأ حكم القانون و كلاهما من مؤشرات الحكم الراشد.

الفرع الرابع: مكانة مبدأ الشفافية في قانون الولاية الجديد.

احتل مبدأ الشفافية مكانة متميزة في قانون الولاية الجديد، فهذه المادة: 18 منه فرضت لصق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعائه عند مدخل قاعة مداولات المجلس و في أماكن الإلصاق المخصصة للجمهور و في الموقع الإلكتروني للولاية أو المجلس و في مقر الولاية و البلديات التابعة لها. (1)

و فرضت المادة: 26 من قانون الولاية أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي كأصل عام علنية، و اعترفت المادة: 27 لرئيس المجلس الشعبي الولائي بطرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير المناقشات بعد اعداره بما يعني ان غير العضو يحق له حضور الجلسات العامة و العلنية مع الالتزام بأدابها، و هذا يجسد بحق مبدأ الشفافية و يمكن السلطة الشعبية من مراقبة عمل هيئة المداولة على المستوى الولائي.

(1) نفس المرجع السابق، ص 90.

المطلب الثالث: هيئات الولاية و هيكلها.

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب و هو عبارة عن هيئة مداولة، و تقتضي دراسة هذه الهيئة التطرق لتشكيلاتها و قواعد عملها و سيرها و نظام مداولاتها و اختصاصاتها.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي و مدته.

طبقا للمادة: 82 من القانون العضوي رقم: 01-12 المؤرخ في 12 يناير المتعلق بنظام الانتخابات فان المجلس يتشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم و تركيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، و عليه فان المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين. (1)

حددت مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بخمس سنوات طبقا للمادة: 65 من القانون العضوي 01-12 و هي مشابهة للمادة: 75 من الأمر 07-97 و تجري الانتخابات في ظروف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية .

و بنظرنا تعد مدة 5 سنوات معقولة، فليست هي بالمدة الطويلة التي تجسد فكرة احتكار السلطة، و عدم تمكين الغير من المشاركة في تسيير الشأن المحلي، و لا هي بالمدة القصيرة التي ينجر عنها تجديد هياكل التسيير على مستوى الجماعات المحلية في فترة وجيزة بما يكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة نتيجة المبالغة في اللجوء إلى تجديد المجالس المنتخبة. كما أن المدة القصيرة و تثقل كاهل الإدارة في تنظيم العمليات الانتخابية فتصبح شغلها الشاغل على حساب مسائل أخرى يكون الإقليم أو الجماعة المحلية في أمس الحاجة إليها. و إلى جانب ذلك تضمن المدة القصيرة استقرار المجالس المنتخبة و تمكين الأعضاء من فرصة مناسبة للتكوين و المشاركة في

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص233.

وضع القرار المحلي . و نتيجة لذلك فإن اختيار المشرع الجزائري لمدة خمس سنوات ، اختيار نباركه كمدة وسطية فلا هي بالمدة الطويلة و لا هي بالمدة القصيرة . (1)

و لقد أجازت المادة:65 الفقرة 3 من القانون العضوي 12-01 المذكور تمديد الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديمه لاستقالته موضوع المادة 90 من الدستور . أو في حالة إقرار الوضع الاستثنائي موضوع المادة93 من الدستور. أو في حالة الحرب موضوع المادة 96 أيضا من الدستور .

الفرع الثاني: الوالي و صلاحياته .

طبقا للمادة :78 من الدستور يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءً عل تقرير من وزير الداخلية، و من هنا فان منصب الوالي يعد من المناصب السامية في الدولة. (2)

ابتداءً ينبغي الإشارة إلى أن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة و لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية و قوانين أخرى كثيرة

يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب انه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية نراه يمثل هيئة الولاية نوضح ذلك كله فيما يلي:

1. صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: يعتبر الوالي ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية و هذا ما نصت عليه المادة: 110 من قانون الولاية، و بهذه الصفة ينسق و ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات. و لذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية

(1) الدكتور محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص187.

(2) مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص68.

2. **صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي. و هذا ما نصت عليه المادة: 102 و المادة: 124 من قانون الولاية. و يلزم قانونا طبقا للمادة: 104 بتقديم وتقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة. و يطلع الوالي المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية. و يزود المجلس بكافة الوثائق و المعلومات لحسن سير أعماله و دوراته، و يسهر الوالي طبقا للمادة: 102 على إشهار مداورات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.⁽¹⁾

3. **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:** يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية و المدنية و يتولى إدارة أملاك الولاية و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. و يبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك. و يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها. ومن الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية، و يعد مشروع الميزانية و يعرضها على المجلس الشعبي الولائي. ويتولى تنفيذ هذه الميزانية بعد تصدقة المجلس الشعبي الولائي عليها. كما يتولى إبرام العقود و الصفقات باسم الولاية و يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، و يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترفع إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية و هذا ما أشارت إليه صراحة المواد: 102 و 109.⁽²⁾

و يتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية و يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.

(1) إبراهيم رابحي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص 64.

(2) عادل بوعمران، استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2006، ص

الفرع الثالث: أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

لقد صدر المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 محددًا أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها و أعلنت المادة 2 منه أن الإدارة العامة في الولاية موضوعة تحت سلطة الوالي و تشتمل: (1)

-الكتابة العامة .

-المفتشية العامة .

-الديوان .

-رئيس الدائرة .

و رسمت المادة 4 هيكله الأمانة العامة. أم المادة 5 فبينت مهام الكاتب العام و أخضعه رئاسيا للوالي. و بخصوص المفتشية العامة أحالت المادة 6 من المرسوم أعلاه أمر تنظيمها لنص خاص. و فعلا صدر هذا الأخير تحت رقم 94-216 المؤرخ في 23 جويلية 94 يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية .

و عززت المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94-915 والي الولاية بديوان يوضع تحت سلطته يديره رئيس الديوان و يضم ملحقين بالديوان يتراوح عددهم من 5 إلى 10 . و يتلقى رئيس الديوان تفويضا بالإمضاء من جناب الوالي .

و حددت المادة 9 و 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 94-215 مهام رئيس الدائرة و اعترفت بممارسته لمهامه تحت الوالي و أنه يتلقى هو الآخر تفويضا منه فليس للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري وجودا مستقلا و ذاتيا. و لا تتمته بالشخصية الاعتبارية. فهي هيكل يتبع إداريا للولاية .

و نتيجة لذلك لا يجوز مقاضاة رئيس الدائرة بصفة منفردة و مستقلة كونه مثلا امتنع عن تسليم جواز سفر لمواطن . بل ينبغي مقاضاة الوالي .

(1) المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994

الفرع الرابع: الوضعية الإدارية للمصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية.

و تسمى أيضا بالمديريات التنفيذية و تشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري . و تمارس عمليا دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية و تمثيل الدولة في شتى القطاعات ، و المحافظة على وحدتها و تنفيذ قوانينها و فرض أنظمتها . و لا تقل عدد المديريات التنفيذية على مستوى الولاية الواحدة عن 24 مديرية فما أكثر . (1)

فالمديرية التنفيذية بوصف واضح هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة و بعث و تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية. كما أنها تمثل السلطة المركزية على المستوى الولائي . و تجسد وحدة الدولة و تعمل على تنفيذ قوانينها على مستوى إقليم الولاية . و لها نشاط مكثف و متنوع يمس ميادين عديدة اقتصادية و مالية و اجتماعية و ثقافية و فلاحية و منظومة التكوين و منظومة التعليم و غيرها من النشاطات ذات الصلة بحياة المواطن و تدخل ضمن احتياجاته و طلباته . و لا يمكن من منظورنا تصور وجود الدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام على مستوى المناطق المحلية في غياب المصالح الخارجية للولايات أو المديريات التنفيذية .

و رغم دورها الرائد، و نشاطها المكثف، و أهميتها الكبيرة ، إلا أن المديريات التنفيذية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية . فلم تكسها المادة 49 من القانون المدني بهذا الطابع و ليس لها استقلال من حيث الوجود الإداري، بل هي فرع متصل و مرتبط بالأصل ألا و هو الوزارة . و الأمر يبدو في غاية طبيعته لأن الوزارة تفتقد هي بالأخرى للشخصية الاعتبارية فلا يتصور و هي من فوضت المديرية التنفيذية للقيام ببعض المهام الإدارية على مستوى الإقليم المحلي أن يكون لهذا التنظيم الإداري المصغر شخصية اعتبارية و وجود مستقل و منفصل عن الإدارة المركزية .

(1) د. لعلى بوكميش و الدكتور وناس يحي، تطبيق مؤشرات الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر، مرجع سبق ذكره، ص

من الخطأ اعتبار المديرية التنفيذية أحد الهياكل الإدارية للولاية ، أو أنها جزء من التنظيم الإداري للولاية كإدارة محلية . ذلك أنه و بالرجوع للمرسوم العامة على مستوى الولاية و حدها ب:

-الكتابة العامة .

-المفتشية العامة .

-الديوان .

-رئيس الدائرة .

و وضع هذه الهياكل تحت سلطة الوالي طبقا للمادة 2 من المرسوم المذكور .

غير أن ذات المرسوم اعترف لمديري الصالح التنفيذية المختلفة بالعضوية في مجلس الولاية باعتباره إطارا تشاوريا على المستوى المحلي و إطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية طبقا للمادة 20 من المرسوم التنفيذي 94- 215 المشار إليه .

كما وضع المرسوم المجلس المذكور تحت سلطة الوالي باعتباره ممثلا للدولة و مندوب الحكومة على مستوى المنطقة و هو ما تضمنه نص المادة 17 من المرسوم .

الفصل الثاني:

الإطار القانوني

لتنظيم و سير المقاطعات الإدارية

في النظام الإداري الجزائري

الفصل الثاني: الإطار القانوني لتنظيم و سير المقاطعة الإدارية في النظام الإداري الجزائري.

نشير بداية أن المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 لم يعرف المقاطعة الإدارية، إذا اكتفت المادة 02 منه بنصها: " تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول المحلق بهذا المرسوم.

ويطرح تساؤل هام في هذا المجال، يتعلق بكيفية تنظيم و سير وعمل المقاطعات الإدارية و هل هو شبيه بذلك المعتمد على مستوى الولاية ؟

الأكيد أن الإجابة على هذا التساؤل ليست سهلة بل تحتاج إلى تحليل و تشخيص دقيق للتنظيم المحدد للمقاطعة الإدارية. و بالرجوع للمرسوم المذكور أعلاه نجده ينظم المقاطعة الإدارية في هئتين هما: الوالي المنتدب و مجلس المقاطعة الإدارية و فيما يلي تفصيل ذلك:

المبحث الأول: هيئات و أجهزة المقاطعات الإدارية.

يعين الوالي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي لأنه من الوظائف العليا في الدولة حسب المادة: 14 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15، و صلاحياته متنوعة على غرار تلك العائدة للوالي و بيان ذلك فيما يلي:

المطلب الأول: الوالي المنتدب و مهامه.

حسب المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 المنظم للمقاطعات الإدارية يتمتع الوالي المنتدب بعدة سلطات و صلاحيات يمارسها كلها تحت سلطة والي و يمكن حصرها في النقاط التالية: (1)

الفرع الأول: الإشراف و المتابعة.

وفقا للمادة: 04 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 يمارس الوالي المنتدب السلطة الرئاسية، و يقوم بهذه الصفة بمختلف أعمال المرافقة للمصالح و المؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية من تأهيل و متابعة و قيادة، ولأجل تسهيل مهمة الوالي المنتدب، يجب على مصالح الدولة المختلفة في هذا الشأن أن تزود المرافق العمومية المستحدثة بكافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة، و أن توزعها بصورة تراعي تلبية احتياجات المواطنين .

الفرع الثاني: التنشيط و التنسيق و الرقابة.

يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية، و بهذه الصفة يقوم بالتنشيط و التنسيق و الرقابة لأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، و كذا مصالح الدولة الموجودة بها، و هذا تحت سلطة الوالي. (2)

(1)المادة: 14 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

(2)المادة: 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

الفرع الثالث: تنفيذ القوانين و التنظيمات.

حسب المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و قرارات الحكومة و مجلس الدولة، و كذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية. (1)

الفرع الرابع: حفظ النظام العام.

هذا ما أشارت إليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15، حيث يسهر الوالي المنتدب و بمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية و بالتنسيق معها على حفظ النظام العام بمختلف عناصره الأربع من سكينة عامة و صحة عامة و آداب عامة و كذا الأمن العام، وفي هذا الإطار يقترح على الوالي أي تدبير من شأنه حفظ النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات، كما يسهر على تنفيذ و متابعة تطبيق ذلك. (2)

الفرع الخامس: القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و البيئية .

يكلف الوالي المنتدب بتسيير المقاطع الإدارية من الناحية الإدارية و الإشراف على عمل و سير مختلف المصالح الإدارية المتواجدة بها، و تحقيق أهداف الدولة على المستوى المحلي في الجانب الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و الرياضي و غيرها، وكل هذا تحت سلطة والي الولاية، ولهذا يلقي على عاتقه ضرورة القيام بعدة واجبات في مختلف المجالات التنموية حددتها المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15. (3)

(1)المادة: 05 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

(2)المادة: 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

(3)المادة: 07 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب.

لاحظنا من خلال ما تم استعراضه أعلاه أن صلاحيات الوالي المنتدب متعددة و متنوعة يقوم بها تحت سلطة والي الولاية، و لا يمكنه النهوض بها لوحده دون وجود أجهزة و هيئات إدارية تساعده في ذلك. (1)

و قد أكدت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 على هذا الأمر، عندما نصت على تزويد الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من أمانة عامة و ديوان ومديرية منتدبة لتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية. (2)

الفرع الأول: الأمانة العامة.

يدير الأمانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، و الذي يتولى تحت سلطة الوالي المنتدب تنسيق و تنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية (3)، و صلاحياته يمارسها في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، حددتها المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 140/15 و هي تشمل على الخصوص المجالات التالية: الحرص على العمل الإداري و ضمان استمراره و تنسيق أنشطة مصالح و أجهزة الدولة و تنشيط ومتابعة تنفيذ برامج التجهيزات العمومية، كما ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية و يتولى أمانتها و يكون رصيد الوثائق والمحفوظات و يسيره، وينشط وينسق أعمال و أنشطة المصالح المكلفة بتنشيط البلدي و بالتنظيم و الشؤون العامة.

(1) حاحة عبد العالي، مستقبل المقاطعات الإدارية في الجزائر "الولايات المنتدبة"، مداخلة في الملتقى المغاربي حول تكوين المنتخبين و اصلاح الادارة المحلية، ورقلة، 2016.

(2) المادة: 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

(3) انظر المادة: 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15 المؤرخ في 141/15.

و يمكن أن يتلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من الوالي . (1)

الفرع الثاني: الديوان.

وفقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي: 141/15 يزود الوالي المنتدب بديوان يتكون من ستة ملحقين بالديوان و يديره رئيس ديوان يعين بمرسوم رئاسي، ومهامه الأساسية مساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته، وهو بهذه الصفة يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريفات، و العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام، و التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية، كما ينشط أنشطة مصلحة البريد و يراقبها، و يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات اللاسلكية الوطنية و ينشطها. (2)

الفرع الثالث: المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية.

وفقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 يزود الوالي المنتدب بمديرية منتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية يديرها مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي، ويمكن أن تتفرع إلى مديريتين منتدبتين. و الملاحظ أن المنظم قد جمع مصالح التنظيم و الشؤون العامة و مصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد، وهذا على خلاف هياكل الإدارة على مستوى الولاية، حيث تستقل المديريتين عن بعضهما البعض لاختلاف المهام الملقاة على عاتق كل مديرية.

كما لم يشأ المنظم أيضا أن تكون المصالح الإدارية الأخرى كالمفتشية العامة ممثلة على مستوى المقاطعات الإدارية رغم أهمية دورها على المستوى المحلي. (3)

(1) المادة: 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.

(2) المادة: 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

(3) المادة: 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

و الملاحظ أن صلاحيات مصالح التنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية على مستوى المقاطع الإدارية لا تختلف عن تلك المخولة لنفس المصالح على مستوى الولاية. هذا ويمكن أن يتلقى المدير المنتدب في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من قبل والي الولاية.⁽¹⁾

(1) المادة: 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

المطلب الثالث: مجلس المقاطعة الإدارية و تشكيلته.

نص المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 في مادته العاشرة على مجلس المقاطعة الإدارية و اعتبره هيئة تنفيذية لدى الوالي المنتدب و فيما يلي تفصيل تشكيله و نظام سيره.

وفقا للمادة العاشرة أعلاه يتشكل مجلس المقاطعة الإدارية من الهيئات الإدارية التالية:⁽¹⁾

الفرع الأول: المديريات المنتدبة

يتشكل مجلس المقاطعة حسب المادة العاشرة أعلاه من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، و يعين المدير المنتدب بموجب مرسوم رئاسي، و يمارس المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يمكن لوالي الولاية تكليفه بمهمة منوطة بقطاع آخر، بناء على اقتراح من الوالي المنتدب و بعد التشاور مع الوزراء المعنيين (المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15).

وقد حددت المادة: 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15 قائمة المصالح غير الممركزة للدولة و المنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية، و هي تشمل القطاعات التالية: الطاقة و ترقية الاستثمار و المصالح الفلاحية و التجارة و الموارد المائية و البيئة و الأشغال العمومية و السكن والعمران والتجهيزات العمومية والتشغيل و النشاط الاجتماعي و الشباب و الرياضة و السياحة و الصناعة التقليدية و التكوين المهني.

هذا و قد بينت الفقرة الأخيرة من نفس المادة المذكورة أعلاه انه بالإمكان إنشاء مديريات منتدبة أخرى، كلما دعت الضرورة لذلك بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد اخذ رأي والي الولاية. والملاحظ على ما سبق أن المنظم كان حريصا على تمثيل كل المصالح غير الممركزة ذات الأهمية القصوى على مستوى المقاطعة الإدارية، من اجل تقريب الإدارة للمواطن، غير أنه حسب اعتقادنا، هناك بعض القطاعات وجودها على المستوى المحلي أهمية بالغة و لكن لم يتم تنظيمها على مستوى المقاطعة الإدارية على غرار قطاعي التربية والصحة.

(1) المادة : 10 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.

الفرع الثاني: رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

وفقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 يشارك رؤساء البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية.

و حسنا فعل المنظم عندما سمح لرؤساء البلديات بحضور اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية باعتبارهم المعنيين بصورة أساسية بتحقيق التنمية المحلية، و حضورهم أكيد سيكون له آثار ايجابية حبذا لو كانت هذه المشاركة إلزامية و ليست استشارية.⁽¹⁾

و يلاحظ أن المشرع لم يسمح بحضور أي هيئة أخرى أو شخص آخر يرى الوالي المنتدب فائدة في استشارته كالخبراء والمتخصصين، ومديري المؤسسات و الإدارات العمومية.

الفرع الثالث: وضعية رؤساء الدوائر ضمن مجلس المقاطعة الإدارية.

الملاحظ أن المنظم لم يشر لرؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية فيما إذا كان يمكنهم الحضور لأشغال المجلس المقاطعة أم لا؟ و إذا كان الجواب بإمكانه ذلك، فهل مشاركتهم استشارية أم إلزامية؟

إن إهمال المنظم الإشارة إلى الدائرة ضمن تشكيلة مجلس المقاطعة لا يمكن تفسيره و تبريره، و قد يوحي ذلك بنيته إلغاء هذه الهيئة على مستوى المقاطعة الإدارية، و التي لا يقل دورها أهمية عن المديرية المنتدبة على المستوى المحلي، بل قد يتجاوز ذلك لأنها تمارس الوصاية الإدارية عن المجالس الشعبية البلدية سواء تعلق الأمر بأعضائها أو أعمالها أو حتى الهيئة نفسها، كما أنها حلقة الوصل بينها و بين والي الولاية.

فالمشرع لم ينص لا على إلغاء الدائرة أو استبدالها بالمقاطعة الإدارية، و لا على تفعيل تواجدها ضمنها، لذلك وجب ايلائها الأهمية اللازمة بالسماح لها و إشراك رئيسها في أشغال مجلس المقاطعة و لو على سبيل الاستشارة على غرار ما هو معمول به على مستوى مجلس الولاية.⁽²⁾

(1) د. حاحة عبد العالي، مستقبل المقاطعات الإدارية في الجزائر "الولايات المنتدبة"، مرجع سبق ذكره.

(2) نفس المرجع السابق.

الفرع الرابع: مهام مجلس المقاطعة الإدارية.

يعتبر مجلس المقاطعة الذي يرأسه الوالي المنتدب الإطار التشاوري لمصالح الدولة على المستوى المقاطعة الإدارية و الإطار التنسيقي لأنشطتها و أعمالها خاصة في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية⁽¹⁾، و عموما يدرس مجلس المقاطعة أي مسألة يطرحها الوالي المنتدب أو احد أعضاء المجلس تهم المقاطعة الإدارية.

الفرع الخامس: نظام سير مجلس المقاطعة الإدارية.

وفقا للمادة: 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15 يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، و خاصة تلك الواردة بالمرسوم التنفيذي رقم: 215/94.⁽²⁾

حيث يجتمع مجلس المقاطعة في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسته عندما يقتضي الوضع ذلك، كما يزود مجلس المقاطعة بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية.

هذا و يلزم أعضاء مجلس المقاطعة باطلاع الوالي المنتدب و المديرين الولائين المعنيين بانتظام بالشؤون و الأعمال التي يضطلعون بها، و يبلغون الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية.⁽³⁾

المبحث الثاني: المبررات و الأسس المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية.

(1)المادة: 16 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.

(2)المادة: 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.

(3) المادة: 21 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.

أثار اعتماد نظام المقاطعات الإدارية عدة تساؤلات خاض فيها القانونيين و السياسيين معا، حول مدى مشروعية هذا التقسيم الإداري، بالإضافة إلى إشكالات أخرى طرحت في هذا الشأن، كما أن تطبيق هذا النظام تعترضه بعض الصعوبات القانونية و العملية نوردتها فيما يلي:

المطلب الأول: مدى دستورية و قانونية نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر.

رغم حداثة نظام المقاطعات الإدارية إلا أنه أثار في وقت قصير الكثير من الجدل و النقاش بين مختلف الفقهاء فإننا و باستقراء النصوص القانونية المنظمة للمقاطعات الإدارية حاولنا حصر أهم الإشكالات التي يثيرها أو من الممكن أن تثيرها هذه الهيئات المستحدثة، و أن كان الوقت غير كافي لحصر أهم الانشغالات العملية المتعلقة بها، و بالتالي تقييم مدى نجاعة هذا النظام من عدمه، بحكم أنها لم تنصب إلا منذ أشهر قليلة، و فيما يلي أهم العناصر التي اشتد الجدل الفقهي و القانوني حولها. (1)

الفرع الأول: مدى دستورية نظام المقاطعات الإدارية.

ثار جدال كبير بين فقهاء علم السياسة و القانون حول مدى دستورية هذا النظام الإداري الجديد، الذي تبين انه لا يوجد له أي أساس دستوري، فالمادة 15 من الدستور 1996 المعدل حصرت الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية و الولاية فقط، ومن ثم فان إنشاء هيئة إقليمية ثالثة لا يتماشى و فحوى المادة أعلاه و يتعارض معها كليا. (2)

كما يجب الإشارة إلى أن المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور و الذي تم إعداده من قبل رئاسة الجمهورية بتاريخ: 28 ديسمبر 2015 لم يتضمن هو كذلك أي إشارة لدسترة الهيئة الإدارية.

(1) حاحة عبد العالي، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول

المغربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 01، 02 ديسمبر 2015.

(2) المادة: 15 من الدستور 1996.

و الملاحظ أن المنظم رغم تراجعته عن التسمية التي كان يحاول اعتمادها منذ فترة لهذه الهيئات، محاولة منه لمطابقة الدستور، و عدم تسمية هذه الهيئات بالولايات المنتدبة، كما جرى تداولها إعلاميا لمدة طويلة، إلا أن اعتماد تسمية المقاطعات الإدارية تظل تثير أيضا إشكالات تتعلق باستحداث هيئات إدارية لا يسمح بها الدستور، و قد سبق في هذا الشأن التراجع عن نظام إداري سابق و هو ذلك النظام الذي كان مطبقا على الجزائر العاصمة سنة 1997 المعروف باسم: "محافظة الجزائر الكبرى" و الذي ألغى فيما بعد من طرف المجلس الدستوري عندما تبين له عدم دستوريته.

و عليه حبذا لو تدخل المشرع عند تعديله للدستور المرتقب في الأيام القادمة بإضافة هيئة إقليمية ثالثة و هي المقاطعة الإدارية إلى نص المادة: 15 أعلاه حتى تكون المقاطعة الإدارية هيئة متوافقة مع نصوص الدستور. (1)

الفرع الثاني: مدى قانونية نظام المقاطعات الإدارية.

إن إصدار نظام المقاطعات الإدارية و تنظيمها بموجب مرسومين، إحداهما رئاسي والآخر تنفيذي، يتنافى و مضمون الفقرة: 10 من المادة: 122 من الدستور الحالي و التي تنص على أن التقسيم الإقليمي للبلاد يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للبرلمان، و ليس السلطة التنفيذية كما جرى في هذه الحالة، مما يجعل هذا النظام أيضا غير قانوني استناداً لما سبق، و لهذا كان على الحكومة أن تعرض مشروع المقاطعات الإدارية عند تمامه على البرلمان للمصادقة عليه مثلما يقتضيه القانون.

المطلب الثاني: مبررات و أهداف التقسيم الإداري الجديد و معايير إنشاء المقاطعات الإدارية.

إعتمد المشرع على عدة أسس و معايير لإنشاء نظام المقاطعات الإدارية، و لكن قبل التطرق إليها لا بد من استعراض أهم المبررات و الدوافع التي أدت إلى إصدار التقسيم الإقليمي الجديد.

(1) المادة: 15 من الدستور 1996.

الفرع الأول: مبررات و أهداف التقسيم الإداري الجديد.

توجت الإصلاحات الإدارية و السياسية التي تم الانطلاق فيها ابتداءً من سنة 2011 بإصدار حزمة من القوانين أهمها قانون البلدية و الولاية والانتخابات و ترقية المشاركة السياسية للمرأة و غيرها....

و يأتي استحداث نظام المقاطعات الإدارية سنة 2015 في هذا الإطار، ليضيف هيئات إقليمية إدارية جديدة في الجزائر، بالإضافة إلى نظامي الولاية و البلدية المعتمدين، وهو الإصلاح الذي طال انتظاره و كثر الحديث عنه في كثير من المناسبات و قدم بشأنه الكثير من الوزراء و رؤساء الحكومات و وعود بشأنه.

غير أن الأمر لم يتجسد عمليا إلا مؤخراً عندما استحدثت المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 140/15⁽¹⁾ عشرة مقاطعات إدارية على مستوى ثمانية ولايات جنوبية.

و يأتي هذا التقسيم الإقليمي ضمن البرنامج الخماسي (2015- 2019) و هو المرحلة الأولى فقط ضمن خطة إنشاء مقاطعات إدارية في المستقبل عبر كامل التراب الوطني، أي على مستوى ولايات الهضاب العليا و ولايات الشمال.

و السؤال الذي يطرح في هذا الشأن يتمحور بالأساس حول أهم الأهداف و الغايات التي يسعى النظام الإداري الجديد إلى تحقيقها أو التي سيراعونها المشرع أو المنظم في المستقبل لإنشاء ما تبقى من مقاطعات إدارية؟

بالرجوع إلى الأعمال التمهيدية و المناقشات التي رافقت إنشاء هذه الهيئات الإدارية الجديدة نجد أن نية المشرع أو المنظم هي تحقيق الأغراض التالية:

1-تقريب الإدارة من المواطن: هو احد أهم الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية، لان ذلك سيسمح للمواطنين بقضاء معاملاتهم الإدارية دون حاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية، بل يفترض إن اغلب الملفات الإدارية يتم معالجتها على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة، ومن ثم يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء متطلباته اليومية.

(1) المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر عدد 29 لسنة 2015.

2- مكافحة البيروقراطية و تحسين الأداء الإداري: إن تفعيل نظام المقاطعات الإدارية على المستوى المحلي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الولاية الأصلية و الولاية المنتدبة و بالتالي تخفيف العبء عن عاصمة الولاية، مما يسمح بمعالجة الملفات الإدارية على المستوى المحلي، و في ذلك ربح للوقت و الجهد و التكاليف، كما يؤدي ذلك إلى رفع الأداء الإداري و تحسين الخدمة العمومية.

3- تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي تكون مساحتها شاسعة و عدد سكانها كبير: إن إنشاء المقاطعات الإدارية خاصة في الولايات ذات المساحة الشاسعة أو التي تشهد عدد كبير من السكان يأتي لتلبية حاجات المواطنين بصورة أحسن من خلال تخفيف الضغط عن الولاية الأصلية، فبعض الولايات الجنوبية مثلا تمتد مساحتها عبر آلاف الكيلومترات ما يجعل التحكم في التنمية و تسيير النمو الديموغرافي و حتى في حركة البشر أمراً صعباً كما هو الشأن في الجنوب الكبير.

4- رفع الضغط الواقع على بعض الولايات بسبب كثرة البلديات: و هو معيار أساسي من المتوقع أن يعتمده المشرع الجزائري مستقبلا لإنشاء المقاطعات الإدارية، خاصة على مستوى ولايات الهضاب العليا و ولايات الشمال، التي تشهد ضغطا كبيرا بسبب كثرة عدد البلديات، فبعض الولايات تضم 60 بلدية أو أكثر، كما هو حال ولاية سطيف و المدينة و تيزي وزو، و ولايات أخرى لا تتجاوز عدد بلدياتها 06 كما هو حال إليزي، و هذا تفاوت كبير بين أرجاء الوطن، و جب التدخل لمعالجته عن طريق تفتيت و تجزئة الولايات الكبيرة و تدعيمها بمقاطعات إدارية لتخفيف الضغط عليها، و لتلبية احتياجات المواطنين المحلية بصورة أفضل.

5- تحقيق التنمية المحلية على مستوى البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية: إن إنشاء الولايات المنتدبة "المقاطعات الإدارية" يتطلب تدعيم عواصمها بالتجهيزات و المرافق و تحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية و محلية بتطوير بنيتها التحتية و قاعدتها الاقتصادية.⁽¹⁾

كما أن إنشاء مقاطعات إدارية من شأنه السماح بإشراك المواطنين على المستوى المحلي بإدارة شؤونهم بأنفسهم، و حل مختلف القضايا العالقة على مستوى الإقليم، دون حاجة للرجوع إلى الولاية الأصلية، بحكم أن السكان المحليين للمقاطعة هم الأدرى باحتياجاتهم اليومية، فهم الأقدر على كيفية إشباعها داخل حدود المقاطعة، و ذلك سيسمح بتحقيق التنمية في مختلف المجالات

(1) [http:// ar.wikipedia.org/](http://ar.wikipedia.org/)، تاريخ الاطلاع: 2016/02/15.

بصورة أفضل، بالمقارنة بما كان سابقا، لان التخطيط و التنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية اقل و بإمكانيات مالية و اقتصادية اكبر.

الفرع الثاني: معايير إنشاء المقاطعات الإدارية.

نشير بداية حسب المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 تم تتصيب إلى حد الآن عشرة (10) مقاطعات إدارية على مستوى ثمانية (08) ولايات بالجنوب، و السؤال الذي يطرح في هذا المجال: ما هي أهم المعايير التي استند عليها لإنشاء هذه المقاطعات الإدارية؟⁽¹⁾

بعد استعراض قائمة الولايات المعنية بالتقسيم الإداري الجديد، يتبين أن المشرع (المنظم) الجزائري اعتمد عدة معايير لإنشاء المقاطعات الإدارية على مستوى ولايات الجنوب الكبير، و هي عموما لا تخرج عن أربعة مقاييس أساسية، أولها المساحة الجغرافية و الثاني الكثافة السكانية و الثالث عدد البلديات التابعة للولاية و المؤشر الأخير هو ذلك المتعلق بتكريس السيادة على الحدود الجزائرية و فيما يلي تفصيل هذه المعايير.

1- **المعيار الجغرافي**⁽²⁾: يعتبر بعد المسافة بين الدوائر التي تم ترقيتها إلى المقاطعات الإدارية و مركز الولاية احد المعايير الأساسية التي اعتمدها المنظم الجزائري لإنشاء المقاطعات الإدارية، و هذا لتقريب الإدارة من المواطن، فلا يعقل مثلا أن ينتقل المواطن من برج باجي مختار مسافة 800 كلم إلى عاصمة الولاية ادرار لقضاء معاملة إدارية ما، فأكد أن الأمر سيؤدي إلى إضاعة الوقت و المال، كما سيضيع عليه الكثير من الفرص، فترقية الدائرة المذكور أعلاه إلى مقاطعة إدارية، سيساهم لا محالة في تقريب الإدارة من المواطن و قضاء مصالحه في أسرع وقت و اقتصاد للنفقات و المصاريف، و الأكثر من ذلك تسريع وتيرة المعاملات الإدارية، مما ينعكس إيجابا على التنمية المحلية.

(1) حاحة عبد العالي، الطبيعة القانونية للمقاطعة الادارية في الجزائر، مرجع سبق ذكره.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 154.

و نجد هذا المعيار الذي اعتمد بالأساس على مساحة كل ولاية و مدى القرب و البعد بين دوائرها و بلدياتها و مركزها أو عاصمتها، قد اعتمد في كل من المقاطعات الإدارية العشرة التي تم تنصيبها إلى حد الآن، بحكم أن كل واقعة بالجنوب الكبير أو الجنوب الذي يتميز بشساعة مساحة ولاياته.

2- معيار الكثافة السكانية⁽¹⁾: يعتبر معيار الكثافة السكانية في كل ولاية، احد المعايير و المقاييس المعتمدة من قبل المشرع لإنشاء المقاطعات الإدارية، و أن كان هذا المعيار لم يتم الاعتماد عليه بصورة أساسية في المقاطعات التي تم تنصيبها إلى غاية وقتنا الحالي، بحكم أن التقسيم الإداري في البداية شمل ولايات الجنوب و التي تتوافر على كثافة سكانية قليلة مع ولايات الهضاب العليا و الولايات الشمالية، التي تتوافر على كثافة سكانية عالية، جعلت من المشرع يسابق الزمن من اجل تخفيف الضغط على هذه الولايات بإنشاء مقاطعات إدارية، غير أن الأزمة المالية الناتجة عن تراجع أسعار النفط حالت دون ذلك و تأجل الأمر إلى سنة 2016 بالنسبة لولايات الهضاب العليا و سنة: 2017 بالنسبة لولايات الشمال.

و هذا لا يعني أن المشرع قد استبعد هذا المعيار نهائيا عند إنشاء المقاطعات الإدارية الجنوبية، فمثلا هناك مقاطعة تقرت تتوافر على كثافة سكانية عالية تقدر ب 250 ألف نسمة، و مقاطعة أولاد جلال يقدر عدد سكانها ب 180 ألف نسمة و هي نسب عالية بالمقارنة مع الولاية الأم، حيث نجدها تصل إلى خمسة و عشرون بالمائة 25% من سكان الولاية الأصلية.

3- معيار عدد البلديات⁽²⁾: مما لا شك فيه أن هناك تفاوت كبير في عدد بلديات كل ولاية بين مختلف أرجاء الوطن، و إن كانت ولايات الشمال هي من نعرف تواجد الكم الهائل من البلديات بالمقارنة مع ولايات الجنوب، فيوجد أكثر من 14 ولاية تضم أكثر من 52 بلدية لتصل حد 67 بلدية، فمثلا ولاية باتنة تحتوي 61 بلدية وولاية تيزي وزو تضم أكثر من 67 بلدية وولاية المدية لها 64 بلدية، و هذا عدد كبير من البلديات يصعب إدارته و تسييره من قبل والي واحد، لذلك

(1) نفس المرجع السابق، ص 156.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، دار جسور، الجزائر، 2010، ص192 و ما بعدها.

رأى المشرع انه من المناسب استحداث مقاطعات إدارية في الولايات التي تعرف تواجد عدد كبير من البلديات و هذا لتخفيف العبء عن الولاية الأصلية.

و الملاحظ في هذا المجال أن المشرع عند إنشائه للمقاطعات الإدارية العشرة على مستوى ولايات الجنوب لم يراع هذا المعيار بحكم أن ولايات الجنوب تقريبا كلها لا تعاني من تضخم عدد البلديات، فأكبر ولاية جنوبية من حيث عدد البلديات هي ولاية بسكرة تضم 33 بلدية فقطن و هذا عدد مقبول يمكن التحكم به بسهولة.

4- معيار السيادة: إن رغبة الدولة الجزائرية في إعادة النظر الجذرية و الشاملة في حضورها على المستوى القاعدي و جعل ذلك من أدوات مواجهة التحديات الأمنية الخطيرة التي تعرفها العديد من المناطق و خاصة الجنوبية منها، بسبب الأوضاع في ليبيا و مالي و النيجر و دول الساحل الإفريقي عموما، و محاولة تعزيز سيادتها على الولايات الحدودية، جعلها تأخذ بعين الاعتبار السيادة عند إنشاء و تنصيب المقاطعات الإدارية خاصة في الولايات الجنوبية، حيث حاول المشرع قدر الإمكان إنشاء هذه المقاطعات بمحاذاة المناطق الحدودية حتى يتم التحكم بها بصورة أفضل و تحقيق الأمن و الاستقرار و التنمية بهذه الأجزاء من التراب الوطني.

و إنشاء كل من مقاطعة انق زام و برج باجي مختار و جانت جاءت في هذا الإطار، اي لاعتبارات تفعيل مبدأ السيادة الوطنية على هذه المناطق الحدودية التي تعاني العزلة و تدني الكثير من الخدمات بسبب بعد المسافة عن مركز الولاية، و لذلك فإنشاء هذه المقاطعات الإدارية سيعمل بلا شك على تكريس سيادة الدولة في هذه المناطق و تقريب الإدارة من المواطن و توفير الخدمات الأساسية للمواطن

المطلب الثالث: الإشكالات العملية المتعلقة بنظام المقاطعات الإدارية.

هناك عدة عوامل و مآخذ من شأنها أن تعرقل تطبيق المقاطعات الإدارية، منها ما هو قانوني و منها ما هو ذو طابع عملي، و فيما يلي تفصيل ذلك:

الفرع الأول : تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب و رؤساء الدوائر.

لم يبين المشرع بدقة مصير الدوائر التابعة للمقاطعات الإدارية، فالظاهر من النص أنها لم تلغى صراحة، رغم أن المنظم لم ينص عليها في تشكيلة مجلس المقاطعة لا بصورة الزامية و لا بصورة استشارية، الأمر الذي يوحي بنية المشرع في التراجع عنها أو إعادة تنظيمها في المستقبل. و عليه يبقى رئيس الدائرة التابعة للمقاطعة، يمارس مهامه مثلما ينص عليه قانون الولاية و المرسوم التنفيذي رقم: 215/94⁽¹⁾ والذي يمنحه الكثير من الصلاحيات، و أهمها مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات و تنشيط و تنسيق و مراقبة عمل البلديات تحت الوصاية و هي نفسها تقريبا مهام الوالي المنتدب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 و هذا يعكس تداخل في الصلاحيات من الصعب فصله من الناحية القانونية.

و لهذا وجب على المشرع التدخل عاجلا لإيجاد حل سريع لهذا المشكل، إما بإلغاء منصب رئيس الدائرة تمام، و لعل الإجراءات التي اتخذتها وزارة الداخلية في هذا الشأن توحى بذلك - على غرار تحويل صلاحية استخراج الوثائق البيومترية للحالة المدنية إلى البلديات- أو إعادة تنظيم و تحديد صلاحيات كل هيئة، مع التحديد الدقيق للعلاقة التي تربط بينهما.

و الملاحظ أيضا أن المشرع لم يمنح للوالي المنتدب صفة العضو في مجلس الولاية رغم انه معني بتنفيذ توصياته، كما لم يبين مركزه القانوني في المجلس الشعبي الولائي، فهل حضوره إلزامي أم لا؟ و هل يجوز له التدخل باسم المقاطعة الإدارية التي يرأسها؟

(1) المرسوم التنفيذي رقم: 215/94 المؤرخ في: 23 جويلية 1994 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج.ر عدد: 48 لسنة 1994.

الفرع الثاني: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية.

باستعراض النصوص القانونية للمقاطعات الإدارية يتبين أن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، و من ثم فليس لها استقلالية إدارية و مالية، و لا يحق للوالي المنتدب تمثيلها أمام القضاء، و بالتالي فهي هيئة منقوصة و لا يمكنها أداء مهامها على أحسن وجه، رغم الظاهر أن نية المشرع متجهة نحو اعتبارها إحدى الهيئات المحلية و الإقليمية التي تضطلع بعدة صلاحيات على المستوى المحلي على غرار الولاية و البلدية، و حرمان المقاطعة الإدارية من الشخصية المعنوية يعيق عملها في الواقع، و يجعلها هيئة شبيهة بالدائرة و من ثمة فمصيورها لا يختلف عنها كثيرا، و لذلك فلا تعدو أن تكون حسب اعتقادنا، مجرد هيئة عدم تركيز إداري و الوالي المنتدب ما هو إلا منسق و حلقة وصل بين الوالي و البلديات التابعة للمقاطعة.

الفرع الثالث: محدودية سلطة اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية.

رغم الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي المنتدب إلا انه يعجز عن القيام ببعضها لعدم تمتعه بالاستقلالية المالية و الإدارية فهو هيئة تابعة للوالي، و من ثم عليه الرجوع إليه في كل صغيرة و كبيرة، فالاختصاصات العديدة الواردة بالمواد من: 03 إلى 07 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 كلها تمارس تحت سلطة والي الولاية، أي أن الوالي المنتدب حسب اعتقادنا عبارة عن رئيس دائرة بصلاحيات موسعة. (1)

كما أن الوالي المنتدب ملزم بإعلام الوالي بكل العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يرسل الوالي المنتدب تقريراً شهرياً عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات النشاط، و الإشكال يطرح أيضا بالنسبة للتعاقد، فهل يستطيع الوالي المنتدب أن يبرم العقود و الصفقات باسم المقاطعة الإدارية أم عليه الرجوع للوالي في هذا الشأن؟

(1) حاحة عبد العالي، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر، مرجع سبق ذكره.

الظاهر من النصوص المنظمة لعمل الوالي المنتدب انه لا يتمتع بهذه السلطة، بحكم أن المقاطعة لا تتمتع بأهلية، و من ثم فلا يجوز التعاقد باسمها و لا تمثيلها من قبل الوالي المنتدب أمام السلطات المدنية.

الفرع الرابع: عدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الإدارية.

المتصفح للمرسومين المنظمين للمقاطعات الإدارية لا يجد أي نص على هيئة منتخبة ضمن تشكيلة المقاطعة الإدارية، و التي تتكون من الوالي المنتدب الذي تساعده مجموعة من الأجهزة الإدارية، و التي تتكون من الوالي المنتدب الذي تساعده مجموعة من الأجهزة الإدارية، بالإضافة إلى جهاز تنفيذي و هو مجلس المقاطعة و كل الأجهزة السابقة هي هيئات إدارية غير منتخبة، الأمر الذي يجعل التكليف القانوني لها اقرب لهيئات عدم التركيز الإداري منها إلى اللامركزية الإدارية، و هو ما يطرح إشكال يتعلق بالحكمة من إقبال النظام الإداري الجزائري بهيئات إدارية غير منتخبة تكاد تمارس نفس الدور و المهام على المستوى المحلي، في حين من المفترض تزويدها بهيئة منتخبة على غرار ما هو معمول به في البلدية و الولاية حتى يتم السماح للمواطنين بتسيير شؤونهم المحلية.

و عدم إشراك المجالس المنتخبة في إدارة و تسيير المقاطعة الإدارية له انعكاسات سلبية على دور و عمل هذه الأخيرة التي قد تجد نفسها عاجزة عن تلبية كثير من الحاجيات المحلية.

الفرع الخامس: المعوقات المالية.

مما لا شك فيه أن الجزائر تعيش الفترة الحالية أزمة اقتصادية و مالية صعبة نتيجة تراجع أسعار المحروقات، و لذلك فسياسة الدولة الحالية تقوم على ترشيد النفقات العمومية وتفاذي صرف الأموال في الأوجه غير الضرورية، و لعل مشروع إنشاء المقاطعات الإدارية هو من المشاريع التي ستتضرر من هذه الإجراءات، و بالتالي فان تجهيز المقاطعات الإدارية الحالية و

ما يتبعه من مديريات لمختلف القطاعات سيتأخر بعض الوقت، لأنه يتطلب أغلفة مالية معتبرة ستضيف أعباء جديدة على ميزانية التسيير و التجهيز، أما المقاطعات الإدارية المزمع إنشاؤها في المستقبل على مستوى ولايات الهضاب و ولايات الشمال فمن الممكن أن يتم تجميدها أو تأجيلها إلى حين رجوع الإقتصاد الجزائري إلى مستويات نموه الطبيعية.

الخاتمة:

بعد استعراض أهم العناصر المتعلقة بالمقاطعة الإدارية بداية بتطور نظام الولاية في الجزائر و دواعي الإصلاح من خلال بيان الأسباب و اللامركزية و مقتضيات الحكم الراشد و مؤثراته في قانون الولاية الجديد و هيئاتها و هيكلها و الإطار القانوني لتنظيم و سير المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري والأسباب ومبررات استحداثها و معايير اعتمادها مرورا بتنظيمها الإداري و كيفية سيرها و عملها و الانتهاء بالإشكالات التي يطرحها هذا النظام و صعوبات تطبيقه عمليا نصل إلى جملة من النتائج المتعلقة بالمقاطعة الإدارية نوردتها فيما يلي:

- 1- المقاطعة الإدارية صورة من صور عدم التركيز الإداري، و ليست جماعية إقليمية لامركزية لأنها لا تتوفر على مقومات وخصائص الهيئات المحلية وخاصة المجلس المنتخب والشخصية المعنوية، و بالتالي فهي لا تختلف عن الدائرة في شيء خاصة من حيث التنظيم، الأمر الذي جعل البعض كيف المقاطعة الإدارية بكونها مجرد هياكل بصلاحيات الدوائر.
- 2- عدم دستورية و عدم قانونية نظام المقاطعة الإدارية لأنها تخالف صراحة نصي المادتين: 15 و 122 من الدستور.
- 3- ضعف المركز القانوني للوالي المنتدب بحكم محدودية سلطته في اتخاذ القرار على المستوى المحلي.
- 4- وجود تداخل كبير في اختصاصات الوالي المنتدب و رؤساء الدوائر خاصة ما تعلق بتنفيذ القوانين و التنظيمات و التنشيط و التنسيق و الرقابة المحلية.
- 5- نظام المقاطعات الإدارية يساهم في تعقيد العمل الإداري و بطئه، فبعدها كان في السابق وسيط واحد بين البلدية و الوالي و هو رئيس الدائرة، أصبح هناك وسيطين بينهما، رئيس الدائرة و الوالي المنتدب.
- 6- عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري قد حد من دورها التنموي على المستوى المحلي.

هذا و يمكن وضع جملة من التوصيات و الاقتراحات تتعلق بهذه الدراسة و التي نرجو أن تساهم في تنوير المتخصصين و الباحثين في هذا المجال نذكر منها:

- 1- رغم أهمية المقاطعة الإدارية كنظام إداري على المستوى المحلي، إلا أن المشرع لم يوفق في تنظيمها، إذ كان الأحرى به هو تزويدها بمجلس منتخب يسمى "المجلس الشعبي للمقاطعة الإدارية" على غرار المجلس الشعبي الولائي، و بالتالي تصبح هيئة إقليمية محلية كاملة تعبر و تنقل انشغالات المواطنين و تتكفل بتحقيقها.
- 2- ضرورة التدخل العاجل للفصل في مسألة العلاقة التي تربط بين الوالي المنتدب و رؤساء الدوائر التابعة له و تحديد المركز القانوني لهذه الهيئات بدقة.
- 3- منح الوالي المنتدب صلاحيات حقيقية تقوي مركزه القانوني في مواجهة الوالي و رؤساء البلديات و تسهم حقيقة في النهوض بالتنمية المحلية.
- 4- الإسراع في ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات مستقلة و قائمة بذاتها، لأنه يفترض في هذا النظام الظرفي لأنه مرحلة إنتقالية بين الدائرة و الولاية، كما يستشف من النصوص القانونية و الممارسة العملية.
- 5- كما نقتراح في هذا المجال ضرورة توحيد الهيئات الإدارية في الدولة و التقيد بما هو منصوص عليه في الدستور، و عدم التوسع في تسمياتها، فيكفي اعتماد نظام البلدية والولاية فقط، و إن كان لابد فليما لا يتم إنشاء دوائر جديدة بالولايات المعنية و منحها صلاحيات واسعة على المستوى المحلي.

الافتتاح

قائمة

المراجع و المصادر

قائمة المراجع و المصادر:

المراجع بالعربية:

الكتب:

1. ابن تيمية (أبو العباس أحمد)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي و الرعية، موفم للنشر، الجزائر ، 1994.
2. أحمد أبو ضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية لكتاب، الجزائر، 2010.
3. جعفر انس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005.
4. جمال خرشي، الاستعمار و سياسة الاستيعاب في الجزائر، 1962/1830 ، دار القصبه، الجزائر، 2009.
5. حاحة عبد العالي، مستقبل المقاطعات الادارية في الجزائر "الولايات المنتدبة"، مداخلة في الملتقى المغاربي حول تكوين المنتخبين و إصلاح الإدارة المحلية، ورقلة، 2016.
6. حاحة عبد العالي، الطبيعة القانونية للمقاطعة الادارية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 01، 02 ديسمبر 2015.
7. الحسين بن الشيخ آث ملويا: دروس في المسؤولية الادارية، الكتاب الأول، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
8. حسين مصطفى ، الإدارة المحلية المقارنة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2009.
9. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990.
10. صالح فرкос، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002.
11. عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
12. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
13. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، دار جسور، الجزائر، 2010.

14. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، دار جسر، الجزائر، 2012.
15. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
16. لعلى بوكميش و الدكتور وناس يحي، تطبيق مؤشرات الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر، دراسة لمؤشرات الاستقلالية و الشفافية و المشاركة على مستوى البلدية.
17. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري.

مذكرات و ملتقيات:

1. إبراهيم راجي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص 64.
2. سفيان فوكة، الحكم الراشد المحلي بحث في قيم و أدوات التمكين، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الوطني إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010.
3. عادل بوعمران، استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2006، 2000.
4. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 22.
5. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
6. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
7. مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12، 13 ديسمبر 2010، ص 41.

مواقع الكترونية:

http:// ar.wikipedia.org/ .1

المراسيم و النصوص القانونية:

1. الجريدة الرسمية رقم:44 لسنة: 1969، ميثاق الولاية ،ص: 511. و لتفصيل اكثر راجع:
2. القانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012.
3. المادة : 10 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.
4. المادة :21 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.
5. المادة: 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.
6. المادة: 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15 المؤرخ في 141/15.
7. المادة: 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.
8. المادة: 05 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.
9. المادة: 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.
10. المادة: 07 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.
11. المادة: 08 من المرسوم الرئاسي رقم: 140/15.
12. المادة: 14 من المرسوم الرئاسي رقم:140/15.
13. المادة: 15 من الدستور 1996.
14. المادة: 16 من الرسوم التنفيذي رقم: 141/15.
15. المادة: 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 141/15.
16. المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994
17. المرسوم التنفيذي رقم: 215/94 المؤرخ في: 23 جويلية 1994 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج.ر عدد: 48 لسنة 1994.
18. المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر عدد 29 لسنة 2015.

19. المرسوم رقم 80-168 المؤرخ في 07 يونيو 1980 الجريدة الرسمية عدد 24 مؤرخة في 10 يونيو 1980 ، الصفحة 966
20. المرسوم 81-371، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الشبيبة و الرياضة.
21. المرسوم 81-372، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في القطاع السياحي.
22. المرسوم 81-373، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الفلاحة و الثرة الزراعية و المعدل و المتمم.
23. المرسوم 81-375، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الصحة.
24. المرسوم 81-375، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاعي النقل و الصيد البحري.
25. المرسوم 81-376، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع العمل و التكوين المهني.
26. المرسوم 81-377، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع التربية.
27. المرسوم 81-378، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الصناعة و الطاقة.
28. المرسوم 81-379، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع المياه.
29. المرسوم 81-380، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية.
30. المرسوم 81-381، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في ميدان الحماية و الترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين.
31. المرسوم 81-382، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الثقافة.

32. المرسوم 81-383، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع التجارة.
33. المرسوم 81-385، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية.
34. المرسوم 81-386، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الشؤون الدينية.
35. المرسوم 81-387، مؤرخ في: 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية وإختصاصاتها في قطاع الغابات و استصلاح الأراضي.
36. المرسوم رقم: 74-258 المؤرخ في: 28 ديسمبر 1974، الجريدة الرسمية عدد 2 مؤرخة في 07 يناير 1975 ، الصفحة 19

المراجع بالفرنسية:

الكتب:

1. Claude Collot, Les Institutions De L'Algerie Durant La Période Coloniale, éditions du CNRS, Paris O.P.U, Alger, 1987, P 38.
2. Ahmed Mahiou, les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961, P11.
3. Huther and Anwar Shah, Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization , info. world banc. org. agnes pouillaud la BONNE GOUVERNANCE, DERNIER NE DES MODELES DE DEVELOPPEMENT.

الفهرسة

أ	مقدمة.....
7	الفصل الأول: الإطار التأسيلي و النظري للمقاطعات الإدارية.....
7	المبحث الأول: الإطار الدستوري و القانوني للولاية.....
9	المطلب الأول: تطور نظام الولاية في الجزائر.....
9	الفرع الأول: تعريف الولاية.....
11	الفرع الثاني: الولاية في المرحلة الاستعمارية.....
12	الفرع الثالث: الولاية في المرحلة الانتقالية: (1962 - 1969).....
13	الفرع الرابع: مرحلة قانون الولاية الأول لسنة: 1969.....
15	الفرع الخامس: مرحلة قانون الولاية لسنة 1990.....
17	الفرع السادس: تنصيب لجنة لإصلاح هيكل الدولة و توجيهات رئيس الجمهورية.....
19	المطلب الثاني: دواعي الإصلاح من خلال بيان الأسباب لقانون الولاية الجديد.....
21	الفرع الأول: الأهداف المتوخاة من مشروع هذا القانون.....
25	الفرع الثاني: المقتضيات التي استند عليها قانون الولاية.....
27	الفرع الثالث: كثرة النصوص التنظيمية التي تحكم اختصاصات الولاية.....
29	الفرع الرابع: أهم ما جاء به قانون الولاية لسنة: 2012.....
37	الفرع الخامس: عدد الولايات في الجزائر.....
41	المطلب الثالث: اللامركزية و مقتضيات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.....
41	الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد.....
42	الفرع الثاني: أطراف الحكم الراشد.....
44	الفرع الثالث: معايير الحكم الراشد.....
47	الفرع الرابع: علاقة الحكم الراشد باللامركزية.....
50	المبحث الثاني: مؤشرات الحكم الراشد في قانون الولاية الجديد.....
50	المطلب الأول: مؤشرات المشاركة و تطبيقاته في قانون الولاية الجديد.....
50	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشاركة و أهميته.....
51	الفرع الثاني: خيار المجلس المعين كليا و آليات الحكم الراشد.....
51	الفرع الثالث: خيار المجلس المنتخب كليا و آليات الحكم الراشد.....

- الفرع الرابع: خيار الأسلوب المختلط أو المزج بين أسلوب التعيين و أسلوب الانتخابات. 52
- المطلب الثاني: مؤشرات الشفافية في قانون الولاية الجديد. 53.....
- الفرع الأول: تعريف مبدأ الشفافية. 53.....
- الفرع الثاني: أهمية مبدأ الشفافية. 54.....
- الفرع الثالث: أهداف مبدأ الشفافية. 54.....
- الفرع الرابع: مكانة مبدأ الشفافية في قانون الولاية الجديد. 55.....
- المطلب الثالث: هيئات الولاية و هيكلها. 56.....
- الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي و مدته. 56.....
- الفرع الثاني: الوالي و صلاحياته. 57.....
- الفرع الثالث: أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها. 59.....
- الفرع الرابع: الوضعية الإدارية للمصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية. 60...
- الفصل الثاني: الإطار القانوني لتنظيم و سير المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري. 63
- المبحث الأول: هيئات و أجهزة المقاطعات الإدارية. 64.....
- المطلب الأول: الوالي المنتدب و مهامه. 64.....
- الفرع الأول: الإشراف و المتابعة. 64.....
- الفرع الثاني: التنشيط و التنسيق و الرقابة. 64.....
- الفرع الثالث: تنفيذ القوانين و التنظيمات. 65.....
- الفرع الرابع: حفظ النظام العام. 65.....
- الفرع الخامس: القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية. 65
- المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب. 66.....
- الفرع الأول: الأمانة العامة. 66.....
- الفرع الثاني: الديوان. 67.....
- الفرع الثالث: المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية. 67.....
- المطلب الثالث: مجلس المقاطعة الإدارية و تشكيلته. 69.....
- الفرع الأول: المديرية المنتدبة. 69.....
- الفرع الثاني: رؤساء المجالس الشعبية البلدية. 70.....

- الفرع الثالث: وضعية رؤساء الدوائر ضمن مجلس المقاطعة الإدارية. 70.....
- الفرع الرابع: مهام مجلس المقاطعة الإدارية. 71.....
- الفرع الخامس: نظام سير مجلس المقاطعة الإدارية. 71.....
- المبحث الثاني: المبررات و الأسس المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية. 72.....
- المطلب الأول: مدى دستورية و قانونية نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر. 72.....
- الفرع الأول: مدى دستورية نظام المقاطعات الإدارية. 72.....
- الفرع الثاني: مدى قانونية نظام المقاطعات الإدارية. 73.....
- المطلب الثاني: مبررات و أهداف التقسيم الإداري الجديد و معايير إنشاء المقاطعات الإدارية. 74.....
- الفرع الأول: مبررات و أهداف التقسيم الإداري الجديد. 74.....
- الفرع الثاني: معايير إنشاء المقاطعات الإدارية. 76.....
- المطلب الثالث: الإشكالات العملية المتعلقة بنظام المقاطعات الإدارية. 80.....
- الفرع الأول: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب و رؤساء الدوائر. 80.....
- الفرع الثاني: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية. 81.....
- الفرع الثالث: محدودية سلطة اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية. 81.....
- الفرع الرابع: عدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الإدارية. 82.....
- الفرع الخامس: المعوقات المالية. 83.....
- الخاتمة. 84.....

الملاحق

قائمة المراجع و المصادر

الفهرس .

قهرس

مراسيم تنظيمية

- 3 مرسوم رئاسي رقم 15 - 140 مؤرخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو سنة 2015، يتضمن إحدات مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.....
- 6 مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 9 شعبان عام 1436 الموافق 28 مايو سنة 2015، يتضمن تشكيل المقاطعة الإدارية وسيورها.....

مراسيم فردية

- 9 مرسوم رئاسي مؤرخ في 6 شعبان عام 1436 الموافق 25 مايو سنة 2015، يتضمن تعيين القاب.....
- 16 مرسوم رئاسي مؤرخ في 5 شعبان عام 1436 الموافق 24 مايو سنة 2015، يتضمن تعيين الرئيس المدير العام للشركة الوطنية للبحث عن الحروفات وإنتاجها وتحويلها وتسويقها سوناطراك.....

قرارات، مقررات، آراء

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

- 16 قرار وراي مشترك مؤرخ في 9 ربيع الأول عام 1436 الموافق 31 ديسمبر سنة 2014، يحدد كليات تنظيم التكوين التخصصي للاتحاق ببعض الرتب المنتسبة للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية ومحتوى برامجها.....

وزارة المالية

- 23 قرار مؤرخ في 12 شعبان عام 1436 الموافق 31 مايو سنة 2015، يتعلق بإجراءات تجديد و/أو حجز أموال الأشخاص والجموعات والكيانات المسجلة في القائمة الوحيدة للجنة العقوبات لمجلس الأمن للأمم المتحدة.....
- 24 قرار مؤرخ في 12 شعبان عام 1436 الموافق 31 مايو سنة 2015، يتضمن تجديد و/أو حجز أموال الأشخاص والكيانات المسجلة في القائمة الوحيدة للجنة العقوبات لمجلس الأمن للأمم المتحدة.....

وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي

- 25 قرار وراي مشترك مؤرخ في 20 محرم عام 1436 الموافق 13 نوفمبر سنة 2014، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1430 الموافق 5 مايو سنة 2009 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتنظيمها ومدة العقد الخاص بالأعيان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات، بعنوان الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
- 27 قرار وراي مشترك مؤرخ في 20 محرم عام 1436 الموافق 13 نوفمبر سنة 2014، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 رمضان عام 1433 الموافق 13 غشت سنة 2012 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتنظيمها ومدة العقد الخاص بالأعيان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات على مستوى مديريات التشغيل الولائية.....
- 31 قرار مؤرخ في 14 صفر عام 1436 الموافق 7 ديسمبر سنة 2014، يتضمن تعيين أعضاء اللجنة الوزارية المشتركة لعضوات الهيئات الخاصة بتسيب العمال.....

وزارة الثقافة

- 32 قرار مؤرخ في أول رجب عام 1436 الموافق 20 أبريل سنة 2015، يحدد قائمة المؤسسات تحت وصاية وزارة الثقافة المستفيدة من مخصصات بعنوان الصندوق الوطني للتراث الثقافي لإنجاز العمليات المبرورة إليها.....

مراسيم تنظيمية

المادة 2 : تحدد داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية بسيرها ولاية منتديون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم.

المادة 3 : ينشط الوالي المنتخب وينسق ويراقب، تحت سلطة والي الولاية، أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.

المادة 4 : يبادر الوالي المنتخب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ويتابعها ويقودها.

وبهذه الصفة، يجب على مصالح الدولة أن تكيف توزيع المرافق العمومية التابعة لها وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية.

المادة 5 : يسهر الوالي المنتخب، تحت سلطة والي الولاية، على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولاى، على مستوى المقاطعة الإدارية.

المادة 6 : يسهر الوالي المنتخب، تحت سلطة والي الولاية، وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها، على حفظ النظام العام والأمن العموميين.

وبهذه الصفة، يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروريا من أجل حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ويسهر على تنفيذه ومتابعته.

المادة 7 : يكلف الوالي المنتخب، تحت سلطة والي الولاية، على الخصوص بما يأتي :

- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها،

- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها،

- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير،

- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها،

مرسوم رئسي رقم 15 - 140 مؤرخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو سنة 2015، يتضمن إحداه مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.

إن رئيس الجمهورية،
بناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية،

- وبناء على الدستور، لا سيما المادتان 77- 8 و125 (الفقرة الأولى) منه،

- وبمقتضى القانون رقم 84 - 09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

- وبمقتضى القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

- وبمقتضى القانون رقم 10 - 02 المؤرخ في 16 رجب عام 1431 الموافق 29 يونيو سنة 2010 والمتضمن المصادقة على الخطط الوطني لتهيئة الإقليم،

- وبمقتضى القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية،

- وبمقتضى القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 والمتعلق بالولاية،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة على تنظيمها وسيرها وكذا مهام الوالي المنتخب.

المادة 11 : يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات والمقرارات ذات الصلة بمهامه.

المادة 12 : يتلقى الوالي المنتدب، في حدود اختصاصاته، تفويضا بالإمضاء من والي الولاية، يمنحه صفة أمر بالصرف طبقا لأحكام المادة 29 من القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990، المعدل والمتمم والذکور أعلاه.

يمكن أن يتلقى المديرين المنتدبون تفويضا بالإمضاء من والي الولاية، وفق نفس الشروط والكيفيات.

وبهذه الصفة، يعتمد الوالي المنتدب والمديرون المنتدبون لدى العاصم العمومي المعتمد، طبقا لأحكام المادة 24 من القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990، المعدل والمتمم والذکور أعلاه، والتنظيم المعمول به.

يلزم الوالي المنتدب والمديرون المنتدبون بإعلام والي الولاية عن العمليات التي يباشرونها على مستوى المقاطعة الإدارية.

المادة 13 : يرسل الوالي المنتدب لوالسي الولاية تقريرا شهريا عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات الأنشطة.

المادة 14 : تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة، يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي.

المادة 15 : يحدد تنظيم المقاطعات الإدارية المنصبة قبل نشر هذا المرسوم وقواعد سيرها، كلما دعت الحاجة، بموجب نص خاص.

المادة 16 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 ماير سنة 2015.

عبد العزيز بوتفليقة

- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية،

- ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية،

- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية،

- المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإمواج المهني والاجتماعي.

- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية،

- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

المادة 8 : يزود الوالي المنتدب بإدارة تشكل من :

- أمانة عامة، يديرها أمين عام،

- ديوان، يديره رئيس ديوان،

- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، تفرع عن الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين.

تحدد مهام هذه الهياكل وتنظيمها وسيرها من طريق التنظيم.

المادة 9 : تنظم المصالح غير المركزية للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية في شكل مديريات منتدبة.

تحدد قائمة المديرات المنتدبة وتنظيمها ومهامها وتسييرها من طريق التنظيم.

المادة 10 : تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى 'مجلس المقاطعة الإدارية'، تشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية.

يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية،

يمثل المجلس الذي يرأسه الوالي المنتدب، إطارا تنسيقيا وتشاوريا للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية.

تحدد مهام مجلس المقاطعة الإدارية وتنظيمه وسيره عن طريق التنظيم.

قائمة المقاطعات الإدارية التي يسيرها الولاية المنتدبون
والدوائر والبلديات التابعة لها

مشمولاتها		الولاية
البلدية	الدائرة	المقاطعة الإدارية
تيميمون، أولاد السعيد	تيميمون	تيميمون
أوقروت، دلدول، المطارفة	أوقروت	
تينرگوك، قصر قدور	تينرگوك	
شروين، طالمين، أولاد عيسى	شروين	
برج باجي مختار، تيدياوين	برج باجي مختار	برج باجي مختار
سيدي خالد، رأس الميعاد، بسياس	سيدي خالد	
أولاد جلال، الشعبية، الدوسن	أولاد جلال	أولاد جلال
بني عباس، تامتوت	بني عباس	
كرزاز، تيمودي، بني يخلف	كرزاز	بني عباس
الوطاء	الوطاء	
تيلبالة	تيلبالة	
أولاد خضير، قصابي	أولاد خضير	
إبغلي	إبغلي	إن صالح
إن صالح، فقارات الزاوية	إن صالح	
إن غار	إن غار	
إن قزام	إن قزام	
تين زواتين	تين زواتين	إن قزام
توقرت، التزلة، تيبسيست، زاوية العابدية	توقرت	
تماسين، بلدية عامر	تماسين	توقرت
المقارين، سيدي سليمان	المقارين	
الطيبات، المنقر، بن ناصر	الطيبات	
جانث، برج الحواس	جانث	
المغير، سيدي خليل، أم الطيور، سطيل	المغير	جانث
جامعة، سيدي عمران، تندلة، مواراة	جامعة	
المنبعة، حاسي القارة	المنبعة	المنبعة
المنصورة، حاسي الفحل	المنصورة	

غرداية

المنبعة

الوادي

المغير

إبغلي

جانث

ورقلة

توقرت

تامنغست

إن صالح

إن قزام

بشار

بني عباس

بسكرة

أولاد جلال

أدرار

تيميمون

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو سنة 2015 والمذكور أعلاه.

المادة 2 : تشتمل المقاطعة الإدارية، تحت سلطة

الوالي المنتدب، على الأجهزة والهيكل الآتية :

- هيكل الإدارة العامة،
- المديرية المنتدبة،
- مجلس المقاطعة الإدارية.

الباب الأول

الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية

المادة 3 : تشتمل الإدارة العامة في المقاطعة الإدارية، الموضوعة تحت سلطة الوالي المنتدب، على الهياكل الآتية :

- الأمانة العامة،
- الديوان،
- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة

الخطية.

الفصل الأول

الأمانة العامة

المادة 4 : تحت سلطة الوالي المنتدب، ينسق الأمين العام للمقاطعة الإدارية وينشط عمل هيكل المقاطعة الإدارية.

المادة 5 : تتمثل مهام الأمين العام في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، على الخصوص فيما يأتي :

- يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره،
- ينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وينشطها ويتابعها،
- ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين،
- ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية،

مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 9 شعبان عام 1436 الموافق 28 مايو سنة 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

- إن الوزير الأول،
- يبناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية،
- وبناء على الدستور، لا سيما المادتان 85-3 و125 (الفقرة 2) منه،
- وبمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد،
- وبمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،
- وبمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يوليو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية،
- وبمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 والمتعلق بالولاية،
- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 15-125 المؤرخ في 25 رجب عام 1436 الموافق 14 مايو سنة 2015 والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة،
- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو سنة 2015 والمتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ويحدد القواعد الخاصة المرتبطة بها،
- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-306 المؤرخ في 14 صفر عام 1412 الموافق 24 غشت سنة 1991 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة،
- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها،
- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 2 ربيع الأول عام 1415 الموافق 10 غشت سنة 1994 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، العدل،
- وبعد موافقة رئيس الجمهورية،

مدير منتدب، وتضم ست (6) مصالح تشتمل كل مصلحة على أربعة (4) مكاتب.

غير أنه، يمكن تنظيم هذه المصالح عندما يقتضي حجم أعمالها وطبيعة مهامها ذلك، في مديرتين (2) منتدبتين:

- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة، وتضم أربع (4) مصالح، تشمل كل مصلحة منها ثلاثة (3) مكاتب على الأكثر.

- مديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحليين، وتضم أربع (4) مصالح، تشمل كل مصلحة منها ثلاثة (3) مكاتب على الأكثر.

المادة 10 : تمارس مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، تحت سلطة الوالي المنتدب، المهام المخولة لمصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للولاية على مستوى المقاطعة الإدارية.

يمكن أن يتلقى المدير المنتدب أو الديرون المنتدبون المذكورون في المادة 9 أعلاه، في حدود صلاحياتهم، تفويضا بالإمضاء، من الوالي.

المادة 11 : يحدد تنظيم مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية في مصالح ومكاتب بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالولاية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

الباب الثاني

المديريات المنتدبة

المادة 12 : تصدق المصالح غير المركزية للدولة المنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية كالاتي :

- المديرية المنتدبة للطاقة،
- المديرية المنتدبة لثرقية الاستثمار،
- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية،
- المديرية المنتدبة للتجارة،
- المديرية المنتدبة للموارد المائية والبيئة،
- المديرية المنتدبة للأشغال العمومية،

- ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها، ويكرّن رسميد الوثائق والمحفوظات ويسيرها،

- ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي والتنظيم والشؤون العامة.

المادة 6 : يمكن تنظيم هيكل الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصطلحتين (2) أو ثلاث (3) مصالح، تضم كل واحدة منها أربعة (4) مكاتب على الأكثر.

يحدد تنظيم الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصالح ومكاتب بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالولاية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

المادة 7 : يمكن أن يتلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية، في حدود صلاحياته، تفويضا بالإمضاء، من الوالي.

الفصل الثاني

الديوان

المادة 8 : يساعد الديوان، الموضوع تحت سلطة الوالي المنتدب مباشرة والذي يديره رئيس الديوان، الوالي المنتدب في ممارسة مهامه.

وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص، بما يأتي :

- العلاقات الخارجية والشروطات،
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام،
- التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية،
- ينشط أنشطة مصلحة البريد ويراقبها،
- يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالواصلات المحلية واللاسلكية الوطنية وينشطها.
- يضم الديوان ستة (6) ملحقين بالديوان،

الفصل الثالث

مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية

المادة 9 : تجمع مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة، يديرها

يمكن مجلس المقاطعة الإدارية أن يعقد اجتماعات غير عادية، بناء على استدعاء من الوالي المنتدب، عندما يقتضي الوضع ذلك.

المادة 20 : يزود مجلس المقاطعة الإدارية بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية.

المادة 21 : يلزم أعضاء مجلس المقاطعة الإدارية بإطلاع الوالي المنتدب والمديرين الولائيين المعنيين بانتظام بالشؤون التي يضرطون بها.

ويطلعون الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية.

الباب الرابع

أحكام خاصة

المادة 22 : يصنف منصب كل من رئيس مصلحة ورئيس مكتب على مستوى هيكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية والمديرين المنتدبين، وتُدفع مرتباتهما، على التوالي، استنادا إلى مناصبي رئيس مصلحة ورئيس مكتب في الولاية.

يصنف منصب ملحق بديوان الوالي المنتدب، ويدفع مرتبه استنادا إلى منصب ملحق بديوان الوالي.

المادة 23 : تزود أجهزة وهيكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية بالوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها.

المادة 24 : يتولى ولاية الولايات المعنية باستحداث مقاطعات إدارية تنصيب أجهزة وهيكل المقاطعات الإدارية التابعة لها.

المادة 25 : توضع أحكام هذا المرسوم، عند الحاجة، بموجب نص خاص.

المادة 26 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 9 شعبان عام 1436 الموافق 28 مايو سنة 2015.

عبد الملك سلال

- المديرية المنتدبة للسكن والعمارة والتجهيزات العمومية.

- المديرية المنتدبة للتشغيل،

- المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي،

- المديرية المنتدبة للشباب والرياضة،

- المديرية المنتدبة للسياحة والصناعة التقليدية

والتكوين المهني.

يمكن إنشاء مديريات منتدبة أخرى، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد أخذ رأي والي الولاية.

المادة 13 : يمارس المدير المنتدب المهام الخولة للمدير الولائي، على مستوى المقاطعة الإدارية.

يمكن والي الولاية تكليف المدير المنتدب بمهمة مخطوطة بقطاع آخر، بناء على اقتراح من الوالي المنتدب وبعد التشاور مع الوزراء المعنيين.

المادة 14 : يمكن أن يطلق المدير المنتدب تفریضا بالإمضاء في حدود صلاحياته.

المادة 15 : يحدد تنظيم كل مديرية من المديریات المنتدبة في مصالح ومكاتب بموجب قرار مشترك بين كل من الوزير المعني أو الوزراء المعنيين ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

الباب الثالث

مجلس المقاطعة الإدارية

المادة 16 : يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، والإطار التشسيقي لأنشطتها وأعمالها، لا سيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية.

المادة 17 : دون الإخلال بالأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم، يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية. لا سيما تلك المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215-94 المؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994 والمذكور أعلاه.

المادة 18 : يحدد النظام الداخلي لمجلس المقاطعة الإدارية بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية.

المادة 19 : يجتمع مجلس المقاطعة الإدارية في دورة عادية، مرتين (2) في الشهر برئاسة الوالي المنتدب.

الأحد 12 شعبان عام 1436 هـ

الموافق 31 مايو سنة 2015 م



العدد 29

السنة الثانية والخمسون

الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية

الجريدة الرسمية

اتفاقيات دولية ، قوانين ، ومراسيم
مقررات وآراء ، مقررات ، منشور ، إعلانات وبلاغات

الإدارة والتحرير

الأمثلة المأخوذة للملكية

WWW.JORADP.DZ

الطبوع والاشتراك

الطبعة الرسمية

هي البساتين، بئر مراد رايس، ص.ب 376 - الجزائر - محطة
الهاتف : 021.54.35.06 إلى 09
021.65.64.63

العناكب 021.54.35.12

البريد 3200-50 الجزائر

Télex : 65 180 IMPOF DZ

بنك العلاء والشعبة الرئيسية الريلية 060.300.0007 68 KG

حساب العملة الأجنبية للمشتركين خارج الوطن

بنك العلاء والشعبة الرئيسية الريلية 060.320.0600.12

الجزائر

تونس

المغرب

ليبيا

موريتانيا

بلدان خارج دول

المغرب العربي

سنة

سنة

د.ج 1070,00

د.ج 2675,00

د.ج 2140,00

د.ج 5350,00

تراو عليها

مقالات الإرسال

الاشتراك
سنوي

النسخة الأصلية.....

النسخة الأصلية وترجمتها.....

ضمن النسخة الأصلية 13,50 د.ج

ضمن النسخة الأصلية وترجمتها 27,00 د.ج

ضمن العدد الصادر في السنين السابقة : حسب التسعيرة.

وتسلم الفهارس مجاناً للمشتركين.

المطلوب إرفاق لفيفة إرسال الجريدة الأخيرة سواء لتجديد الاشتراكات أو للاحتجاج أو لتغيير العنوان.

ضمن النسخة على أساس 60,000 د.ج للسطر.