جامعة قاصدي مرباح – ورقلة–

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في ميدان الحقوق والعلوم السياسية

شعبة العلوم السياسية

التخصص : ماستر تنظيم إداري وسياسي

الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية وعلاقته بالتنمية المحلية

– دراسة حالة المقاطعة الإدارية توقرت –

من إعداد الطالب:

نيبوع الياس

إشراف الأستاذ :

أ. د/ :بوحنية قوي

(الرتبة العلمية) اسم ولقب الأستاذ	الصفة
د / سويقات محمد الأمين	رئيسا
أ.د/ بوحنية قوي	مشرفا ومقرارا
د/ رمضان عبد المجيد	مناقشا

نوقشت و أجيزت يوم : 2018/06/21

السنة الجامعية 2017– 2018

تشكرات

مصداقا لقوله صلى الله عليه وسلم

" من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

أشكر الله عز وجل الذي أعانني ووفقني لإنجاز هذا العمل المتواضع

كما أتقدم بالشكر والتقدير للأستاذ الدكتور " بوحنية قوي " الذي تفضل مشكورا

بالإشراف على عملي هذا ، وماقدمه من نصائح وإرشادات قيمة في سبيل إنجاز هذه

الدراسة ، كما أشكر كل من السيد الوالي المنتدب والسيد رئيس الديوان والسيد

الأمين العام للمقاطعة الإدارية توقرت على رحابة صدورهم وحسن إستقبالهم ومد يد

العون للحصول على المعلومة ، وأشكر كل أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة قاصدي

مرباح ورقلة ، وأشكر كل من كان له الفضل في إتمام هذا العمل ولو بالكلمة الطيبة .

والله ولي التوفيق

إهداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى من قال في حقهما عز وجل " وقل ربي أرحمهما كما ربياني صغيرا " والدا يا العزيزين اللذين إنتظرا لحظة نجاحي وتشريفي لهما ، حفظهما الله ومنحهما الصحة والعافية .

إلى زوجتي العزيزة إيمان وإبنتي الغالية ريناد ، إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي إخوتي وأخواتي الذين أكن لهم كل الحب والإحترام.

إلى كل عائلة نيبوع وعائلة ستي

إلى كل من جمعتني بهم الدراسة من زملاء وزميلات، إلى كل من ساهم من بعيد وقريب في هذا الجهد إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

مقـــدمـــة

توطئة:

يعتبر موضوع الإدارة المحلية من الموضوعات التي ولا زالت تحظى بأهمية علمية بالغة في القانون الإداري و الدستوري في أن واحد ، فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لابد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها و تقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها ، وتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية و بيان تشكيلاتها و تحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها ، وتتبع الدولة في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية ، فإن كانت المركزية الإدارية تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في شخص واحد أو هيئة واحدة ، فإن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية وهيئات أخرى محلية إقليمية أو مرفقية مصلحية ، ولذلك فإن أسلوب اللامركزية الإدارية يشمل على نوعين أو صورتين وهما اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية ولها جانبين : الأول جانب سياسي يتمثل قي تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب في تسير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية ، أما الثانية فهو الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات طابع لمرفقي أو لمصلحي ، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من المواطن مع خضوعها للرقابة و الوصاية الإدارية ، ووفقا للمادة 15 من دستور الجزائري لسنة 1996 المعدل .

وتتمثل الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية و الولاية هي الجماعة الإقليمية القاعدية غير أن الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و المعطيات الجديدة حتمت على الدولة إعادة النظر في هذا النظام من خلال إدخال بعض التعديلات عليه ، فتم سنة 1997 إنشاء مايسمى بمحافظة الجزائر الكبرى في الجزائر العاصمة وهو النظام الذي تم التراجع عنه لما ثبت عدم دستوريته سنة 2002 ، وتم 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 ولاة منتدبون ،أثار الكثير من التساؤلات حول قانونية تخصيص الجزائر العاصمة بتنظيم إداري مختلف عن باقي الولايات داخل الوطن ، ولم يكتمل الجدل الفقهي حول مدى قانونية نظام المحافظة الجزائرية الكبرى حتى قام المشرع بإصدار المرسوم الرئاسي رقم: 15\140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات على أن يتم تعميم هذا الأسلوب سنة 2016 على ولايات الهضاب العليا وسنة 2017 على ولايات الشمال ، وهذا نتيجة الإصلاحات السياسية و الإدارية التي إنطلقت فيها الدولة الجزائرية منذ سنة 2011 و الرامية إلى تحسين الأطر القانونية للخدمة العمومية ، وهياكل إدارية تسعى إلى الحد من البيروقراطية وتقديم خدمة عمومية بنوعية رفيعة ، وهذا جاء بعد جهود متناسقة و مستمرة و اقتراح مشاريع قوانين وتشكيل لجان للمعاينة ورصد الأخطاء والعمل على تحسين أداء المرفق العام.

وعليه بدأ التفكير نحو إعادة النظر في التقسيم الإداري لسنة 1984 وإنشاء ولايات جديدة وهذا بسبب الواقع الميداني الذي يبرز الكثير من العراقيل الإدارية وضعف التنمية المحلية ، فضلا عن الإحصائيات التي بينت أن 86 بالمئة من السكان يتجمع ويتمركز في المدن الكبرى خاصة في الشمال ويعاني المواطن في الجنوب والجنوب الكبير من بعد مقارات عن التجمعات السكانية لمسافات تفوق المئات الكيلومترات [1].

إنطلق التصريح على إمكانية إستحداث ولايات جديدة ، ثم ولايات منتدبة ترقى لاحقا إلى ولايات بعد فترة ، ليستقر القرار عند إنشاء مقاطعات إدارية على مستوى ولايات الجنوب بعدد 10 مقاطعات إدارية من 08 ثمانية ولايات ، متأثرا بالظروف الإقتصادية الناتجة عن تدهور أسعار البترول وتقلص مداخيل الدولة ، إلا أنه من منطلق الإهتمام والعناية بالأمور العامة وإنشغالات المواطنين والمساهمة في أدوار تنموية محلية جادة في شتى المجالات من طرف الدولة لتحقيق تنمية شاملة ،جعلها لاتتراجع عن فكرة إنشائها رغم ظرفية إستحداثها والتي تتطلب جهود مالية معتبرة ، ومشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية والإقليمية والهيئات والسلطات الإدارية المعينة لتسيير هده المقاطعة الإدارية والتي يستوجب عليها القيام بوظيفة أساسية وهي تحقيق الأهداف المنوطة بها ، لتحقيق التنمية ودلك في ظل الإمكانيات المتوفرة لها بمباشرة إختصاصاتها محليا والإستجابة السريعة لإحتياجات المواطنين ، وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم مجتمعهم وترقي المستوى التنموي المحلي ، ولهدا سنحاول في موضوعنا هدا دراسة نظام المقاطعات الإدارية ومدى مساهمتها على واقع التنمية المحلية ، وأخذ المقاطعة الإدارية توقرت ، كنموذج من المقاطعات الإدارية الجديدة .

أهمية الموضوع :

إبراز أهمية التنظيم الإداري الجزائري في دعم الإدارة المحلية بوحدات إدارية جديدة .

- تحديد العوامل والمعايير الأساسية التي أدت بالمشرع الجزائري إلى إستحداث المقاطعات الإدارية بولايات الجنوبية .
- محاولة الوصول إلى أثر إستحداث المقاطعة الإدارية توقرت على واقع التنمية المحلية .
- إبراز الموضع القانوني والدستوري للمقاطعة الإدارية في التشريع الجزائري .

أهمية التعرف على نظام المقاطعات الإدارية كتنظيم إداري وإقليمي لامركزي جديد قائم بداته إلى جانب الولايات الأصلية ، أم هي مجرد هيئات إدارية مؤقتة كمرحلة تحضيرية للإنتقال لمصاف ولايات بكامل الصلاحيات .

[1] فريجات إسماعيل ، دفاتر السياسة والقانون " مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإدارية الجزائري " ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد 18 جانفي 2018 ، ص242.

- إبراز أهمية تمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي على الفعالية في عملية التنمية المحلية.
- التعرف على الصعوبات العملية والقانونية لنظام المقاطعات الإدارية الجديدة.

مبررات إختيار الموضوع :

- الميول الشخصي في الإهتمام بالجانب التسيير الإداري والهيئات المحلية .
- إبراز المبررات الحقيقة التي أدت إلى إستحداث المقاطعات الإدارية .
- الرغبة في فهم نظام المقاطعات الإدارية كتنظيم إداري جديد في التنظيمالجزائري وما الغاية من إستحداثها .

أدبيات الدراسة :

إشكالية الدراسة :

وعلى ضوء ماسبق نطرح الإشكال التالي :

مامدى قانونية إستحداث المقاطعات الإدارية ومدى تأثيرها على واقع التنمية المحلية في المقاطعة الإدارية توقرت؟

فرضيات البحث :

- إن إستحداث المقاطعات الإدارية جاءت بمزايا إجرائية تمثلت في إعطاءها الشخصية المعنوية مما ينعكس إيجابا على واقع التنمية المحلية .
- إن عدم إستقلالية المقاطعة الإدارية عن الولاية الأصلية يجعلها مجرد دائرة إدارية موسعة لا أكثر محدودة الصلاحيات .

الإطار المنهجي :سنتبع في دراستنا هده

المنهج التحليلي : ودلك نظرا لطبيعة الموضوع الدي يستدعي التفكير والتركيز .

المنهج المقارن نظرا لأهميته في إثراء الموضوع من خلال البحث في التنظيم الإداري من حيث التشابه في فترات سابقة بإنشاء الدوائر الإدارية وبعدها المقاطعات الإدارية.

منهج دراسة الحالة : لأهميته في دراسة المقاطعات الإدارية في التنظيم الجزائري ، دراسة حالة المقاطعة الإدارية توقرت .

الإقتراب القانوني : حيث تم الإستعانة بهدا الإقتراب من خلال التطرق للدساتير والقوانين والأوامر الرئاسية والمراسيم التنظيمية في دراستنا بإعتبارها مهمة جدا في موضوع بحثي .

خطة البحث :

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين ، حيث لكل فصل أربعة مباحث فقط حيث تطرقت في الفصل الأول للإطار التأصيلي و النظري للمقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري ، فقد عالجت في المبحث الأول الإطار الدستوري و القانوني للولاية من خلال مطلبين إثنين المطلب الأول عرضت فيه الإطار الدستوري للولاية في التنظيم الإدراي والمطلب الثاني تناولت فيه الإطار القانوني للولاية في التنظيم الإداري ، أما فيما يتعلق بالمبحث الثاني تجلى مضمونه في الطبيعة الدستورية و القانونية للمقاطعة الإدارية و هدا بالتطرق إلى مدى دستورية المقاطعة الإدارية في المطلب الأول و مدى قانونيتها في المطلب الثاني ، أما بخصوص المبحث الثالث فقد أوليت الإهتمام للتكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب في التنظيم الإداري و أما في المبحث الأخير من الفصل الأول والذي تناولت فيه معايير إنشاء المقاطعات الإدارية و أهداف التقسيم الجديد فقد قمت بمحاولة إبراز أهم المعايير الأساسية المعتمدة في إنشاء المقاطعات الإدارية في المطلب الأول و توضيح الأهداف التقسيم الإداري الجديد كمطلب ثاني.

أما في الفصل الثاني فقد تعرضت فيه إلى الإطار القانوني للتنظيم وسير المقاطعات الإدارية و أثرها على التنمية المحلية و تناولت فيه المقاطعة الإدارية توقرت كدارسة حالة ، فقد تطرقت في المبحث الأول إلى التعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت وهيئتها و أجهزتها ، أما فيما يتعلق بالمبحث الثاني تجلى مضمونه في أثر استحداث المقاطعة الإدارية توقرت على واقع التنمية المحلية ، أما فيما يخص المبحث الثالث فقد تناولت أهم المعوقات العملية و القانونية لنظام المقاطعة الإدارية و تأثيرها على التنمية المحلية ، وفي المبحث الأخير من الفصل الثاني حاولت إبراز الآفاق و التطلعات التنموية على مستوى المقاطعة الإدارية توقرت.

صعوبات الدراسة :

من بين صعوبات التي واجهت الباحث خلال إنجاز هذه المذكرة :

- ندرة المراجع المتخصصة التي عالجت الموضوع .
- قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع بحكم حداثته .

الفصل الأول

الإطار التأصيلي والنظري للمقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

توطئة:

إن دراسة التنظيم الإداري و الإدارة المحلية ضرورة لابد منها في الدولة الحديثة ،نظرا للأهمية التي يوليها لها كل من القانون الإداري و الدستوري من خلال تأسيس أنظمة قانونية خاصة تتعلق بمدن عواصمها ،حيث تخضع إلى قواعد تنظيمية تتحكم في التنظيم الإداري و التأطير البشري ، اللذين يسيران طبقا لأطرها القانونية المطبقة جميع الهيئات الإدارية و الإقليمية سوى بالتبعية المباشرة لمركز القرار ، أو التبعية الغير مباشرة وإستقلاليتها الشخصية ولكن بالرجوع في بعض القرارات للسلطة المركزية ،

غير أن المشرع الجزائري لجأ إلى تقسيمات إدارية جديدة من خلال إستحداث مقاطعات إدارية جديدة ، هي تمثل المعادلة التقليدية الصعبة و المجسدة في النصوص القانونية و التنظيمية المؤطرة لها ، والحاملة معها الغموض في مدى قانونيتها و دستوريتها في التنظيم الإداري كباقي الجماعات المحلية الإقليمية ذات الشخصية المعنوية و المحددة دستوريا و قانونيا ، و التي تجسد مبدأ اللامركزية الإدارية و استقلالها من يد مركز القرار ، و لكن يبقى التساؤل مطروح هل ستكون هذه المقاطعات الإدارية إحدى صور اللامركزية الإدارية الحقيقية في ظل الجدل القائم حول موضعها من الناحية الدستورية و القانونية و تصبح أحد الهيئات الإقليمية كالبلدية و الولاية.

المبحث الأول: الإطار الدستوري و القانوني للولاية

حيث نحاول في هدا المبحث تناول الإطار الدستوري للولاية كمطلب أول ، وبعدها الإطار القانوني للولاية كمطلب ثاني .

المطلب الأول:الإطار الدستوري للولاية

تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، فالمادة 09 من دستور 1963 م أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها و اختصاصها، وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية ، أما المادة 36 من دستور 1976 م جاءت أكثر وضوحا من سابقتها لسنة 1963 م ، و أشارت أن المجموعات الإقليمية هي البلدية و الولاية كما اعتبر هذه الأخيرة هي هيئة إدارية أيضا على غرار البلدية ، إلا أن تغيرت المعطيات السياسية و الاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979 م ، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين هما على النحو التالي:

توسيع اختصاصات و صلاحيات المجالس الشعبية الولائية في العديد من الميادين ،حيث أصبح للمجلس وظيفة رقابية على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976 لتعزيز آلية الرقابة الشعبية . تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة.[1]

كما تكرس في المادة 15 من دستور 1989 و تم تثبيته في التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب نص المادة 15 منه ، و كما أن للولاية و جودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 .

لقد أرسى الدستور الجزائري لسنة 2016 جملة من المبادئ تتعلق بالمجالس المنتخبة بما حفظ لها من مكانة دستورية ، فهذه المادة 14 في فقرتها الثانية من الدستور تنص على أن " المجلس المنتخب هو الإطار الدي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات " ،أما المادة 16 من الدستور اعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، و مما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس الولائية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة و هيئاتها المختلفة و يضفي للولاية شرعيتها الدستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي، فلا يتصور توثيق العلاقة بين الولاية و الشعب إلا من خلال الدور الفعال و البارز للمجلس الشعبي الولائي المنتخب ،و إذا كانت الدراسات الدستورية قد أثبتت أنه يتعذر على الإدارة المركزية و المتمثلة في الوزارة القيام بكل أعمال و إصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الأقاليم على اختلاف إمكاناتها و ظروفها و احتياجات أفرادها ،فإنه أصبح من الضروري الإستعانة بهيئات إقليمية و مجالس منتخبة لتسيير شؤون الإقليم التابع لها .

[1] شويخ بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد– تلمسان – 2010 ، ص 41 .

لذا أقر الدستور الجزائري أن الولاية و المجلس الشعبي الولائي هم القاعدة اللامركزية و مظهر مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية[1].

المطلب الثاني :الإطار القانوني للولاية

في شهر مارس سنة 1848 ، صدر قانون يضم الجزائر إلى فرنسا وقسمت الجزائر إلى ثلاثة ولايات هي : الجزائر وهران قسنطينة يرأس كل منها والي يساعده مجلس للولاية بنفس النمط الفرنسي ثم أدخلت عليه تعديلات[2] .

فكان صدور قانون الولاية يمثل مظهرا من مظاهر الاستقلال القانوني ،و إن الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة و الأخرى ، فرض على المشرع الجزائري أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة الانتقالية و يعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية ، خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة.

وعليه 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 أهدافه و ذكر *بوضوح صلاحيات الولاية أنها يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزودة بجميع السلطات و* الصلاحيات و هو ما يدل على أن المشرع يسند للولاية مجموعة اختصاصات تمس ميادين كثيرة سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية.

حيث صدر قانون الولاية الأول بموجب أمر حمل الرقم 69-39 المؤرخ في 23 مايو 1969 و السر في صدوره في شكل أمر و ليس قانون ، هو أن الدولة في تلك المرحلة لم تكن تحتوي على برلمان منتخب ، فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع و مهمة التنفيذ في نفس الوقت ، حيث أن الأوامر لها ذات قيمة القانون من حيث الحجية . وجاء الأمر 39/69 متضمن لقانون الولاية الدي يعتبر أساس التنظيم التاريخي للولاية في الجزائر ، إد بموجبه تم إنشاء ثلاثة أجهزة أساسية وهي :

- المجلس الشعبي الولائي : وهي هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي .
- المجلس التنفيديللولاية : يترأسه والي الولاية ويتشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية .
- الوالي :وهو حامل سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة ،ويعين من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي .

لقد صدر قانون ثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أفريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990 ،و استند النص الجديد من حيث المقتضيات لـ12 نصا بين أمر و قانون ،و صدر في

[1] أ/أحمد أبو ضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1989 ، ص92 .

[2] أ/عماربوضياف ، التنظيم الإداري الجزائري بين النظرية والتطبيق ، الجزائر ، جسورالنشروالتوزيع ،2010 ، ص 142.

ظل مرحلة جديدة رسم معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه ، كما جاء منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية وهو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 منه ، و ذات المادة أبرزت أن المجلس المنتخب هو الإطار الدي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية [1].

أما المادة 15 منه جاءت لتعلن عن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، و أضفت المادة 16 طابعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، و مع العلم أن قانون الولاية 90-09 جاء ملغيا للأمر 69-38 وفقا للمادة 158 منه.

و من أجل تحقيق هذه المقاصد بادر رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتاريخ 25 نوفمبر 2000 تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها و قد ضمت كبار مسؤولي الدولة و مسؤولي المؤسسات الدستورية و الإدارية بالإضافة إلى جامعيين و حقوقيين و منتخبين.

و على ضوء نتائج هذه اللجنة جاء نص القانون الجديد المتعلق بالولاية الذي يحتوي على 181 مادة التي تعرفه البلاد في كافة المجالات كما يأتي هذا القانون الجديد في سياق الإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر.

حيث يؤسس قانون الولاية الجديد أرضية لبناء نظام لامركزي في الجزائر خلال السنوات المقبلة ، وترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة و مساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية و ترشيد القرار على المستوى المحلي ، فهو يهدف إلى تمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية باعتبارها فضاء للتضامن و التنسيق الوطني بشكل يكون مكملا للبلدية و يقدم خدمة عمومية جوارية.

أما الأساس القانوني للمجالس الولائية فقد حدد في قانون 12-07 المتضمن قانون الولاية فهذه المادة 12 منه ، عرفت بصريح النص أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام يدعى المجلس الشعبي الولائي،و يعد إطار للتعبير عن الديمقراطية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي[2]، بما يبرز مكانة المجلس الولائي المنتخب في النظام القانوني الجزائري كأداة تسيير للتنظيم الإداري المحلي ألا و هي الولاية ، بما يجسد بحق الوجه السياسي للمجلس الشعبي الولائي كونه أداة تعبير و أسلوب من أساليب المشاركة في الحكم على المستوى المحلي.

تعد الولاية امتدادا للدولة يكرسها الدستور و هي جماعة عمومية حيث تحتل مكانة مميزة في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم و المرفق العام من جهة و قد فرضت نفسها كقوة محركة في النشاط التنموي الاقتصادي و الاجتماعي و المحلي و تنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تقررها الدولة من جهة أخرى.

---

[1] أ/ عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 86 .

[2] المادة 12 من قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيبراير 2012 ، المتضمن قانون الولاية .

تعتبر الولاية أهم هيئة محلية في الجزائر حيث تتوسط العلاقة بين الدولة من جهة و البلدية (هيئة محلية قاعدية) من جهة أخرى، وهذا ما يكسبها أهمية كبيرة، حيث أنها تعتبر فضاء لتنفيذ السياسات العمومية للدولة عبر مصالحها الممتدة في الولاية (مختلف المديريات و فروعها) إضافة إلى أنها هيئة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

المبحث الثاني: المقاطعات الإدارية في التشريع الجزائري.

أثار اعتماد نظام المقاطعات الإدارية عدة تساؤلات حول مدى شرعية هذا التقسيم الإداري ، بالإضافة إلى إشكالات أخرى طرحت في هذا الشأن ، كما أن تطبيق هذا النظام تعترضه بعض الصعوبات القانونية والعملية لحداثته حيث أثار في وقت قصير الكثير من الجدال والنقاش بين مختلف الفقهاء حول مدى نجاعة هذا النظام من الجانب الفقهي والقانوني.

المطلب الأول: مدى دستورية نظام المقاطعات الإدارية

لقد ثار جدال كبير بين فقهاء علم السياسة والقانون حول مدى دستورية هذا النظام إداري الجديد الذي تبين أنه لا يوجد له أي أساس دستوري، فالمادة 16 من الدستور 1996 المعدل في سنة 2016 والتي تشير حصرا إلى جماعتين إقليميتين للدولة هما البلدية والولاية فقط ، وكان الأجدر بتعديل هده المادة سالفة الذكر، ومن ثم فإن إنشاء هيئة إقليمية ثالثة لا يتماشى وفحوى النصوص الدستورية ، ويتعارض معها كليا[1]. كما يجب الإشارة إلى أن المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور والذي تم إعداده من قبل رئاسة الجمهورية بتاريخ 28 ديسمبر 2015 ، لم يتضمن هو كذلك أي إشارة لدسترة الهيئة الإدارية ، والملاحظ أن المشرع رغم تراجعه عن التسمية التي كان يحاول إعتمادها منذ فترة لهذه الهيئات ومحاولة منه مطابقة الدستور ، وعدم تسمية هذه الهيئات بالولايات المنتدبة كما جرى تداولها إعلاميا لمدة طويلة، إلا أن إعتماد تسمية المقاطعات الإدارية تظل تثير أيضا إشكالات تتعلق باستحداث هيئات إدارية لا يسمح بها الدستور، وقد سبق في هذا الشأن التراجع عن النظام الإداري السابق وهو ذلك النظام الذي كان مطبق على الجزائر العاصمة سنة 1997 المعروف باسم " محافظة الجزائر الكبرى " والذي ألغى فيما بعد من طرف المجلس الدستوري عندما تبين له عدم دستوريته.

وعليه حبذا لو تدخل المشرع عند تعديله للدستور بإضافة هيئة إقليمية ثالثة وهي المقاطعة الإدارية إلى نص المادة 15 أعلاه حتى تكون المقاطعة الإدارية هيئة متوافقة مع نصوص الدستور[2].

[1] المادة : 16 من الدستور 1996 المعدل .

[2] المادة 15 من الدستور 1996 .

حيث يعتبر قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 27 / 02 / 2000 قرارا " نوعيا بالنسبة للجماعات الإقليمية عموما وبالنسبة لنظام العاصمة خصوصا، وقد جاء في مضمونه عدم دستورية النظام القانوني الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى[1]،الصادر بالأمر رقم 97-15 ، حيث صدر قرار المجلس الدستوري السابق ذكر بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية " عبد العزيز بوتفليقة " وبعد تصريحاته بفترة وجيزة من جلوسه على كرسي الرئاسة ، بضرورة استرجاعه لجميع السلطات والصلاحيات وأنه لن يقبل أن يكون ثلاث أرباع الرئيس، ووصفه لنظام المحافظة بأنها " دولة داخل دولة "[2] ، وهذا ما يجعلنا نحكم أن الدافع إلى إلغاء هذا الأمر من طرف رئيس الجمهورية رغم شرعية الوسيلة ، هو أن الدافع السياسي تغلب على الدافع القانوني.

وعليه عدم دستورية المقاطعات الإدارية يرجع إلى:

- تجاوز مجال التشريع بالنسبة للتقسيم الإقليمي للبلاد، لأنه مقيد بوجوب احترام المادة 15 من الدستور والتي حصرت الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية فقط.

وهنا تطرح المقاربة الجديدة للحكومة الجزائرية في مجال تنمية الجماعات الإقليمية من خلال التقسيمات الإدارية ،مختلف الإشكالات والتي تتعلق بمختلف الإستحداثات التي تلجأ إليها الدولة في كل مرة ،وتواجهها أزمة وجدل دستوري في الموضوع.

المطلب الثاني: مدى قانونية نظام المقاطعات الإدارية:

إن إصدار نظام المقاطعات الإدارية وإحداثها وتنظيمها بموجب مرسومين إحداهما رئاسي والآخر تنفيذي ، ومضمون الفقرة 10 من المادة 122 من الدستور الحالي والتي تنص على أن التقسيم الإقليمي للبلاد يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للبرلمان وليس السلطة التنفيذية كما جرى في هذه الحالة ، مما يجعل هذا النظام أيضا غير قانوني إستناداً كما سبق ولهذا كان على الحكومة أن تعرض مشروع المقاطعات الإدارية عند تمامه على البرلمان للمصادقة عليه مثلما يقتضيه القانون[3].

ولم يتطرق المرسوم الرئاسي (15 / 140) المؤرخ في 27 / 05 /2015 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، لأي تعريف للمقاطعة الإدارية أو أي إشارة لذلك، فالمادة (02) تقول: تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في جدول الملحق بهذا المرسوم " وهذه العملية تعتبر الخطوة الأولى على مستوى الجنوب لسنة 2015.

[1] الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في : 28 فبراير 2000 .

[2] التصريحات يمكن الإطلاع عليها في الجرائد مثل * جريدة الشعب بتاريخ :2000/03/02 *جريدة الخبر – نفس تاريخ-

[3] المادة 122 من الدستور 1996 .

ومن هنا حيث يرى البعض عدم قانونية نظام المقاطعة الإدارية ،بالرغم من أن أهدافها واختصاصاتها لا تمس بقانونيتها في شيء ، إلا أنهم يعتبرونها كونها قسم أو جزء من مصالح الولاية وفقط ،وليست من نظام الإدارة المحلية على اعتبار أن المقاطعة الإدارية ليس تنظيم فني إداري إقليمي ، بل هي إطار فقط لاحتواء أحاسيس ورغبات المواطنين من خلال منحهم سلطة المشاركة في اتخاذ القرار وتقريب الإدارة منهم ، فالبحث في التكيف القانوني للمقاطعة الإدارية ينبغي التعرف على مركزها في التنظيم الإداري للدولة.

فإذا نظرنا إلى المركزية الإدارية وجدناها ذلك التركيز في الوظيفة الإدارية في الدولة في يد شخص واحد والذي هو الحكومة المركزية في العاصمة[1]،حيث يؤدي هذا التركيز إلى الهيمنة على جميع عناصر الوظيفة الإدارية ولا تقاسمها في ذلك أية هيئة أخرى مهما كان موقعها من الدولة فلا وجود قانوني لهيئات أخرى منفصلة عن الدولة حيث تأخذ صنفين أو صورتين وهما التركيز وعدم التركيز الإداري[2].

حيث أن التركيز الإداري ويسمى المركزية الوزارية أو المتطرفة وتتمثل في تركيز جميع الوظائف السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية بالعاصمة وهذا ما يجعل فروعها في الأقاليم ليس لها أي سلطة الاتخاذ القرار فهي تكتفي بالتنفيذ فقط ،ولكن هذا النوع لم يعد مقبول في الوقت الحاضر .

أما عدم التركيز الإداري والذي يسمى المركزية بلا وزارية أو المركزية المعتدلة والرامية إلى منح سلطات خاصة لموظفي الحكومة الإقليميين من خلالها يستطيعون اتخاذ قرارات نهائية في بعض الأمور دون الرجوع للوزير، مع احتفاظ الحكومة المركزية بسلطات الرئاسية تجاههم، يعد هذا النوع السائد هذا العصر لقدرته على مواجهة متطلبات الإدارية إلا أنه مهما اختلفت المظاهر والأشكال تبقى محكومة بيد السلطة المركزية.

أما إذا اتجهنا إلى النوع الثاني وهو اللامركزية للإدارية فهي نقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المنتخبة المحلية ، تباشر مهامها تحت رقابة الدولة حيث تسعى إلى تقسيم الوظيفة الإدارية بين طرفين على أساس إقليمي وهذا ما يؤدي إلى ظهور عدة أشخاص إدارية إقليمية إلى جانب الدولة ولها شكلين هما :

– اللامركزية المرفقية (المصلحية) وهي إستقلالية مرافق عامة بإدارة شؤونها بنفسها، فتمنح له الشخصية المعنوية وتجعل منه شخصا إداريا ينفرد بشؤونه دون تدخل للسلطة المركزية بأمره ولكن تحت رقابتها .

– اللامركزية والإقليمية (المحلية) وهي منح جزءا من إقليم الدولة الشخصية المعنوية إدارة مرافقة المحلية بالاستقلال المالي والإداري عن الدولةولكن دائما تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية، فالشخصية المعنوية

[1] علي زغدود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ،ط2 ،1984 ، ص8.

[2] عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص25 –26 .

هي اعتراف القانون بوجود هيئة إدارية مستقلة في التقسيم وضمان الاستمرار ولكن في اطار الدولة الواحدة وبقاء الشخص المعنوي حتى بزوال ممثليه[1].

فالمقاطعة الإدارية هي هيئة إدارية ليست مشخصة لعدم تواجدها بين الأشخاص المحددة في المادة (49) من القانون المدني[2]،حيثأنها ليست من نظام الجماعات الإقليمية المدعمة لممارسة الديمقراطية ،

فهي لا تحتوي على مجلس منتخب يفتح المجال للمشاركة الشعبية ،وهذا من خلال هيكلها التنظيمي الذي يضم الوالي المنتدب ومجلس المقاطعة الإدارية فهي مجرد نوع من التنظيم الفني داخل النظام المركزي. ومنه تبين أنها إحدى فروع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز إداري إضافية وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية ، مالم ترقى في المستقبل إلى مصاف الولايات بكامل الصلاحيات .

المبحث الثالث: التكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب

إستنادا على نص القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ : 1998/08/25 المحدد لتنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها ،وبالتحديد في المادة الثانية منه ، تم وضع إدارة من نوع خاص في يد شخصية الوالي المنتدب حيث نجد فئتين تحت سلطته ، كل من رئيس الديوان والمكلف بمهمة الأمن في الدائرة الإدارية ، أما الفئة الثانية فتتمثل في كل من رؤساء المشاريع ورؤساء الدراسات[3]، خلافا لما هو موجود في تنظيم هيئة الدائرة .

حيث تم إحداث لدى ولاة كل من الجزائر ووهران و قسنطينة تحت سلطتهم وظيفة مدنية جديدة في الدولة تتمثل في وظيفة والي منتدب للنظام العام والأمن ،الذي كان له الكثير من الصلاحيات كمساعد للوالي حتى وصف أنه – يعتبر كرئيس دائرة بالنسبة للوزير المحافظ[4]

حيث ينطبق تأثير الواسع للوالي على الجماعات الإقليمية بنفس تأثير الوالي المنتدب على هده الجماعات بإعتبارها هيئة تابعة للوالي أي يعمل تحت سلطته ، وللوالي المنتدب صلاحيات واسعة ومؤثرة على اللامركزية الإدارية التي تنشأ داخل الولاية [5].

---

[1] فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ،دكتوراه الدولة في القانون ،جامعة منتوري ،قسنطينة ،الجزائر ،2005،ص8.

[2] المادة 49 من القانون المدني ،تنص على : الأشخاص الإعتبارية وهي الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

[3] بن أمزال لحسن ، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري ،مذكرة نيل شهادة الماجيتير في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2005.2004 ، ص 41. 43 .

[4] فدول حياة ، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري ،مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2013– 2014 ، ص 39 .

[5] روحة زين الدين ،بويحمد حنان ، المركز القانوني للهيئات المعنية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2016 ، ص 47 .

فمن الصعب تحديد التكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب من الوهلة الأولى ،إد يتطلب اللجوء إلى نصوص قانونية متعددة ومختلفة يعود معظمها إلى سنة 1990 ، والتي تدخل ضمن إصلاحات رئيس الحكومة السابق السيد :مولود حمروش .

ومن هنا نلمس عدم تناسق النصوص القانونية مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد بعد تعديل الدستور سنة 1996 م ، وقد نصت المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المتعلق بتنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها على أنه – تصنف وظيفة الوالي المنتدب ويتم التعيين فيها وفق ماحدده التنظيم المعمول به المطبق على وظيفة الوالي[1] ،فبالرغم من الموقع الحسن لهده المادة إلا أن مضمونها يبقى عام حسب وجهة نظرنا، إد لاتشير إلى هدا التنظيم المعمول به .

ومن خلال المرسوم التنفيذي رقم 90- 227 نجد أن شخص الوالي ينتمي إلى الموظفين الساميين حسب القائمة المحددة الوظائف العليا في الدولة ضمن الإدارة المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية ، وهو ما يفيد أن الوالي المنتدب يصنف ضمن الموظفين السامين في الدولة ، وإن منصبه يعادل منصب الوالي في الولاية وقد تأكدت طبيعة هدا المنصب بنص المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة [2]، وهدا النص رغم نوعيته في توضيح منصب الوالي المنتدب ، إلا أن هدا الأخير يبقى بدون نظام قانوني خاص به ، وهو ما يستلزم علينا الرجوع إلى النصوص القانونية القديمة لمعرفة الواجبات والحقوق التي يتمتع بها بحكم الوظيفة المنوطة للوالي المنتدب .

ولم تظهر تسمية الوالي المنتدب لأول مرة في شخص رئيس الدائرة الإدارية في محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 ، بل إن البحث قادنا إلى سنة 1992 حيث أطلق على المكلف بمهمة الأمن والنظام العام في المدن الكبرى للجزائر وهي الجزائر ، قسنطينة ، عنابة ووهران بسبب تدهور الحالة الأمنية التي عرفتها البلاد بعد إجهاض المسار الإنتخابيفي شهر جانفي 1992 ، فأطلق عليه النص القانوني تسمية *الوالي المنتدب للنظام العام والأمن * حيث تصنف وظيفته في رتبة وال ، ويمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية ، والدي يعين بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية .

وحيث إعتبر نص المرسوم الرئاسي رقم 99- 240 السالف الدكر أن الولاة المنتدبين من الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية يعينون بمرسوم رئاسي بإقتراح من رئيس الحكومة ، حسب المادة 03 منه كما هو الشأن بالنسبة لرؤساء الدوائر .

و إذا نظرنا في المادة 03 السابقة نلاحظ أن الولاة المنتدبين حازوا على *المرتبة الأولى* بينما يحتل رؤساء الدوائر *المرتبة التاسعة * في ترتيب الموظفين الساميين في الإدارة الإقليمية ،وهدا مايفيد

[1] المرسوم التنفيذي رقم 97- 480 ،الجريدة الرسمية عدد 83 .

[2] مرسوم رئاسي رقم 99- 240 مؤرخ في 1999/10/27، الجريدة الرسمية عدد 76 .

تفضيل الولاة المنتدبون على غيرهم ، ويمكن إرجاع السبب في دلك إلى المكانة التي يحتلونها باعتبارهم من منفذي السلطة المركزية على مستوى أدنى وأقرب من المواطنين من هيئات أخرى .

ويشترط في تعيينه ما يفهم من مضمون المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم [1] ،حيث تنص على * لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفأة والنزاهة ،ودلك من خلال مايلي :

أن يثبت تكوين عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك.

أن يكون قد مارس العمل مند خمسة سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية ، وتبرز أهمية شروط الكفاءة من ناحية تقوية وتطوير الجهاز الإداري ،دلك أن مثل هدا المنصب يتسم بتعدد المسؤوليات وتنوع المهارات التي تغطي إطار الوظيفة وتعقيداتها ، ولكن مع أهمية هدا الشرط إلا أن مجال السلطة التقديرية يبقى واسعا من ناحية معيار اختيار الأفضل والمفقود في النص القانوني.

وبخصوص شرط النزاهة فإنه يستند إلى معيار أخلاقي يمكن أن يعرف على أنه يحوي مجموعة من الممنوعات مثل منع إتخاذ الوظيفة كسبا لثراء وخدمة المصلحة الخاصة *المادة 21 من الدستور* فرغم أهمية هدا الشرط كذلك إلا أنه يمكن أن يأخذ بعدا شخصيا.

ومع هدا لا يمكن تجاهل شروط التعيين العامة للإلتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري العمل بهما ، لدلك يجب الرجوع إلى نص المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية[2] وبالتحديد عند المادة 31 التي تنص على أنه * لا يحق لأحد أن يوظف في مؤسسة أو إدارة عمومية إلا إدا توفر فيه ما يأتي :

أن يكون جزائري الجنسية .

أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية و دا أخلاق حسنة.

أن يثبت مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل .

أن تتوفر فيه شروط السن واللياقة البدنية المطلوبة لممارسة الوظيفة .

أن يوضح وضعيته الأساسية الخاصة عند الإقتضاء على شروط الأقدمية في إكتساب الجنسية للتعيين في بعض أسلاك الموظفين .

بالنسبة للشرط الثاني، تكون الإدارة ملزمة بالقيام بتحقيق إداري في حالة تولي وظيفة سامية أو عليا[3].

أما بالنسبة لشرط الجنسية وأمام غياب أي نص قانوني فإنه يشترط في الوالي المنتدب الجنسية الأصلية وهدا مايتماشى مع نوعية المنصب .

---

[1] المادة 21 ، المرسوم التنفيدي رقم 90- 226 مؤرخ في 25/07/ 1990 ، الجريدة الرسمية عدد 31 .

[2] المادة 31 ، المرسوم رقم 85- 59 مؤرخ في : 1985/03/23 ، الجريدة الرسمية عدد 13 مؤرخة في : 1985/03/24 .

[3] المرسوم التنفيذي رقم :90- 226 المؤرخ في : 1990/07/25 ، الجريدة الرسمية عدد 31 .

وللإشارة أن وضعية الوالي المنتدب أصبحت غامضة نوعا ما بعد إلغاء القانون الأساسي للمحافظة الجزائر الكبرى في شهر مارس 2000 ، وتبني نظام خاص لولاية الجزائر والسبب في دلك هو سكوت النصوص القانونية وعموميتها.

المبحث الرابع: معايير إنشاء المقاطعات الإدارية وأهداف التقسيم الإداري الجديد

من بين التطورات و التغيرات الحاصلة في الحكومات وهو اختلاف دور الدولة وتعقده ،مما فرض عليها حتمية توزيع الوظائف في إدارتها العمومية ما بين سلطات مركزية و وحدات و هيئات محلية،دلك مما أدى إلى وضع قواعد لضبط الجماعات الإقليمية . فاهتم الكثير من الباحثين بالإدارة المحلية من الزاوية السياسية و الإدارية من حيث الدور الذي تلعبه الوحدات المحلية بسب التغيرات المحلية ، حيث انتشرت الأفكار الديمقراطية و إحتفاظ الدولة ببعض الوظائف و التخلي عن وظائف أخرى للهيئات اللامركزية ، ودلك من أجل تكليفها المباشرة بتحقيق التنمية الإقتصادية و الاجتماعية و السياسية ، ولهدا لجأت الدولة إلى حتمية اللجوء إلى تقسيمات إدارية جديدة ، بإستحداث مقاطعات إدارية وفقا لعدة معاير وأسس ، وبأهداف واضحة و عليه سنحاول إبراز أهم المعايير لإنشاء المقاطعات الإدارية في المطلب الأول ، وأهم الأهداف المرجوة من هدا التقسيم الإداري الجديد كمطلب ثاني .

المطلب الأول: معايير إنشاء المقطعات الإدارية

إن المشروع الجزائري إعتمد عدة معاير لإنشاء المقاطعات الإدارية على مستوى ولايات الجنوب والجنوب الكبير ، وهدا على حسب المرسوم الرئاسي 15\140 تم تنصيب عشرة مقطعات إدارية على مستوى ثمانية ولايات .

وكان إعتماده وتركيزه على أربعة مقاييس أساسية ، أولها المساحة الجغرافية وثانيها الكثافة السكانية وثالثها عدد البلديات التابعة لها ورابعها السيادة على الحدود فيما يخص مناطق الحدود .

1-**المعيار الجغرافي**[1]: حيث يعد بعد المسافة بين الدوائر التي تم ترقيتها إلى مقاطعات إدارية ومركز الولاية أحد أهم المعايير الأساسية التي اعتمدها المنظم الجزائري ،لإستحداث المقاطعات الادارية من أجل التحكم الأفضل وتقريب الإدارة من المواطن ومساعدته على القضاء مصالحه في أسرع وقت ممكن واقتصاد للنفقات و المصاريف .

فكيف مثلا أن يتنقل مواطن من دائرة عين صالح مسافة 700كلم إلى مقر الولاية تامنغاست من أجل القيام باستخراج وثائق إدارية أو قضاء مصلحة إدارية ، فمن المؤكد أن الأمر سينتج عنه إضاعت

[1] حواجلي جمال ، المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2016/2015 ، ص 76.

الكثير من الفرص وكذلك الكثير من الوقت والمال في آن واحد، فترقيةالدائرة المذكورة إلى مقاطعة إدارية يساهم لمحالة في تسريع وتيرة تلبية الشؤون والانشغالات الإدارية للمواطن ، مما ينعكس إيجابا على التنمية المحلية وكدلك تقريب المسافات بين مركز القرار والفضاء الإقليمي المعني بحكم كل الولايات تتميز بشساعة مساحتها بين دوائرها .

– **معيار الكثاقة السكانية**[1] : يعتبر معيار الكثافة السكانية في كل ولاية أحد المعايير و المقاييس المعتمدة من قبل المشرع لإستحداث المقاطعات الادارية ، و من خلال ملاحظتنا أن التقسيم الإداري شمل في بداية الأمر الولايات الجنوبية الثمانية والتي تحتوي على كثافة سكانية قليلة ، مقارنة بالولايات الشمالية و ولايات الهضاب العليا التي تتوفر على طاقة سكانية عالية جدا ، والتي كان من الاولى مسابقة الزمن من أجل تخفيف الضغط عليها باستحداث مقاطعات الإدارية بها ، وهدا مايبين لنا أن المشرع لم يعتمد بشكل أساسي على معيار الكثافة السكانية في إنشاء المقاطعات الإدارية التي تم استحداثها إلى غاية الوقت الحالي بولايات الجنوب .

فنجد مثلا دائرة توقرت 250 ألف نسمة ،وأولاد جلال 180 ألف نسمة ، بنسبة 25 بالمئة من سكان ولاياتها الأصلية وهي نسبة عالية مقارنة بالولاية الأم ، وهدا ما يدل على أن المشرع الجزائري لم يتجاهل نهائيا هدا المعيار، ولكن لم يعره اهتماما كبيرا بالنسبة للمقاطعات الأخرى نظرا لمواقعها الحدودي وبعد المسافات بين دوائرها.

3–**معيارعدد البلديات**[2] : من الملاحظ أن ولايات الجنوب تقريب كلها لا تعاني من تضخم عدد البلديات ، فأكبر ولاية جنوبية من حيث عدد البلديات هي ولاية بسكرة حيث تحتوي على 33 بلدية فقط وهدا العدد يمكن التحكم فيه بسهولة ، وعليه المشرع الجزائري لم يراع هدا المعيار كثيرا مقارنة بولايات الأخرى شمالية وهضاب العليا ، حيث هناك تفاوت كبير في عدد البلديات و الكم الهائل لها و خاصة في الولايات الشمالية ، فنجد مثلا أكثر من 14 ولاية تضم أكثر من 52 بلدية لتصل حد 67 بلدية ، ففي ولاية تيزي وزو تضم أكثر من 67 بلدية ، وولاية المدية تحتوي 64 بلدية ، وولاية باتنة تضم 61 بلدية ، وهدا ما أدى إلى تفكير المشرع في تخفيف العبء عن الولاية الأصلية نظرا لصعوبة إداراتها وتسيرها من طرف والي واحد ، فقام باستحداث مقاطعات إدارية في الولايات التي تحتوي على عدد كبير من البلديات .

4– **معيار السيادة:**لقد حاول المشرع الجزائري أثناء إنشاء المقاطعات الإدارية بولايات الجنوب و الجنوب الكبير إعطاء الأولوية للمعيار الحدودي بشكل كبير ، حيث قام باستحداث مقاطعات إدارية بمحاذاة المناطق الحدودية ، حتى يتم التحكم بها بطريقة أفضل وبفرض الأمن والاستقرار بهذه المناطق من التراب الوطني ،

[1] حواجلي جمال ، نفس المرجع السابق ، ص 77.

[2] حواجلي جمال ، نفس المرجع السابق ، ص 78.

نظرا لحرص الدولة الجزائرية على مواجهة التحديات الأمنية الخطيرة التي تعريفها هده المناطق ، بسبب الأوضاع في ليبيا ومالي ودول الساحل الإفريقي عموما ومحاولة فرض سيادتها عليها.

فإنشاء كل من مقاطعة برج باجي مختار و عين قزام وجانت كانت أساسا لتفعيل مبدأ السيادة الوطنية وفك العزلة وتحسين الخدمات على المستوى القاعدي بسبب التهميش وبعد المسافة عن مركز الولاية و شاسعة رقعتها جغرافية ،وهذا ما يستوجب تحريك عجلة التنمية بها في مختلف المجالات وتكريس السيادة للدولة باستتباب الأمن .

جدول يبين إحصائيات بالمقاطعات الإدارية الجنوبية ومعاير تقسيمها [1]

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

[1] .فريجات إسماعيل ، دفاتر السياسة والقانون "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ، العدد 18 جانفي 2018 . ص 242 .

المطلب الثاني : أهداف التقسيم الإداري الجديد

تطرق رئيس الجمهورية في خطابه بأن الهدف من التقسيم الإداري الجديد هو التحكم الأفضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مركز القرار والفضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جواري أفضل [1].

يمكن حصر هذه الأهداف في أهداف سياسية وأخرى إدارية وأخرىتنموية .

1-**الأهداف السياسية:** إن هدف الدولة سياسيا من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية ،أولا نظرا للتحديات الأمنية خاصة على المناطق الحدودية التي تعرف في الآونة الأخيرة انتشارا وسعا للجماعات الإرهابية بسبب عدم استقرار دول الجوار ليبيا ومالي والنيجر ، وهدا ما يسهل عمليه التصدي لكل هذه الظواهر المهددة الدولة ، بالإضافة للإحتجاجات التي طفحت على السطح في الآونة الأخيرة من طرف سكان وشباب بعض الولايات الجنوبية بمطالبت أبنائها في حقهم في الشغل ، وقضية إستغلال الغاز الصخري التي إحتج عليها معظم سكان الولايات الجنوبية ، وهدا ما جعل الدولة تفكر في كيفية إحتواء الأوضاع و كيفية القدرة في التحكم في الوضع الأمني داخل هده الولايات نظرا للمساحة الجغرافية الساشعة ، وهدا ما يحقق ضمان الحضور الدائم والمستمر للدولة .

2-**الأهداف الإدارية :** والتي تمكن أن نحصرها في مكافحة البيروقراطية الإدارة من خلال تقريب الإدارة من الموطن نظرا للمساحة الجغرافية الشاسعة ، لأن ذلك يسمح لهم بقضاء أمورهم الإدارية دون الحاجة إلى التنقل إلى عاصمة الولاية ، حيث يجد بقربه مختلف المصالح التي يحتاجها والتي تسهل له جميع الإجراءات الإدارية على مستوى المقاطعة الإدارية، ودلك بتحسين الأداء الإداري من خلال تفعيل توزيع الوظيفة الإدارية بين الولاية الأصلية والمقاطعة الإدارية ، وتحسن الخدمة العمومية وهدا مايساعد المواطن في ربحه للوقت ونقص التكاليف ، بالإضافة إلى الحد من ظاهرة الفساد الإداري بفرض الرقابة المباشرة، وهذا الأمر يتحقق إلا عن طريق هدا التقسيم الإداري الجديد من خلال تفويض صلاحيات إلى الوالي المنتدب و مديريات منتدبة المساعدة له[2].

---

[1] أ.فريجات إسماعيل ، دفاتر السياسة والقانون "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ، العدد 18 جانفي 2018 . ص 240 .

[2] أ.فريجات إسماعيل ، نفس المرجع السابق ، ص 241 .

3-**الأهداف التنموية** : وهو ما يركز على تحقيق التنمية المحلية على مستوى الدوائر والبلديات التابعة للمقاطعة الإدارية ، وهدا ما يستدعي تدعيمها بالتجهيزات والمرافق من أجل تطوير بنيتها التحتية والتنموية وتقوية قاعدتها الاقتصادية ، وهدا سيسمح بتنمية مختلف المجالات بصورة أفضل بالمقارنة بما كان سابقا ، لأن التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية أقل وبإمكانيات مالية واقتصادية أكبر ، ولايكون هدا إلا بتوفير إطارات وموارد بشرية ذات كفاءة عالية ، وتخصيص ميزانية مالية كافية للاستجابة للتحديات الكبيرة التي تتصف بها المناطق الجنوبية وخاصة المناطق الحدودية والمعزولة ، لتحسين الظروف المعيشية للمواطن بصورة مستدامة من عدة جوانب ، بإنشاء مرافق عمومية كبناء مدارس وسكنات وتوفير مياه الصالحة للشرب وغيرها من الأمور، وهنا يبرز دور الجوهري المقاطعة الإدارية بالتنشيط والتحفيز الاقتصادي على مستواها بالتفكير في كيفية توفير الموارد واستغلالها الأمثل لتحقيق تنمية محلية فعالة ومستدامة .

خلاصة الفصل الأول :

خلصنا في هدا الفصل إلى مايلي :

- أن الإدارة المحلية والجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري ، هي مجال تزاوج بين التنظيم المركزي و اللامركزية من جهة ، وبين اللامركزية وعدم التركيز الإداري من جهة أخرى .
- تعتبر الولاية صورة من صور اللامركزية الإدارية النسبية وليست المطلقة ، فهي مجموعة محلية إقليمية و هيئة إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية .
- تعتبر المقاطعات الإدارية أحد صور عدم التركيز الإداري لاغير ، فهي عبارة عن دائرة إدارية موسعة ، ولم يتطرق لها المشرع الجزائري في الدستور كهيئة إقليمية محلية ثالثة ، ولم يبدي نية إدراجها رغم التعديلات الدستورية الأخيرة ، وليس لها الشخصية المعنوية ولا إستقلالية الذمة المالية.
- كان على المشرع الجزائري أن يمرر مشروع المقاطعات الإدارية على السلطة التشريعية ، من أجل إضفاء الصبغة الشرعية والقانونية لإستحداثها ، ودلك تفاديا للجدل الفقهي القائم حول مدى دستوريتها وقانونيتها.
- تعامل المشرع مع التكيف القانوني لمنصب الوالي المنتدب ، أنه أحد المناصب العليا في الدولة ، ويعين بمرسوم رئاسي ، مثله مثل منصب والي الولاية في جميع الحقوق والواجبات ، بالرغم من تبعية وخضوع الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية تحت سلطة والي الولاية الأم .

- أستحدثت المقاطعات الإدارية في الولايات الجنوبية والجنوب الكبير وفقا لبعض المعايير الأساسية والأكثر أهمية وهو المعيار الجغرافي ومعيار السيادة ، ويبرزان من حيث بعد المسافة بينها وبين الولاية الأصلية ، و إعتبارا للموقع الحدودي للبعض منها والوضع الأمني وعدم الإستقرار المحيط بها في دول الجوار في الوقت الراهن ، بالإضافة إلى معيار الكثافة السكانية و عدد البلديات فليس بالأساسيين نظرا لقلة السكان وعدد البلديات مقارنة بالولايات الشمالية ، ولهدا لم يعر المشرع إهتمام كبير لهدين المعيارين ماعدا المقاطعة الإدارية توقرت و أولاد جلال اللدين يبرز فيهما دور معيار الكثافة السكانية وعدد البلديات .
- تظهر الأهداف المتوخاة من إستحداث هده المقاطعات الإدارية في أهداف سياسية بالحفاظ والتحكم في الوضع الداخلي من خلال إمتصاص غضب المجتمع المدني الناتج عن الحراك الإجتماعي نتيجة العديد من المشاكل وبعد المسؤولين ومركز القرار، بالإضافة للتحكم في الوضع الأمني المحيط بها.
- وأهداف إدارية ودلك بتقريب الإدارة من المواطن بتلبيه شؤونهم الإدارية والفصل فيها في أسرع وقت وأقل تكاليف ، وتحسين الخدمة العمومية بتخفيف الأعباء الإدارية.

- وأهداف تنموية وتتمثل في تحسين المستوى المعيشة للمواطن بتوفير كافة المرافق العمومية وسكنات إجتماعية و المدارس التعليمية وفك العزلة عنهم ، وتنمية بلدياتهم بدعمها ماليا ، وإستغلال مواردها على أحسن وجه.

الفصل الثاني

الإطار القانوني لتنظيم وسير المقاطعات الإدارية وأثره على التنمية المحلية (دراسة حالة المقاطعة الإدارية توقرت)

توطئة:

لقد إستحسن معظم فئات المجتمع المدني المبادرة الجيدة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم ، في إطار برنامج فخامة رئيس الجمهورية بإستحداث المقاطعة الإدارية توقرت ضمن المقاطعات الإدارية الجديدة بالجنوب، يرأسها والي منتدب يساعده هياكل وأجهزة إدارية ومديريات منتدبة ، مبدين إرتياحهم لهذا المكسب الذي سيساعد في تقريب الإدارة من المواطن ، وتحسين الخدمة العمومية ، كما ستنتعش التنمية وتكون دافعا قويا لتحسين الظروف المعيشية ، ناهيك عن فتح مشاريع تنموية في شتى المجالات ، بالإضافة إلى عراقة المنطقة و إمتلاكها لمقومات معتبرة ترشحها للترقية إلى مصاف ولاية بكامل الصلاحيات ، ودلك أملا في تضييق الهوة بين المواطن والإدارة المركزية بفك الإرتباطات مع إدارات الولاية الأم ، وهدا من شأنه يخفف العبء على سكان المنطقة ، ويزيد من حرص الدولة على تخصيص مبالغ مالية معتبرة لخلق فرص تنموية و إقتصادية ، بحكم توسعها الكبير و بحكم حركيتها الإقتصادية والتجارية حيث أصبحت مقصدا من طرف سكان وادي ريغ و الولايات المجاورة كالجلفة و غرداية و الوادي ، وهدا ما يساهم في تطويرها و تنشيطها إقتصادية و إجتماعية وثقافيا .

وهدا ما سنحاول إبرازه في هدا الفصل الثاني والدي يعتبر الجانب التطبيقي من الدراسة والدي من خلاله سنتطرق إلى التعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت وإبراز هيئاتها وأجهزتها الإدارية كمبحث أول ، وبعدها نحاول إبراز أثر إستحداث المقاطعة الإدارية توقرت على واقع التنمية المحلية في مختلف القطاعات كمطلب ثاني ، وفي المطلب الثالث سنبرز أهم المعوقات القانونية والعملية لنظام المقاطعة الإدارية على واقع التنمية المحلية ، وفي المبحث الأخير سنبرز الآفاق والتطلعات التنموية بالمقاطعات الإدارية توقرت .

المبحث الأول : تعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت وهيئاتها وهياكلها .

سنبرز في هدا المبحث التعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت كمطلب أول ، و تحديد هيئاتها وهياكلها كمطلب ثاني .

المطلب الأول : التعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت

يعود تأسيس مدينة توقرت إلى القرن الرابع ميلادي في عهد مملكة نوميديا ، حيث كانت توقرت مكان إستراحة وطريق عبور للتجار قادمين من المغرب والشمال ، عرفت بعد دلك تداول الحكم الإسلامي في مختلف أنظمته أهمها ، حكم بني رستم و حكم بني حماد وحكم بني حفص ثم حكم بني جلاب تحت راية الأتراك وهو أطول حكم من 1414م إلى 1854م.

تقع المقاطعة الإدارية توقرت في الجنوب الشرقي شمال ولاية ورقلة ، وتبعد عن مقر الولاية ب160 كلم ، وعن العاصمة الجزائر ب 620 كلم ، وعن ولاية الوادي ب 95 كلم و ولاية بسكرة ب 220 كلم ، وترتفع عن سطح البحر ب 80 مترا ، حيث تتميز بالجفاف صيفا وبرودة شتاءا ، تتربع على مساحة إجمالية قدرها 17425 كلم مربع ، ويبلغ عدد سكان 284.163 نسمة ، يحدها شمالا ولاية الجلفة وولاية الوادي ، جنوبا دائرة الحجيرة و ولاية ورقلة ، شرقا ولاية الوادي ، غربا ولاية الجلفة [1].

و موقعها الجغرافي في شمال الصحراء يجعلها بوابة لحقول البترول والغاز بحثا وإنتاجا ، بالإضافة إلى إنتاجها الوفير للتمور و تعتبر آخر نقطة للسكة الحديدية بالجهة الجنوبية ، ومما زاد أهميتها نشاطها الإقتصادي حيث تحتوي على 8075 متعامل إقتصادي منهم 7280 شخص طبيعي و 795 شخص معنوي يتوزعون على 11 بلدية ، كل هده العوامل تجعل من توقرت مركزا للعبور والنشاط .

حيث أستحدثت المقاطعة الإدارية توقرت في 05 أوت 2015 ، طبقا للمرسوم الرئاسي رقم : 15-140 المؤرخ في 08 شعبان 1436 هـ الموافق ل 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، والدي يؤهل منطقة توقرت الكبرى للترقية الإدارية إلى " ولاية منتدبة " .

وهدا وعد رئيس الجمهورية السيد : عبد العزيز بوتفليقة الذي تحقق ، في إطار برنامجه والدي أعلن عنه بالنيابة رئيس حملته الإنتخابية السيد : عبد المالك سلال عند زيارته لمدينة توقرت في سنة 2014 م ، حيث برز أهمية إختيار هدا التقسيم الإداري الذي يندرج في إطار اللامركزية ، لضمان توفير طرق أفضل لتنشيط وتعزيز جهود التنمية المبدولة من طرف فخامة رئيس الجمهورية على أرض الواقع ، بالإضافة إلى حث السلطات العمومية إلى معالجة الفوارق الإقليمية [2].

---

[1] http://ddc-touggourt.dz/ar/exe2.php,art،التعريف بمدينة توقرت .

[2] مفهوم المقاطعة الإدارية يجسد فعليا في بعض ولايات الوطن ، المقام يومية إخبارية وطنية ، تاريخ النشر 2016/12/28 ، تاريخ الإطلاع : 2018/06/05 .

حيث نصب يوم :2015/08/05 من قبل معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية وبمرافقة ودعم السيد والي ولاية ورقلة ، السيد : عبد القادر بن سعيد " واليا منتدبا للمقاطعة الإدارية توقرت " ، ونصب السيد : لخضر زيدان " أمينا عاما للمقاطعة الإدارية توقرت " يوم : 09/08/ 2015 ، والدي رقي لمنصب والي منتدب للمقاطعة الإدارية بعد ترقية السيد : عبد القادر بن سعيد إلى والي لولاية وادي سوف .

وحينها صرح والي ولاية ورقلة أن كل الإجراءات الإدارية والقانونية لتحضير المرافق للمقاطعة الإدارية جارية على قدم وساق ، وأن مقر المقاطعة الإدارية توقرت سيكون بشكل رسمي في مقر الدائرة توقرت و بالموازاة تخصيص مبالغ مالية للتجهيز، وسيكون فيه مجلس تنفيدي مشكل من مديرين تنفديين تحت سلطة الوالي المنتدب والدي بدوره سيكون تحت سلطة والي الولاية .

وتضم المقاطعة الإدارية توقرت حسب المرسوم الرئاسي 04 دوائر و 11 بلدية و هي : دائرة توقرت بكثافة سكانية تقدر ب 200.000 نسمة تضم 04 بلديات " توقرت ، النزلة ، الزاوية العابدية ، تبسبست " ، ودائرة تماسين بكثافة تقدر ب 38.000 نسمة تضم بلديتين " تماسين ، بلدة عمر " ، ودائرة المقارين ب كثافة 30.000 نسمة تضم بلديتين " المقارين ، سيدي سليمان " ، ودائرة الطيبات بكثافة تقدر ب 50.000 نسمة تضم 03 بلديات " الطيبات ، المنقر ، بن ناصر".

المطلب الثاني : هيئتها وهياكلها .

تشير المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم : 140/15 في نصها " تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون ، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها " .

ومن هنا إستوجب معرفة كيفية تنظيم وسير عمل المقاطعة الإدارية ، وهدا مايحتاج منا تحليل وتشخيص دقيق للتنظيم المحدد للمقاطعة الإدارية ، وبالرجوع للمرسوم المدكور أعلاه نجد أن المقاطعة الإدارية ترأسها هيئة وحيدة وهي "الوالي المنتدب" ويساعده مجموعة من الهياكل والأجهزة الإدارية تحت سلطته ، تتفرع في فرعين : هيئة تنفيدية تتمثل في "مجلس المقاطعة الإدارية " و " هياكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية " .

الفرع الأول : <u>الوالي المنتدب ومهامه .</u>

يعد منصب الوالي المنتدب من الوظائف العليا للدولة يمارس صلاحياته على مستوى المقاطعة الإدارية المتواجد فيها وهدا مانصت عليه المادة 14 من المرسوم الرئاسي 140/15 بأن " تصنف وظيفة الوالي المنتدب والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة ، ويتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي " .[1]

تكمن صلاحياته ومهامه في التمثيل المزدوج ، حيث يمثل الوالي ومفوضه في المقاطعة الإدارية ويمثل الدولة في المقاطعة الإدارية ، حيث يتلقى تفويضا بالإمضاء للتوقيع على كل القرارات المتعلقة بمهامه ويمكن إبراز صلاحياته فيما يلي :

[1] المادة 14 ، المرسوم الرئاسي رقم :140/15 المؤرخ في 27 مايو 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها .

الإشراف والمتابعة : حيث يقوم الوالي المنتدب بهده الصفة بمختلف أعمال المرافقة للمصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية من تأهيل ومتابعة وقيادة ، وهدا وفقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم : 140/15 .

التنشيط والتنسيق والرقابة : حيث يعتبر الوالي المنتدب هو المنسق والمراقب لأنشطة البلدية التابعة لتراب المقاطعة الإدارية بالإضافة إلى مصالح الدولة الموجودة بها[1].

تنفيد القوانين وقرارات الحكومة : حيث يسهر الوالي المنتدب بالإلتزام والحرص على تطبيق كل القوانين والقرارات المركزية وقرارات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية ويكون هدا تحت سلطة الوالي[2].

الحفاظ على الأمن والنظام العام : وهدا يستوجب على الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية ، وبالتنسيق مع مصالح الأمن من أجل الحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات ، وإقتراح أي إجراء أمني يراه مناسب ويسهر على تنفيده وهدا ماتنص عليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم : 140/15.

تكليفه بالقيام والحرص على جميع الأنشطة وتدابير من أجل التنمية الإقتصاديةوالإجتماعية والثقافية والبيئية وفي مختلف المجالات التنموية وتحقيق أهداف الدولة على المستوى المحلي ودلك تحت سلطة والي الولاية [3]

الفرع الثاني : هياكل وأجهزة المقاطعة الإدارية.

حيث أكدت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 على تزويد الوالي المنتدب بإدارة تساعده تتشكل من أمانة عامة وديوان ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية .

<u>الأمانة العامة :</u> يدير الأمانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي ، تعد وظيفته من الوظائف العليا للدولة كما سبق بيانه ، وصلاحياته يمارسها في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب [4] .ويتلقى تفويض بالإمضاء من الوالي في حدود صلاحياته . التي حددتها المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 وتتمثل في :

الحرص على العمل الإداري وضمان إستمراره ، كما يقوم بتنسيق أنشطة المصالح وأجهزة الدولة ، بالإضافة إلى تنشيط و متابعة تنفيذ برامج التجهيزات العمومية .

ينظم إجتماعات المقاطعة الإدارية ، ويتولى أمانتها ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيره .

ينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي وبالتنظيم والشؤون العامة [5].

---

[1] المادة 03 ، المرسوم الرئاسي ،السابق ذكره .

[2] المادة 05 ، المرسوم الرئاسي ،السابق ذكره .

[3] المادة 07 ، المرسوم الرئاسي رقم : 140/15 .

[4] المادة 04 ، المرسوم التنفيذي رقم: 15-141 مؤرخ في 9 شعبان عام 1436 الموافق ل 28 مايو سنة 2015 يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها .

[5] المادة 05 ، المرسوم التنفيذي ، السابق ذكره .

وبحسب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 15- 141 عن تنظيم هياكل الأمانة العامة في مصلحتين أو ثلاث مصالح ، تضم كل واحدة منها أربعة مكاتب على الأكثر ، وبخصوص هدا فإنه يتم تنظيمها وفقا لقرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

الـــــديـــــوان: يزودالوالي المنتدب بديوان يتكون من 06 ملحقين بالديوان ويديره رئيس ديوان يعين بمرسوم رئاسي ، ومهامه الأساسية مساعدة الوالي المنتدب في ممارسة صلاحياته ، وفقا للمادة 08 من المرسوم التنفيدي رقم 15- 141 ، وتتمثل في :

يكلف بالعلاقات الخارجية والتشريفات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام

تنسيق ومتابعة تنفيد الإجراءات التي تتخد في إطار تنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية .

ينشط مصلحة البريد ويراقبها ، ويراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية [1].

المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية : وفقا للمادة 09 من المرسوم التنفيدي رقم 15- 141 حيث تجمع مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة ، يديرها مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي،ويمارس المهام المخولة له على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب ، ويمكن أن يتلقى المدير المنتدب تفويض بالإمضاء من الوالي في حدود صلاحياته[2].

وتضم المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية ، 06 مصالح تشمل كل منها 04 مكاتب ، غير أنه يمكن تنظيم هده المصالح عندما يقتضي حجم أعمالها وطبيعة مهامها في مديريتين منتدبتين :

مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة وتضم أربعة مصالح كل منها ثلاث مكاتب.

مديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحليين وتضم أربعة مصالح كل منها ثلاث مكاتب[3]

إلا أن المشرع لم ينشأ المصالح الإدارية الأخرى كالمفتشية العامة أحد أجهزة المقاطعة الإدارية رغم أهميتها على المستوى المحلي .

مجلس المقاطعة الإدارية: حيث نصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 على مجلس المقاطعة الإدارية الذي يعتبر هيئة تنفيذية تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية ، ويشارك فيه رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بأشغال مجلس المقاطعة مشاركة إستشارية[4] .

[1] المادة 08 ، المرسوم التنفيذي ، السابق ذكره .

[2] المادة 10 ، المرسوم التنفيذي ، السابق ذكره .

[3] المادة 09 ، المرسوم التنفيذي ، السابق ذكره .

[4] المادة 10 ، المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 المؤرخ في 27 مايو 2015 .

حيث يعين المدير المنتدب بموجب مرسوم رئاسي ويمارس نفس المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية ، كما يمكن لوالي الولاية تكليفه بمهمة منوطة بقطاع آخر بناءا على إقتراح من الوالي المنتدب وبتشاور مع الوزراء المعنيين .

وقد حددت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15- 141 قائمة المصالح الغير ممركزة للدولة والمنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية وهي تشمل القطاعات التالية : - الطاقة وترقية الإستثمار ، المصالح الفلاحية ، التجارة ، الموارد المائية والبيئة ، الأشغال العمومية ، السكن والعمران ، التجهيزات العمومية ، التشغيل ، النشاط الإجتماعي ، الشباب والرياضة ، السياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني .

ويجتمع مجلس المقاطعة الإدارية في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب ، كما يمكن أن يعقد إجتماعات غير عادية بناءا على إستدعاء من الوالي المنتدب ، عندما يقتضي الوضع دلك [1].

وفعل المنظم حسنا عندما سمح لرؤساء البلديات بحضور إجتماعات المجلس المقاطعة الإدارية ،بإعتبارهم المعنيين بصورة أساسية لتحقيق التنمية المحلية ، وحضورهم سيكون له آثار إيجابية ، فحبدا لوكانت مشاركتهم إلزامية وليست إستشارية[2].

والملاحظ أن المشرع لم يشير لرؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية فيما إذ يمكنهم الحضور لأشغال مجلس المقاطعة ، وقد يوحي دلك نية إلغاء هده الهيئة على مستوى المقاطعة ، والتي لايقل دورها أهمية على المستوى المحلي لأنها تمارس الوصاية عن المجالس الشعبية البلدية ، لدلك وجب إشراك رئيس الدائرة في أشغال مجلس المقاطعة ولو على سبيل الإستشارة على غرار ما هو معمول به على مستوى مجلس الولاية[3].

حيث يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية .

يعتبر مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة والإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها خاصة تنفيذ قرارات مجلس الولاية .

[1] المادة 19 ، المرسوم التنفيذي رقم 15- 141 المؤرخ في 28 مايو 2015 .

[2] د.حاحة عبد العالي ، مستقبل المقاطعات الإدارية في الجزائر "الولايات المنتدبة " ، مداخلة في الملتقى المغاربي حول تكوين المنتخبين واصلاح الإدارة المحلية ، ورقلة ، سنة 2016 .

[3] د .حاحة عبد العالي ، نفس المرجع المذكور .

المبحث الثاني:أثر استحداث المقاطعة الإدارية توقرت على واقع التنمية المحلية.

سنتناول في هذا المبحث واقع التنمية المحلية بعد إستحداث المقاطعة الإدارية توقرت منذ إنشائها إلى غاية نهاية سنة 2017 ودلك في مطلبين :

المطلب الأول : واقع التنمية المحلية إلى غاية 2016/12/31 .

إستكمالا للمجهودات المبذولة منذ انطلاق البرنامج الخماسي 2019/2015 تواصل المقاطعة الإدارية توقرت و منذ تنصيبها مضاعفة العمل من اجل تسريع وتيرة التنمية المحلية و ذلك من خلال العمل على الاستجابة بشكل أفضل لتطلعات السكان و انشغالاتهم، و بعد تشخيص الوضعية التنموية للمقاطعة الإدارية و الوقوف على النقائص المسجلة خلال الخماسي السابق 2014/2010 تم إتخاذ العديد من الإجراءات و التدابير الضرورية لتدارك هذه النقائص و العمل على الانطلاق في جميع المشاريع و الحرص على تسليمها في آجالها المحددة، وفي هذا الإطار تم القيام بما يلي:

* استهلاك غلاف مالي يقدر بـ: 4.925.172.626.07 دج .

المشاريع الممنوحة بعنوان سنة 2016 :

* استفادت المقاطعة لسنة 2016 بغلاف مالي يقدر ب 3.116.741.224.66 دج لتنفيذ 205 عملية .
* غلق 366 عملية على مستوى المقاطعة الى غاية 2016/12/31 لمختلف البرامج التنموية .

برنامج الضمان و التضامن للجماعات المحلية :

استفادت المقاطعة ضمن سياسة الدولة لتدعيم المقاطعة الإدارية بغلاف مالي يقدر ب 1.700.000.000.00 دج ، من أجل المساعدة في حل بعض المشاكل التي تعاني منها هذه الأخيرة كمشكلة نقص التهيئة العمرانية، تدعيم الانارة العمومية ، توسيع و تأهيل شبكة المياه الصالحة للشرب و شبكة الصرف الصحي، انشاء فضاءات ترفيهية حيث تم تقسيم هذا الغلاف المالي على مختلف القطاعات وفق التفصيل التالي:

الجدول رقم: (1)

القطاع	عدد العمليات	نسبة القطاع من الغلاف المالي الإجمالي
الري و الموارد المائية	43	% 44.41
التهيئة العمرانية	23	% 42.39
الشباب و الرياضة	07	% 6.96
الأشغال العمومية	04	% 4.02
التربية	03	% 3.31
المجموع	80	

المصدر :الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

جدول يبين العمليات المسجلة ضمن جميع البرامج الموزعة حسب القطاعات بغلاف مالي يقدر ب 9.579.706.452.25 دج :

الجدول رقم: (2)

القطاع	عدد العمليات	نسبة القطاع من الغلاف المالي الإجمالي
قطاع الأشغال العمومية	160	% 17.30
قطاع الموارد المائية	225	% 29.74
قطاع العمران و التجهيزات العمومية	248	% 49.79
قطاع الشباب و الرياضة	22	% 2.42
قطاعات آخرى	18	% 0.74
المجموع	973	

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

واقع قطاع السكن بالمقاطعة الإدارية توقرت:

استفادت المقاطعة الإدارية توقرت بعدد معتبر من الوحدات السكنية بمختلف الصيغ بمجموعة : 28447 وحدة سكنية مبينة كالأتي:

* 12202 وحدة سكنية منها : 6303 منتهية و 2467 طور الانجاز و 3432 غير منطلقة.
* 16245 للسكن الريفي منها 13110 منتهية ، 2645 في طور الانجاز و 490 غير منطلقة.
* إضافة إلى التجزئات العقارية بمجموع 9168 قطعة.

الوحدات السكنية الموزعة على مستوى المقاطعة:

الجدول رقم: (3)

الدائرة	LPL السكن العمومي الإيجاري	RHP السكن الترقويالعمومي
توقرت	1190	318
المقارين	123	00
تماسين	560	00
الطيبات	124	110
المجموع	1997	482

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

واقع قطاع الاستثمار بالمقاطعة الإدارية توقرت:

يشكل الاستثمار في الوقت الراهن الفاعل الأساسي في مجال التنمية المحلية و الوطنية من خلال إستحداث مناصب شغل و توفير الثروات ، حيث تعتبر منطقة وادي ريغ مركزا تجاريا و اقتصاديا كبيرا حيث أهلها موقعها الجغرافي بأن تنبؤ مكانة هامة في الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى الإمكانيات الطبيعية و الثروات المنجمية الهامة التي تزخر بها.

إن الحضيرة الصناعية الواسعة التي تمتلكها المقاطعة الإدارية توقرت تجعل منها فضاء اقتصادي هام بامتياز نظرا للمعطيات الاقتصادية التالية:

*** الإمكانيات الطبيعية:**

الرمل المخصص للبناء ، الجبس ، المواد الكلسية ، الطين ، الصلصال الأحمر

التيف ، قدرات ومواد مائية هائلة ، أوعية عقارية كبيرة صالحة للإستثمار الصناعي والفلاحي ، ثروات طاقوية هامة خاصة الطاقة الشمسية .

كما أن الإطار التشريعي العام محفز للاستثمار ، حيث بلغ عدد المشاريع الموافق عليها 98 مشروع خلال عام 2016 .

* تمثلت أهمها في:

قطاع الصناعة التحويلية

قطاع السياحة و الخدمات

قطاع الصناعات الغذائية

قطاع صناعة مواد البناء

تعتبر هذه المؤشرات جد مشجعة و حافز للنهوض بالاستثمارات المحلية قصد تشجيع النسيج الصناعي للمؤسسات الاقتصادية الوطنية حصيلة إحصائية للمشاريع الاستثمارية على مستوى المقاطعة الإدارية توقرت لسنة 2016 :**الجدول رقم: (4)**

عدد المشاريع الموافق عليها و التي تم تموقعها	491 مشروع
عدد العقود الامتياز الممنوحة للمستثمرين	204 عقد
عدد رخص البناء المسلمة للمستثمرين	140 رخصة بناء
التكلفة الإجمالية للمشاريع	117.25 مليار دج
المساحة الإجمالية للمشاريع	711.03 هكتار
عدد العمال	21940 عامل
عدد المشاريع التي دخلت في النشاط	12 مشروع

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

واقع قطاع الفلاحة بالمقاطعة الإدارية توقرت

إن قطاع المصالح الفلاحية من أهم القطاعات الفعالة في التنمية المحلية إذ أنه اللبنة الأولى لتنمية الاقتصاد الوطني عن طريق دعم الزراعة و تطويرها من أجل تقليص تبعية الاستيراد

جدول يبين إحصائيات للعقار الفلاحي والمستثمرين في القطاع :

الجدول رقم: (5)

المساحة الإجمالية للمقاطعة الإدارية توقرت	17425.00 كلم^2
المساحة الفلاحية الإجمالية	7251.94 كلم^2
المساحة الفلاحية القابلة للإستغلال	155.03 كلم^2
المساحة الرعوية	488501 هـ
عدد المستثمرات الفلاحية	14574 هـ
عدد صغار الفلاحين	14574

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

* برنامج الاستثمار العمومي لصالح المحيطات الفلاحية المستصلحة الخاصة بالشباب قيد التجسيد:

– عدد المحيطات : 22 محيط – المساحة المعنية : 5111 هكتار.

– العمليات المبرمجة : تم برمجة العمليات التالية بمبلغ إجمالي يقدر ب 2.188.244.000.00 دج

* الكهرباء الريفية : 177 كلم في طور الانجاز.

* انجاز و تجهيز آبار فلاحية : 39 وحدة منها 16 منجزة.

* انجاز و تجهيز آبار السقي التقليدية : 801 .

* دراسة و انجاز مسالك فلاحية : 150 كلم.

* دراسة و انجاز شبكة السقي رئيسية : 52 كلم.

واقع قطاع الموارد المائية بالمقاطعة الإدارية توقرت

يكتسي قطاع الموارد المائية بالمقاطعة الإدارية توقرت أهمية محورية من حيث تكلفه بالخدمة العمومية للمياه من حيث توفيرها و تصريف الزائد منها، و في ظل الحالة المزرية لمختلف الشبكات و التي توجد في وضعيات متفاوتة من التلف تتطلب التكفل الخاص و التدخل المدروس و فيما يلي بعض مؤشرات القطاع:

أ/ وضعية التطهير: تسير بوتيرة متفاوتة من دائرة إلى أخرى مع وجود نقائص مسجلة ، في طور معالجتها وصيانتها .

ب/ وضعية حشد الموارد المائية و التزويد بالمياه الصالحة للشرب:

شبكة المياه الصالحة للشرب:

– طول الشبكة الإجمالي: 890 كلم

- نسبة التغطية: 92%
- مصدر التموين: 11 بئر البياني +26 بئر احتياطي
- هياكل التخزين: 36 خزان مائي علوي و أرضي بسعة إجمالية تقدر ب26780 م²

* محطة تصفية المياه عين الصحراء بلدية النزلة: تم انجاز هذه المحطة بهدف تغطية متطلبات الماء الصالح للشرب لمدينة توقرت انطلاقا من الآبار الالبيانية و تمس البلديات الأربعة توقرت ، النزلة ، تبسبست، الزاوية العابدية ماعدا حي سيدي مهدي و حي المستقبل.

المحطة انتهت بها الأشغال و هي مهيأة للاستعمال ، و عند دخول هذه المحطة حيز الخدمة و التي تنتج إجماليا كمية من الماء المعالج مقداره 34560 م³/يوم ، فان هذا الحجم لا يمكنه أن يغطي احتياجات السكان مقارنة بالحجم المنتج من الآبار الذي تمون به البلديات الأربعة للدائرة.

ج/ الري الفلاحي:

- عدد الآبار الفلاحية 409 منها 02 آلبيانية.
- عدد الآبار التقليدية 434 بئر.
- التدفق الإجمالي : 9000 ل/ثا.

د/ المصب:

تمثل قناة وادري ريغ الممتدة على طول 130 كلم المصب الوحيد لـ08 بلديات بالمقاطعة الإدارية ، أما الثلاثة الأخرى (الطيبات، بن ناصر، المنقر)فان مصبها النهائي موحد و هو بلدية المنقر.

* كما خصصت وزارة الموارد المائية و البيئة غلاف مالي يقدر بـ 497.280.244.50 دج لمعالجة و حل بعض مشاكل القطاع على مستوى المقاطعة الإدارية.

واقع قطاع البيئة على مستوى المقاطعة الإدارية توقرت :

تعمل هياكل المقاطعة الإدارية لاتخاذ كل التدابير الرامية لمحاربة كل أشكال تدهور البيئة مع تطوير التنوع البيولوجي و المحافظة على المساحات الخضراء، حيث أن السيد الوالي المنتدب يولي أهمية بالغة لملف البيئة و متابعة دورية في إطار تنفيذ تعليمة معالي وزير الداخلية رقم 16/06 المؤرخة في 2016/06/14 الخاصة بنظافة المحيط، و عليه تم إستحداث المؤسسة العمومية للنظافة و الانارة و تدشين مركز الردم التقني بين بلديات دائرة توقرت من طرف معالي السيد وزير الموارد المائية و البيئة كمرحلة أولى ، في انتظار توسيع التجربة على مختلف بلديات المقاطعة ، وفي هذا الموضوع تم التطرق إلى النقاط التالية:

*** المؤسسة العمومية للنظافة و الإنارة العمومية :**

بموجب القرار الولائي رقم 828 المؤرخ في : 2016/04/27 تم إنشاء المؤسسة العمومية للنظافة و الإنارة العمومية، و تنصيب مدير المؤسسة بتاريخ : 2016/12/26 ، حيث تتكفل هذه الأخيرة بجمع و رفع

النفايات المنزلية و كذا صيانة شبكة الإنارة العمومية ، و تغطي مساحة 404 كلم² لصالح 180 ألف نسمة لكل من بلدية توقرت ، النزلة، الزاوية العابدية ، تبسبست، و من أهم ما تهدف إليه المؤسسة هو تقديم خدمة عمومية راقية للمواطن و إعطاء وجه حضاري لائق لدائرة توقرت الكبرى .

*** مراكز الردم التقني :**

تعتبر عملية إنجاز مراكز الردم التقنية تجربة جديدة بالمنطقة ، إذ تم تدشين أول مركز ببلدية النزلة الذي يتم فيه إستقبال النفايات العمومية لبلديات دائرة توقرت بالإضافة إلى دائرة الطيبات ، حيث يقوم هذا المركز بعملية الردم التقني للنفايات كمرحلة أولى في إنتظار توسيع نشاط هذا المركز و العمل على الاستثمار في مجال إسترجاع و رسكلة النفايات سواء مع القطاع الخاص أو القطاع العمومي، و تعمل إدارة المركز القضاء على المفرغات العشوائية على مستوى دائرة توقرت

وضعية تنفيذ البرامج التنموية إلى غاية 2016/12/31:

وبالعودة إلى معطيات نهاية شهر ديسمبر 2016 نجد ما يلي :

الجدول رقم: (6)

وضعية تنفيذ البرنامج التنموي الحالي إلى غاية 2016/12/31					
البرنامج	عدد العمليات	نسبة إنجاز المشاريع	المغلقة	المنتهية للغلق	طور الانجاز
PCD	228	%60.87	113	46	69
PSD	112	%49.94	46	15	51
BW	204	%54.95	69	60	75
BHMD	338	%43.50	131	75	132
CSGCL	80	%48.45	7	11	62
المجموع	962	%51.41	366	207	389

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

المطلب الثاني :واقع التنمية المحلية إلى غاية :12/31/ 2017 :

يتواصل وضع هياكل المقاطعة الإدارية توقرت المنشأة بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم:15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015, بحيث عرفت خلال سنة 2017 ترقية السيد : **لخضر زيدان والي منتدب للمقاطعة الإدارية توقرت** بتاريخ :2017/07/13 نظرا للمجهودات المبذولة وصرامته وتفانيه في العمل ، عندما كان يشغل منصب "الأمين العام " للمقاطعة الإدارية توقرت منذ إستحداثها يوم 05أوت 2015، وتنصيب السيد : **خالد بادة الأمين العام للمقاطعة الإدارية توقرت** بتاريخ :2017/07/17.

أما فيما يخص وضعية البرامج التنموية المختلفة :

لقد شهدت الوضعية التنموية خلال هذا العام حركية جديدة تعززت بفعل البرامج المسجلة وتطهير المدونة وتكثيف المتابعة الميدانية للسيد الوالي المنتدب ، لرفع وتيرة الانجاز المشاريع دون إغفال الدور الهام لجلسات العمل التقييمية التي يشرف عليها السيد والي الولاية ، والتي ساهمت في إزالة العقبات وإيجاد الحلول للكثير للمشاكل المطروحة, بحيث تم تسجيل مايلي:

-غلق 301 عملية .

-تسجيل385عملية جديدة ضمن مختلف البرامج التنموية .

هذه المشاريع أخذت بعين الإعتبار أهم الإنشغلات الأساسية للمواطنين خاصة:

تأهيل الشبكات المختلفة (مياه الشرب والصرف الصحي) -الإنارة العمومية – الشباب والرياضة البيئة وتهيئة المحيط, بحيث سجلنا الحصيلة التالية :

تم غلق 301 عملية في سنة 2017 فقط و367 عملية منتهية أي بمجموع 668 مشروع منتهي فيزيائيا على مستوى بلديات المقاطعة.

<u>ميزانية الولاية و حاسي مسعود سنة 2017:</u> مكن الغلاف المالي الممنوح بعنوان السنة المالية 2017 ضمن ميزانية الولاية وإعانة حاسي مسعود ،من تغطية 273 عملية شملت المحاور التالية:

1/**الترميمات المدرسية**:إنه من الأهمية تخصيص غلاف مالي هام جدا لترميم المدارس الإبتدائية من أجل خلق بيئة تربوية جيدة لأبناء المقاطعة الإدارية ,لذلك أولت السلطات إهتماما خاصا بهذا القطاع الحساس من خلال تعبئة وسائل مالية معتبرة لفائدة 137 مؤسسة للطور الإبتدائي على مستوى جميع البلديات تجسدت في 185 عملية . شملت عمليات ترميم للأقسام وانجاز مطاعم وتهيئات للساحة إضافة إلى تأهيل لدورات المياه وغيرها من أشكال الترميم اللازمة لكل مدرسة وفي ما يلي جدول يبين هذه العمليات على النحو التالي:

الجدول رقم: (7)

الميزانية	عدد العمليات
ميزانية الولاية 2017	154
ميزانية حاسي مسعود 2017	31
المجموع	185

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

حيث أن اغلب هذه العمليات تم تجسيدها على أرض الواقع قبل الدخول المدرسي 2017/09/01 والتي كان لها الأثر الإيجابي في إعداد بيئة تربوية جيدة للتلاميذ المتمدرسين.

2/ مشاريع الري والأشغال العمومية والتهيئة الحضرية:

إتخذت المقاطعة الإدارية بناء على التوصيات وما يتطلبه الوضع الحالي لقطاع الري و الأشغال العمومية والتهيئة الحضرية إستراتجية متمثلة في معالجة النقاط السوداء على مستوى هذه القطاعات شملت هذه الدراسة جميع أحياء بلديات المقاطعة ,حيث تم تسجيل 75 عملية بهذا الخصوص مبينة على حسب مصدر تمويلها كما يلي:**الجدول رقم: (8)**

الميزانية	عدد العمليات
ميزانية المخطط البلدي للتنمية2017	20
ميزانية الولاية2017	25
ميزانية حاسي مسعود2017	30
المجموع	75

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

3/تهيئة الملاعب الجوارية:

تنفيذا للسياسة الوطنية للشباب المستمدة من برنامج فخامة رئيس الجمهورية بتأطير الشباب من أجل إستغلال وقتهم بكيفية سليمة وجعل هذه الشريحة في مأمن من الآفات الإجتماعية وتحقيقا لذلك خصصت الولاية غلاف مالي لتهيئة 13 ملعب جواري على مستوى بلديات المقاطعة التي لم تستفد من السنوات السابقة بتمويل من ميزانية حاسي مسعود 2017 إضافة إلى الملاعب المنجزة ضمن صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

الجدول رقم: (9)

الميزانية	عدد العمليات
إعانة حاسي مسعود2017	13

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

رابعا:المشاريع المسجلة ضمن (CSGCL)2017 والمبلغة ضمن المخطط البلدي للتنمية 2018:

استفادت المقاطعة الإدارية خلال الزيارة الرسمية للسيد الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية برفقة كل من السادة الأمناء العامون لوزارات(الموارد المائية والبيئية–النقل–السكن والعمران –الأشغال العمومية–الفلاحة–الصيد البحري–الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات–المديرة العامة بوزارة الشباب والرياضة) بتاريخ 2017/11/18 والتي أعلن خلالها على منح المقاطعة الإدارية غلاف مالي لتغطية عمليات كانت محل اقتراح البلديات شملت عدة قطاعات لتحسين الإطار المعيشي للمواطن,وهي مفصلة كما يلي:

ـ صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية: 112عملية.

ـ برنامج المخطط البلدي للتنمية: 48 عملية.

ـ تهيئة التجزئات العقارية :(بما فيها دراسة ومتابعة وانجاز الطرقات وشبكة المياه الصالحة للشرب).

وعمل السيد الوالي المنتدب : لخضر زيدان تحت إشراف السيد والي الولاية ، على تسخير قدر المستطاع بواسطة ما لديه من إمكانيات متاحة ، لتسريع وتيرة التنمية المحلية وهذا بغية الاستجابة بشكل أفضل لتطلعات السكان وانشغالاتهم وهذا ما تعكسه الانجازات المحققة خلال سنة 2017 وفي مختلف القطاعات على الشكل التالي:

واقع قطاع التربية بالمقاطعة الإدارية:

عرف قطاع التربية على مستوى المقاطعة تحسنا كبيرا خلال السنة2017 حيث تدعم هذا الاخير بوضع خمسة مجمعات مدرسية جديدة حيز الخدمة بكل من بلدية توقرت 03 مجمعات,بلدية النزلة01 مجمع ' بلدية تماسين 01 مجمع, كما بادر السيد والي الولاية الى تخصيص مبالغ مالية هامة ضمن ميزانية الولاية وإعانة بلدية حاسي مسعود للقيام بعملية ترميمات كبرى على مستوى مؤسسات الطور الإبتدائي بالمقاطعة الإدارية بغلاف مالي اكثر من 50 مليار سنتيم مست 137 مدرسة ابتدائية , وهذا يهدف إلى تحسين ظروف الدخول المدرسي وكذا ظروف التمدرس للتلاميذ المقاطعة الإدارية ,والتي لقيت إستحسانا كبيرا لدى أوساط المجتمع وخاصة أولياء التلاميذ .

واقع قطاع الاستثمار بالمقاطعة الادارية:

تسعى الحكومة الجزائرية إلى توفير كل الظروف الملائمة لرسم نموذج تنموي موجه إلى التنوع الاقتصادي وعليه من هذا المنطلق فإن المدرية المنتدبة لترقية الإستثمارتواصل تحقيق إنجازاتها والتي قد قطعت أشواطا إيجابية نحو التنمية المحلية .

كما تعمل المدرية المنتدبة على التكفل بالعراقيل التي تواجه المستثمرين وتقوم أيضا:

- متابعة المشاريع الاستثمارية المعتمدة
- مرافقة المستثمرين في انجاز مشاريعهم
- القيام بدورات تحسيسية لحاملي المشاريع وتوجيههم

- القيام بخرجات وزيارات ميدانية دوريا

حصيلة قطاع الاستثمار سنة 2017 :

الجدول رقم: (10)

عدد المشاريع المعتمدة	**74 مشروع**
عدد عقود الإمتياز الممنوحة للمستثمرين	**53 عقد**
عدد رخص البناء المسلمة للمستثمرين	**29 رخصة**
المساحة الإجمالية الممنوحة	**86.71 هكتار**
التكلفة الإجمالية للمشاريع	**6.727.864.523.00دج**
عدد المشاريع التي دخلت حيز النشاط	**07 مشاريع**
عدد العمال النظري	**1938 منصب**
عدد مناصب العمل الفعلية	**217 منصب**

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

واقع قطاع الموارد المائية والبيئة بالمقاطعة الادارية:

1/الموارد المائية:عرف قطاع الموارد المائية بالمقاطعة مشاكل كبرى على مستوى شبكتي الصرف الصحي وشبكة المياه الصالحة للشرب ، بسبب قدم هاتين الشبكتين المنجزة أغلبها بمادة الألياف الإسمنتية , وهذا الأمر تسبب في تسجيل عدة هبوطات أرضية مما أثر في تذبذب عملية التزود بالمياه الصالحة للشرب وكذا عدم التمكن من استغلال الطاقة الإنتاجية لمحطة التحلية عين الصحراء بلدية النزلة ,والتي تعد من أكبر إستثمارات الدولة في القطاع, وللتقليل من هذه المشاكل عملت السلطات المحلية – سيد الوالي المنتدب للمقاطعة– تحت إشراف وتوجيه السيد والي الولاية على تسجيل مجموعة من العمليات 38 علمية ضمن صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية لسنة 2017 ، لمحاولة تقليص هذه المشاكل في إنتظارإنتهاء الدراسة التشخيصية الموكلة لمكتب الدراساتالتي من شأنها إعطاء الحلول النهائية لمشكلة تذبذب التزود بالمياه الصالحة للشرب ببلديات الدائرة توقرت(توقرت–النزلة–تسبست–الزاوية العابدية).

2/وضعية البيئة: أما بالنسبة لوضعية البيئة فتعرف وضعية جيدة بعد تطبيق التعليمة الوزارية التي تفيد بضرورة الاعتناء بنظافة المحيط ،أينتم القيام بسلسلة من العمليات التطوعية بهدف القضاء على النقاط السوداء على مستوى المقاطعة الإدارية ، ولقيت مشاركة واسعة من طرف فعاليات المجتمع المدني ومؤسسات الدولة والمؤسسات الخاصة .

مركز الردم التقني دائرة تماسين:

كما تدعمت المقاطعة بمركز للردم التقني على مستوى دائرة تماسين تم افتتاحه بتاريخ 2017/12/21.

واقع قطاع السكن و العمران:

عرفت المقاطعة الإدارية إنشاء تجمعات جديدة وذلك ضمن إطار النظرة الإستراتجية التي تهدف إلى إنشاء إطار معيشي ونشاطي متميز لتساهم في فك الضغوطات وتخفيض الكثافة التي تعيشها البلديات الكبرى ومواكبة دينامكية التنمية الإقليمية , أين تم بناء 110 مسكن بدائرة تماسين وكذلك استلام 1190 مسكن عمومي إيجاري و 82 سكن ترقوي مدعم فيما تبقى 2700 وحدة سكنية ضمن برنامج السكن العمومي الإيجاري ينتظر استلامها على حصص في السنوات القليلة المقبلة.

*برنامج 1000/400 إعانة مالية في إطار البرنامج الخماسي 2019/2015

الجدول رقم: (11)

الدائرة	البلدية	الحصة الممنوحة
توقرت	الزاوية العابدية	50
تماسين	تماسين	50
	بلدة عمر	50
المقارين	المقارين	50
	سيدي سليمان	50
الطيبات	الطبيات	50
	المنقر	50
	بن ناصر	50
المجموع		400

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

التجزئات العقارية:

إضافة إلى البرامج السكنية استفادت المقاطعة الإدارية من 9168 تجزئة عقارية ،سجلت لها عمليات تهيئة وشق الطرقات ضمن برنامج الضمان والتضامن للجماعات المحلية سنة 2017 والاشغال تعرف تقدما ملحوظا في انتظار استكمالها لمباشرة أشغال الصرف الصحي والمياه الشروب المتكفل بها ضمن صندوق الضمان التضامن للجماعات المحلية.

واقع قطاع الفلاحة بالمقاطعة الإدارية:

وضعية برنامج الاستثمار العمومي لصالح المحيطات الفلاحية على مستوى المقاطعة الإدارية توقرت (المنشور الوزاري رقم 108 المؤرخ في 2011/02/23 المتعلق بإنشاء مستثمرات فلاحية جديدة وتربية الحيوانات:

نتائج تطبيق المنشور الوزاري:

الجدول رقم: (12)

البلديات المعنية	عدد المحيطات المعرفة	المساحات المعنية	عدد المستفيدين من الامتياز الفلاحي	المساحة الموزعة	عدد العقود المسلمة
10	96	187661هـ	1348	9708هـ	1290

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

*مستثمرين شباب:بعدد 1298 بمساحة تقدر بـ5111 هكتار

*مستثمرين ذوي القدرات بمساحة 4597 هكتار

خصصت الدولة غلاف مالي لانجاز عمليات هيكلية لفائدة 15 محيط فلاحي:02 على مستوى بلدية توقرت (رقم 26و32) العانات ومحيط واحد على مستوى بلدية المقارين (محيط الطالب) و12 محيط على مستوى دائرة الطيبات(بلديات بن ناصر المنقر والطيبات).

هذه العمليات المتمثلة في:

. الكهرباء الفلاحية:132.45 كلم

. إنجاز مسالك فلاحية: 207 كلم

. إنجاز آبار للسقي: 39 بئر عادية 644 بئر تقليدية

. إنجاز مخابئ:39

. العدادات الكهربائية:62

2/الانطلاق الرسمي للمؤسسة المشتركة بين البلديات للنظافة والإنارة العمومية:

بعد استكمال الإجراءات الإدارية المتعلقة بإنشاء المؤسسة تقرر القيام بإعطاء إشارة الانطلاقة الرسمية للمؤسسة تزامنا مع 2017/03/07,وكذا توزيع أعتاد النظافة ببلديات المقاطعة وهذا ما يبرز المجهودات والامكنيات التي توفرها الدولة لتطوير وترقية المقاطعة:

الجدول رقم: (13)

وضعية تنفيذ البرنامج التنموي الحالي إلى غاية 2017/12/31					
البرنامج	عدد العمليات	نسبة إنجاز المشاريع	المغلقة	المنتهية للغلق	طور الانجاز
PCD	135	%60.22	41	51	43
PSD	70	%61.65	22	29	19
BW	322	%55.06	80	172	70
BHMD	308	%55.52	123	91	94
CSGCL	72	%81.75	35	24	13
المجموع	907	%61.30	301	367	239

المصدر: الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية توقرت يوم 2018/06/10

المبحث الثالث: المعوقات العملية و القانونية لنظام المقاطعة الإدارية و تأثيرها على التنمية المحلية.

سنتناول في هدا المبحث ،بعض الإشكالات العملية و القانونية في نظام المقاطعات الإدارية منها ما هو قانوني و منها ما هو ذو طابع عملي محض التي نرها تكون من بين الأسباب التي تؤثر بشكل أو بآخر ، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على وتيرة التنمية المحلية بالمقاطعة و يمكن إبرازها فيما يلي:

عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية:

بعد فهم و تحليل المراسيم و النصوص القانونية للمقاطعات الإدارية تبين أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، و هذا ما يعيق عملها في المساهمة في التنمية المحلية و ذلك لعدم استقلاليتها المالية و الإدارية ، فهي هيئة منقوصة و لا يمكنها أداء مهامها على أحسن وجه إلا إذا إستقلت ماليا و إداريا و بكامل الصلاحيات على المستوى المحلي على غرار البلدية و الولاية.

وعلى الرغم ما نلاحظه أن نية المشرع متجهة نحو إعتبار المقاطعة الإدارية إحدى الهيئات المحلية و الإقليمية ، إلا أنه جعلها هيئة شبيهة بالدائرة الموسعة و لا تختلف عنها ، وأكد أنها مجرد هيئة عدم تركيز إداري فقط مادام عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ، و ربما أن المشرع لم يمنح لها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي نتيجة ظرفية استحداثها في فترة الضائقة المالية التي تمر بها الدولة في الوقت الراهن، و بعد مرور ربما سيكون له رأي آخر في ذلك .

محدودية سلطة اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية :

إن الوالي المنتدب ملزم بإعلام والي الولاية بكل العمليات و القرارات التي يباشرها و يتخذها على مستوى المقاطعة الإدارية ، كما يرسل الوالي المنتدب تقريرا شهريا عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف القطاعات .

و لكن رغم الصلاحيات الموسعة و المخولة للوالي المنتدب ، و الاختصاصات العديدة المذكورة بالمواد: 03 إلى 07 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 ، إلا أنها كلها تمارس تحت سلطة والي الولاية[1] ، و يعجز عن القيام ببعض منها لعدم تمتعه بالاستقلالية المالية .

و عليه الوالي المنتدب لا يستطيع أن يبرم عقودا و صفقات باسم المقاطعة الإدارية و هذا ما يمكن أن يضيع عدة مشاريع استثمارية و التي من شأنها أن تساهم في التنمية المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية.

غياب مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الإدارية.

عند قراءتنا للمرسومين المتعلقين بإحداث و تنظيم المقاطعات الإدارية لا يوجد أي مادة تنص على هيئة منتخبة ضمن تشكيلة المقاطعة الإدارية ، فكل الهيئات و الأجهزة المشار إليها هي هيئات إدارية غير منتخبة ، و هذا ما يبين بشكل واضح جدا أن المقاطعة الإدارية أقرب لعدم التركيز الإداري منها إلى اللامركزية الإدارية و عليه فقد منع المشرع المجتمع المدني من المساهمة في تسيير شؤونهم المحلية بعدم إشراك مجلس منتخب ، و هذا ما يؤثر على عملية التنمية على المستوى المحلي ، بعدم تلبية الكثير من الحاجيات المحلية التي تمس المواطن بصفة مباشرة .

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 أنه لم يشيرإلى رئيس الدائرةفي تشكيلة مجلس المقاطعة الإدارية لا بصورة إلزامية و لا بصورة استشارية ، و هو ما يتبادر للذهن نية المشرع في التراجع عنها أو إعادة تنظيمها .

و رغم كل هدا إلا أن رئيس الدائرة بقية مهامه كما هي و مثلما ينص عليه قانون الولاية و المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يمنحه الكثير من الصلاحيات[2]، و أهمها مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات و تنسيق عمل البلديات تحت الوصاية ، و هي نفسها تقريبا مهام الوالي المنتدب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي رقم 140/15 و هذا ما يعكس تداخل في الصلاحيات من الصعب فصله من الناحية القانونية .

---

[1] د.حاحة عبد العالي ، "الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر" ، مرجع سبق ذكره .

[2] المرسوم التنفيذي رقم : 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، جريدة الرسمية عدد 48 ، لسنة 1994 .

و لهذا وجب على المشرع الفصل في الاختصاصات إما بإلغاء منصب رئيس الدائرة تماما ، و هو الإجراء الأقرب نظرا للإجراءات المتخذة من قبل وزارة الداخلية في هذا الشأن توحي بذلك ، على غرار تحويل صلاحية استخراج الوثائق البيومترية للحالة المدنية للبلديات ، أو إعادة تنظيم و تحديد صلاحيات كل هيئة.

المعوقات المالية:

إن الفترة الحالية التي تمر بها الجزائر من أزمة اقتصادية و مادية صعبة نتيجة تراجع أسعار النفط ، و هو ما أثر على المقاطعات الإدارية من حيث تجهيزها بمختلف الوسائل والأجهزة ، بالإضافة إلى إنشاء وتحديث مختلف المباني والمقرات لعدة مديريات منتدبة لمختلف القطاعات ، وهدا سيتأخر نوعا ما لأنها ستضيف نفقات جديدة على ميزانية التسيير و التجهيز، و هذا ما ينعكس سلبا على السير الحسن لعمل وتنظيم الهياكل التابعة المقاطعة الإدارية ، وهدا ما ينعكس سلبا و بطريقة مباشرة على عملية التنمية المحلية ، نتيجة سياسة الدولة الحالية التي تقوم على ترشيد النفقات العمومية و تفادي صرف الأموال إلى غاية تحسن وضعية الاقتصاد الوطني.

المبحث الرابع: الآفاق والتطلعات التنموية على مستوى المقاطعة الإدرايةتوقرت.

لقد سجلت المقاطعة الإدارية منذ إستحداثها ، تطورات هامة و هائلة في مجال المنشآت القاعدية ، إضافة الى المحافظة على الورشات التي يتعين استكمالها ، حيث تبقى محط تركيز السلطات على الجهود متواصلة لتحسينها ، و وضع آفاق وتطلعات مستقبلية يجب الحرص والبدل الكثير من الجهد لتحقيقها ، للنهوض بالتنمية المحلية في مختلف القطاعات على مستوى المقاطعة الإدارية توقرت ، سواء على المدى القريب أو البعيد ، وسوف يتم توجيهه هذه الجهود والتطلعات التنموية كما يلي :

– تؤمن الدولة الجزائرية و السلطات المحلية بدور القطاع الخاص في التنمية المحلية ، و تشجيعها للإبتكار و المنافسة وعليه ، تتطلع المقاطعة الإدارية توقرت إلى فتح كل الآفاق التنموية أمام كل المستثمرين بالتنسيق مع المديرية المنتدبة للإستثمار بتوفير كل الظروف لقيامهم بتجسيد مشاريعهم التنموية التي ترفع من الإنتاج المحلي و التمويل الذاتي وتساهم في الإقتصاد الوطني.

– السعي إلى تحويل دور المقاطعة الإدارية توقرت من مقدم أو مزود للخدمة ، إلى منظم و مراقب ومشرف حيث ستعمل على زيادة مساهمة القطاع الخاص في التنمية بتشجيع الاستثمار المحلي و الأجنبي في مختلف القطاعات.

– تجنيد الطاقات لدى الفئة الشبانية من سكان المقاطعة الإدارية توقرت بمساهماتهم في مسار التنمية الوطنية على مستوى جميع الميادين و الاستجابة للطموحات المشروعة للشباب ، على ضوء التطورات الحاصلة في المجتمع عموما مسعى من المساعي المنشودة المراد تجسيدها غلى أرض الواقع ، و ستعمل

السلطات المعنية في حدود صلاحياتها على توفير جميع الشروط المطلوبة لتحرير الطاقات الشبانية و إزدهارها ، و ذلك من خلال دراسة الأفاق المرتبطة بالتكوين و التشغيل.

– عصرنة أداء الإدارة بتجسيد الإستغلال الأمثل للتكنولوجيات الحديثة بهدف تسهيل وتسريع عمليات إستخراج الوثائق الإدارية على مستوى مصالح البلديات.

– الإعتماد الكامل على الأنترنت في المستقبل في طلب الوثائق الهامة من طرف المواطن ، دون تكبد عناء التنقل من خلال بوابات إلكترونية وفرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، كبطاقة التعريف الوطنية البيومترية ، جواز السفر البيومتري بالإضافة إلى خدمة جديدة تم إستحداثها بمناسبة الإنتخابات وهي معاينة القوائم الإنتخابية عبر الأنترنيت .

– تحسين خدمات النقل العمومي :عن طريق عصرنة تسيير محطات النقل البري، دراسة إمكانية استحداث خطوط نقل جديدة لربطها بالتجمعات الجديدة (حي النصر ، حي المستقبل)

– سهر على إتمام إنجازشبكة النقل بالسكة الحديدية: خط توقرت.....حاسي مسعود

– دراسة تعزيز قدرات الشركات الوطنية لفتح خطوط نقل جوية نحو ولايات تتناسب مع حركية مواطنين المقاطعة الإدارية وماجاورها ، إضافة إلى عصرنة التجهيزات المطارية.

– إنجاز و تهيئة شبكة الطرق الموجهة لفك العزلة و تحسين سبل الوصول إلى المناطق النائية و صيانة شبكة الطرقات الموجودة .

الحرص على إتمام الأشغال و استلام محطة النقل البري الجديدة بالمقاطعة الإدارية توقرت.

– عرف قطاع الموارد المائية بالمقاطعة مشاكل كبرى على مستوى شبكات الصرف الصحي و شبكة المياه الصالحة للشرب ، و كذا عدم التمكن من استغلال الطاقة الإنتاجية لمحطات التحلية ، الأمر الذي تم التكفل به جزئيا عن طريق تسجيل عمليات جديدة لحل بعض المشاكل على مستوى الشبكتين كما أن الجهود متواصلة كمايلي:

– التطلع إلى التزويد كل بلديات المقاطعة بالمياه الصالحة للشرب بشكل دائم ومستمر ودلك بصيانة الشبكات و معالجة تذبذب المياه و دخول محطات تصفية المياه حيز الخدمة.

– العمل على إعادة تأهيل و توسيع شبكات التطهير الموجودة بهدف رفع نسبة ربط السكان ، و صيانة و تثمين محطات تصفية المياه المستعملة.

– على ضوء الاحتياجات الجديدة و الاستدراكات في المناطق التي تكون فيها كثافة الاستغلال كبيرة سيتم ضمان أكبر قدر من التنسيق بين قطاعي السكن و التربية ، من أجل إنجاز المنشآت المدرسية التي يتعين أن ترافق تسليم المجمعات السكنية الجديدة .

– بذل جهود خاصة من أجل صيانة و تأهيل المؤسسات التربوية التي تعرف تدهورا و كذلك تطوير شبكة المطاعم حسب الحالة ، و تعزيز النقل المدرسي .

– إنشاء مديرية منتدبة للتربية ، نظرا لأهمية القطاع و ما يتوفر عليه من هياكل تربوية تتطلب إنشاء مديرية منتدبة للإشراف على 20 ثانوية ، 49 متوسطة ، 138 ابتدائية ، حيث يشمل هذا القطاع حاليا 9191 عاملا بين (موظفين إداريين و مؤطرين تربويين) ، يشرفون ويؤطرون 63118 متمدرسا.

– إنشاء مديرية منتدبة للصحة ، نظرا لأهمية هدا القطاع ويتوفر عليه من هياكل إستشفائية جديدة و تعداد بشري كبير ، من إطارات إدارية من خريجي المدرسة العليا لإدارة الصحة والمناجمت وأطباء مختصون وأطباء عامون وأعوان الشبه طبي وعمال مهنيون .

– سعي السلطات المحلية و المديرية المنتدبة للشباب و الرياضة ، في تواصل مسعاها في تزويد مختلف المناطق و الأحياء بالمنشآت الرياضية الضرورية ، وتطوير الممارسة الرياضية التي تمثل هدفا ثابتا لدى الدولة التي لم تدخر جهدا من أجل ترقيتها.

– إنشاء مديرية منتدبة للثقافة أو ضم القطاع إلى المديرية المنتدبة للسياحة و الصناعة التقليدية و التكوين المهني المذكورة في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15–191 المؤرخ في 2015/05/28، نظرا لما يكتسيه هذا القطاع من أهمية و من أجل دفع و مسايرة الحراك الثقافي المتميز بالمقاطعة الإدارية توقرت و تكريس مبدأ العمل الجواري و تفعيل مختلف النشاطات الثقافية بالمنطقة التي تتوفر على : 32 مركز ثقافي و 20 معلم تاريخي بالمقاطعة و 105 جمعية ثقافية ، كما أن إقليم المقاطعة الإدارية معروف بمثقفية في جميع مجالات الأدب و التاريخ و الفنون و نشاطه الدائم في تنظيم التظاهرات و الفعاليات المحلية و الوطنية.

– استحداث مديرية توزيع الكهرباء و الغاز بالمقاطعة الإدارية إعتبارا لبعد المقاطعة الإدارية عن مقر ولاية ورقلة بحوالي 160 كلم و شساعة إقليمها (17425 كلم²) الذي يقطنه 288.000 ساكن ما يتطلب وجود هيئة لها سلطة اتخاذ القرار.

– استحداث وحدة للجزائرية المياه بالنظر لمحدودية الإمكانيات المادية و البشرية لدى مراكز الجزائرية للمياه بدوائر المقاطعة الأربعة .

– إنشاء مؤسسة للنقل الحضري بتوقرت أو تدعيم الحضيرة الحالية التي تحتوي على 04 حافلات فقط لحوالي 200000 ساكن.

خلاصة الفصل الثاني :

بعد تطرقنا في هذا الفصل لأجهزة والهياكل المقاطعة الإدارية توقرت وإبراز واقع التنمية المحلية بها و آفاقها المستقبلية وإظهار بعض العوائق القانونية والعملية بنظام المقاطعة الإدارية يمكن إستخلاصها في النقاط التالية :

رغم أهمية المقاطعة الإدارية كنظام إداري على المستوى المحلي ، إلا أن المشرع لم يوفق في تنظيمها إذ كان بالأحرى به تزويدها بمجلس منتخب يسمى "مجلس الشعبي للمقاطعة الإدارية " على غرار المجلس الشعبي الولائي ، وبالتالي تصبح هيئة إقليمية محلية كاملة ، تعبر وتنقل إنشغالات المواطنين وتتكفل بمعالجتها.

منح الوالي المنتدب صلاحيات حقيقية تقوي مركزه القانوني ،ماتسهل له فعليا النهوض بالتنمية المحلية .

الإسراع في ترقية المقاطعة الإدارية توقرت إلى ولاية مستقلة وقائمة بذاتها لأنه يفترض في هذا النظام الظرفية فقط ، فالمقاطعة الإدارية مرحلة تحضيرية بين الدائرة والولاية .

عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية والإدارية ، قد حد من دورها التنموي على المستوى المحلي .

المقاطعة الإدارية توقرت منذ إنشائها ، تم هيكلة 11 مديرية منتدبة وإستفادت من مبالغ مالية ضخمة لقطاعات هامة ، كالموارد المائية والري والتهيئة العمرانية والنظافة بالإضافة للتجهيز.

رغم محدودية سلطة إتخاذ القرار للوالي المنتدب وعدم القدرة على إبرام صفقات المشاريع التنموية ، بحكم أنه تحت سلطة والي الولاية ، إلا أننا نلمس الدور الكبير الذي يقوم به في تسير ومتابعة ومراقبة جميع المشاريع التنموية حسب الإمكانيات المتاحة والمتوفرة له للنهوض بالمقاطعة الإدارية توقرت .

الخـــاتمـــة

توصل الباحث من خلال المقاربة القانونية المعتمدة في هده المدكرة بأن الجماعات الإقليمية في الجزائر تعتبر المحرك الأساسي لعجلة التنمية المحلية ، فهي تعتبر واسطة بين السلطة المركزية والمواطن ، تحكمها قواعد اللامركزية وعدم التركيز الإداري لتحقيق الديمقراطية الإدارية وإزالة الفوارق الإجتماعية ، بغية تحسين الإطار المعيشي والتنموي للمواطنين وتلبية حاجياتهم ورغباتهم ، وعليه خولت لها صلاحيات كثيرة ومتعددة في مختلف المجالات الإقتصادية والثقافية والمالية .

وأقر المشرع الجزائري أنه حتى يتسنى للدولة تجسيد التنمية المحلية فلابد من التحدث عن تصور آخر و إستحداث هيئات جديدة ألا وهي " المقاطعة الإدارية "، من أجل التحكم في المخططات التنموية الموضوعة ومعالجتها على المستوى المحلي و اللامركزي ، أين صدرت عديد النصوص القانونية في هدا الشأن من مراسيم رئاسية وتنفيدية تتناول كل مايتعلق بهده الأجهزة من حيث صلاحياتها وتنظيم سيرها وهياكلها ، ودلك بغية إحداث تغيرات إدارية تساند البلدية والدائرة ، وتقريب الإدارة من المواطن للسرعة في التعامل وتخفيف الأعباء .

غير أن ما يلاحظ على هده الإستحداثات الإدارية مساهمتها من حيث تحريك عجلة التنمية المحلية بوتيرة عالية مقارنة بالدائرة والبلدية ، إلا أنه غير المعقول أن نتجاوز في كل مرة منظومة قانونية تعمل على ضبط صلاحيات الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية ، ولها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي المحدد دستورا ، لصالح تعليمات ومراسيم مكثفة ومستعجلة في بعض الأحيان أنشأت نوع من المنافسة القانونية ليست قائمة على قاعدة دستورية واضحة .

فالمقاطعات الإدارية التي هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة المحلية ،إستحدثت بموجب إصلاحات سياسية وإدارية بالولايات الجنوبية نتيجة خصوصيات جغرافية وإقليمية وأمنية وحراكات سياسية إجتماعية ظهرت في الأونة الأخيرة ، ورغم عدم إكتمال بنيانها القانوني مع الغموض الذي يلازمها وهيئاتها إلا أنه لا يمكن الحكم على نجاحها أو فشلها من خلال نظامها القانوني فقط مهما بلغ من الدقة والتكامل ، ولا يتأتى دلك إلا بعد تجريبه وتحويله إلى الواقع الميداني لينتقل من جمود النص إلى التطبيق .

فالمقاطعات الإدارية المستحدثة في ولايات الجنوب ، فأول ما يمكن قوله فيها أن هناك وجود إرادة سياسية قوية لإنجاحها وتقدمها ، بالرغم من موقعها ضمن الهيئات الإقليمية المحلية المنصوص عليها دستوريا الولاية والبلدية ، مما ينبغي التوضيح موضعها وإيجاد رؤية مستقبلية لتفعيلها أكثر وتوسيع صلاحياتها .

إد تعتبر محطة تحضيرية للإنتقال من هيئة الدائرة إلى ترقيتها إلى مصاف ولاية بكامل صلاحياتها حتى يتسنى لها القيام بأدوارها القانونية ، فهي تحتاج إلى إحتضان المجتمع المدني ونجاحها يرتبط بالرضا الشعبي ، مدام توفر الدعم المالي من الدولة من مختلف صناديقها لتحقيق التنمية بها وترقيتها .

وهدا مابدا واضحا على المقاطعة الإدارية توقرت من خلال دراسة الباحث حيث أن هناك تجانسا و تناسقا كبيرين ، بين الإمكانيات والموارد المتاحة وبين عدد السكان ومستوى النشاط الإقتصادي فهي أحسن بكثير من المقاطعات الإدارية الأخرى المستحدثة معها، وهدا من خلال الكثير من المؤشرات الإيجابية والإحصائيات المتداولة إذ لا يوجد أي مانع لترقيتها إلى ولاية ذات إستقلالية مالية وشخصية معنوية في أقرب الآجال وذلك وفق رؤية صانع القرار والمشرع ، نظرا للوضع التنموي الجيد التي وصلت إليه في ظرف قياسي نتيجة الجهود المبذولة من طرف الوالي المنتدب والتحكم في سير مختلف القطاعات التنموية بها ، بالإضافة إلى الدعم المالي من طرف الدولة أولا من الولاية الأم ثانيا .

قائمة المصادر والمراجع

- **الكتب :**

1- أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1989 .

2- عمار بوضياف ، التنظيم الإداري زائري بين النظرية والتطبيق ، الجزائر ، جسور النشر والتوزيع ، 2010

3- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية الجزائري ، دار جسور ، 2012.

4- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2013 .

5- علي زغدود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، ط2 ، 1984.

6- المقالة العلمية للأستاد فريجات إسماعيل ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، عدد 18 ، جانفي 2018.

- **الرسائل العلمية :**

1. بن أمزال لحسن ، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري ، مدكرة نيل شهادة الماجيستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2004 /2005.
2. حواجلي جمال ، المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري ، مدكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ،2016/2015 ، ص 76.
3. روحة زين الدين ، بويحمد حنان ،المركز القانوني للهيئات المعنية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر ، مدكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بجاية ،سنة 2016 ، ص 47.
4. شويخ بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مدكرة الماجيستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد .
5. فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، دكتوراه الدولة في القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005 .
6. فدول حياة ، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري ، مدكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2013 ، ص 39.
7. د/ حاحة عبد العالي ، مستقبل المقاطعات الإدارية في الجزائر " الولايات المنتدبة "، مداخلة في الملتقى المغاربي حول تكوين المنتخبين وإصلاح الإدارة المحلية ، ورقلة ، سنة 2016.

•القوانين والمراسيم

1. دستور 1996 .

2. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيبراير 2012 ، المتضمن قانون الولاية .
3. الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في : 28 فبراير 2000 .
4. المرسوم الرئاسي رقم : 240/99 مؤرخ في : 1999/10/27 ، الجريدة الرسمية عدد 76 .
5. المرسوم الرئاسي رقم :140/15 المؤرخ في:27 مايو 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.
6. المرسوم التنفيديرقم : 97-480 ، الجريدة الرسمية عدد 83 .
7. المرسوم التنفيديرقم : 226/90 المؤرخ في 1990/07/25 ، الجريدة الرسمية عدد 31 .
8. المرسوم التنفيديرقم : 15-141 المؤرخ في 28 مايو سنة 2015 يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

الفهـــــرس

المحتويات	الصفحة
تشكرات	/
إهداء	/
مقدمة	4-1
الفصل الأول : الإطار التأصيلي والنظري للمقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري	
تمهيد الفصل	6
المبحث الأول : الإطار الدستوري والقانوني للولاية.	7-6
المطلب الأول : الإطار الدستوري للولاية	8-7
المطلب الثاني : الإطار القانوني للولاية	9-8
المبحث الثاني :المقاطعات الإدارية في التشريع الجزائري	10
المطلب الأول : مدى دستورية المقاطعة الإدارية	11-10
المطلب الثاني : مدى قانونية المقاطعة الإدارية	13-11
المبحث الثالث : التكييف القانوني لمنصب الوالي المنتدب	16-13
المبحث الرابع : معايير إنشاء المقاطعات الإدارية وأهداف التقسيم الإداري الجديد	16
المطلب الأول : معايير إنشاء المقاطعات الإدارية	18-16
المطلب الثاني : أهداف التقسيم الإداري الجديد	20-19
خلاصة الفصل	21-20
الفصل الثاني : الإطار القانوني لتنظيم وسير المقاطعة الإدارية وأثرها على التنمية المحلية(دراسة حالة المقاطعة الإدارية توقرت)	
تمهيد للفصل	23
المبحث الأول : التعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت وهياكلها وأجهزتها	24-23
المطلب الأول : التعريف بالمقاطعة الإدارية توقرت	25-24
المطلب الثاني : هياكلها وأجهزتها .	28-25
المبحث الثاني : أثر إستحداث المقاطعة الإدارية توقرت على واقع التنمية المحلية	29
المطلب الأول : حوصلة واقع التنمية المحلية سنة 2016 .	35-30
المطلب الثاني : حوصلة واقع التنمية المحلية سنة 2017	43-35
المبحث الثالث: المعوقات العملية والقانونية لنظام المقاطعة الإدارية وتأثيرها على التنمية المحلية	45-44
المبحث الرابع : الآفاق والتطلعات التنموية للمقاطعة الإدارية توقرت	47-46

خلاصة الفصل	48-49
الخاتمة	51-52
قائمة المصادر والمراجع	

ملخص الدراسة:

المقاطعات الإدارية هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة المحلية ، إستحدثت بموجب المرسوم الرئاسي رقم : 140/15 المؤرخ في 27 مايو 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ، وبموجب مرسوم تنفيذي رقم : 141/15 المؤرخ في 28 مايو 2015 يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية ، نتيجة إصلاحات سياسية وإدارية بالولايات الجنوبية نظرا لخصوصيات جغرافية وإقليمية وأمنية و حراك سياسي و إجتماعي ظهر في الآونة الأخيرة ، ورغم عدم إكتمال بنيانها القانوني بالإضافة للغموض الذي يلازمها وهيئاتها ، إلا أن هناك إرادة سياسية قوية لإنجاحها وتقدمها ، للنهوض فعليا بالتنمية المحلية ودلك من خلال العمل على الإستجابة بشكل أفضل لتطلعات السكان وتقريب الإدارة من المواطن ، ولا يمكن الحكم على نجاحها أو فشلها من خلال نظامها القانوني فقط مهما بلغ من الدقة والتكامل ، ولا يتأتى دلك إلا بعد تجريبه وتحويله إلى الواقع الميداني لينتقل من جمود النص إلى التطبيق .

الكلمات المفتاحية : المقاطعة الإدارية – الوالي المنتدب – التنمية المحلية – مجلس المقاطعة .

Résumé:

districts administratifs nouvelle unité administrative a été renforcée par l'administration publique locale, avaient été introduites par le décret présidentiel: 15/140 du 27 mai comprend la création de 2015 districts administratifs dans certains États, et par le décret n ° Tida: 15/141 du 28 mai 2015 comprend l'organisation de districts administratifs, à la suite des réformes politiques et administratives dans les wilayas du sud en raison des particularités de la région et géographique, la sécurité et la mobilité émergés politique et sociale récemment, et en dépit de la leur juridique incomplète structure ainsi que les incertitudes inhérentes et les organismes, mais il y a une forte volonté politique pour en faire un succès et le progrès, Promouvoir efficacement le développement local et l'éducation en travaillant pour mieux répondre aux aspirations de la population et rapprocher l'administration du citoyen, ne peut pas être jugé survécu ou de l'échec par son système juridique que quelle que soit l'exactitude et de l'intégration, et pétrir vient seulement après testé et transformé en réalité sur le terrain pour passer de la rigidité du texte à l'application.

Mots-clés: district administratif - wali délégué - développement local - conseil provincial.

The administrative districts are a new administrative unit supported by the local public administration, established by Presidential Decree No. 15/140 of May 27, 2015, which includes the creation of administrative districts in some states and by Executive Decree No. 15/141 of 28 May 2015, As a result of political and administrative reforms in the southern states in view of the geographical, regional, security and political and social movements that have emerged recently, and despite the lack of legal structure in addition to the ambiguity that surrounds them and their bodies, there is a strong political will for their success and advancement It can not be judged on its success or failure through its legal system only, no matter how accurate and integrated. It can only be achieved after testing it and turning it into the field reality to move from the rigidity of the text to the application. .

Keywords: administrative district - governor governor - local development - provincial council