

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

نظام الادارة الإقليمية في ظل التطور التشريعي الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الاداري

تحت إشراف الأستاذ :

- برزوق الحاج

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالبة :

- بولوفة ثورية

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

دوبي بونوة جمال

الأستاذ

مشرفا مقررا

برزوق حاج

الأستاذ

مناقشا

درعي العربي

الأستاذ

السنة الجامعية: 2021/2020

نوقشت يوم: 2021 /07/12

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى أعز ما يملك الإنسان في هذه الدنيا إلى ثمرة نجاحي إلى من أوصى بهما
الله سبحانه وتعالى :
" وبالوالدين إحسانا "

إلى الشمعة التي تحترق من أجل أن تضئ أيامي إلى من ذاقت مرارة الحياة وحلوها، إلى قرّة
عيني وسبب نجاحي وتوفيقي في دراستي إلى

"أمي "

أطل الله في عمرها

إلى الذي أحسن تربيّتي وتعليمي وكان مصدر عوني ونور قلبي وجلاء حزني ورمز عطائي
ووجهني نحو الصلاح والفلاح إلى

"أبي "

أطل الله في عمره

إلى أخواتي وجميع أفراد عائلتي

وإلى كل أصدقاء الدراسة وخاصة

" سالم محمد "

ومن كانوا برفقتي أثناء إنجاز هذا البحث إلى كل هؤلاء وغيرهم ممن تجاوزهم قلبي ولن
يتجاوزهم قلبي أهدى ثمرة جهدي المتواضع

شكر وتقدير

- الحمد لله على توفيقه وإحسانه، والحمد لله على فضله وإنعامه، والحمد لله على جوده وإكرامه، الحمد لله حمدا يوافي نعمه ويكافئ مزيده

أشكر الله عز وجل الذي أمدني بعونه ووهبني من فضله ومكنني من إنجاز هذا العمل ولا يسعني إلا أن أتقدم بشكري الجزيل إلى كل من ساهم في تكويني وأخص بالذكر أستاذي الفاضل " برزوق الحاج "

الذي تكرم بإشرافه على هذه المذكرة ولم يبخل علي بنصائحه الموجهة لخدمتي

فكان لي نعم الموجه والمرشد

كما لا يفوتني ان أشكر أعضاء لجنة المناقشة المحترمين الذين تشرفت لمعرفتهم وتقبيهم لمجهوداتي

كما أشكر كل من قدم لي يد العون والمساعدة ماديا أو معنويا من قريب أو بعيد

إلى كل هؤلاء أتوجه بعظيم الامتنان وجزيل الشكر المشفع بأصدق الدعوات .

مقدمة

إن موضوع التنظيم الإداري عموماً و ما تعلق منه بالإدارة الإقليمية خصوصاً يشكل أهمية بالغة لدى الباحثين في حقل القانون الإداري. و ذلك، بفعل الارتباط الوطيد الذي يربطه بإصلاح نظام الإدارة المحلية و تمكينها من مواكبة التطورات الحاصلة في الحياة السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية التي ينبغي عليها مسايرة مقتضياتها، قصد ضمان التكفل بحاجيات السكان المتجددة، المترتبة عنها.

فما من ديناميكية تنموية في أي بلد كان، إلا و هي حبيسة مدى صلاح و قدرة هياكل الإدارة الإقليمية فيه على التماشي مع هذا الركب و الاضطلاع بأعباء تسيير و إدارة شؤون الجماعة، المتباينة الأشكال و المآرب.

فالإتجاه الغالب لحل مشاكل نظام الإدارة المحلية في الدول المختلفة، هو إصلاح العيوب و النقائص التي تشوب هذا النظام.

قصد بلوغ هذه الغاية، باشرت العديد من الدول محاولات طالت التقسيمات الجغرافية الوحدات هذا النظام (Reforme de structures)، علاوة عن مباشرتها بموازاة ذلك، التحسينات مست تنظيم، عمل و سير مصالح الهياكل و الأجهزة المشكلة لهذه الوحدات الإدارية الإقليمية.

و عليه، فانعقاد الاختيار على هذا الموضوع، يستجيب لاعتبارات نظرية أكاديمية و أخرى عملية ميدانية.

فالاعتبارات الأولى، ترمي إلى المشاركة في إثراء المكتبة الجزائرية بدراسة علمية إضافية، كونها في أشد الحاجة إلى مثل هذا الصنف من الدراسات.

أما الحافز العملي لهذا الاختيار، فمرده عموماً إلى كون البحث محل الدراسة، يثير إشكالية حقيقية تتمثل في المشاكل التي يعاني منها تنظيم و تسيير الجماعات المحلية، بفعل

الاختلالات و العراقيل التي تعترضها؛ حيث أصبحت أحد المواضيع المتداولة باستمرار و التي ما انفكت تثير الكثير من الجدل و النقاشات التي أجمعت على حتمية تطويرها و إصلاحها.

وعليه، يمكنها بذلك أن تصبح أداة ناجعة تعين أصحاب القرار و تدلهم عن الطريق السليم عندما يتعلق الأمر بتصميم و رسم إصلاحات و وضع إطار استشرافي مستقبلي للإدارة الإقليمية في الجزائر.

يعزي الهدف من وراء هذه الدراسة إلى تشخيص و تحليل و تقويم عملية التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر.

و ذلك من أجل تعميق آفاق الدراسة و المعرفة بماهية و حقائق و واقع هذا التنظيم و كيف يجب أن يطور و يجدد بمنهجيات و أساليب علمية و قانونية رشيدة.

و هو ما من شأنه أن يسمح عمليا بالوقوف على واقع التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر و معالجة مواطن الاختلال و الضعف - كلما حصلت - سواء أكانت في شكل نقائص أو فراغات قانونية متصلة بالجوانب التنظيمية العضوية و الوظيفية، أو متعلقة بعدم كفاية و فعالية الرقابة الوصائية المقررة على هذه الوحدات الإقليمية، من جهة، و إما فيما تعلق منها بالمظاهر العملية التطبيقية للمنظومة القانونية التي تحكم الجماعات الإقليمية و ما قد يعتري و يواجه عملها من صعوبات و سلبيات في الميدان، من جهة ثانية. و الغاية من ذلك، هو السعي إلى صياغة اقتراحات بهدف سد الفراغات القانونية المحتملة للخروج من هذا البحث بإطار قانوني كاف و شاف من شأنه تطوير و عصرنه أداء الجماعات الإقليمية و تمكينها من تحقيق الأهداف المنوطة بها بوصفها أداة جد فعالة في معادلة التنمية الوطنية المستدامة.

إلى جانب الأهمية الموضوع الكبيرة التي أولاها المختصون في الميدان الإداري لإشكالية تحديد الوحدات الإقليمية التي تفي بحسن خدمة أهداف الإدارة الإقليمية، فلقد أجمع الباحث نو في حقل علم الإدارة على أن عملية التنظيم الإداري للوحدات وترسيمها، تثير ثلاثة أصناف من المشاكل المتفرعة ذات الأهمية القصوى، تتمثل: في صعوبة تحديد عدد أصناف التقسيمات التي يحويها إقليم الدولة، صعوبة تحديد عدد درجات و مستويات هذه التقسيمات (فيما إذا كانت تتشكل من مستوى وحيد أو مستويات متعددة) وكذا صعوبة تحديد شكل وطبيعة الروابط بين المستويات الموجودة و المنشأة. و يتمثل ذلك في تحديد درجة السلطة التي تتمتع بها الوحدات الإقليمية العليا على تلك التي هي أسفل منها وفيما إذا كانت مستقلة أو تابعة لها؛ و ذلك بالرجوع إلى طبيعة صلاحيات كل صنف من هذه التقسيمات.

وقد هدفت هذه الدراسة إلى بلوغ بعض الأهداف من أهمها واقع ونظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين التي تنظم الجماعات المحلية في الجزائر و هي البلدية والولاية والنظرة المستقبلية لواقع نظام الجماعات الإقليمية وفقا لما تطرحه العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تواجه الإدارة المحلية

ومن أهم الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع وهو الدور الكبير الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتوجه الدولينحو الاهتمام بالإدارة المحلية من اجل التطبيق السليم لمبدأ الديمقراطية الذي يعتبر من أهم المبادئ الدستورية في دساتير العالم.

فالتطور القانوني و السياسي في الجزائر يدفعنا إلى القيام بدراسة علمية لمستجدات الفكر القانوني المرتبط بالإدارة المحلية لأن الجزائر ورثت تركة مثقلة بعد الاستقلال من المستعمر أدى إلى شرح النظام القانوني للإدارة المحلية

وقد اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي يركز على مجموع الحقائق ، الأفكار و النظريات و المعلومات العلمية و القانونية و التنظيمية المتعلقة بعملية التنظيم الإداري في النظرية العلمية العامة و عملية التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر بصورة خاصة. حيث سيتم من خلال ذلك رصد و تحليل كافة جوانب موضوع الدراسة و البحث في هذه الأطروحة أي موضوع التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، و هو ما من شأنه عمليا أن يسمح بتبني أسلوب تتبع التدرج التاريخي لمراحل صيرورة و تطور التنظيم الإداري الإقليمي الذي تدرجت عليه الجزائر منذ الفترة الاستعمارية إلى يومنا الراهن، كما سوف يمكن من استقراء الآفاق الاستشرافية لتطوير هذا التنظيم الإداري الإقليمي في بلادنا.

بحيث تتوخى غايتها السامية المنشودة المتمثلة في توفير الرفاهية و الرخاء للمواطنين على مستوى الوحدة الإقليمية.

كما ترمي هذه الدراسة إلى إرساء معالم منبثقة عن استنتاجات عملية، كفيلة بإنابة الجماعات الإقليمية بصلاحيات محلية حقيقية تتسم بالدقة و الوضوح و تتطابق مع إمكانيات و مقدرات هذه الوحدات بشكل يسمح لها من الاضطلاع بكل فاعلية بالتزاماتها في مجال الخدمة العمومية حيال مواطنيها، على نحو تتكافأ فيه مسؤولياتها مع السلطة الفعلية المخولة

من جانب آخر، تتضمن عملية التنظيم الإداري في منظورها الاصطلاحي العلمي الحديث، كعملية هامة من عمليات التنظيم الإداري في علم الإدارة العامة التي تتكون من عملية التخطيط و عملية الرقابة بالإضافة إلى هذه العملية التنظيم التي تشتمل على تكوين الهيئة الإدارية و وحداتها المختلفة و تقسيم و توزيع السلطة الإدارية أفقيا و عموديا في ظل عملية التنسيق المحكم. كما يشتمل التنظيم الإداري في علم التنظيم بصفة عامة على مبادئ علم التنظيم و هي مبدأ وحدة القيادة و السلطة الرئاسية و مبدأ التخصص و تقسيم العمل و مبدأ تحديد الاختصاصات و الصلاحيات الإدارية و مبدأ التلازم و التناسب بين السلطة و المسؤولية

و مبدأ عدم تكليف اللجان و المجالس بالأعمال الإدارية التنفيذية التي تتطلب الحزم و السرعة و مبدأ مساواة جميع المواطنين و المنتفعين من خدمات المرافق العمومية و مبدأ حياد الإدارة العامة و مبدأ ضمان حسن سير المرافق و المؤسسات و الهيئات العمومية باضطراد و انتظام و قابليتها للتغيير و التجديد و التطور بتطور و تغير الظروف العامة المحيطة بها.

إن عملية التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، محل الدراسة و البحث في هذه الأطروحة، ستم معالجتها بالرصد و التحليل في إطار عملية التنظيم الإداري في علم الإدارة العامة بكل ملامحها سالفة الذكر علاوة عن مصادر التنظيم القانوني و الإداري و التنظيمي للإدارة الإقليمية في الجزائر.

حيث سيتم رصد كافة الحقائق و المعلومات و الأفكار و التعليقات العلمية الإدارية، من ناحية القانونية و التنظيمية من ناحية أخرى و المتصلة بالتنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر؛ و الاضطلاع بتحليلها تحليلا علميا منهجيا من أجل الخروج بالاستنتاجات و الملاحظات و التصورات اللازمة لتقييم و تطوير هذا التنظيم ولتمكن من معالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

ماهي الآليات التي تتم تقسيم واقع التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر

أي موضوع التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، و هو ما من شأنه عمليا أن يسمح بتبني أسلوب تتبع التدرج التاريخي لمراحل صيرورة و تطور التنظيم الإداري الإقليمي الذي تدرجت عليه الجزائر منذ الفترة الاستعمارية إلى يومنا الراهن، كما سوف يمكن من استقراء الآفاق الاستشرافية لتطوير هذا التنظيم الإداري الإقليمي في بلادنا.

وهو ما من شأنه أن يمكن الإجابة عن الإشكالية المطروحة للدراسة في هذا البحث من تقديم تقدير عام حول واقع التنظيم الإداري الإقليمي المنتهج قصد استشراف الآفاق المستقبلية المنجرة عن ظروف الجزائر الراهنة التي أملتها التوجهات السياسية و الاقتصادية الجديدة

لبلادنا، التي تتدرج بدورها في سياق نظام العولمة و متطلباتها و الإصلاحات التي يتعين بالضرورة نسجها و إدخالها على هذا النظام الإداري المحلي بما يمكنه من الاستجابة لمقتضيات المرحلة الحالية. نظرا لكون الموضوع لا يتعاطى مع مشكلة واحدة فقط، بل مع اتجاه عام يقتضي من الباحث تتبعه و الإحاطة بمختلف جوانبه و زواياه. تم تقسيم الدراسة إلى فصلين :

الفصل الأول بعنوان ماهية التقسيم الإداري الإقليمي و مراحل تطوره في الجزائر حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول بعنوان تعريف التقسيم الإداري الإقليمي ومحدداته ، وفي المبحث الثاني إلى مراحل تطور التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر .

أما الفصل الثاني سنتطرق فيه مراحل تطور النظام الإداري الإقليمي و آفاق تطويره في الجزائر في المبحث الأول سنتطرق مراحل تحول النظام الإداري الإقليمي في الجزائر ، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر.

الفصل الأول

ماهية التقسيم الإداري الإقليمي و مراحل تطوره في الجزائر

تمهيد

أن الوضعية الجغرافية للبلاد، تضاريس أرضها، مساحتها و الطبيعة الاجتماعية للسكان تعد ذات أهمية بالغة و تلقائية بالنسبة لموضوع التقسيم الإقليمي عل الانعكاسات المباشرة التي تضفيها على الجهاز التشريعي في هذا الشأن حيث تجبره على الاحتكام إليها و مراعاتها بكل دقة إذا كان من المسلم به أن السلطة العمومية التي تشرف على إنشاء الوحدات الإقليمية لا تعتمد على محدد واحد، فإن هذه العملية ترتبط بنسب تتراوح من دولة إلى أخرى، بمعطيات مختلفة من قبيل العوامل و الظروف الجغرافية، التاريخية، الاقتصادية، الاجتماعية، الإدارية و السياسية. علما بأن عسر تحقيق هذه المهمة لا يكمن فحسب في اختلاف و تشابك الظروف و الحثيات المنعكسة عليها، إنما يتأتى بشكل أخص من غياب إمكانية التقريب و الجمع بين العوامل المتقدمة الذكر، بسبب التعارض الشديد الذي يفرقها عن بعضها البعض.

المبحث الأول: تعريف التقسيم الإداري الإقليمي و محدداته

إضافة إلى التقسيمات الإدارية وتطورها، فهناك أيضا أشكالاً أخرى من تقسيم المجال (تقسيمات متصلة بالفضاءات الحضرية على سبيل المثال) التي لا تعيننا في هذا المقام فالتقسيمات المنبثقة عن البناء أو التشييد الوطني تخضع لمنطق خارجي (تدخل الدولة)، للفاعلين السياسيين والمؤسساتيين وكذا وظيفة تسيير الإقليم للإحاطة بهذا العنصر من الدراسة، فسوف نفصل ههنا في مطلبين. يتناول المطلب الأول بالبحث ماهية التقسيم الإقليمي؛ أما المطلب الثاني فيخصص لحصر المعايير الفنية التي يركز عليها هذا التقسيم الإقليمي¹.

المطلب الأول : تحديد التقسيم الإقليمي .

يقصد بالتقسيم الإقليمي في هذا المقام، تحديد المعنى الذي ينطوي عليه والذي يشكل منطلقاً لحصر كل حيثياته المتصلة بحصر الهدف المتبع من الوظائف والأغراض المقررة والمرسومة له من قبل مهندسيه و واضعيه. فإذا كان من بين أهم أغراض التقسيم الإقليمي، كما اعتاد الفكر الإداري على التسليم به، هو خلق الوحدات الإقليمية فإن وظيفته لا تتحدد فحسب في مجرد هذه العملية؛ إنما تتعداها لتضم جملة من الوظائف المحيطة بها، على غرار دعم وترقية مكانة هذه الوحدات المذكورة. على صعيد آخر، تمكن تقنية التقسيم الإقليمي من تعزيز مركز الدولة حيال وحداتها الإقليمية. من جانب آخر، فإن إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية تعد عملية متعددة المراحل والزوايا ومتنوعة الاختصاصات بما تنطوي عليه من تدابير متعددة ودقيقة، منها ما هو تقني و منها ما هو قانوني.

الفرع الأول : مدلول التقسيم الإقليمي

ومن هنا نجد ان يعرف عادة التقسيم الإقليمي على أنه العملية التي بموجبها يتسنى إحداث الوحدات الإقليمية على المستوى المحلي و تنطوي هذه المهمة في الحقيقة على مجموعة من الإجراءات، أهمها:

1 - <http://www.dinf.vd.ch/decter/consultation.htm/p.4>

1 -تحديد المسافة المتوسطة للوحدة المراد إنشاؤها ؛

2 -رسم الحدود الجغرافية للوحدة التي يهدف إلى خلقها؛

3 -اختيار التسمية التي تفرقها عن غيرها من الوحدات الإقليمية¹.

أما المغزى من مصطلح الوحدة الإقليمية فتتمثل في المناطق أو الأجزاء المحددة التي تمارس على مستواها مجموعة من العمليات و النشاطات الإدارية بصرف النظر عن طبيعتها القانونية مفاد ذلك أن عملية التقسيم الإقليمي بمعناها الضيق، تنحصر في واقع الأمر في تشكيل وحدات إقليمية قصد مباشرة جملة من العمليات الإدارية تتباين بحسب درجة وظيفة هذه الوحدات.

أما مسؤولية إناطة هذه الوحدات العمومية بالشخصية المعنوية، قصد السماح لها بالاضطلاع بمهامها في إدارة الشؤون المحلية فتعود للمشرع وحده. و للتفريق بين هذه الوحدات و الوحدات الأخرى التي لا تتوفر على الشخصية القانونية فقد اصطلح على تسميتها بالوحدات الإقليمية أو المحلية.²

أما في بلادنا فقد عرف التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، التنظيم الإقليمي على أنه ليس مجرد عملية تصحيح للحدود الجغرافية داخل البلاد، بل هو يستهدف في حقيقة الأمر تجسيد السياسة الاقتصادية و الاجتماعية ، و يرمي إلى تعميق سلطة المجالس الشعبية المحلية³.

في هذا السياق، واصلت الوثيقة محل الذكر بالنص على أنه على الصعيد السياسي، يشكل التنظيم الإقليمي أداة مفضلة للغاية، الهدف منها تعزيز الديمقراطية و وسيلة من وسائل تعميق

1- إبراهيم زياني، التقسيم الإداري: وظائفه و تطبيقاته بالمغرب، المجلة المغربية للقانون والسياسة و الاقتصاد ، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية و الاجتماعية بالرباط، المغرب، العدد 23، 1990، ص . 9

2 - Bekhechi (M.A), « Rapport de synthèse », op. cit., p. 48.

3- مقدمة التقرير التمهيدي حول مشروع القانون المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الجزء الأول، المجلس الشعبي الوطني، اللجنة القانونية و الإدارية، 1983، ص .

تجربة المجالس الشعبية المحلية و تعبئة الشعب لإنجاز المهام الكبرى التي تتطلبها التنمية الوطنية. بيد ، أنه يشكل التنظيم الإقليمي، على المستوى الاقتصادي، القاعدة الأساسية لتنمية الاقتصاد الوطني و البحث عن توازن جهوي متناسق.

وبالتالي، وضع سياسة للتهيئة العمرانية، التي بدونها سيكون مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد محدود البعد و المدى¹؛ وفق ما عرفه أحد الباحثين، بكونه سياسة توقعية، يتعين عليها أن تحدد المفاهيم و الاختيارات الكبرى لتحقيق تنظيم أو إعادة تنظيم للإقليم. و هو بذلك، عبارة عن تخطيط إقليمي أو تنمية إقليمية تدخل ضمن السياسة التنموية الشاملة المسطرة من لدن الدولة².

الفرع الثاني: وظائف التقسيم الإداري الإقليمي و أغراضه

يقصد بوظيفة التقسيم الإقليمي، الهدف المرجو من تبنيه. بمعنى الوظائف العديدة التي يكفلها للدولة في إطار سياستها العامة الهادفة إلى تلبية حاجيات المواطنين المحليين. و إذا كان الاعتقاد السائد يرى بأن الغايات السياسية التي تهدف إلى تحقيقها عملية التقسيم الإقليمي، هي خلق وحدات إدارية محلية، فإن مجاله في الحقيقة أوسع بكثير من ذلك و يمتد إلى اعتبارات أخرى لا تقل أهمية مثل ترقية دور التقسيمات الإقليمية، أو على النقيض من ذلك، تعزيز و الرفع من نفوذ السلطة المركزية حيال هذه التقسيمات الجغرافية .

بتعبير آخر، فإن من وظائف التقسيم الإقليمي إنجاز جملة من الأهداف المعلنة الرسمية التي تسمح في آن واحد للسلطات المركزية من توخي غايات غير معلنة يمكن الاصطلاح على تسميتها بالأهداف غير المعلنة أو الضمنية و غير الرسمية.

1- التقرير التمهيدي حول القانون سالف الذكر، نفس الصفحة .

2 - Lajugie(J) et autres, Espace régional et aménagement du territoire, Paris ,Daloz, 1979, p. 67

أولاً- الوظائف الرسمية

تشتمل عملية التقسيم الإقليمي على وظائف أو غايات رسمية. و بغض النظر فيما إذا كانت هذه التقسيمات مقتصرة على دور دواليب إدارية لضمان بث و إيصال خدمات الهيئات المركزية للمواطنين في شتى المناطق على مستوى التقسيمات الإقليمية أو امتدت اختصاصاتها إلى إدارة القضايا المحلية بكل استقلالية، فإنه تنجر عنها ثلاثة آثار أو نتائج أساسية تتمخض عن عملية التقسيم الإقليمي، كونها مقتضيات و أسس تقوم عليها جميع الوحدات الإقليمية بصرف البصر عن طبيعتها القانونية و التنظيمية ضمن الهيكل الإداري الموجود. و تتلخص هذه المقتضيات في:

1- رسم مراكز الإدارة على المستوى الإقليمي ؛

2- حصر عدد السكان المنتمين إلى مراكز الإدارة المحددة؛

3- رسم المجال أو المساحة الجغرافية¹

أ- رسم مراكز الإدارة على المستوى الإقليمي

تمكن عملية التقسيم الإقليمي للدولة من وضع عدة مستويات للإدارة و سلطة التقرير. ذلك أن أي مستوى أو درجة في هذا التقسيم تمثل في ذات الوقت مركزا موكولا له صلاحية إصدار عددا من الأعمال القانونية ذات الصلة بالاختصاصات المخولة له.

ونظرا لاتساع و تباين مهام الدولة المعاصرة، فقد لجأت بالضرورة إلى إنشاء عدد متكاثر من هذه المراكز على المستوى الإقليمي، كون الخدمات الإدارية لا تنحصر في عاصمة الدولة فحسب بل، تتعدها إلى كل نواحي إقليمها الوطني. بحيث أنه لا يمكن للسلطات المركزية أن تتولى و تغطي جميع الأعمال الإدارية في مختلف المجالات مباشرة من المركز الرئيسي في العاصمة علاوة على أن الاقتراب من المواطنين و وصل عرى متينة معهم بواسطة

1- إبراهيم زياني، المرجع السابق، ص 12.

عملية التقسيم الإقليمي وإنشاء مراكز إدارية لصيقة بهم، من شأنه ضمان تسيير عدد كبير من المصالح وإسداء خدمات اجتماعية واقتصادية باقتدار وفعالية قصوى وبتكاليف خدماتية زهيدة. و في أغلب الأحيان يتوازي وجود نوعان من مراكز الإدارة داخل الدولة على المستوى الإقليمي: مراكز إدارية ذات استقلالية ومراكز ممثلة للدولة. أما الصنف الأول فيرتكز على مساهمة المواطنين في انتقاء، وعادة عن طريق الانتخاب، المسؤولين المحليين الذين يتولون إدارة الوحدة الإقليمية. في حين، ينم الصنف الثاني عن إرادة الدولة في وضع قنوات اتصال لها بمواطنيها عن طريق أعوان على المستوى المحلي. و يكون ذلك تارة بهدف المراقبة والاستعلام عنهم، و تارة أخرى، بهدف توصيل مجموعة من الخدمات المختلفة نحوهم¹..

وتتم إقامة المراكز الممثلة للدولة سالفة الذكر في إطار أسلوب عدم التركيز، حيث تبين لنا من خلال دراستنا له إلى أن تطبيقه لم يؤثر و لم يؤد إلى يومنا الراهن إلى تعديل الهياكل الإدارية الإقليمية أو إلى إعادة التقسيم الإداري الإقليمي للدولة².

ب- حصر عدد السكان المنتمين إلى مراكز الإدارة المحددة

يشمل عملية التقسيم الإقليمي على تقدير الوعاء السكاني المنتسب للمراكز الإدارية الإقليمية .

فمعيار الوعاء الديمغرافي يسترعي اهتماما كبيرا من جانب السلطة المركزية عند قيامها بإعادة التنظيم الإقليمي، و ذلك للحيلولة دون إغفال هذا العامل عند مباشرة هذه العملية. فالعنصر السكاني له آثار متعددة على التقسيم الإقليمي من نواحي شتى. فهو من الناحية الرأسية، يسمح بحصر عدد المستويات الإقليمية الضرورية لإدارة شؤون المواطنين على المستوى المحلي، أما من الوجهة الأفقية، فيمكن من حصر حجم و شساعة التقسيمات الإقليمية الجديدة.

1 - Albertini (J-B), La déconcentration, Paris, Economica, 1997, p. 214 et s

2 - Frédéric (C), Les délocalisations publiques, Revue Administrative, n°355 ,Paris, P.U.F, 2007, pp.51-59.

من جانب آخر، تتميز الجماعة الإقليمية بهوية تشد أزرها بروابط متينة ذات طبيعة نسبية، تاريخية، ثقافية، دينية أو إقليمية (المدينة أو الحي). في حالة الوحدات الإقليمية المنشأة انطلاقاً من المراكز الحضرية الكبرى، المسماة عادة ببلديات النوم، فإن تقاسم المشاكل في إقليم العيش سيفضي لا محالة إلى إنشاء مصير مشترك. و من هنا تتضح أهميته، خلال إجراء التقسيم الإداري والقيام بمزاوجة (تقاطع) الإقليم الإداري مع الإقليم الاجتماعي¹.

ونظراً لأهميته، فقد تبنت معظم البلدان المعيار السكاني بسبب ارتباطه الوثيق بعنصر تمثيل المواطنين في الهيئات المنتخبة لهذه التقسيمات الإقليمية وإشراكهم في إدارة المصالح العمومية الإقليمية ويرجع مدى تباين مستوى الأخذ بهذا المعيار بين مختلف الدول، إلى اختلاف المعطيات المتصلة أساساً بالإحصاء العام للسكان، بميزات القطاع الحضري المتوفر في البلد ومدى الكثافة السكانية في المناطق الريفية .

بالتوازي مع ذلك، تعدد به السلطات المركزية أثناء قيامها بعملية التقسيم الإقليمي في إطار أسلوب عدم التركيز الذي يهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن في مختلف مجالات الخدمة العمومية المحلية.²

ج- رسم المجال أو المساحة الجغرافية لكل فئة من مراكز الإدارة

أما محددات العامل الجغرافي فتعزى إلى اعتبارات عدة، تنصدها المساحة الإجمالية لإقليم الدولة، تضاف إليها المميزات الجغرافية التي تطبع خريطة الانتشار السكاني في إقليم الدولة. فعلى سبيل المثال فإن كبر و اتساع التقسيمات الإقليمية يرتبط بمدى شساعة المساحة و مدى تجانس المميزات الطبيعية و توازن انتشار السكان عبر المناطق الإقليمية.

يعين التقسيم الإقليمي المجال الجغرافي المخصص لكل وحدة إقليمية. ويشتمل هذا الإجراء على خطوتين: تقدير المساحة ورسم التخوم الجغرافية التضاريسية التي تحد بين

1 - Taib (E) : L'administration locale algérienne : les enjeux de la décentralisation, RASJEP, n°01/2005, Université d'Alger, p.49.

2- إبراهيم زياني، المرجع السابق، ص و 13. 14

التقسيمات. ولهذه الخطوة أهمية كبيرة لاسيما في جانب تعيين الفضاء الإقليمي كإطار لممارسة الهيئات المحلية لصلاحياتها، و الذي تجري فيه عديد الأعمال الإدارية التي تملئها حاجيات و قضايا الأفراد المحلية.

ينجر عن عامل الحجم تأثير كبير في تحديد كفاية التقسيمات المحلية وتعزيز مداخلها وكذا ترشيد استخدام مقدراتها المحلية بهدف ضمان حيويتها المالية واستقلاليتها الإدارية المرتبطة بميزانياتها حتى تفلت من التبعية للحكومة المركزية. بيد أن شساعة المساحة لا تعد في كل الأحوال ضرورية للتصدي للقضايا المطروحة عليها محليا. حيث أنه قد يؤدي هذا المعيار إلى خلق تقسيمات إقليمية غير متناسقة من الوجهتين الاجتماعية والإنسانية، في وقت تحوز التقسيمات الإقليمية من الحجم الأضيق منها على درجة عالية من التناسق والترابط بين عناصرها، من شأنه أن يمكنها من تدليل للصعاب التي تعترضها¹.

ثانيا- الأغراض غير الرسمية للتقسيم الإقليمي

يتحدد معنى الأغراض غير الرسمية في ميدان التقسيم الإقليمي بالأهداف الضمنية أو المستترة المتوخاة من وراء التقنية المنتهجة في إطار هذا التقسيم و تحديدا ما ترتبه على الروابط بين الدولة والوحدات الإقليمية. و يقصد بذلك الآثار المنجرة عن إنشاء الوحدات الإقليمية ورسم درجاتها و أهميتها ضمن الهيكل الوظيفي للدولة. بحيث إذا طغت الحسابات السياسية على ما سواها من المعايير عند إجراء التقسيم، يستفاد أن الآثار كان مخططا لها لذاتها فحسب. إلا أنه في الواقع، لا تعدو أن تكون الآثار محل الذكر غير إرادية(غير مستهدفة) في العديد من الحالات، كونها لا تمثل إلا انعكاسات ارتدادية عفوية صادرة عن تباين وعدم تجانس معايير التقسيم المختلفة .

1- إبراهيم زياني، المرجع السابق، ص و 15. 16

أ- التقليل من شأن التقسيمات الإقليمية

و بذلك، توجه هذا التقسيم بما يضمن هال هذا الوضع و يبقى على التقسيمات الإقليمية في فلكها، لا تزيج عنه قيد أنملة.

و يمكن للإجراءات التي قد تتخذها الدولة قصد تقزيم دور الوحدات الإقليمية، أن تصدر في عدة صور، عادة ما تتضاعف شدتها بموازاة زيادة حجم الوحدة و اتساع مساحتها؛ نسرده فيما يلي جملة نم الأساليب التي يمكن استخدامها لهذا الغرض:

1 -إنشاء تقسيمات إقليمية مفصولة عن الواقع الاجتماعي بمختلف مكوناته، حيث لا تبدو سوى تقسيمات جغرافية لا غير، أو قطع ترابية معلمة بشكل أو بسواه

2 -خلق تقسيمات إقليمية فاقدة للحبوبة المالية و الإدارية، مداخيلها الجبائية زهيدة أو شبه منعدمة ولا تشتمل على أدنى العوامل المادية و البشرية الضرورية لإسداء الخدمات العمومية و تأطير المواطنين المقيمين على أرضها؛

3 -إحداث شرخ في تركيبة بعض التنظيمات الاجتماعية كالعائلة، الجماعة، القبيلة والعشيرة التي يخشى أن تعيق بوجودها المتجدد(في عدد من مجتمعات الدول النامية ،) التنظيم الموازي الجديد المحدث من قبل الدولة التي تعتمد في إطار التقسيم الإقليمي إلى الحد من قوتها ونفوذها أو حتى كسرهما وتفتيتها في بعض الأحيان. ويهتدى إلى ذلك بواسطة خلق تقسيمات إقليمية مصطنعة وغير متجانسة لا تتوفر على أدنى عناصر اللحمة الاجتماعية اللازمة لأي كيان منظم و حيوي

4 -استخدام تقنية التقسيم الإقليمي للحد من قوة الهيئات المنتخبة البلدية على مستوى الوحدات البلدية الكبرى الواقعة في المدن و خلق بلديات صغيرة متفرعة عنها لدرء احتمالات الخطر عن السلطات الحكومية. و قد يأخذ ذلك شكل تبني أسلوب الدرجتين في تسيير التجمعات الحضرية في العديد من دول العالم .

على ضوء ما سبق ذكره، نخلص إلى القول بأنه بإمكان الدولة أن تستعمل أداة التقسيم الإقليمي التي بين يديها بما تمنحه لها من سلطات معتبرة في ذلك، إلى إنشاء وحدات هزيلة لا تقوى حتى على ضمان الحد الأدنى من الموارد الضرورية لقيامها، مما يجعلها عديمة الاستقلالية بفعل ارتباطها الكلي و المستمر بالدولة (الإعانات المالية على وجه الخصوص).

ب- ترسيخ تمركز تمثيل الدولة على مستوى الوحدات الإقليمية

تغتتم الدولة فرصة إنشاء الوحدات الإقليمية لأخذ إجراءات مصاحبة لهذه العملية، تمكنها من ترسيخ و تركيز تمثيلها على المستوى الإقليمي، فمن خلال الجهاز الإداري المحلي تسعى الدولة إلى الرفع من مستوى تأطير الهيئات الممثلة لها بحيث يتسنى لإطاراتها بفعل مؤهلاتهم العالية و جدارتهم في التسيير أن يحسنوا تأدية مهامهم بما يضمن الإجابة في تطبيق برامج الدولة و سياستها داخل إقليمهم، مما يحسن من خدمة الدولة و يبث سمعة حسنة عنها في أوساط مواطني الأقاليم المختلفة. وهو ما من شأنه أن ينعكس إيجابا على وضعيتهم الوظيفية و الحصول على موافقة رؤسائهم الإداريين الذين لن يترددوا في منحهم المزيد من الصلاحيات و ترقية اجتماعيا¹.

و هكذا فإن هذا الأسلوب في خلق الوحدات الإقليمية ينمي وظيفة الدولة و يقوي عضد وجودها على أصعدة مختلفة وهو ما يبرر التوجه الكاسح في الوقت الراهن نحو تبني مخطط عدم التركيز الإداري قصد ضمان تطبيق برامج التنمية المحلية بهدف سد الحاجيات المتزايدة للمواطنين المحليين .

في كل الحالات، ومهما كانت الوحدة الإقليمية من حيث مستواها والمداخل المرصودة

لها، نفاً غاية الدولة من ورائها هي توكي جملة من الأغراض الحيوية، أهمها؛

- القيام بالمراقبة المتعددة الأشكال على جميع الأعمال و التصرفات و تأطيرها وفقاً للسياسة العامة للدولة؛

1- إبراهيم زياني، المرجع السابق، ص و 18 . 19

- 1 - مؤازرة ودعم المجالس التمثيلية من أجل التكفل بقضايا الأفراد المحلية، لتمكينها من الاضطلاع، بمهامها المرتبطة بالتنمية المحلية؛
- 2 - يسمح أسلوب عدم التركيز للدولة بتحويل الصلاحيات النمطية المتكررة من السلطة العليا إلى المستويات الإقليمية المتعددة¹.

الفرع الثالث: طرق إحداث و تعديل حدود الوحدات الإدارية الإقليمية

سيعنى هذا الفرع بدراسة الطرق القانونية المتبعة في إنشاء أو تعديل حدود الوحدتين الإقليميتين المتمثلتين في كل من الولاية و البلدية .

أولا : إنشاء الولاية و تعديل حدودها

يتم حاليا في بلادنا وفق القانون الساري المفعول إحداث (إنشاء) الولاية بموجب قانون.

أما تعديل الحدود الإدارية لها الذي كان لا يتطلب سوى مرسوم، فقد أصبح في ظل القانون الجديد رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية(الذي ألغى أحكام القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية)، يقتضي أيضا استصدار قانون وشريطة احترام الإجراءات الخاصة بذلك؛ ولا سيما، فيما تعلق منها بتعديل حقوق و التزامات الولايات عالم (نية المادة 11 /فقرة أولى .)

في حين، يبقى تحديد اسم الولاية و مقرها (مركزها الإداري) من اختصاص التنظيم، بحيث يتم بموجب مرسوم يتخذ في هذا الشأن. كما يجري كل تعديل في تسمية الولاية أو تغيير في مقرها(شريطة ألا يمس بحدودها الإقليمية) بموجب مرسوم أيضا².

1 - Rapport de présentation relatif à l'organisation territoriale du pays, Alger ,1983 ,Ministère de l'Intérieur, pp.14 et s .

2- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية (المادة 9).
- دستور الجزائر الصادر في 28 نوفمبر 1996 (مادة 122).

تتضمن عملية إنشاء وحدة "ولائية" أو تعديل حدودها، على عدة عناصر أساسية، تتمثل في الغرض من إنشائها، هيئة الولاية، وسائل الإنشاء المختلفة: القانونية، الفنية والمادية الضرورية لذلك. فهي تمر إجمالاً بثلاث مراحل أساسية، نوجزها فيما يلي :

أ - مرحلة تقرير إنشاء الولاية وتنطوي على انعقاد نية وإدارة السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية.

و تتم عملية المباشرة في ذلك عقب إتمام إجراء الدراسات و المناقشات و المداولات اللازمة لاتخاذ قرار و إنشاء هذه الوحدة (الولاية)

ب- مرحلة تحضير قرار (قانون) الإنشاء

و نعني بها إعداد الوسائل القانونية و الفنية و البشرية و المادية و الإدارية اللازمة و الضرورية لمرحلة وضع قرار (قانون) الإنشاء حيز التنفيذ¹.

ج- مرحلة تنفيذ قرار (قانون) الإنشاء

وترمي إلى التطبيق الفعلي لقرار (قانون) الإنشاء، و ترجمة مرحلة التقرير إلى عمل وواقع ملموس على الأرض. و لأن هذه المرحلة تتصف بالاستمرارية، فإن تجسيدها يقتضي الحرص على وسائل التنفيذ، الرقابة و المتابعة الدائمة حتى تتحقق أهداف إنشاء الوحدة المعنية على سبيل المقارنة، فإن القانون رقم 43، المعدل و المتمم، المتضمن نظام الحكم المحلي في مصر فقد نص في مادته الأولى على أنه: " يكون تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومراكز ومدن وقرى ". غير أنه، ربط ذلك بمراعاة الظروف الطبيعية و السكانية الاقتصادية والعمرانية الخاصة بكل وحدة. كما أوجب أيضا مراعاة، عند تقسيم المدن الكبرى، عنصر السكان و تكامل وحدات الخدمات و الإنتاج الاقتصادي².

1- أمر رقم 38 69- مؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية (وثيقة صادرة عن وزارة العدل في 1973)، ص 56 و ما بعدها .

2- عبد الفتاح إبراهيم بهنسي، التنظيم القانوني للإدارة المحلية، الإسكندرية، مطبعة الإشعاع، 1997، ص 12. 141

ثانيا - إنشاء البلدية و تعديل حدودها .

للأماكن والبلديات المجاورة لبعضها بعضا أن تطالب بتأليف بلدية موحدة إذا كانت أراضيها متصلة الامتداد الجغرافي أو لا تفصل بينها إلا مسافة لا تزيد عن 2 كيلومتر ونصف وكان مجموع سكانها يزيد عن 500 نسمة، على أن يطالب بتأليف البلدية الموحدة نصف الناخبين المقيدين، في كل الأمكنة الجامعة والبلديات المذكورة، على أن تقرر الحكومة تأليف البلدية الموحدة بمرسوم¹.

تتم في الجزائر عملية تعديل الحدود الإقليمية للبلدية، الهادفة إلى فصل جزء منها وضمه إلى بلدية أخرى، بمقتضى مرسوم، يصدر بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وعقب استطلاع رأي الوالي وأخذ رأي المجالس الشعبية المعنية، كما يشعر المجلس الشعبي الولائي بذلك .

عندما تضم بلدية ما أو جزء من بلدية إلى بلدية أخرى الذي هو موقوف وفق قانون البلدية الجديد² على شرط استطلاع رأي كل من الوالي، رئيس المجلس الشعبي الولائي وكذا مداولة المجالس الشعبية المعنية؛ يتم تحويل جميع حقوقها و التزاماتها إلى البلدية التي ألحقت(بها قسمة الموجب و السالب و تسويته).

من ناحية أخرى، فإنه عندما يقع تعديل في حدود بلدية أو أكثر، بأن يفصل جزء أو عدة أجزاء من تراب بلدية أو عدة بلديات، فإنه يتم بموجب نصوص تنظيمية منح كل منها حقوقها وتحميلها ما عليها من التزامات. وإذا تم إرجاع وضعية هذه البلديات إلى ما كانت عليه قبل التعديل، فإن الحقوق والالتزامات الخاصة بكل منها تتعكس على كاهلها .

بشكل مقتضب ومركز، يتم إحداث(إنشاء) البلدية بموجب قانون(المادة الأولى من قانون البلدية الجديد المتقدم الذكر)،بينما ترسم حدودها و تحدد تسميتها بموجب مرسوم يتخذه

1- موريس نخلة الواسطي في شرح قانون البلديات، بيروت، لبنان، منشورات المجلس الحقوقي، 1998، ص 44-45.

2- قانون رقم 10 - 11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية (المادة 9 و 10).

رئيس الجمهورية بناء على تقرير يعده الوزير المكلف بالداخلية في حين، نجد الوضع القانوني في مصر قد مر بثلاث مراحل بهذا الشأن، تتمثل بإيجاز في :¹

أ - حدد دستور 1923 وحدات النظام المحلي في مصر في المديرية والمدن والقرى، حيث اعترف لها بالشخصية (الاعتبارية بوصفها أشخاصا إدارية عامة). بالمقابل، ألزم المشرع بعدم إنشاء وحدات إقليمية جديدة بإرادته المنفردة .

ب - حينما صدر دستور 1956 ،لم يحدد الوحدات الإقليمية، فضلا عن أنه خول(على عكس الدستور سالف الذكر ،) للمشرع سلطة تحديدها و تحديد أسمائها، من جهة، كما ترك للمشرع العادي، الحرية في منح كل الوحدات الإدارية أو بعضها الشخصية الاعتبارية.

و هو بذلك، يجوز له أن ينشئ وحدات إقليمية و يمنحها الشخصية الاعتبارية كما يحق له أن ينزع هذه الصفة عن وحدات موجودة من قبل .

على صعيد المقارنة بين الدستورين، يتساءل الأستاذ الطماوي بقوله " أن دستور سنة 1923 ،حين منح المديرية والمدن والقرى الشخصية الاعتبارية، هل هناك استحالة على المشرع من الناحية النظرية على الأقل، أن يحرّمها من تلك الشخصية القانونية؟²

ج - حاول المشرع من خلال الدستور الصادر يف 1971 التوفيق بين أحكام الدستورين سالف الذكر، حيث أعاد تسمية ثلاثة مستويات من الوحدات الإقليمية(اهتداء بدستور 1923) ، مع إجازة إنشاء وحدات إدارية من قبل المشرع و منحها الشخصية المعنوية اقتداء بدستور (1956)،حيث عدل عن تحديد (حصر) التقسيمات الإقليمية المستحدثة³.

على سبيل المقارنة في مصر، فإن مسألة إنشاء و تحديد نطاق الوحدات المحلية في المدن وفي القرى قد عرفت تطورا، اتسم بالتذبذب.حيث أضحت هذه العملية في ظل

1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 606 - 609.

2- محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1973 ، ص 73.

3- طعيمة الجرف: مبادئ في نظم الإدارة المحلية، ص 80.

دستور 1923، تتم بمقتضى الأوامر العالية بالنسبة للمدن، وقرارات عن الوزير المكلف بالداخلية الذي خوله الأمر العالي سلطة تحديد دوائر اختصاص هذه الوحدات وإمكانية إنشاء المجالس المحلية بالقرى. غير أن المشرع قد احتفظ، في ظل القانون الصادر في 1944، بسلطة إنشاء مثل هذه الوحدات؛ حيث اكتفى فقط بتفويض تحديد اختصاصها لكل من وزيرى الصحة والشؤون البلدية و القروية. هذا الأخير، الذي خوله المشرع كذلك، إمكانية تحويل المجالس القروية إلى بلدية و العكس (له سلطة تقديرية شاسعة في هذا الشأن)¹.

المطلب الثاني: محددات التقسيم الإقليمي

إلى جانب الأهمية الكبيرة التي أولاها المختص نو في الميدان الإداري لإشكالية تحديد الوحدات الإقليمية التي تقي بحسن خدمة أهداف الإدارة الإقليمية، فلقد أجمع الباحث نو في حقل علم الإدارة على أن عملية التنظيم الإداري للوحدات وترسيمها، تثير ثلاثة أصناف من المشاكل المتفرعة ذات الأهمية القصوى، تتمثل في صعوبة تحديد عدد أصناف التقسيمات التي يحويها إقليم الدولة، صعوبة تحديد عدد درجات و مستويات هذه التقسيمات (فيما إذا كانت تتشكل من مستوى وحيد أو مستويات متعددة) وكذا صعوبة تحديد شكل وطبيعة الروابط بين المستويات الموجودة و المنشأة. و يتمثل ذلك في تحديد درجة السلطة التي تتمتع بها الوحدات الإقليمية العليا على تلك التي هي أسفل منها وفيما إذا كانت مستقلة أو تابعة لها؛ و ذلك بالرجوع إلى طبيعة صلاحيات كل صنف من هذه التقسيمات.

ولإحاطة بهذا الموضوع، فلا بد من التطرق للأهداف المرسومة من وراء تقسيم إقليم الدولة العصرية إلى عدد من الوحدات الإقليمية الجغرافية المختلفة، إما بالاستناد إلى مساحتها، أو عدد سكانها وإما بالاعتماد على إمكانياتها الاقتصادية والمالية (الجبائية).

1- زهدي يكن، التنظيم الإداري (تنظيم الإدارة المركزية و المحلية)، بيروت، دار الثقافة، د.ت. ن، ص 98-99 .

لهذا الغرض، اتجهت الدولة إلى إنشاء تقسيمات إقليمية على المستوى المحلي، ويتحقق ذلك بالارتكاز على محددات فنية موضوعية تتأسس بدورها على الواقع وعلى العناصر والظروف العامة التي تشهدها .

الفرع الأول: معيار تجانس و تكامل عناصر التنظيم

يتجه هذا المعيار حصريا نحو المجموعات التي تتميز بعناصر بنيوية متشابهة نسبيا¹، و يفضي هذا المسعى إلى تجانس وحيوية التنظيم الهيكلي².

اتسع مضمون هذا المعيار ليضم التجانس العرقي، حسب ما تنتهجه بعض الدول الإفريقية عل غرار الكاميرون وساحل العاج³.

تتضح الفائدة من هذا المعيار في كونه يفرد ويجزئ مشاكل هذه الدائرة الإدارية أو تلك. وهو ما يضيف وحدة على المجال المعني، ويسمح للسلطة السياسية بحصر الاختيارات العملية بسهولة، وخاصة في المجال الاقتصادي. بيد أنه يشتمل على عامل سلبي حساس، يتمثل في التمييز والتفرقة بين الجماعات أو الدوائر الإدارية الغنية، عن التي هي أقل ثروة منها⁴.

وبالتالي، لترقية هذا المعيار وجعله أكثر مردودية، يجب إقرانه بمعيار مكمل له هو

معيار الحيوية و ذلك حتى يكتمل أثره الإيجابي في مجال التنمية المحلية و الوطنية.

فالفضاء المتجانس هو المفهوم الأكثر سهولة والسريع التصور. وهو معروف منذ أمد بعيد من لدن الدارسين في مجالات الجغرافيا، الديمغرافيا والاقتصاديين على حد سواء. وهو بذلك صعب الاستعمال خارج حقل التحليل، سواء المحدود أو العام المتكامل⁵.

1 - Hartani (A.K), op. cit., p. 43.

2 - Benakzouh (C), op. cit., p. 214

3 - Bataillon (C), Etat, pouvoir et espace dans le tiers monde, Paris, P.U.F, 1970,p.159.

4 - Benakzouh (C), L'administration déconcentrée en Algérie, mémoire de D.E.S, Institut de droit et des sciences économiques d'Alger, 1974, p.196.

5 - Lajugie (J) et autres, Espace régional et aménagement du territoire, Paris ,Daloz, 1979, p. 63.

لا تتطابق بعض التقسيمات الإدارية والانتخابية مع شكل التنظيم الإقليمي، رغم وجود أقاليم متجانسة لديها مشاريع، عادات و تدابير متداخلة فيما بينها¹.
 يتماشى هذا المعيار مع الفضاء المضطرد المتواصل الذي ي لشك فيه كل جزء من عناصره، السمات أو الخاصيات المتشابهة فيها بينها، بحيث يتسنى حصر عناصر التجانس، بالاعتماد على أصناف النشاطات الاقتصادية السائدة: سقف المداخل، تنايابال الديمغرافية وغيرها بحيث يشكل نسقا ينطوي على عناصر هيكلية وثيقة الصلة و دائمة الترابط بعضها ببعض.

فضلا عن ذلك، فإن الجهات التي يمتق هاب مجموعة متجانسة من السكان، يبقى من عال سير تجزئتها، مخافة أن تتجر عن ذلك انعكاسات وخيمة و غير إيجابية على نسق علاقات سكان الوحدة الإقليمية المحدثة².

الفرع الثاني: معيار حيوية الوحدات الإقليمية

ترتبط إمكانية الوحدات المادية والبشرية بطبيعة النشاطات الاقتصادية التي تتوفر لدى كل واحدة منها، ودرجة قدرتها ماديا على تمويل نشاطاتها، علاوة عن توفرها على الموارد البشرية القادرة على الاضطلاع بالأعباء والالتزامات الإدارية ذات الصلة بهذه الوحدة الإقليمية.
 تجدر الإشارة إلى أنه على العكس مما هو جاري العمل به في الدول التي تان هجت النظام الفرنسي، فإن الأسلوب الأنجلو- اس كسوني في مجال الإدارة الإقليمية، تنظم في إطاره الوحدات الإقليمية داخل مستويات متعددة وغير متجانسة(كما هو الحال في المملكة المتحدة و جمهورية مصر العربية)³.

إذا كانت الجزائر في هذا الشأن، قد عمدت إلى تقطيع و مضاعفة عدد البلديات والولايات، خاصة في التقسيم الحاصل في 1984 (48 ولاية و 1541 بلدية)، بحيث تم ذلك

1- سليمان سليم بطارسة، المقال سالف الذكر، ص 48 .

2 - Lajugie (J), op. cit., p.163

3- سليمان سليم بطارسة، المقال سالف الذكر، ص - 49 48 .

في إطار مبدأ تقريب الإدارة من المواطن. بحيث تكون وفقا لذلك قد حدثت حدو فرنسا التي تشتمل على ما يربو عن 36000 بلدية. في الوقت الذي أضحي فيه التيار السائد في العالم معاكسا لذلك، حيث أخذ منحى تجميع البلديات بشتى الطرق؛ بهدف جعلها تقسيمات قادرة على النهوض بأعبائها الاقتصادية و المالية. و ذلك تجسيد تطبيقي لمعيار الحيوية المالية التي نعكف على دراستها في هذا المقام.

بلغ عدد البلديات (قبل الوحدة مع ألمانيا الديمقراطية) على عهد ألمانيا الفيدرالية (سابقا ،) حوالي 800 وحدة؛ مقابل ستين مليون نسمة آنذاك. على النقيض من ذلك في الجزائر، فقد قسمت البلديات القديمة وأنشئت أخرى جديدة، بحجة تقريب الإدارة من المواطن. في حين أنه كان من المستساغ بلوغ ذلك الهدف بكيفيات أخرى، كتعزيز المصالح العمومية القائمة (ماديا وبشريا) ، وإحداث أخرى في شكل فروع للبلديات، وذلك عوض مضاعفة عدد البلديات القروية أو الريفية التي لا تتوفر على أية مداخيل مالية. مما يدفع الدولة إلى التدخل بانتظام لتقديم المساعدات المالية لهذه الوحدات الجديدة الفقيرة. وهذا يتناقض مع جوهر اللامركزية واستقلالية الوحدات الإقليمية .

وهو ما ينطبق أيضا على الولايات التي ارتفع عددها، بمقتضى التقسيم الإقليمي الصادر في 1984 ، ليلغ 48 وحدة، والذي تم أيضا بنفس الحجة المتمثلة في تقريب الإدارة من مواطني هذه الوحدات الإقليمية .

في حين، كان من المستساغ توخي هذه الغاية بالرفع فقط نم عدد الدوائر، التي لا يقتضي الأمر معها حشد مبالغ أو غلافات مالية و وسائل بشرية كبيرة، كما هو الشأن عند خلق ولايات مستحدثة.

الفرع الثالث: المعيار الاقتصادي

يتأسس هذا المعيار على منطقتي الانتقال من المفهوم المطلق للمجالات الاقتصادية إلى المفهوم الاقتصادي منظور إليه من زاويته الملموسة و ليس من جانبه النظري أو الفقهي

المحض.

ويتشكل مضمون هذا الأخير بالاعتماد على المجال الجغرافي، المجال الرياضي و

المجال الاقتصادي¹.

أولا - المجال الجغرافي

يقصد به تطابق الفضاء مع كل :من الأرض، المناخ و المحيط الذي يعيش فيه الناس

و في مكان تواجد نشاطاتهم. وينطوي مجاله على المساحة الترابية و المحيط الحيوي

(الأبعاد الثلاثة، الطول والعرض والارتفاع).

ترتب التضاريس في معظم الأحيان أثرا كبيرا في رسم و تحديد بعض التقسيمات

الإقليمية. ذلك أن وجود نهر أو قناة أو جسر على سبيل المثال، يشكل حدا فاصلا بين وحدة

إقليمية وأخرى. نفس الشيء بالنسبة لعامل المساحة، حيث يؤدي وجود مساحة جغرافية شديدة

الاتساع إلى تبني النظام اللامركزي في تسيير الشؤون الإقليمية².

ثانيا - المجال الرياضي

باعتباره مجالا مجردا، فهو يتيح تجسيد العلاقات الموجودة بين متغيرات مستقلة بصرف

النظر عن أي تحديد جغرافي ذي طابع ملموس. كما أنه يعد محلا للتمثيل النظري لظروف

الإنتاج، النقل والتمويل و كذا علاقات السلوك التي تربط بين المنتجين والمستهلكين

على مستوى الوحدة الإقليمية .

ثالثا - المجال الاقتصادي

يقصد به مقارنة و تطبيق المجال الرياضي على المجال الجغرافي. فهو يعتبر بذلك

مجالا حقيقيا و ملموسا، يجمع في آن متزامن بين الجوانب المادية و البشرية.

1 - Boussoumah (M), " Le service public ", Revue Algérienne, Institut de Droit et des Sciences Administratives, vol. 30, n°3, Alger, 1992, pp.417 - 418.

2- سليمان سليم بطارسة، المقال سالف الذكر، ص 48.

كما يعد هذا المعيار مكانا مفضلا يتم في إطاره تحديد موقع العلاقات التقنية، المالية والاجتماعية وكذا السلوكات البشرية. ينحصر مجاله في النشاطات وحقله في الأمكنة. ويقوم بتوفير وسيلة لتحليل كل التحديدات التي تعنى بمواقع نشاطاته.

هذه هي العناصر المتصلة بالمعيار الاقتصادي الذي يمكن التوسع في دراسته من مكوناته الثلاثة التي تم تحليلها بإيجاز¹، من وجهة كون التركيز ينصب على علاقات التشابه والتجانس، حول علاقات الترابط الوظيفي المتبادل أو حول العلاقات الميدانية المتصلة بالغاية المرجوة من ورائه .

يستنتج فضلا عن ذلك بأن المجال الجغرافي ذا مدلول صلب، يتمركز فيه البشر والنشاطات، وهو عرضة للتشويه (التحريف) بحسب العلاقات التي تندرج فيه والتحولت التلقائية أو المستحدثة، التي قد تطرأ على هذه العلاقات محل الذكر.

وعليه، يتعين مراعاة المجال الاقتصادي وفقا لهذا المنظور، خلال التفكير في وضع الأعمال التي تستجيب لمشكل معالجة اختلالات التنمية الجهوية، باعتماد سياسة طوعية للتهيئة الإقليمية²، التي تفضل الشغل الشاغل للدول الصناعية و الدول السائرة في طريق النمو في آن واحد³.

من هذا المنطلق، يمكن تصور التقسيم الإقليمي على أنه تجزئة لفضاء يمثل شكل وتحديد لكيانات مجالية ترابية أما إذا عدنا إلى صيرورات (مراحل) إنتاج المعطيات، فإن هذه التقسيمات المجالية لا تكتسي دوما نفس المضمون في المجالات الاجتماعية، البيئية والاقتصادية⁴.

1 - Perroux (F) : " Les espaces économiques», Economie appliquée, n°1, Paris ,1950 ,pp. 224 - 244

2 - Isard (W) : Sa communication au titre de ses contributions au colloque sur les économies régionales, organisé les 14 et 15 juin 1960, in recueil de l'I.S.E.A ,Paris, 1960, p.8.

3 - Lajugie (J) : op. cit., p. 66 et s

4 - Les découpages du territoire: dixièmes entretiens Jacques Cartier, INSEE ,Lyon (France), les 8, 9 et 10 décembre 1997, p. 59.

فعلى الصعيد الاقتصادي، يمثل التنظيم الإقليمي القاعدة الأساسية لتنمية الاقتصاد الوطني وإحداث توازن جهوي متناسق وكذا رسم سياسة للتهيئة العمرانية، التي في غيابها سيصبح مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة مبتورا في شكله و هدفه¹. كما توجد معايير أو محددات مجسدة على أرض الواقع ، من دون أن تحتل مجالا في الدراسة الأكاديمية النظرية والبحث الذين كان بوسعهما التأسيس لها وتأطيرها كمحددات منفصلة بذاتها شأنها شأن نظيراتها من المحددات الأخرى ذات الصلة بموضوع التقسيم الإقليمي الذي نحن بصدد تدارسه.

وخير مثال على ذلك، المعايير ذات العلاقة بالجانب: السياسي، الاجتماعي و التاريخي، التي نجد عديد الدول تركز عليها عند قيامها بعمليات التقطيع الإقليمي . في آخر المطاف، فإن القرار السياسي هو الذي يرسم ويحدد درجات أو مستويات واختصاصات وحدات الإدارة الإقليمية؛ لكن هذا القرار يتأثر عند إصداره بالمحددات العلمية محل لا بحث .

يتأثر التقسيم الإقليمي أيضا بالعوامل التاريخية التي تلعب دورا حاسما في إجراءه، ذلك أن المؤسسات الحديثة ليست وليدة تطورات معاصرة فقط؛ إنما تعد كذلك حصيلة لتراكمات تاريخية للبلد المعني. بحيث أن المشرع لا ينطلق عند إجراء هذه العملية من العدم، بل يستلهم مهمته من التجارب التي يجدها قائمة في هذا المجال. و نسوق للتدليل على ذلك: تأثر الدول التي كانت خاضعة للانتداب البريطاني، بأسلوب الإدارة المحلية المنتهجة في هذه الدولة ونفس الشيء بالنسبة للدول التي كانت واقعة تحت الانتداب الفرنسي، التي استمدت تشريعها في هذا الصدد من النموذج المطبق في هذه الدولة والذي أقر البعض بكونه أكثر تماشيا و أصلح تطبيقا في البلدان ذات التطور الضعيف².

1- التقرير التمهيدي حول القانون سالف الذكر، ص 1.

2- سليمان سليم بطارسة، المقال السابق، ص 48.

الفرع الرابع: المعيار الاستراتيجي أو الأمني

على الرغم من أن هذا المعيار يتراوح مضمونه من دولة إلى أخرى، بحسب طبيعة الظروف والعوامل والمكانة التي تمنحها كل منها لهذا المحدد و كذا التصور الإستراتيجي الذي شكلته كل منها لنفسها في هذا الميدان، إلا أنه من المتعارف عليه عموماً أن هذا المعيار، يندرج في إطار مصالح تسيير الإقليم و التنظيم الخاص بكل دولة في مجال الدفاع وحفظ الأمن والهادف في هذا السياق، إلى ضمان مراقبة فعالة و واسعة على طول حدود الدولة، التي تضطلع بموجب ذلك بالسهر و الحفاظ على أمنها و وحدتها الإقليمية .

بموجب ذلك، تتولى الدولة النهوض بمراكز حضرية حدودية برفعها إلى مستوى وحدات إدارية إقليمية، تقوم بدورها بالسهر على تطبيق برامج تجهيزية اقتصادية و اجتماعية بهدف تعمير هذه المناطق و جلب أو تأمين استقرار السكان فيها؛ تحقيقاً للغاية المرسومة من قبل السلطة السياسية في المجال الاستراتيجي و الأمني و تحسباً و تحاشياً لكل خطر أو عدوان أجنبي، يحتتمل تسريه أو تنظيمه عبر الحدود الإقليمية للدولة¹.

بالمحصلة بالنسبة لهذا المحور المتعلق بمعايير التقسيم الإداري الإقليمي نخلص إلى أن الاتجاه الفلسفي المعاصر في هذا الشأن في العالم، هو نحو خلق الوحدات المحلية الكبرى، عوض الأسلوب العشوائي، بتبني أسلوب دمج الوحدات الصغرى بعضها ببعض لجعلها أكثر فعالية و أكبر كفاءة و قدرة على الوفاء وتحقيق المطامح المتنامية، الاقتصادية منها والاجتماعية، للسكان المحليين .

بالفعل، فإن الوحدات المحلية ذات الحجم الكبير تحضى في معظم الأحيان، بمقدرات ومداخل متعددة وهائلة. مما يسمح لها بالتكفل بنفسها اقتصادياً، و يمكنها أيضاً من الاستغناء شيئاً فشيئاً عن تمويل الدولة، علاوة عن أنها تكون أكثر قدرة و تأهيل على التكفل باهتمامات

1 - Les découpages du territoire, in recueil de l'INSEE, op. cit., p. 97.

وحاجيات المواطنين بفضل توفرها على كفاءات بشرية مؤهلة ومتخصصة بحيث تصبح في موقف قوة يبسر لها إثبات وجودها و يستقطب اهتمام المواطنين ببرامجها .

فضلا عن إمكانية استقطاب الإقليم لكوادر ذات مهارات عالية، فإنه من شأنه أن يخلق تكاملا اقتصاديا بين الوحدات المحلية الصغيرة وحتى بين الولايات (المحافظات) بعضها ببعض بما يتيح من تنوع في الموارد الطبيعية والبشرية و يبسر استثمارها و يحدث تعاوننا متينا بينها بفعل تخطيط محكم و دقيق و منسق¹.

إلا أنه، يتعين لبلوغ الأهداف المنشودة أن يتوفر الإقليم على سلطات فعلية و حقيقية على كافة المصالح الموجودة في دائرة اختصاصه الإقليمي .

وتكمن العلة في تحاشي الأخذ بنظام الإقليم في الخطر المحدق بالإدارة المحلية جراء تبني أجهزة مستقلة و منفصلة عنها أفلتت حتى من الرقابة عليها و أفرغت الإدارة المحلية من محتواها، رغم إصرار العديد من دول العالم على إخضاعها لسلطتها، باللجوء إلى تبني نظام اتفاقيات للتعاون بين بعضها البعض قصد ضمان خدمات عامة مشتركة فيما بينها (كالصرف الصحي... الخ)².

يستخلص من العروض السابقة بأن موضوع تقسيم الدولة إلى وحدات محلية يعد موضوعا من أعقد المواضيع في دراسة الجماعات المحلية و مشكلة من أبرز المشاكل التي تواجه سلطات الحكم في أي دولة. فلقد أكدت الاكتشافات العلمية الحديثة سواء في المواصلات أو الاتصالات على أن التقسيم القائم على اعتبارات تاريخية مثلا، يعد تقسيما غير ناجع من الناحية العلمية.

1- مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص 228، 236 و 238.

2- الأمم المتحدة، إصلاح الحكم المحلي: ترجمة صبحي محرم، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص 20، 22 و 23.

ذلك أن تقسيم الوحدات المحلية ينبغي أن يضمن التكفل لأفراد الوحدة المحلية بأربعة مسائل أساسية: هي

- حتمية الوفاء بالاحتياجات الرئيسية لأفراد الوحدة المحلية؛
 - ضرورة لضمان ولاء المواطن المحلي لوحدته المحلية فلا يعزف عنها؛
 - التكفل بتنمية القدرة الذاتية للوحدة حتى يمكنها مشاركة الحكومة المركزية مشاركة حقيقية في تقديم الخدمات.

- الحرص على توفير قدرة للوحدة المحلية على التغيير والتطور في مجتمع سريع الحركة حافل بالتطور سواء في مجال نمط حياة الناس أو حركة تنقلهم و قضاء مصالحهم وإشباع حاجاتهم والترفيه عنهم في أوقات الفراغ¹.

ويعزى قديما انتشار الولايات والوحدات المحلية المستقلة إلى ضعف الاتصالات والمواصلات. وتحترم بعض الدول الحدود التاريخية لأقاليمها الداخلية. ولكن قد تعدل من هذه الحدود إذا كان هناك ما يهدد وحدة الدولة بالخطر.

في موضع آخر، قد يسود التنوع العرقي- أي انتماء السكان إلى أجناس بشرية مختلفة - في كثير من الدول، ويؤثر وجود هذه الأجناس البشرية في الدولة في مجال التقسيمات الجغرافية . لديها إذ، تسعى الدول على اختلافها حسب فلسفاتها السياسية إما إلى إقرار الحدود الجغرافية للجماعات العرقية(مع الحفاظ على التنوع والتعدد) وإما إلى تقويض هذه الجماعات - خوفا على وحدة الدولة - على مستوى مناطق إقليمية معينة.

1- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 62.

المبحث الثاني : مراحل تطور التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر

يعتبر التقسيم الإقليمي بالديناميكية. فهو يعد بذلك على قدر معتبر من التأثير بالعوامل المختلفة التي تطبع مختلف مناحي الحياة المتعددة الأوجه التي تطرأ في كل زمان و مكان على المجتمعات و الدول في مختلف مراحل صيرورتها التاريخية عبر مراحل وجودها. وترتبط عناصر تطور التقسيم الإقليمي على وجه الخصوص بالاعتبارات ذات الصلة بالجوانب السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية و غيرها

في كل الحالات، يتأسس كل مشروع تقسيم إقليمي على معايير محددة سلفاً، تتبع من الأهداف المسطرة له من قبل المشرفين على رسمه و تصميمه. و هذا ما نستشفه من خلال إصلاح التنظيم الإقليمي الساري به العمل إلى يومنا الحالي .

أخيراً على الرغم من أن المستوى الإقليمي المعروف في بلادنا بالمنطقة لم تمي إلى غاية اليوم تضمينه في الدستور ليصبح مستوى إقليمي ثالث حائز للشخصية المعنوية، إلا أنه جدير بالبحث و الدراسة لا سيما لتوفره على العديد من التجارب على مستوى الدول التي قامت بوضعه حيز التطبيق.

لهذا الغرض، فقد تم تقسيم دراسة هذا المحور من البحث إلى مطلبين يعنيان على التوالي :ب التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال، و مقومات و انعكاسات الخريطة الإقليمية السابقة للتقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر.

المطلب الأول : التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال

ومن خلال الفتر القوة الاستعمارية منذ أن وطأت أقدامها الجزائر إلى طمس معالم شعبها وتغيير الأنظمة التي كانت قائمة في البلاد في شتى المجالات و من بينها التنظيم الإقليمي الذي كان معمولاً به من قبل .

و قد كان الهدف من وضع الأنظمة الاستعمارية البديلة ليس خدمة أفراد الشعب الجزائري المغلوب على أمره آنذاك و إنما على العكس من ذلك، محاولة تثبيت و دعم مؤسسات متجهة كلية إلى خدمة مصالح الفئة القليلة ممثلة في الجالية الأوربية، و ذلك طبعاً على حساب الأكثرية من السكان الأصليين ممثلين في كافة أفراد الشعب الجزائري. و عليه، تم تفصيل القوانين الجديدة المتعلقة بالتنظيم الإقليمي و بالإدارة المحلية على هذا المقاس، و التي مكنت من إقبال كاهل المواطنين الأصليين بمختلف أنواع الضرائب و الرسوم، و بالمقابل حرمانهم من أدنى حقوق المواطنة بجعلهم في الدرجة الثانية منها (Citoyens second du collège) كما سمحت من مصادرة أراضي الجزائريين لا سيما الخصبة منها، لفائدة المعمرين حيث تم إقصاء العنصر الوطني من الهيئات الإدارية المحلية التي عرف عدد وحداتها الإقليمية، خاصة المستوى الأول المتمثل في البلديات تضخماً كبيراً كان المغزى الوحيد منه هو تكثيف و إحكام الرقابة الإدارية عن كثب على أفراد الشعب الجزائري. و قد تعمق هذا التوجه في السياسة الفرنسية ذات الصلة منذ اشتداد عضد ثورة التحرير المسلحة لعزل الثورة عن الشعب و تشديد الخناق بواسطة الجهازين العسكري و الإداري على جبهة و جيش التحرير الوطني. لأجل استيفاء دراسة هذا المحور من البحث فقد تم تقسيمه إلى مرحتين أساسيتين. تشتمل الأولى على محاولة حصر أهم ملامح التقسيم الإقليمي الذي كان قائماً في الجزائر قبل الاستقلال و إلى غاية 1955؛ أما المرحلة الثانية، فتتضمن الوقوف على طبيعة هذا التقسيم منذ 1955 و إلى غاية حصول البلاد على الاستقلال الوطني في سنة 1962.

الفرع الأول: المرحلة الأولى

قصد إبراز المعطيات الأساسية التي ألهمت و وجهت السلطة الاستعمارية في اختيار المعايير المعتمدة في رسم خريطة الجزائر آنذاك، يجب استنتاج منطق الطريقة المستعملة من قبل هذه السلطة الاستعمارية، قصد تحديد التقسيمات الإدارية للجزائر. و يجب إلزامياً إدراجها في سياق التطور التاريخي للتغييرات التي شهدتها منذ القديم التنظيم الإقليمي في الجزائر .

الجدير بالذكر إذن بإيجاز، أن الإصلاحات المختلفة المدخلة، كانت أساسا نتيجة للتفكيكات التاريخية التي تفسر جدلا بإرادة السلطة الاستعمارية في الإدماج السياسي و الاقتصادي للجزائر في الدولة المستعمرة و التصدي بواسطة مراجعات الحدود الإقليمية، للحركة الوطنية و طرق المقاومة للشعب الجزائري، ضد الاحتلال الفرنسي المتسلط .

إن القرار المتخذ منذ 1845 بإنشاء ثلاث (3) مقاطعات في شمال البلاد و تقسيم هذه الأخيرة تعسفا إلى إقليم مدني و إقليم عسكري، لم يكن سوى تعزيزا لهذا الأمر الواقع المفروض عنوة على البلاد و العباد¹.

اعتبارا من سنة 1848، بدأ الحديث عن ولايات الجزائر، وهران و قسنطينة بوصفها ولايات خاضعة لنظام الولايات الفرنسية. بمعنى م تسيير بواسطة المحافظ بمساعدة مجلس المحافظة .

طوال هذه المرحلة، استحوذ التنظيم العسكري على التنظيم المدني و أفضى إلى محاصرة قاسية و بشعة لكل المقاطعات داخل البلاد ابتداء من 1870 و إلى غاية 1902². بمحاذاة ذلك، مع تنامي ما أسمته السلطة الاستعمارية " بسياسة المسالمة"، امتد الإقليم المدني و توسع على حساب الإقليم العسكري، الذي تقلص تجاه الجنوب الكبير للبلاد. و بذلك تم إنشاء تجمع خاص في سنة 1902 حيث سمي ب " إقليم الجنوب"، متكون من أجزاء من أقاليم عسكرية واقعة في جنوب الدوائر التالية: مغنية، العريشة، سعيدة، تيارت، آفلو، بوغار، قصر الشلالة، سيدي عيسى، بوسعادة، بريقة، خنشلة و تبسة. في الحقيقة، لم تكن هذه المحاولة سوى وسيلة مقنعة لتدعيم تواجد القوات العسكرية المحتلة، مع تزويد هذه الأقاليم بقانون خاص قصد بسط الهيمنة الاستعمارية عليها و ترويضها .

1 - ميثاق الولاية، الصادر بموجب الأمر رقم - 69 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 (وثيقة صادرة عن وزارة العدل، 1973).

2 - جمال قنان، قضايا و دراسات في تاريخ الجزائر الحديث و المعاصر، الجزائر، منشورات المتحف الوطني للمجاهد، 1994، ص 151 - 154.

الفرع الثاني : المرحلة الثانية

تأسس منطوق الاحتلال على التنظيم الإقليمي، الذي تواجد منذ 1955، عبر التطبيق التدريجي للتقسيمات الإدارية الجديدة. فقد تمثل في الشمال الساحلي، حيث تستحوذ أقلية كبيرة من المعمرين الأوروبيين، و حيث يتمركز كل نظام و هياكل الاحتلال التي حضيت بالأولوية. من هذه الإجراءات إنشاء ولايات جديدة في الشمال، و توسيعها نحو أقاليم الجنوب لتستجيب لتطلعات الأقلية الأوربية، إضافة إلى التقرب من السكان الجزائريين للقضاء على حركة المقاومة التي اندلعت عن طريق الثورة المسلحة في غرة نوفمبر 1954. و بذلك تم تحويل عنابة إلى ولاية في الإقليم القديم لقسنطينة في سنة 1956. كما أدت إعادة التنظيم الإقليمي للجزائر منذ 1956، إلى إنشاء ثمانية (08) ولايات جديدة في شمال البلاد و في الهضاب العليا¹. و عليه، أصبحت خريطة الجزائر مقسمة إلى اثنتي عشرة (12) ولاية في سنة 1956²، تغطي كامل الشريط الساحلي و كذا الهضاب العليا .

كما ذكر أحدهم بأن عددها ثلاثة عشرة في الشمال و اثنان في جنوب البلاد³. و يظل القسم الآخر من البلاد تحت الإدارة العسكرية داخل ما سمي هزءا " بأقاليم الجنوب". بحيث اقتضى الأمر، انتظار سنة 1959، ليتم إنشاء ولاية سعيدة. حيث تم بموجب ذلك، فصل أقاليم من الجنوب و إدماجها (ربطها) بالجزائر. إذ، لم يتم إنشاء ولايتي ورقلة و بشار إلا لاحقا في سنة 1961.

يتجلى بذلك في هذا السياق بأن هذا التنظيم الإداري لم يكن من شأنه بتاتا أن يحقق الأهداف المعلنة لتهيئة تقنية أكثر نجاعة لوسائل التدخل العمومي، و تحسين أحوال السكان الجزائريين .

1 - Rapport de présentation, op. cit., p. 11

2 - Emir Khaled: La situation des musulmans d'Algérie, Alger, (sans mention de la maison d'édition), 1924, p.521

3 - Benakezouh (C), L'administration territoriale..., op. cit., p.195.

حيث أضحى في هذا الصدد البحث باستمرار عن التجانس الفيزيائي، بل و حتى القبلي للمناطق و إثارة الخصوصيات المحلية¹، كما يدل على ذلك إنشاء ولايات، القبائل الكبرى، الأوراس و كذا الساورة.

أما شق طرق المواصلات، فقد أملتة أساسا الحاجة إلى تسهيل المناورات العسكرية لصد نشاطات المقاومة. و تندرج في هذا السياق، محاولة تقسيم الجزائر إلى " أقاليم مستقلة ذاتيا"، في سنة 1956، في فترة عمت فيها حرب التحرير الوطنية كامل تراب البلاد . وتمثل الهدف من ذلك في إحداث ولايتين جديدتين في كل من بجاية و سور الغزلان .

في نفس هذا السياق كذلك، يتعين إدراج المحاولة النهائية أثناء سنوات الاحتلال الفرنسي الأخيرة التي اتسمت بغموضات سياسية عميقة بشأن المستقبل الاستعماري. حيث اعتبرت محاولة أكثر خطورة كان الهدف منها تقسيم البلاد و فصل الصحراء عن باقي البلاد .

وقع ذلك، أثناء مرحلة الاستغلال الأفقي المكثف للموارد الباطنية الضرورية التي كان يجب مهما كلف الثمن السياسي الذي يستوجب تسديد، ه الاستحواذ عليها من أجل حاجيات الاقتصاد الفرنسي. كان ذلك بمثابة الهدف الأساسي للتنظيم المشترك للجهات الصحراوية(ت.م.ج.ص) الذي تم إنشاؤه خلال هذه المرحلة قصد تخليد النظام الاستعماري في أبشع صور الهيمنة و استنزاف الاقتصاد الوطني².

بالنتيجة، أصبح هذا التنظيم وسيلة في يد المحتل الفرنسي يسعى من خلاله إلى الانتقال نحو الرأسمالية الحديثة .

1 .- Rapport de présentation, op. cit. , p.13.

2 - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 133 - 134.

المطلب الثاني : مقومات الخريطة الإقليمية السابقة و انعكاساتها على التقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر

لا غرو أن تتسم كل عملية تقسيم إقليمي بخصائص تتأتى من طبيعة المرحلة التي أنجزت التي فيها. و ذلك بحسب الأهداف المتوخاة، حيث تتم ترجمة هذا العمل النصي (Textuel) في شكل رسم بياني ضمن خريطة جغرافية تبين الوحدات الإقليمية و تبرز معالم و تخوم كل واحدة منها. غير أنه ما من عمل إنساني مهما بلغت جودته و دقته إلا و تشوبه نقائص لا تظهر و تتضح للعيان إلا مع مرور الزمن من خلال تطبيقها العملي في الميدان. ذلك أن صلاحية العمل به تبقى محددة في الزمان و المكان بفعل الحركية الاجتماعية التي تطبع أطوار الحياة التي تتميز بالحركية الدائمة و عدم التوقف. و نظرا لأن التقسيم الإقليمي السابق قد أبان عن محدوديته في إيجاد الحلول المناسبة لعديد المشاكل و الاختلالات التي أصبحت تتخبط فيها الجماعات الإقليمية آنذاك، فقد أصبح لزاما تقويمه ليتماشى مع التطورات الحاصلة في شتى الميادين.

و هذا ما حاولت الدولة إنجازه من خلال إصلاح التنظيم الإقليمي الشامل الذي تم في 1984 .

و عليه، فإن معالجة هذا المحور من البحث تسي رعي التطرق إلى فرعين، يتعلق أولهما بمقومات الخريطة السابقة للتقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر، في حين سيفرد الفرع الثاني لتبيان عيوب التقسيم الإقليمي السابق .

الفرع الأول : مقومات الخريطة الإدارية الإقليمية السابقة للتقسيم الإداري الحالي في الجزائر

يكتسي التنظيم الإقليمي ابعدا أساسيا في الإدارة و التنمية لأي بلد لهذا السبب ما انفك يسترعي انتباه المشرع الذي اعتبره بذلك شرطا مسبقا لأي إصلاح إداري حقيقي و فعال. لذلك يتعين على التنظيم الإداري الإقليمي للبلاد أن يتولى مبدئيا :

- 1 -ناضم توفير أحسن لعرض الخدمات العمومية و تقارب أمثل بين الإدارة و المواطن؛
 - 2 -ت ليشك دعم نم أجل بعث أكبر لصيرورة التنمية عبر كل الوطن؛
 - 3 -تحقيق توزيع أكثر تناسق و أكثر توازن للنشاطات و للرجال داخل المحيط الوطني، في إطار اختيارات التهيئة الإقليمية؛
 - 4 -يساعد على صيانة، تدعيم و الحفاظ على الوحدة و التناسق السياسي للمجتمع الجزائري وعلى تعزيز الوحدة الوطنية¹.
- لهذا الغرض، صدرت جملة من النصوص المكلمة² للمرسوم 63-189 المؤرخ في 16ماي 1963 الذي عدل بموجبه عدد البلديات³، حيث جمعت في 676 وحدة بلدية عوض عن عدد يفوق 1500 بلدية في 1962.
- عقب ذلك، تم رفع عددها إلى 691، ليصبح في آخر المطاف 703 بلدية و هو العدد الذي بقي ساري المفعول إلى غاية الإصلاح الشامل للتقسيم الإقليمي في سنة 1984.
- هذه الاختيارات و القرارات المتخذة لم تكن لتتجاهل المكاسب السياسية، المؤسساتية و الاقتصادية المرصودة لصالح تطبيق و تجسيد اللامركزية، و عدم التمرکز و كذا محاربة

1 - Mahiou (A), Le territoire en droit algérien, op. cit., p.158.

- Rapport sur la nouvelle organisation territoriale des wilayas, op. cit., pp.2 et suivantes.

- 2 - المرسوم المذكور أعلاه، الجريدة الرسمية، عدد 35، مؤرخة في 31 مارس 1963.
- الأمر رقم - 63 216 المؤرخ في 10- 28- 1963 ،الجريدة الرسمية عدد 82 ،مؤرخة في 05/11/1963 المتضمن تعديل عدد البلديات .
- الأمر رقم - 63 466 المؤرخ في - 12- 02- 1963 ،الجريدة الرسمية عدد 91 ،مؤرخة في 06/12/1963 المتضمن تعديل التنظيم البلدي .
- الأمر رقم 54 - 64 المؤرخ في - 01- 31- 1964 . ، ج.ر.ج ج عدد 13 ،مؤرخ في 11/02/1964 المتضمن تعديل التنظيم الإقليمي البلدي .
- كما أحدثت تعديلات أخرى بموجب المراسيم المؤرخة في: 05/10/1972 ، 12/07/1974 ، و 27/02/1975 ، المتضمن تعديل عدد البلديات .
- و - كذا أمر - 77 08 المؤرخ في - 02- 19- 1977 .،ج.ر.ج ج عدد 18 ،المؤرخ في 02/02/1977 الذي أضاف 13 بلدية، بتقسيمه مدينة الجزائر إلى بلديات جديدة .

3 - Rapport de présentation op. cit., p.3

الفوارق الجهوية التي تكمن نتائجها الأكثر أهمية بدقة في تصحيح عدم ملائمة الخريطة التي كانت موجودة قبل التقسيم الإقليمي القائم آنذاك .

أولا : التنظيم الإقليمي على مستوى البلدية

بادئ ذي بدء، لابد من الإشارة بأن الحكومة التي كانت قد أرجئت عمدا دراسة مشاكل التنظيم الإقليمي لفائدة اهتمامات أخرى، فإنها بالمقابل لم تتوان في تعديل و مراجعة الحدود الإقليمية للبلديات منذ سنة 1963 ، و أن تدخل عليها كلما رأت ذلك ضروريا، التصحيحات التي غالبا ما كانت هامة، و التي اقتضتها ضرورة المرحلة في ذلك الوقت .

علما بأن التنظيم الإقليمي للولايات و الدوائر لم يراجع منذ 1962 ، باستثناء بعض التغييرات الطفيفة على مستوى هذه الأخيرة، يجدر التذكير أنب الحكومة كانت قد عكفت منذ 1962 إلى 1972 ، على إصلاح المؤسسات المحلية حتى يتسنى تطبيق اختيارات اللامركزية و عدم التمركز المقررة لفائدة البلدية و الولاية، دعم الهياكل المنشأة حديثا، تنظيم الاستشارات الانتخابية لتزويدها بالمجالس الشعبية و خاصة لامتحان نجاعتها و قدرتها بشأن تحقيق عمليات وطنية مثل ترقية القطاع التقليدي المكرس في المخطط الرباعي الأول و بعده أيضا الإصلاح الفلاحي(الثورة الزراعية) الذي كان مقرا الشروع فيه.

في ذات الوقت، بإقرارها لعدد من البرامج الخاصة للتنمية و التي مست كل مناطق

البلاد، سعت الحكومة بفعل انعدام التوازنات بصفة خاصة، بواسطة سياسة محاربة الفوارق الجهوية، إلى تحضير سياسة لا مركزية عملية للتخطيط، التي جعلت هي بدورها آنذاك إصلاح الحدود الإقليمية أمرا ضروريا كونها تستلزم اختيار تنظيم اقتصادي عن طريق تحديد المناطق الحيوية من وجهة ضرورات التخطيط و التنمية الوطنية الشاملة¹.

1 - Rapport sur l'organisation territoriale des wilayas, op. cit., pp. 2 et s

ثانيا : التنظيم الإقليمي على مستوى الولاية

لم تؤثر جملة التقسيمات التي حصلت، سواء في 1963، 1971 و إلى غاية 1974، إلا على مستوى واحد من الإدارة الإقليمية في الجزائر¹، ناهيك عن التغيير الذي طرأ على عدد البلديات، فقد اتخذت إجراءات مصاحبة شملت تدخلات إصلاحية إدارية في المجال المحاسبي، المالي و إصدار قوانين تتعلق بالمؤسسات العمومية، وخاصة تلك المتصلة بالإصلاح الإقليمي المنجز في سنة 1974، الذي تم بموجبه في ظرف ملائم، كتنويع لمجموع التدابير الظرفية الطفيفة المتخذة لصالح البلديات، إعادة الاعتبار لعدد بنيات جميع الولايات التي ارتفع على إثر ذلك عددها من 16 إلى 31 وحدة. بينما تحول عدد الدوائر من 91 إلى 181 وحدة².

لقد أتى هذا التقسيم الإقليمي، متماشيا مع فلسفة الإصلاح الإداري المنصوص على شروطه في ميثاق الولاية³، الذي أوصى، بعد تأكيده على (عدم ملائمة الجهاز الإداري غير المتوازن،) على أن قاعدة تهيئة الحدود الإقليمية لإقامة "ولايات و بلديات" يجب أن تقوم على أساس معطيات شاملة: اجتماعية و اقتصادية، تتم دراستها من قبل لجنة تنشأ خصيصا لهذا الغرض و مكونة من الهيئات المعنية بهذه العملية⁴.

و طبقا لهذا النص الأساسي (ميثاق الولاية،) فإن التقسيم الإقليمي لا يمكن أن يتم على أحسن ما يرام، بمعزل عن القيام بدراسة مسبقة لكل المعطيات التي يجب تحديدها و توجيهها لتشكيل عناصر تقييم قاعدية و جوهرية⁵.

و لئن كانت هذه العناصر المبدئية تتيح فهم أفضل لمضمون التقسيم الإداري الجديد

1 - Rapport de présentation, op.cit., p. 3

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، نفس المكان .

3 - ميثاق الولاية سالف الذكر، ص. 22- 23.

4 - Benakzouh(C), L'administration territoriale..., op. cit., p. 212.

5 - Ibid, p. 23.

المتوخى، فهي تنبؤنا بشكل خاص بمنهجية التفكير التي يتعين تحديدها لإعداد خريطة جديدة لولايات الوطن .

الفرع الثاني : انعكاسات الخريطة الإقليمية السابقة

اتضح جليا عقب استقلال الجزائر أن الخريطة الإقليمية الموروثة عن العهد الاستعماري، كانت لا تتناسب و غير ملائمة بناتا مع الأهداف الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد و لا تسهر على أن تضمن توزيع متوازن و منصف لثمار و عائدات التنمية الوطنية في البلاد و انطلاقا ،منه تبين أن التنظيم الإقليمي الذي كان قائما آنذاك، يتسم بنوع من الاختلال في التآقلمات التي هي منبعثة عن تنظيم البلديات، رغم كونها محدودة، بسبب التصحيح الإقليمي الذي شمل المستوى الولائي في سنة 1974 و الذي سبق الإصلاح الشامل الحاصل في 1984 للوحدات الإقليمية للبلاد .

أولا : الانعكاسات المترتبة على مستوى البلدية

نقاط الالتقاء التي كانت تجمع بين البلديات منذ الوهلة الأولى للاستقلال تمثلت في أزمة نقص الموارد المالية و عدم كفاية التأطير البشري سواء من حيث العدد أو التأهيل . بحيث أن الارتفاع المذهل في حاجيات التجهيز، لم يحدث فقط تغييرا في طبيعة دور البلديات، بل حتى في وظيفتها و مهامها التي على الرغم من تنامي و ارتفاع وسائلها المالية باطراد ، غير أن ذلك بقي غير كاف لسد حاجياتها الملحة بفعل تضاعف المتطلبات المتعددة للمواطنين .

نظرا لجسامته، فقد كان هذا النقص ملحوظا و بارزا على المستوى الوطني، و كذا عند مقارنة موارد البلديات ببعضها البعض .

على الصعيد الوطني، شهدت المداخل المحلية تزييدا أقل منه بالنسبة لموارد الدولة.

الشيء الذي تبرزه على الأقل الحصة النسبية لكل منها في المنتج الداخلي الإجمالي (م.د.ا.)

1 -الموارد الضريبية للدولة: موارد عادية + جباية بترولية .

2 - م : ا.د. إنتاج داخلي إجمالي + قيمة مضافة للمحروقات .

على صعيد التعاون بين البلديات، كانت توجد فوارق هامة، تدل على انعدام التكيف في المجال الإقليمي للبلديات و وعاء الضريبة التي لا تتطوي على ميكانيزمات للتضامن ما بين البلديات و التكافل فيما بينها.

حيث كان يتأرجح دخل المواطن في كل بلدية، من 1155 دج في الدار البيضاء إلى 71, 77 دج لبلدية الأربعاء (ولاية البليدة،) أي بنسبة تفاوت هامة تتراوح بين 1 و 16 ضعفا. أما متوسط دخل المواطن في البلديات، فيبلغ 14,188 دج للمواطن الواحد فقط¹. ما يمكن استخلاصه هو تباين و عدم تساوي في توزيع الثروة الضريبية و عدم تكيف المجال الإقليمي للبلديات، علاوة عن ضعف تأطير العنصر البشري و انعدام التوزيع العادل لهم فيما بين بلديات القطر الوطني .

و انطلاقا من كل ذلك، يجب التذكير بالغياب التام و الفادح لإطارات التصور و التنشيط، الذي تؤكد النسبة الضعيفة جدا من الإطارات المقبولين من حيث التأهيل، مقارنة بمجموع المستخدمين. و قد استفحل و تراكم هذا العجز ليصل في سنة 1983، إلى 500 إطار فقط من أصل 38 000 عون بلدي في طور النشاط و الخدمة².

على صعيد آخر، فقد برز عدم انسجام الهياكل البلدية مع الحقائق الجديدة التي طبعت بتغيير راديكالي في مجال صلاحيات البلديات، بفعل مقتضيات القرن التي نجار عنها تغيير في التصور التقليدي لوظائف البلدية، إثر تزايد احتياجات و تطلعات المواطنين، بحيث انتقل دور البلدية إلى التجهيز و أخيرا إلى تهيئة مجالها و إقليمها الترابي .

1 - Rapport de présentation, op. cit., pp.10-12

2 - Rapport de présentation, op. cit., p.13.

في هذا الشأن، يكتسي الاتساع الإقليمي أهمية متزايدة، لأن ضرورة التجهيز و التهيئة، ذات تأثير رجعي على القاعدة الإقليمية للبلدية و تمثل تركيبا جديدا حول ما يشكل النسيج الإقليمي و ينظمه .

من جهة أخرى، يجب التذكير بأنه في كثير من الحالات، لا يتماشى الإطار الإداري الإقليمي، كما يتضح من الظروف التي ميزت الستينات، مع الواقع السوسولوجي لمجتمعنا في العصر الراهن.

كما أن غياب الانسجام المجالي، يمس على حد سواء البلديات الريفية و التجمعات الحضرية (urbaines Agglomérations) التي يتجاوز نموها الحضري إطارها الإقليمي . علاوة عن ذلك، فإن النمو (التضخم) التلقائي و غير المخطط، الذي تشهده المدن و البلديات، أبان عن وضعية ثنائية الاختلال .

ثانيا : الانعكاسات المترتبة على مستوى الولاية

منذ استقلال الجزائر، ما انفكت مسألة الفوارق الجهوية تشغل، اهتمام السلطات العليا في الدولة .

أما الشق الأول منها، فقد أتى بمثابة انعكاس لعدم انسجام الخريطة الإدارية والتنظيم الإقليمي للبلاد .

في حين، تمثل الشق الثاني منها في جوانب عدة، تتصل بالديمغرافيا، الشغل، الحاجيات الاجتماعية و هياكل الربط التي تحتل مكانة مرموقة في تهيئة و تنظيم الإقليم الوطني للدولة .

أما على صعيد الشغل و الديمغرافيا، فيعد النمو المذهل لعدد السكان الذين تضاعف عددهم، علاوة عن انحصارهم في المناطق الحضرية على الشريط الساحلي و استهلاكهم للفائض الاقتصادي للتنمية، أحد عوامل تعميق أخطار الفوارق الجهوية بين مختلف مناطق البلاد .

فضلا عن أن هذا التناقض بين الشمال الساحلي، البلد الداخلي و الجنوب، قد اشتدت حدته بفعل النزوح الريفي و الهجرات جنوب- شمال لسكان الجزائر. و هو ما أدى إلى تشكيل ثلاثة أقطاب نمو: وهران في الغرب، الجزائر و البلدية في الوسط و عنابة في الشرق. حيث أن هذه الأقطاب شكلت مراكز للنزوح و حيزا شديدا لل جذب، إلى درجة أن عدد السكان بها، ارتفع بفعل النزوح الريفي و الحركات الواسعة للسكان نحو هذه المناطق الحضرية الأوفر حظوظا .

بالمقابل، فإن بعض ولايات الغرب و الهضاب العليا، قد شهدت تزايدا متدنيا أو ضعيفا جدا في نموها الديمغرافي، الذي اتسم بالاستقرار النسبي بالمقارنة مع نظيراتها من الولايات¹. أما ولايات الجنوب، فقد شهدت وضعية خاصة، حيث كان تزايد السكان بها متوسطا. توازيا مع ذلك، فقد تميز الوضع بفوارق و تفاوتات كبيرة بين الولايات، في مجالات شغل الأراضي²، و في نسبة البطالة³، و كذلك في توزيع اليد العاملة بين مختلف قطاعات النشاط و ضمان التوازن بينها .

من جانب آخر، فقد عرف النمو العمراني تطورا عشوائيا، تواصل بسرعة فائقة(فاقت نظيراتها في دول المغرب العربي الكبير) .

لكن هذا النمو، اتسم بغياب التجانس بالنسبة لكامل القطر الوطني، حيث بقي إقليميا متباينا على الرغم من بنية الشبكة الحضرية، المشكلة في جلها من التلال الواقعة في معظمها على الشريط الساحلي.

حيث انطبع هذا الارتفاع بالكثافة بالنسبة للمدن الكبرى و البلديات شبه الحضرية. إذ أن عدد التجمعات ذات أكثر من 60 ألف نسمة في 1966، الذي كان لا يتعدى 13 وحدة، قد تجاوز تعداده الثلاثين في بداية الثمانينات⁴.

1 - Rapport de présentation op. cit., p.16

2 - بلغت أعلى نسبة لشغل الأراضي في ولايات الجزائر، وهران، البلدية، عنابة و بشار 88%.

3 - بلغت أعلى نسبة للبطالة 20 % في كل من ولايات : تيارت، جيجل، قالمة، الجلفة، أم البواقي، تبسة و سكيكدة .

4 - Rapport de présentation, op. cit., p.16

في حين تضاعف ثلاث مرات عدد سكان المدن التي تجاوز عدد سكانها 100 ألف نسمة. و بقي هذا العدد مرشحا للارتفاع بشكل مذهل في المستقبل¹.

ذلك أن الانقلاب الذي طرأ على تدرج النظام الحضري في الجزائر، قد حول كثيرا من معطيات التقسيمات الإدارية المتعاقبة و لا سيما التنظيم الإقليمي الشامل الذي حصل في سنة 1984، كما عزز الحتمية التي تقضي بأن يقوم المشرع بالعمل بانتظام على إعادة تكييف التنظيم الإقليمي، بموازة تطور حيثيات الواقع الحضري الذي تشهده لا بلاد باطراد على الدوام كما أن اختلال المصالح الاجتماعية، تتضح أبعاده و معالمه أساسا من خلال واقع قطاعات الصحة، السكن و التعليم .

فلقد أبرز بوضوح تقرير لوزارة التخطيط يتضمن الحصيولة التشخيصية للتهيئة العمرانية، اختلال التوازن أو الفوقار الكبيرة في ميدان الصحة بين الولايات الأكثر تقدما في الشمال مع أخرى داخل البلاد أو في الصحراء .

في المجال الفلاحي، لوحظ وجود هوة و شرخ كبير بين قطاعين، أحدهما معتدل ذا إمكانية فلاحية عالية، يقع في الشريط الساحلي، و آخر تقليدي مقتصر جزئيا على الاستهلاك الذاتي و يمتد على طول ولايات السهوب، المناطق الجبلية و الجنوب الكبير. هذا الأمر الواقع ، انجر عنه بالضرورة بروز تخصص في الإنتاج الفلاحي و الحيواني على مستوى الولايات في مختلف جهات القطر .

بيد أن الهوة بين الولايات التي تنتج فائضا و تلك التي تتوفر على عجز (البعيدة عن الاكتفاء الغذائي الذاتي ،) قد اتسعت بشكل كبير².

أما على صعيد هياكل الاتصال (السكك الحديدية، المطارات، الطرق .. ، الخ) فإن هناك فوارق بينة بين ولايات الشمال و ولايات الجنوب الكبير. ذلك أن ولايات الهضاب العليا،

1 - Ibid, p.17.

2 - Rapport de présentation, op.cit., pp.10 et 20.

الجنوب الأقصى، و إلى حد ما بعض ولايات الشمال لديها مستوى هيكل ضعيف هو آخذ في التنامي و التناقص بفعل برامج الأشغال العامة العملاقة التي باشرت الدولة منذ سنوات عدة في إنجازها في إطار الطريق السيار شرق- غرب و كذا تفرعاته المتعددة الهادفة إلى فك العزلة عن مختلف المناطق و التجمعات السكنية في شتى جهات الق. طر ذلك أن هذا الضعف، إن لم يتم تداركه، من شأنه أن يشكل مانعا حقيقيا في وجه النهوض بهذه المناطق، حتى و إن توفرت كل العوامل المحفزة الأخرى، على غرار: التنظيم الجيد للمسافة، التوزيع العقلاني للرجال و للنشاطات و كذا الإدارة الرشيدة العصرية¹.

علاوة عن كل ام ذكر، فإن التفاوتات الجبائية من جهتها، تعكس تفاوتات اقتصادية، حيث أن فحص تحليلي في توزيع المصادر المالية يبرز بشكل جلي الحصة المرتفعة للجزائر العاصمة، وهران و ورقلة (بفعل الجباية البترولية،) مقارنة بولايات أخرى التي تأتي في أسفل سلم المقارنة على غرار: المسيلة، قالمة، جيجل، تيارت، أم البواقي و غيرها من الولايات الأخرى .

في الختام، إذا كان من المتعارف عليه أن وجود الإدارة، يبعث و يحرك التنمية، لكون المصالح اللامركزية للدولة أو الجماعات المحلية، تعد عنصرا مناسباً لبث الفوائد الاقتصادية و التنموية، الأمر الذي حاول كل من التقسيم الإقليمي لسنة 1974 و ذلك الحاصل في 1984 تداركه (بتركيزه على تنمية الجهات الأكثر نزوحاً من البلاد،) فالواقع أبان على أن غياب أو ضعف بنيات الإدارة، كان بمثابة عامل سلبي معرقل للتنمية و لتمير التقدم التقني و أسباب التطور و الرقي .

و يرجع السبب في ذلك، إلى عدب السكان عن مراكز القرار الإداري و بث المنافع

1 - Ibid, p.21.

الاقتصادية، الذي نتج من جانبه عن المساحات الشاسعة لولايات الوطن ذات التضاريس المختلفة (جهات جبلية، هضاب عليا و جنوب ممتد و شديد الاتساع)¹. علاوة عن ضعف الجهاز الإداري، ي فإن وجود نقص في التأطير السياسي كان ملحوظا في هذه المناطق .

الفرع الثالث : نقائص التقسيم الإقليمي السابق

يجدر التأكيد على أن التدخل المتضافر و المتزامن لقطاعات النشاطات المختلفة: الاجتماعية، الاقتصادية و المالية، قد أحدث انقلابا في توازن و مورفولوجية بعض وحدات التهيئة على مستوى الولايات و البلديات، مما استدعى بالضرورة، إعادة ملائمة التنظيم الإقليمي الذي كان قائما آنذاك .

في هذا السياق، كان لابد من أن تستفيد الجماعات المحلية من أبعاد إقليمية قصوى، وفق ما تستدعيه سياسة التجهيز و التمدن السريع و كذا التهيئة العمرانية لأحيائنا على وجه الخصوص و كامل فضاءات البلاد بوجه عام².

سعى لبلوغ ذلك، كان لابد من استدراك سلبيات التقسيم الإقليمي القائم آنذاك، و البحث من جهة أخرى، عن الإطار الذي يتماشى بصورة أفضل مع المتطلبات الحديثة لسياسة الدولة المتصلة بالتهيئة العمرانية و الإقليمية وفق ما تنص عليه التدابير القانونية ذات الصلة .

و تجسيدا للجوانب السلبية سالفة البيان، تجدر الإشارة إلى ظهور العديد من حالات انعدام التكيف و التناسق التي اكتنفت التقسيم الإقليمي لسنة 1974 . و من بين الأمثلة على ذلك، التي تجسد العديد من التدخلات الإدارية المتصلة برسم الحدود بين الولايات لفظ بعض حالات النزاعات و التي بقيت آنذاك عالقة على مستوى بعض الولايات، نذكر من بينها:

- ولايتي بسكرة و ورقلة : حدود غير واضحة (حالة رباح ؛)

1 - Rapport de présentation, op.cit., p.25

2 - Idem, p.27 et 28.

-
- ولايتي تيارت - الجلفة: حدود غير واضحة (حالة سيدي لعجال ؛)
 - ولايتي سيدي بلعباس - سعيدة: حدود غير واضحة (حالة مرحوم ؛)
 - ولايتي باتنة - بسكرة: حدود غير واضحة (حالة القنطرة ؛)
 - ولايتي بشار - سعيدة: حدود غير واضحة (حالة البيوض سيدي الشيخ ؛)
 - ولايتي بجاية - سطيف: حدود غير واضحة (حالتي بني ورتيلان - بني شبانة .)
- كما وجدت أيضا العديد من الحالات المماثلة الكثيرة، و هو ما تطلب، لمعالجة تلك الصعوبات و إيجاد حلول لمثل هذه الحالات و تسويتها، إدخال إصلاح عميق و تدريجي على الشبكة الإقليمية للبلاد¹.

1 - Rapport de présentation, op.cit., p.29 – 30.

الفصل الثاني

مراحل تطور النظام الإداري الإقليمي و أفق تطويره في الجزائر

تمهيد

تعد الخلفية التاريخية للخلفية الريفية و الحضرية التي تعتبر أولى أشكال الإدارة المحلية بمثابة المنطلق الذي تأسس على أنقاضه التنظيم البلدي الذي يتعين أن يحضى بكل اهتمام¹. في الواقع، فقد كانت من أبرز التنظيمات السياسية و الإدارية التي شهدتها البشرية عبر تطورها الطويل، و التي كان خلالها لنظام الإدارة المحلية دورا مرموقا هي: التنظيمات القبلية، الحكومات الإقليمية و الإمبراطورية، نظام الإقطاع ثم الدولة الحديثة في شكلها المعاصر الحالية ساهم استقرار الدول العربية عقب استرجاعها لاستقلاليتها² و ارتفاع عدد و حجم وظائفها الإدارية، بفعل تبنيها للنهج الاشتراكي القاضي بتدخل الدولة على غرار الجزائر و مصر، على بسط سلطتها على مختلف الوحدات المكونة لإقليمها مما شجع على ظهور فكرة الإدارة المحلية التي كانت مصر السبقة إلى انتهاجها لتحذو حذوها العديد من الدول العربية كتونس، العراق و الجزائر³.

كما ذهب بعض الباحثين إلى تفسير الإصلاح الإداري أنه: جهد هادف لتنمية و تجديد القدرة الإدارية في بناء و تنمية و تطوير الهياكل و النظم و المهارات المقابلة⁴ الاحتياجات المائلة و المتطلبات المستقبلية المتوقعة لمواجهة عمليات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في حين، عرف البعض الآخر الإصلاح الإداري أنه: " عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية (الإدارة العامة و العناصر الأخرى في المجتمع، و بين عناصر البيروقراطية) الإدارة العامة نفسها من جهة أخرى⁵.

1- محي الدين صابر، الحكم المحلي و تنمية المجتمع في الدول النامية، دون دار و بلد النشر، ص 12.

2- أحمد رشيد، الإصلاح الإداري إعادة تفكير - عصر، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994ء ص 12-14.

3 - Debbasch(C), Science administrative, Paris, Dalloz, 2 édition, 1972, p.375.

4- احسين أبشر الطيب، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة و المعاصرة، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، د. نت، دون مكان و دار النشر، ص 787.

5- ياسر العدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة، د. ت ن، ص 789.

المبحث الأول : مراحل تحول النظام الإداري الإقليمي في الجزائر

لا يمكن البحث في النظام الإداري الإقليمي الساري المفعول حاليا في الجزائر، دون الحديث و تفحص المبررات التاريخية و العملية التي يركز عليها هذا النظام مع إبراز الأسس و الهياكل التي قامت عليها في مختلف المستويات، من منطلق أن التنظيم الإداري عامة بما في ذلك ما تعلق منه بشقه الإقليمي، بعد انعكاسا للبنية الإدارية للسلطة التنفيذية للدولة¹.

اعتبارا لكل ذلك، ارتأيت تتبع المراحل التاريخية الكبرى التي عرفها هذا النظام، و ذلك يدها بإطلالة موجزة على أهم في التنظيم الإداري المحلي قبل الاستقلال و تكوين الدولة الجزائرية المستقلة، بحيث تشتمل هذه الحقبة على فترتين هما: المرحلة السابقة لبسط النفوذ الفرنسي على الجزائر و تشتمل تباعا على العصر العثماني و هياكل الإدارة المحلية في عهد الأمير عبد القادر، التي تم تبنيها خلال فترة المقاومة الوطنية الباسلة للغزاة الفرنسيين، علاوة عن ذلك، سيتضمن هذا المحور من البحث أيضا أهم هياكل التنظيم الإداري المحلي التي أقامها الاستعمار الفرنسي في مختلف مراحل احتلاله لبلادنا، من جهة، و من جهة أخرى و بالتوازي مع ذلك، ستحاول تتبع و تسليط الضوء على فحوى و طبيعة التنظيم الإداري المحلي الذي انتهجته الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية على امتداد فترة الكفاح المسلح الذي خاضته بلادنا بدون هوادة و بكل إرادة و عزيمة تكلفت بالنصر و افتكاك الحرية و الاستقلال.

هذا من جهة، و من جهة أخرى، تستعرض ضمن الحقبة الثانية أشواط تطور النظام الإداري الإقليمي منذ حصول الجزائر على استقلالها الوطني.

المطلب الأول - التنظيم الإداري المحلي في الجزائر قبل الاستقلال

مرت الإدارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال بتطورات هامة يمكن استعراضها بإيجاز،

في ثلاثة مراحل:

1- عمار عوابدي، منهجية الإصلاح الإداري و تطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 36، 2015، ص 20

الفرع الأول: الإدارة المحلية في الجزائر خلال الحكم العثماني و في عهد الأمير عبد القادر لا تزال حقيقة الوجود العثماني بالجزائر مشوية بكثير من الغموض و الضبابية، حيث يصعب على أي باحث جاد معرفة كنهه عامة و الإحاطة بفحوى و طبيعة التنظيم الإداري الإقليمي الذي كان منتهجا آنذاك و عند وصول الأتراك إلى بلادنا بمشيئة و إرادة الجزائريين و مباركتهم كضرورة ملحة للتصدي للغزو الصليبي الأوربي¹.

و هو الوضع الذي استثمروه الفائدتهم. و لقد انجرت عن هذا الغموض جملة من المواقف المتضاربة، نوجزها فيما يلي: - يتلخص رأي من تبناوا هذا الموقف في تصوير الإدارة العثمانية المحلية في الجزائر بأنها إيجابية صرفة لا تتطوي على أي سلبيات، حيث يرون أنها كانت كلها تقدم و ازدهار في شتى الميادين و العمران فالأتراك حسبهم إخوة في الدين أتوا وفقا لإرادة أهالي البلاد لإنقاذهم من الاعتداءات و من الغزو الصليبي².

- على خلاف الرأي الأول، يعتبر أصحاب هذا الموقف بأن الإدارة العثمانية المحلية في الجزائر كانت احتلالية محضة، حيث تأسست حصريا لخدمة الطبقة الحاكمة دون فئات الشعب العريضة، و يلزمها المسؤولية الكاملة في الخراب، الدمار، الانحطاط و الانهيار و بالتالي دخول الاستعمار الفرنسي إلى الجزائر في سنة 1830³.

- أما أصحاب الرأي التوفيقي الذين عينوا مبدأ الوسطية في الحكم على الإدارة العثمانية المحلية في الجزائر، و من أصحاب هذا الموقف الدكتورين أجقو علي و أبو القاسم سعد الله

1 -Belhamissi(M), La ville aux milles canons, Alger, ENL, 1990, p.33.

2- جوليان شارل أندري، تاريخ إفريقيا الشمالية، ترجمة محمد هزالي و البشير سلامة، الجزائر، الدار التونسية للنشر، 1978، ص 371

3- عنان عبد اله، موقف القسطنطينية من باقي العالم الإسلامي"، مجلة الأصالة، العدد 27، الجزائر، 1975، ص110

تميزت الإدارة المحلية في الجزائر قبل بسط النفوذ الفرنسي، بفترتين متباينتين تمثلت في الإدارة المحلية في العهد التركي و أسلوب هذه الإدارة في عهد الأمير عبد القادر¹.

أولا - الإدارة المحلية في الجزائر خلال الحكم العثماني

علاوة عن تبني التنظيم المركزي الذي عرف بدولة الدايات الذي اتصف به العهد التركي، فقد انتهج تنظيم إقليمي آخر، حيث قسمت الجزائر بمقتضاه إلى ثلاثة مناطق، يتولى الإشراف على كل منها جهاز إداري صمم على نمط التنظيم المنتهج في الإدارة المركزية. و كان يتشكل من دواوين يكفلها قادة إداريون بمساعدة بعض الكتاب أو الموظفين².

كما تم تقسيم المنطقة من الناحية الإدارية إلى فروع أطلق عليها اسم الأوطان. و كل وطن يسيره رئيس يدعى " قايد". كما تمثلت الوحدة المحلية الأساسية في القبيلة التي يشرف عليها شيخ يعمل على مساعدة القايد³.

كانت وصاية البايات تقام علنا لرجال أكثر منه على المناطق. و ذلك، نظرا لطبيعتها الجبائية المحضة، مما تعين عليها أن تتكيف مع طبيعة القبائل الرجل الخاضعة لإدارتها نظرا لانتهاج نظام مركزي متشدد، فقد تميزت الإدارة اللامركزية المحلية في هذه الفترة بالضعف، كما غاب عنها التنظيم الإداري الرشيد. حيث أثقلت كاهلها وصاية إدارية شديدة، فرضت على جميع الأجهزة الإدارية القائمة آنذاك في مختلف ربوع البلاد⁴.

و أحسن تجسيد لذلك، تقرد الداوي بإصدار القرارات السياسية في شكل أمر أو مرسوم يعرف " بالظهير "، حائز لقوة اللوائح و القوانين المعروفة في النظم الإدارية الحديثة، حيث

1- أجقو علي، "الوضعية العامة للمغرب الأوسط قبل قيام الدولة الجزائرية الأولى و حتى مغادرة خير الدين للجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية، جامعة باتنة، العدد2، الجزائر، 1974، ص 137

2- أبو القاسم سعد الله، منهج الفرنسيين في كتابة تاريخ الجزائر، مجلة الأصالة، العددين 14 و 15، الجزائر، 1973، ص18

3- خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة و التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، مجهول الناشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 1976، ص 131.

4- أحمد مطاطلة، العدالة الجزائرية تحت حكم الدايات، وزارة العدل الجزائرية، 1971، ص 41

يصبح هذا الظهير واجب التطبيق بمجرد إعلانه على الجمهور، في المحافل و الجوامع و الأسواق العامة المنتشرة عبر أصقاع الدولة. بالنتيجة، يتضح أن إدارة الدايات كانت أشبه إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المدنية، حيث لم تعتن بالصالح العام للمواطنين ناهيك عن العمل على الرفع من مستوى معيشتهم، بل اقتصر اهتمامها بالخدمة الشخصية للداي و أفراد أسرته و مقربيه من الحكام المدنيين و العسكريين الموالين له¹.

ثانيا - الإدارة المحلية في عهد الأمير عبد القادر

خلفا لنظام الإدارة في العهد التركي، الذي طبعته الروح التسلطية و الحكم الانفرادي للداي، الذي كانت الطبقة العسكرية مصدر سلطته، فإن الوضع في عهد الأمير عبد القادر تميز بالطابع الديمقراطي و القيادة الرشيدة الحكيمة التي اعتمدت على قاعدة الشورى في اتخاذ القرارات المؤثرة على مصالح الشعب.

فأصبح بذلك التنظيم الإداري مقسم إلى أجهزة أساسية، و أخرى تقنية، بالإضافة إلى أجهزة مشورة. أما الأجهزة الأساسية، فكانت ممثلة في أجهزة الدولة المركزية التي تعنى بتحقيق الأهداف الرئيسية للإدارة و التي يوجد الأمير على رأس هرمها.

ثم يأتي الديوان بعد ذلك ، و يتألف من الوزير الذي يعرف " بالخرجة الكبير و من النظراء أجري تقسيم في عهد الأمير عبد القادر في سنة 1839، جزئت بموجبه البلاد إلى ثماني (8) مقاطعات إدارية، تتمركز كلها داخل البلاد، و عين على رأس كل منها " خليفة " ، و تم توحيد التنظيم الإداري لهذه الوحدات المحلية سواء من حيث هيكلتها أو تسيير أجهزتها الإدارية

و بمقتضى ذلك، قسمت المقاطعات إلى دوائر و عين على رأس كل منها " آغا " و تحتوي الدوائر على قبائل، و تنقسم القبائل إلى عشائر. و يرأس كل قبيلة قايد " ، و يدير كل عشيرة

1- خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، نفس المكان

شيخ، كما تم توسيع الاختصاصات الإدارية في تنسيق متكامل روعي فيه التسلسل الوظيفي بين الخليفة، الأغا و القايد و شيخ العشيرة.

يقوم الخليفة بالتمثيل المباشر للأمير و يفوض له اختصاصات كثيرة في حدود مقاطعته، يضطلع بحق مراقبة الأعوان و القواد. يتم عزل الخليفة بنفس إجراءات تعيينه إذا ما فقدت الثقة فيه أو في حال عدم اضطلاعهم بمهامه على الوجه المناسب¹.

هذه المقاطعات هي: معسكر ، تلمسان و نواحيها، مليانة و نواحيها، تيطري و نواحيها، مجانة و نواحيها، الزيبان، الصحراء الشرقية، الجبال " برج حمة "، ثم مقاطعة الصحراء الغربية.

" الأغا " الذي كان يعتبر الشخصية الثالثة في هرم تدرج السلطة الإدارية المحلية، يعين في منصبه لمدة سنة قابلة للتجديد و يحضى بسلطة إدارية كبيرة، تمكنه من البت في القضايا العادية لسكان وحدته الإقليمية².

بيد أن حرص الأمير تعدي مراقبة الشيوخ، حيث كان يطبق هذه السياسة على كافة القادة الإداريين على اختلاف و تعدد مستوياتهم في هرم الإدارة التي كانوا يزاولون فيها نشاطاتهم.

و تشديدا منه على ذلك ، فقد أرسل بمناد عنه، يصيح في الأسواق قائلا "أن من كانت له شكوى على خليفة أو أغا، أو قائد فليرفعها إلى الديوان الأميري من غير واسطة، فإن الأمير ينصفه ممن ظلمه، و إن ظلم أحد و لم يرفع ظلامته إلى الأمير فلا يلومن سوى نفسه جراء سكوته³.

1 -Cabot (1), « Délimitation de l'espace et développement: réflexion sur les découpages administratifs successifs en Algérie), Annuaire de l'Afrique du Nord, 1984, p. 138,

2- أحمد مطاطلة، نظام الإدارة و القضاء في عهد الأمير عبد القادر، وزارة العدل الجزائرية، 1971، ص 17 - 19.

3- ابد اللطيف بن شهيدة، النظام القضائي في الجزائر، وزارة العدل الجزائرية، نشرة القضاة، العدد الثاني، 1970، ص 41

على صعيد آخر، يستنتج بأن النظام الإداري للأمير، تميز بأسلوب وصاية دقيقة، و خير مثال على ذلك أن القرارات الإدارية الهامة، كان يصدرها هو بنفسه مباشرة قبل أن تنزل إلى المستويات الإدارية التي تأتي بعده، علاوة عن ذلك، فقد كان الأمير يمارس حقه في إعادة النظر في بعض ما يصدره الإداريون من قرارات. حيث كان، إما يجيزها أو يعدلها، أو يعدل آثارها، أو يلغيها، حسبما تتطلبه المصلحة العليا للدولة في ذلك الحين.

بيد أن الأمر الذي لا يدع مجالاً لأي ريب، فهو أن الأمير كان في حكم المرغم لفرض تلك الوصاية الدقيقة، و ذلك نظراً لكون الدولة كانت في حالة حرب لفترة طويلة ضد الاستعمار الفرنسي، امتدت إلى غاية سنة 1847.

و ذلك ما حدا بالأمير إلى تحمل مسؤوليات عظيمة تطلبت منه الإشراف بنفسه على جميع المسائل الحيوية لدرء الخطر المحدق بمختلف مناطق البلاد التي كانت تحت سلطته.¹

الفرع الثاني : طبيعة النظام الإداري المنتهج إبان الاحتلال الفرنسي و في فترة الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية.

من خلال تطرقنا لهذا الفرع من البحث، سيتم التعرض إلى أهم المظاهر التي ميزت نظام الإدارة المحلية خلال مراحل الاحتلال الفرنسي للجزائر، ثم إتباعه بنبذة عن الأسلوب الإداري الذي تبنته الجزائر خلال إحدى مراحل كفاحها ضد الحكم الاستعماري ألا و هي: الفترة التي ظهرت فيها الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية إلى حيز الوجود و التي مكنتها من الأخذ بزمام الأمور إلى غاية الانتصار و إحراز الاستقلال الوطني للجزائر.

أولاً: الإدارة المحلية المنتهجة إبان الاحتلال الفرنسي.

اتفق الباحثون في حقل تاريخ الإدارة الفرنسية التي اعتمدت في الجزائر خلال مراحل الاحتلال الفرنسي، على تقسيمها إلى ثلاثة مراحل. و كان ذلك بعد أن ألحقت الجزائر بالإقليم

1- خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 137 - 138

الفرنسي، حيث اعتبرت بموجب المرسوم الملكي الصادر في 22 جويلية 1835 على أنها تعد من بين الممتلكات الإفريقية لفرنسا¹.

وعليه، فالهدف من دراسة هذا المحور، يتمثل في تقديم ملخص سريع عن أهم المميزات التي طبعت الإدارة الكولونiale و التي أثرت بعمق في الإدارة القائمة حاليا في الجزائر على الدوام، بطابع ازدواجي اكتسي أحد الشكلين:

- طابع مركزي تدفعه خلفية فكرية سياسية تسعى لربط و دمج البلاد ألبدا بالدولة الفرنسية. - طابع الامركزي ظهر بوجود مؤسسات خاصة بالجزائر، كان على رأسها الحاكم العام الذي كان الممثل الأساسي للدولة الاستعمارية.

من جهة أخرى، اتسمت الإدارة الاستعمارية في الجزائر بخاصية فريدة و ثابتة تمثلت في التنافس الشديد الذي كان قائما بين السلطات المدنية و العسكرية بشأن ممارسة السلطة. حيث ما انفك الجيش مرتبطا بالإدارة، و مرد ذلك لأسباب عديدة أهمها: الغزو، و وجود مناطق تحت سيطرة السلطة العسكرية و حركات عصيان، استمرت إلى غاية سنة 1954. و من أهم مظاهر هذا الاطراد، المكاتب العربية التي أنشئت في 1854، ثم عادت إلى الظهور تحت تسميات أخرى فيما بعد.

و يمكن حصر أهم التطورات التي مرت بها تلك الإدارة آنذاك في ثلاث مراحل:

أولا- المرحلة الأولى

هذه المرحلة تمتد من 1830 إلى 1947، و أهم ما ميزها هو تعيين حاكم عام عسكري، لا يرتبط بوزير الداخلية، إنما بوزير الحربية الفرنسية، و يساعده مجلس من كبار الشخصيات المدنية و العسكرية، و ذلك بأراء استشارية فقط. و قد تم ذلك بموجب تنظيم إداري تميز بمركزية شديدة للغاية.

1 -Bontems(C) et Cullot, Histoire des Institutions Algériennes de 1830 à 1962, Paris, cujas, 1976, p.126.

أما في مجال الإدارة المحلية، فقد حاول الحاكم العام الفرنسي الاستلهام من النظم السائدة في العهد العثماني، بحيث قسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق من حيث إدارتها . حيث كانت هناك مناطق إدارة مدنية، تدير بنفس النظم الإدارية الفرنسية (في المدن و المناطق الزراعية المحاذية لها التي يتمركز فيها الأوروبيون و عدد قليل من الجزائريين). لكن الجزائريين القاطنين بها يخضعون (على عكس الأوربيين) للإدارة العسكرية، و مناطق إدارة عسكرية و تمثلت في المناطق التي لا يسكنها سوى الجزائريون، و مناطق أخرى مختلطة يمتزج فيها الأوروبيون بأقلية الجزائريين من الأهالي¹.

بهدف تيسير قوات الاتصال بين سلطات الاحتلال و السكان الجزائريين، أنشئت في عام 1844، المكاتب العربية التي وضعت تحت رئاسة ضباط فرنسيون. وقد اختصت هذه المكاتب بتحصيل الضرائب و فض النزاعات و مراقبة السكان و تمويل الجيش الفرنسي من رصيد الجباية المحلية الجائرة.

ثانيا - المرحلة الثانية

تاريخ 20 سبتمبر 1947 شهد صدور قانونا يتضمن النظام الأساسي (العضوي) للجزائر. و كانت الغاية منه إعادة تنظيم البلاد من الناحيتين السياسية و الإدارية، و لقد حاول هذا التنظيم الجديد إيجاد حل تضليلي لإشكالية إشراك الجزائريين في تحمل المسؤوليات الإدارية دون تمكينهم من المشاركة الحقيقية في المسؤوليات السياسية. و عليه، فقد تم التطرق في النص القانوني المذكور إلى الحاكم العام، الجمعية الجزائرية و التنظيم المحلي للجزائر المستعمرة.

احتفظ الحاكم العام بمساعدة مجلسه الاستشاري بأقصى صلاحياته المدنية و العسكرية باستثناء شؤون العدل و التربية التي بقيت تابعة للعاصمة الفرنسية.

1- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 123-126.

في حين، حلت الجمعية الجزائرية التي تجلى فيها مظهر التجديد المتضمن في هذا النظام، محل البعثات المالية. و تشكل مناصفة بين الأوربيين و المسلمين من 60 عضوا لكل طرف. لكن دورها لم يكن تشريعيا و إنما إداريا محضا، كان من اختصاص الحكومة الفرنسية في السابق. و قد خول لهذه الجمعية، زيادة على توسيع تطبيق القانون الفرنسي في الجزائر، احتمال إصدار أنظمة خاصة بالجزائريين، تتعلق بالعبادات الدينية، تعليم اللغة العربية ... الخ. بيد أن اختصاصاتها كانت مقيدة بسلطة الوصاية المفرطة و المزدوجة الممارسة عليها من طرف كل من الحاكم العام و السلطات المركزية في العاصمة باريس؛ التي من حقها ألا تصادق على القرارات التي تصدرها الجمعية. و بذلك، فقد تحولت هذه الأخيرة إلى مجرد وسيلة من وسائل الاستعمار، انعدمت ايجابياتها في صالح الجزائريين، حتى على المستوى الإداري البحث.

على صعيد آخر، و بعد إلغاء البلديات المختلطة ، أصبحت المجموعات المهنية في الجزائر تتألف من البلديات و المحافظات أو العمالات (departements). و عليه، و بسبب انعدام تطبيق الإجراءات التي نصت على ذلك، فقد أصبح التنظيم الإداري المحلي في الجزائر في حقيقة الأمر، يشتمل إلى غاية 1954 على:

- ثلاث محافظات (أو عمالات)؛
 - بلديات متمتعة بملء الحق في الممارسة، متواجدة في مناطق الأوربيين؛
 - بلديات مختلطة في المناطق التي يسكنها الجزائريون.
- أما أراضي الجنوب فقيت دائما خاضعة للإدارة العسكرية الاستعمارية¹.

1- أحمد محيو، نفس المكان، ص126 - 131.

ثالثا - المرحلة الثالثة

قسمت خلال هذه الفترة الجزائر إلى جزئين: الشريط الساحلي و جزء من الهضاب العليا، حيث يتمركز الأوربيون، أقيمت فيها المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة (communes de plein exercice).

من جانب آخر، طبق نظام البلديات المختلطة (communes mixtes) في الجنوب، أين يقل العنصر الأوربي، إلى جانب ذلك، أقيمت البلديات الأهلية التي يشرف عليها أشخاص معينون من قبل الحاكم العام.

حل المفوض أو المندوب العام، محل الحاكم العام، و ورث عنه معظم صلاحياته، حيث أصبح بذلك الرئيس الأول لجميع المصالح العامة، عدا ما كان مستثنى منها بمقتضى القانون¹.

في حين، اعتبر المندوب العام بمثابة المسؤول عن الأمن و حفظ النظام. يساعده في مهامه، أمين عام و أمينان عامان مساعدان، يشرفون على اثنتي عشرة مديرية و خمس دوائر. و هو ما كان يمثل الإدارة المركزية في الجزائر في ذلك الوقت. من جهتهم، كان المحافظون و نواب المحافظين و هم يقعون تحت السلطة الرئاسية للمندوب العام، يتمتعون بسلطات متنامية قصد مواجهة قوات التحرير الوطني، إضافة إلى ذلك، فإن المحافظين في الجزائر، قسنطينة و وهران، كانوا يضطلعون بوظيفة التفتيش العام للإدارة، بصفة استثنائية. بمعنى أنهم كانوا مكلفون بالقيام بالمراقبة العليا و بالتنسيق العام بين السلطات المدنية و العسكرية الفرنسية.

1- اممر سعد الله، الأبعاد السياسية التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية، الجزائر، 1976، ص 31.

العنصر الثاني - الأسلوب الإداري المعتمد في فترة الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية.

بمجرد اشتداد عود الثورة الجزائرية و تمكن جيش التحرير من إحراز الانتصارات ثلو الأخرى على جحافل قوى المحتل الفرنسي، حتى بدا للعالم أجمع، بأنها ثورة شعبية منظمة تحركها إرادة و عزيمة متينتين.

باطراد مع اتساع رقعة العمليات الحربية و ارتفاع عددها، ظهر أنه من الضروري تمكين الثورة من نظم عسكرية و إدارية مناسبة، فلم يبطأ قادة الثورة في الدعوة إلى عقد مؤتمهم التاريخي في وادي الصومام (في شهر أوت 1956)

تمخضت عن ذلك الاجتماع عدة قرارات إدارية و سياسية هامة، كان أبرزها: انتخاب لجنة التنسيق و تطبيق قرارات الثورة. و ما لبثت أن أتسعت اللجنة و تحولت لتشكّل الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية، التي اتخذت طابع مجلس إداري و حربي، أصبح رؤساء الولايات مسؤولون أمامه، في كل ما تعلق بالتوجيه السياسي و الإداري و العسكري و الاجتماعي في البلا أعقب ذلك في لي¹.

بيا بطرابلس"، إنشاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية حيث عهد إلى لجنة التنسيق و التنفيذ باختيار أعضائه. وقد اكتست هذه الهيئة طابع برلمان شعبي اجتماعي، اعتبر على أنه أعلى سلطة في هرم الثورة، يرجع له الحق وحده في رسم السياسة العليا لها و يسهر على حسن تطبيقها².

بمقابل ذلك، قسمت البلاد إلى ست ولايات، كما قسمت الولاية إلى مناطق و المنطقة إلى نواح، و الناحية إلى أقسام.

1- خميس السيد إسماعيل، المؤلف السابق، ص148-149.

2- الأمر الصادر في 16 نوفمبر 1965، المتضمن الإصلاح القضائي، الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 16 نوفمبر

على صعيد آخر، قامت الحكومة المؤقتة بإنشاء و تطوير الأجهزة الإدارية، خاصة المتعلقة بالخدمات العامة (إنشاء المستشفيات و المدارس)، كما نظمت المواصلات البرية و المراسلات البريدية، علاوة على تكفلها بالتمويل، خاصة بالنسبة للمناطق المحاصرة من قبل جيش الاحتلال. قطاع الإعلام هو الآخر حضي باهتمام بالغ، حيث قامت الحكومة المؤقتة بتنظيمه و تأطيره، حيث أنشأت جريدة "المجاهد التي كان لها صدى فعال في توعية الجماهير و رفع راية الثورة التحريرية و التعريف بها في الداخل و لا سيما في الخارج.

و هكذا، ساهمت هذه الهيئة في إرساء صرح إدارة الجزائر المستقلة، حيث أفلحت في إنشاء و تنظيم الأجهزة المركزية و المحلية، و عهدت بالإشراف عليها إلى قيادات وطنية كفتة و مخلص. و لقد استفادت لإنجاح ذلك من نجاعة الأجهزة الإدارية للتخطيط التي وفقت في تنظيمها و تنسيق و دعم الاتصال بينها لتكامل دورها¹.

يجدر التنويه بأن نجاح عمل الحكومة المؤقتة في شتى نواحي التنظيم الإدارية منها و العسكرية، انجر عنه بالضرورة تفويض دعائم الإدارة الفرنسية في الجزائر، و أدى إلى انتصار الثورة التحريرية و دحر قوة الاستعمار.

المطلب الثاني : تشخيص واقع التنظيم الإداري الإقليمي المنتهج في الجزائر منذ الاستقلال
عرف التنظيم الإداري، إثر حصول الجزائر على استقلالها الوطني في سنة 1962، أزمة مستعصية، على غرار أغلب المؤسسات الأخرى. و مرد ذلك، إلى إفراغ هذا القطاع من محتواه البشري.

بفعل مغادرة الفرنسيين و نزوح الإطارات إلى بلدهم الأم من جانب، و انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على ضمان استمرارية المرفق العمومي، سواء في البلديات أو على مستوى الولايات المحافظات، من جانب آخر.

1- خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 150

و لتجنب حدوث فراغ إداري وخيم الآثار، فقد عمدت السلطة الجزائرية حينئذ إلى إصدار القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، و الذي تضمن تمديد سريان التشريع الساري المفعول آنذاك، إلى غاية إجراء إصلاح شامل للإدارة المحلية للدولة بالتزامن مع ذلك، و حسب المذكرة الإيضاحية لقانون البلدية (ميثاق البلدية) الصادر في 1967، فإن البلديات قد عانت من عجز مالي مزمن بسبب تناقص مواردها المالية و الارتفاع المفرط لنفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية التي رصدتها لضحايا الحرب التحريرية و المتضررين من الممارسات الغير إنسانية التدميرية للاستعمار العاشم في هذا الصدد، انطلقت الجزائر في تنظيم دورات تدريبية و ملتقيات لفائدة كل من هو قادر على العمل في جهاز الإدارة¹، هذا من الناحية البشرية، أما من الناحية الهيكلية، فقد عمدت السلطة إلى تقليص عدد البلديات القائمة إلى النصف².

و ذلك، بهدف تسهيل إدارة هذه الوحدات بالوسائل البشرية و المالية القليلة الموجودة في ذلك الحين.

و منه، أصبح أسلوب التنظيم الإداري الجديد، يتميز بطابع إدارة مركزية قوية، و إدارة الامركزية وظيفية (مصلحية) ثم إدارة لامركزية إقليمية و ذلك ما كان يتطابق مع الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية القائمة في البلاد آنذاك.

فضلا عما سبق ذكره، فقد شهد تطور الإدارة المحلية في الجزائر بعد فترة التذبذب، التي اتسمت بتعديلات طفيفة أملت فيها الضرورة الملحة لضمان استمرارية المرفق العام و تجنب الانسداد أو تعطيل أجهزة الدولة، و تيرة مضطربة تصاعدية تجاه إصلاح الإدارة الإقليمية. و هو

1- جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر، د. م. ج. ، 1978 ، ص 49.

2- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، الجزائر، د. م. ج. ، 1986،

ما أكدت عليه مختلف النصوص الرسمية بدءا بدستور 1963 و مرورا بكل من ميثاق 1964، ميثاقى و قانوني البلدية و الولاية الصادرين على التوالي في 1967 و 1969. هذا التوجه نتبين تعريضا له في الميثاق و الدستور الصادر في 1976، و كذا ميثاق 1986 الذي أعاد التذكير بالاختيارات الأساسية للبلاد في مجال إصلاح الإدارة المحلية و تطويرها.

غير أن هذا ما لم يعاد تبنيه في مضمون الدستور الصادر في 1989 (سيما المادة 40)، عقب الأحداث الأليمة التي كانت مسرحا لها الجزائر في خريف 1988، و التي اعتبرت بمثابة نقلة إيديولوجية معاكسة للنهج الاشتراكي الأحادي إلى النهج الليبرالي التعددي الأحزاب. في الواقع، فقد مر التنظيم الإداري المحلي في الجزائر منذ الاستقلال، بتطورات متعددة تميزت بمدى علاقتها بالوضعية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة.

لقد شكل دستور 1989 منعرجا حاسما و نقلة نوعية بالغة التأثير على الإدارة الإقليمية في الجزائر بما أقره من تعددية حزبية (سياسية) و انعكاساتها سواء على هيكلتها التنظيمية و على طرق سيرها مما جعل الإطار القانوني الجديد المتكيف يعيد النظر في الدوايب القانونية المنظمة لها وخاصة فيما اتصل منها بالقواعد التي تحكم أشكال التنظيم القانوني للمجالس الشعبية الإقليمية، كونها على علاقة مباشرة بالمواطنين و تضطلع بخدمتهم و بالتنمية المحلية عموما، كما فتح مجال التشاركية للمواطن في تسيير شؤونه المحلية و مراقبة عمل الإدارة عبر هذه المجالس المنتخبة المتعددة الانتماءات السياسية¹.

بهدف الإحاطة بمختلف أوجه التطور الذي ميز الإدارة المحلية في الجزائر، منذ الاستقلال، سيتم التطرق تباعا في فرعين منفصلين، إلى الجانب المتعلق بالمسوغات السياسية،

1- ابن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2012، ص 455.

الدستورية و القانونية للتنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر منذ الاستقلال، ثم إلى مظاهره التطبيقية و المؤسساتية.

الفرع الأول - المسوغات السياسية، الدستورية و القانونية للتنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر منذ الاستقلال

من المعروف أنه يجب على التنظيم الإداري، أن يستجيب، بادئ ذي بدء لمجموع الأهداف البيئية و النبيلة التي تمكنه من الاضطلاع بجميع الانشغالات التي أكدت عليها منظومة النصوص الرسمية للدولة الجزائرية منذ الاستقلال.

تتجلى اختيارات الدولة الجزائرية في مجال التنظيم الإداري الإقليمي في مصطلح اللامركزية".

إن تهيئة هذه الحدود الترابية الجديدة التي يجب أن تؤدي إلى إحداث جماعات أخرى و بالخصوص إلى إحداث ولايات أخرى، يكون أساسها، اعتبار جميع العناصر الاجتماعية و الاقتصادية، بمثابة موضوع دراسات خاصة لمواجهة إعداد الخريطة الجديدة للولايات و البلديات¹. تكريسا لهذا الهدف، أقر المشرع في هذا النص المذكور، إنشاء لجنة مؤقتة من جميع ممثلي الهيئات المعنية و بموازاة ذلك ، حدد لها رزنامة الإنجاز مهامها على مرحلتين:

1 - المرحلة الأولى: يتمحور عملها فيها، على المستوى البلدي و يشمل الأعمال الرامية إلى تجسيم آفاق تهيئة حدود الولايات التي كان يتعين تحديدها في مرحلة أولى قبل 1971. 2 - المرحلة الثانية: تمتد إلى نهاية سنة 1973، و يهدف عمل اللجنة خلالها إلى إعداد و إنشاء خريطة ترابية للولايات².

1- اميثاق الولاية الصادر بموجب أمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ص 520
2- الم يغفل قانون الولاية اقتراح إنشاء هذه اللجنة، بل نص عليها في مادته 171، و لم يتأت ذلك إلا بصدر الأمر رقم 72-34، المؤرخ 10 فيفري 1972، الجريدة الرسمية، عدد 13، ص 162

فضلا عن ذلك، كلفت هذه اللجنة بمهمة إحداث منظمات و منشآت بين الولايات كوسيلة للتنمية الاقتصادية المحلية.

مهام هذه المنشآت تنحصر في مجال التنشيط و التنسيق الإقليمي الذي يركز عليه في تحليل و إعداد و وضع المخطط الوطني للتنمية و وضعه حيز التنفيذ.¹

في هذا الشأن، شدد المشرع على كون المنشآت المذكورة، لا يمكن أن ترقى إلى درجة الجماعات العمومية الإقليمية المعروفة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

و هو بهذا التأكيد، يكون بذلك قد قطع الطريق بصفة جازمة أمام كل محاولات التأويل التي كانت قد تذهب، إلى اعتبار هذه المنشآت، بمثابة جماعات ترابية جديدة تتوسط بين الدولة و الولاية، و هو ما يصب في تصور مفهوم الإقليم (region) الذي يجري العمل به في بعض الدول كفرنسا التي كرسته بموجب نصوصها المتعلقة بالإصلاح الإقليمي حيث أن التفريق بين الجماعات المحلية كان يعتبر بمثابة خطر حقيقي إذا ما قسم الوطن إلى وحدات متجانسة و مستقلة ذاتيا، قد تؤدي إلى تفكك الإقليم الوطني.²

و بذلك، يكون المستوى الإقليمي قد استثنى بغية اجتناب كل تقسيم إداري من شأنه أن يعلو الولاية و يتوسط بينها و بين الدولة. قد يفسح المجال لتأويلات و أفكار هادفة و هدامة. وعليه، الصيت بذلك الأعمال الرامية إلى التقسيم الإقليمي، بصفة أساسية، على المستوى الولائي، ثم تمتد إلى الدائرة و البلدية.³

فالتقسيم الإداري يجب أن يفضي حسب ميثاق الولاية، إلى ضرورة خلق وحدات متجانسة، حيوية و قابلة للاندماج ضمن واقع التنمية الوطنية.⁴

1- ميثاق الولاية الصادر بموجب الأمر سالف الذكر، ص 520

2 - Mahiou(A) et Amadio(M) : « La réforme de la wilaya, » revue algérienne, no4, Alger, 1967, p.1146, 4 Mahiou (A), " Le territoire en droit algérien >> A.A.N, Paris, 1984, pp. 158-159.

3 - Benakzouh (C), L'administration territoriale déconcentrée en Algérie, mémoire de D. E. S, faculté de droit et des sciences économiques, département juridique, Alger, 1974, p. 214

4- ميثاق الولاية سالف الذكر، الجريدة الرسمية رقم 44، سنة 1969، ص 520

أما المسعى الهادف إلى إيجاد و حشد المعايير الثلاثة سألقة الذكر بعد صعب المنال و معقد، كونه ناتج عن تكاثف عناصر متعددة ليس من اليسير الفصل بينها¹. و في هذا المنحى، استطرده أحد الباحثين بالقول أن معيار التجانس يعني فقط المجموعات التي تتميز بعناصر بنيوية متطابقة نسبيا. و سوف يتم التطرق في موضع لاحق من هذا البحث إلى مختلف المعايير الفنية المعتمدة أثناء العملية المتعلقة بالتهيئة الإقليمية للجماعات المحلية.

نص المشرع في دستور الجزائر الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور 1976، في مادته 36، على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية، و أن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية القاعدية ، كما جعل من اتخاذ أي تنظيم إقليمي و تقسيم إداري للبلاد من اختصاص القانون.

و هو يكون بذلك قد تطابق مع ما نص عليه المشرع في الميثاق الصادر في 5 جويلية 1976 الذي أبان في بابه الثاني، بالنقطة الخامسة من المحور الثاني، على طبيعة النظام الإداري الذي انتهجته الجزائر، حيث نص على أن الدولة الجزائرية قد اتخذت من اللامركزية أساسا لتطويرها و تنظيمها و وسيلة تزيل العراقيل الإدارية و تسعى لجعل غاية أعمال الأجهزة التنفيذية القادمة، تحقيق الفعالية و تقريب الإدارة من المواطن و تمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها على مستوى الوحدة المحلية يبدو أن المشرع قيد هذه الأهداف بحتمية إجراء إصلاح إداري يأخذ في الحسبان واقع المجتمع، و متطلبات التنمية و مقتضيات العصر. و يكون ذلك باعتماد أساليب إدارية حديثة و تخطيط دقيق.

و هو أيضا يفصل في مفهوم سياسة اللامركزية، حيث جعلها تتركز على توزيع مترن للصلاحيات و المهام حسب توزيع منطقي للمسؤولية في إطار وحدة الدولة و عدم قابليتها

1 - Hartani (A.K.), op. cit., p.43.

للتجزئة كما تنص على ذلك مختلف دساتير البلاد. حيث يعهد للسلطة المركزية بمهام التصور و التخطيط، و التوجيه، و الرقابة، و التنسيق، و المتابعة و تنشيط الأجهزة القاعدية، و الفصل في القضايا ذات الأهمية الوطنية¹.

بعدها، استطرد المشرع بتحديد مهام كل من الولاية و البلدية و العلاقة التي تربط كل منهما بالدولة

وفي موضع آخر، يعود المشرع للتفصيل في مفهوم اللامركزية و موقع الجماعات المحلية منها.

و انطلاقا من ذلك، فمضمون اللامركزية حسب المشرع، يستهدف منح الجماعات المحلية كل الوسائل و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التي تنتسب إليها إقليميا

حيث تصبح بمثابة محرك قوي لعملية التنمية في البلاد. و هو ما جعله يقرن بينها و بين مضمون الديمقراطية، حينما جعل لزاما توسيعها و تعزيزها باستمرار².

الميثاق الوطني الصادر في 1986،³ لم يبتعد كثيرا عن مضمون الميثاق الوطني الصادر في 1976، فيما يتعلق بتصوره أو نظريته التنظيم الإداري المحلي ، باستثناء عدم نصه على بعض الجوانب التي كانت واردة من قبل، مثل مساهمة الولايات و البلديات في إعداد و تطبيق إستراتيجية التنمية و كذا إحداث منظومة التخطيط على مستوى المنطقة (الإقليم). حيث تتخذ بذلك كدعائم لنشر و توسيع التنمية، خاصة في إطار سياسة التوازن الجهوي.

فيما يخص عنصر الرقابة الشعبية التي شدد عليها الميثاق الوطني لسنة 1976، فقد غابت عن الذكر في ميثاق 1986.

1- مرسوم رقم 57-76 المؤرخ في 5 جويلية 1976، المتضمن إصدار الميثاق الوطني، الجزائر، الطباعة الشعبية للجيش، 1976، ص 59

2- أمر رقم 75-76 سالف الذكر، ص 59 - 60

3- مرسوم رقم 86 - 22 مؤرخ في 9 فيفري 1986 المتعلق بنشر الميثاق الوطني الموافق عليه في 16 جانفي 1986

بخصوص الإشارة الواردة في ميثاق 1976 و المتعلقة أيضا "بالجماعات الإقليمية و التي أصبحت مفهوما غامضا، فقد أغفلت في الميثاق الوطني الصادر في عام 1986 و تكريسا لمبدأ الديمقراطية الإدارية، أعاد المشرع الدستوري سواء في دستور 1989 أو 1996 التأكيد مجددا على لا رجعية اختيار نظام اللامركزية الإقليمية، و هو ما استمر تجسيده باضطراد في مختلف المراحل إلى غاية النصين الأخيرين لقانوني البلدية و الولاية الصادرين تباعا في 2011 و 2012¹.

إلا أن الجزائر عرفت في مطلع التسعينات مرحلة غير عادية جراء الظروف الاستثنائية التي برزت آنذاك و أدت إلى إعلان حالة الحصار ثم حالة الطوارئ منذ 1992 التي تم تمديد العمل بها، مما انعكس سلبا على التنظيم و السير العادي لمؤسسات الدولة و فروعها على المستوى الإقليمي، حيث عرضت الهيئات المنتخبة بأخرى تم تشكيلها وفق مبدأ التعيين بمبادرة من السلطة الوصية، إذ امتدت هذه العملية من 1992 إلى 1995². استعيد المسار الانتخابي في 1997، و لقد كانت لمختلف المحطات السياسية و القانونية التي طبعت المرحلة الانتقالية آثارا بالغة على صيرورة إدارة الجماعات المحلية كما اكتست أهمية كبيرة في تحديد معالم الإطار التنظيمي الحالي للإدارة الإقليمية في الجزائر³.

الفرع الثاني - التنظيم الإداري الإقليمي على المستوى التطبيقي و المؤسساتي

يعتبر التنظيم المحلي الرشيد بمثابة المحرك الألي لسير مسيرة التقدم تجاه الأهداف السامية التي يهدف جاهدا و باستمرار كل شعب لتوخيها في كل بلد و عصر⁴.

1- أحمد قارش، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2012، ص17.

2- البلاد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص194-195

3- بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001، ص 121-122

4- عمار بوحوش، تطور النظريات و الأنظمة السياسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1984، ص

في هذا المنظور، تعمل الدولة إلى جانب الجماعات المحلية و تدعم مستخدميها بحيث تضع في خدمتها كفاءات تقنية تحت إشراف مختلف الوزارات المعنية. و يتم عادة الاستعانة بهذه المصالح من قبل الجماعات المذكورة¹.

علاوة عن الدولة، التي تعد أحد شركاء العالم الحكومي المحلي، فإن هذا الأخير يمتلك شريكا آخر هو الجماعات بين بعضها البعض (بلديات، محافظات و مناطق) هذه الشراكة متفاوتة النشاط، لارتباطها عادة بالتوجهات السياسية الخاصة بكل جماعة. إذ، قد تتشكل في صورة عقد بين الجماعات (عقود مدنية)، أو عادة في شكل توزيع للمساعدات.

النقطة الأولى - النظام الإداري المحلي المنتهج على مستوى البلدية.

مع أنه تبنت نموذج البلدية اليوغسلافية، جزئيا إلا أن البلدية في الجزائرية لم تعط نفس القدر من الاستقلال، حيث نص الميثاق البلدي لعام 1967 على " أن البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة لها و المشطوبة من اختصاص السلطة المركزية².

و قصد التخفيف من شأن هذه الاستقلالية، استمد المشرع بعض الجوانب المتعلقة بالبلدية من النموذج الفرنسي، ولا سيما ما تعلق منها بتوحيد النظام في كل البلديات، عدا مدينة الجزائر، فضلا عن الجانب المرتبط باللجوء إلى وسائل المراقبة الممارسة من قبل الوصاية أو الرقابة الإدارية على الرغم من ذلك، فإن هذا التباين في المبادئ و التقنيات، لم يمس بالانسجام الإجمالي للنظام، الذي كان يمثل تنظيما و صلاحيات تؤهله، على أن يجعل من البلدية، خلية أساسية و حيوية في المجتمع³.

1 -Leroy (M.-C.): Stratégie des collectivités locales et tableaux de bord, Berger levrault, Paris, 1990, p.29 .

2- الميثاق البلدي، غراس منشور من قبل دائرة الإعلام و التوجيه بجهة التحرير الوطني، الجزائر، مطابع صحافة الحزب، (د.ت)، ص 36.

3- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 185

من الجانب العملي، فقد شهد التنظيم الإداري في الجزائر أزمة كبيرة بفعل المغادرة الجماعية للبلديات من طرف الموظفين الأوربيين¹، التي تضافر معها عامل غياب الأطارات الجزائرية المؤهلة لملء الفراغ المتروكة².

علاوة على ذلك، حدوث اختلالات مالية شديدة في ميزانيات البلديات بسبب تدني الضرائب المحلية الناجمة عن انخفاض النشاطات التجارية المنجرة عن تفكيك المصانع و المشاريع التجارية و تحويلها إلى فرنسا من قبل العائدين إلى هناك. تزامن مع ذلك، ارتفاع كبير في النفقات، خاصة منها الاجتماعية التي أثقلت كاهل البلديات. لمواجهة هذا الوضع المتأزم، أصدرت الدولة آنذاك جملة من الإجراءات التدريجية الممهدة للإصلاح الشامل و ذلك لأجل التخفيف من حدة المعضلة.

أما تنظيم و سير البلدية في ظل الإصلاح الوارد بموجب الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، فقد جعل منها الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية في البلاد، و لتجسيد هذا المبدأ، فقد حولت صلاحيات واسعة للبلدية، تم تعزيزها بمجموعة من المراسيم. تمثلت في المراسيم رقم 81-371 إلى 387 المؤرخة في 26 ديسمبر 1981 و كذلك المرسوم 19082 المؤرخ في 29/05/1982³.

أما في ظل القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2017 المتعلق بالبلدية، فقد أورد المشرع في هذا الشأن في المادة الأولى: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة". ليستطرد في المادة الثانية بالقول: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية"⁴.

1 - Motsch(E) et autres, Quelques aspects de la formation des cadres algériens, Paris, P.U.F, 1963, pp.175 et suivantes.

2- ناصر آباد، المرجع السابق، ص 116.

3- ناصر نهاد، المرجع السابق، ص 198.

4- القانون 11-10 سالف الذكر، ص 7

ولقد استهدفت هذه البطارية من المراسيم تحديد أفضل لمفهوم دور البلدية، الذي امتد ليشمل العديد من القطاعات، أهمها: الشباب و الرياضة، السياحة، الفلاحة، الصحة، النقل و الصيد البحري، الشغل و التكوين المهني، التربية، الصناعة و الطاقة¹.

و يتكون التنظيم الإداري للبلدية من الأجهزة الأساسية التالية: المجلس الشعبي البلدي و الجهاز التنفيذي البلدي الذي يرأسه رئيس البلدية، كقاعدة. و استثناء وجود نظم خاصة مخالفة للنظام الأساسي العام المنتهج².

تعرف البلدية على أنها جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية. و تنشأ هذه الجماعة الإقليمية بموجب قانون، في حين، تعين و تحدد حدودها الإدارية بموجب مرسوم يتخذه رئيس الجمهورية³.

أولاً- المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي (م. ش. ب):

هو الجهاز المنتخب المداول الذي يمثل الإدارة الرئيسية، كما يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و هو يعد الجهاز المفضل للتعبير عن المطالب المحلية⁴.

و حتى يتسنى للمواطن أن يكون عضوا في هذا المجلس، كان النظام الانتخابي في عهد الأحادية الحزبية (إلى غاية 1989)، يشترط أن يضع الحزب الوحيد آنذاك (حزب جبهة التحرير الوطني) قائمة بأسماء المرشحين، يكون عددهم مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها. و يجب على المترشح ألا يكون محل تعارض مع موانع العضوية المنصوص عليها في القانون⁵.

1 - Goual (F), «L'évolution historique de l'institution communale », Revue des collectivités locales, n°1, Alger, ANEP - Rouiba, éditions internationales, Mars 1997, p. 31

2- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 185-188

3- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 194.

4- احسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 156-157

5- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 196

يتم انتقاء أعضاء (م ش ب) بواسطة الانتخاب العام السري المباشر لفترة خمس (5) سنوات، من القائمة المعدة من طرف الحزب الواحد آنذاك. أما منذ سنة 1989 (عهد التعددية الحزبية)، فقد تعددت القوائم الحزبية (حيث سمح بوجود قوائم حرة بشروط معينة).

عدد أعضاء (م ش ب) ، يتراوح بين 13 و 43 عضوا بحسب عدد سكان كل بلدية (المادة 79 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سالف الذكر) كما كان ينتخب (م. ش. ب) من بين أعضائه، رئيسا له و نائبين أو أكثر (حسب عدد سكان البلدية)، و هم مجتمعون، يشكلون الجهاز التنفيذي للبلدية. بالإضافة إلى ذلك، يكون المجلس¹. الجانا خاصة (دائمة أو مؤقتة) للتكفل بالقضايا التي تهم البلدية، يكون عملها خاضعا لرقابة وصائية شديدة من قبل كل من الوالي و رئيس الدائرة².

أما فيما يتعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن نص القانون الجديد 11 - 10 و على عكس الإسهاب الذي اتسم به مشروع الحكومة، فقد أورد إجراء مختصرا شملته المادة 65 التي نصت: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. و في حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسة المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

فمن خلال قراءة متأنية لهذا النص يمكننا استنباط فكرتين:

الفكرة الأولى: إن المشرع لم يقدم أي حل الإشكالية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، و التي كانت من أهم أسباب انسداد و اختلال سير العديد من المجالس الشعبية البلدية. و إنما اقتصر إلى حد ما على تقنين حالة فعلية طغت أثناء آخر انتخابات بلدية في 2007، دفعت

1- وفقا للمادة 65 من قانون البلدية الجديد 11-10، يصبح رئيسا للم.ش.ب بقوة القانون، متصدر القائمة الحائزة على أغلبية أصوات الناخبين. أما في حال تساوي الأصوات، فيعود الفوز للمرشحة أو المرشح الأصغر سنا
2- ناصر لباد، القانون الإداري، سالف الذكر، ص199.

آنذاك بوزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى إصدار تعليمة تضمنت أسلوب اختيار رئيس البلدية في حال تساوي قائمتين أو أكثر في عدد المقاعد. حيث تقاطعت التعليمه مع رأي الأحزاب المعارضة في تصورهما لحل تلك المسألة و الذي تمثل في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات، عوض الحل الذي درجت عليه في انتخابات 2002 و الذي كان يعطي الرئاسة للقائمة التي تضم في عضويتها أكبر المنتخبين.

الفكرة الثانية: حسم المشرع بهذا اللص الجديد في كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بتخليه و استبعاده لأسلوب الانتخاب نهائيا، و استبدله بأسلوب الإعلان. حيث يعرف مسبقا الرئيس طيقا لهذا النهج مباشرة عند إعلان النتائج النهائية لانتخاب أعضاء هذا المجلس. فلن يكون سوى متصدر القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات، و بالتالي يحرم أعضاء المجلس محل الذكر من حقهم في اختيار من يرونه أكفأهم لرئاسة مجلسهم¹.

بيد أن الملفت للنظر آنذاك، هو أنه إضافة إلى المزايا الواردة في قانون البلدية، فقد عقدت بانتظام ندوات في بداية كل سنة،² استهلّت مباشرة بعد انتخابات (م. ش. ب). وقد ضمت كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الوطن. حيث أمكن لهم طرح مشاكلهم و انشغالاتهم و تبادل الآراء بشأنها و التعرض للنتائج المترتبة في كل بلدية. و هذه الندوة حتى و إن انقطع انعقادها بعد 1993 لأسباب شتى، فإنها تعبر عن وجود إرادة على مستوى السلطات المركزية، قصد بعث هذه الديناميكية من جديد و تكريسها بصفة نهائية فيما بعد³.

تمتد اختصاصات المجالس الشعبية البلدية إلى قطاعات و مسائل متشعبة تتراوح بين الجوانب الإدارية، الاقتصادية و الاجتماعية، علاوة على دور (م. ش. ب) في مجال الرقابة

1- ابن طيفور نصر الدين، أوراق مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول التنظيم القانوني و تسيير الجماعات الإقليمية المنظم من قبل كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مستغانم يومي 26 و 27 أكتوبر 2011، ص 3-4.

2- أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، موك، 1985، ص 343.

3 - Lebad (N), L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira de OuedZenati, mémoire de Magister, Fac. de Droit, Université d'Alger, 1993, p.63. - Leca (1), op. cit., pp. 217 et S

أما القانون البلدي 10-11، فقد أوجز اختصاصاتها الحديثة لا سيما في الفقرة 2 من المادة 3 بما يلي: و تساهم البلدية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين". تتخذ قرارات (م ش ب)، عن طريق المداولة التي لا تكون صحيحة إلا باستيفائها للشروط القانونية المتعلقة بها. كما لا تصبح سارية المفعول و نافذة إلا بعد إيداعها لدى الولاية للمصادقة عليها في بعض المسائل المواضيع التي تكون فيها ضرورية.¹

أما تنفيذ مداولات (م ش ب)، فهو يقع على عائق الهيئة التنفيذية للبلدية التي يرأسها (رام مشب). كما يجوز للوالي في حالة الاستعجال، أن يأمر بالتنفيذ الآتي لهذه القرارات. و من المفيد هنا، التطرق بإيجاز فيما يلي إلى التعديلات التي مست تنظيم و سير عمل (م ش ب)، منذ صدور الأمر 08-90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية الذي كان يحكم البلدية علاوة عن بعض التدابير التي اتخذت في إطار نصوص أخرى صاحبت إعلان حالة الطوارئ إلى غاية القانون الجديد الصادر في 22 جوان 2011 و الحامل للرقم.10-11.²

وفقا للتشريع الساري المفعول (المادة 16)، يجدر التذكير بأن (م. ش. ب) يجتمع إلزاميا في دورة عادية مرة واحدة في كل ثلاثة أشهر، كما يمكنه أن يعقد دورة استثنائية إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك. يكون ذلك سواء باستدعاء من الرئيس أو بطلب من الوالي، أو بطلب من ثلثي أعضائه.

1- خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص 237

2- القانون رقم 10-11 سالف الذكر، المادة 15

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المجلس كان يجتمع مرة واحدة في الأسبوع، في ظروف و حالات استثنائية أو خاصة مثل تلك التي صاحبت مرحلة تطبيق الثورة الزراعية سابقا¹.

من السمات الأصلية لعمل لجان المجلس هي فسح المجال لأشخاص غير منتخبين في المجلس للمشاركة في أعمالها (يتمتعون بصوت استشاري). و بذلك تمنح فرصة للموظفين و وكلاء الإدارة و سكان البلدية عموما، لتقديم مشاركتهم و الإدلاء بأرائهم بشأن القضايا التي تهم سير البلدية، و هذا هو التوجه الجديد المسمى بالتشاركية" في تسيير الشؤون المحلية.

تجري جلسات المجلس بطريقة علنية، و هو ما يفسر إمكانية حضورها من قبل المواطنين. غير أن الحضور، لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش و المشاركة في التداول يجب أن يعكس توزيع مسؤوليات اللجان، المكونات السياسية للمجلس الذي أصبح تعدديا (يضم أعضاء ينتمون إلى تشكيلات حزبية مختلفة).

في باب الحديث عن صلاحيات المجلس، يجر تقسيمها إلى صلاحيات تقليدية و أخرى جديدة.

أما التقليدية، فتتمحور على وجه الخصوص في التداول بشأن الميزانية و التصويت عليها، حيث قام القانون بإعادة تنظيم للأموال المحلية قصد منح دعامة و استقلال مالي حقيقي للبلدية

غير أن هذه الغاية لن يتم بلوغها ما لم يشرع عمليا في الإصلاح المالي الذي طالما أصدرت توصيات بشأنه، و تتضمن الميزانية: ميزانية أولية يصادق عليها نهاية شهر أكتوبر و أخرى تكميلية، يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة التي تسبق تطبيقها. أما الصلاحيات التقليدية الأخرى، فتمتد إلى الأعمال الإدارية المتعلقة بالأموال البلدية، قبول الهبات و التبرعات، الصفقات، الجنائز، المقابر، الإنارة، ... الخ.

1- ناصر الباد، المرجع السابق، ص 203

بالمقابل، فإن الصلاحيات الجديدة التي تكتسي طابعا اقتصاديا و اجتماعيا، قد أحاطها المشرع بعناية بالغة، لما لها من انعكاسات على حياة السكان اليومية. و هي تتعلق بالتعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز و نشاط التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي و نشاط الأجهزة الاجتماعية و الجماعية و قطاع السكن و كل ما يرتبط بالصحة و النظافة و البيئة و المحيط و الاستثمارات الاقتصادية لا نبرح مسألة الصلاحيات الجديدة للمجلس دون الإشارة إلى نظرة أو موقف المشرع الفرنسي و خاصة الفقه منها، الذي اتسم بكونه موفقا سلبيا مناقضا تماما لموقف المشرع الجزائري. بحيث يعتبر الأول، بأن تدخل المجموعات المحلية في الحياة الاقتصادية يعد أمرا غير شرعيا، كونه يسيء إلى حرية التجارة و الصناعة التي أقرها و كرسها قانون 2 - 17 مارس 1791 في فرنسا، ذلك أن كل تأسيس لمصلحة عامة من شأنه منافسة المبادرة الفردية و بالتالي سيلغي من قبل مجلس الدولة في حالة تقديم دعوى من قبل الأطراف المعنية ضده.

من المسائل المستحدثة آنذاك في قانون البلدية لعام 1990، تخفيفه للرقابة الوصائية الممارسة حينئذ على أجهزة المجلس و كذا على أعماله. فبينما كانت واسعة و صارمة في ظل قانون البلدية الصادر في 1967، فإنها أصبحت محدودة في ظل القانون البلدي السابق الصادر في 1990.¹

وهو نفس المنحى الذي استقر عليه المشرع في هذا الصدد، في قانون 10-11 الساري المفعول المتعلق بالبلدية، بل قام لأول مرة بموجب المادة 61، بمنح إمكانية للبلدية للطعن في قرارات الوالي للحد من ممارسته لتجاوزات غير موضوعية في مجال الرقابة على أعمالها (مداولاتها).

أما فيما يتعلق بالوصاية على المجلس ككل، فإن المادة 46 من قانون البلدية الجديد 10 - 11 ، تحدد الحالات التي تتعلق بحل المجلس. و في هذه الحالة، يعين الوالي متصرفا

1- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 193 - 194

بلديا و مساعدين، عند الحاجة، يعهد إليه بتسيير شؤون البلدية. و لا يتم إجراء الحل إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على تقرير من وزير الداخلية، كما ورد في المادة 47.

في حين، نجد توقيف المجلس غير وارد على خلاف ما أورده أمر 1967. من جهة أخرى، فإن الرقابة الوصائية المنصبة على كل عضو في المجلس (بما في ذلك رئيسه)، هي محددة في المواد 40 إلى 45 من قانون البلدية. و هي ترتبط على الخصوص بإجراءات الاستقالة، التوقيف و الإقصاء.

بالموازاة مع ذلك، كان يتيح القانون البلدي السابق (المادة 55) للمجلس إمكانية سحب الثقة (Retrait de confiance) من الرئيس بواسطة اقتراح علني لنزع الثقة منه.

فإجراء سحب الثقة الذي هو عادة سلاح البرلمان في مواجهة الحكومة في ظل النظام البرلماني، الذي كان المشرع الجزائري قد وسع نطاق استعماله بتكريسه في المادة المشار إليها من القانون سالف الذكر، كانت تسمح لثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي البلدي من سحب الثقة من رئيس المجلس¹.

بيد أن المبالغة في استخدام هذا الحق، اعتبارا من انتخابات 2002، و الذي قابله في العديد من الحالات ببطء الإدارة في الاستجابة لرغبة الأعضاء، دفع الحكومة في المادة 79 من مشروع قانون البلدية الجديد إلى وضع شروط دقيقة على استخدامه. و لقد ربط بضرورة الاستجابة للمقتضيات الرئيسية المبينة أدناه :

1- صدور طلب من ثلثي (3/2) الأعضاء على الأقل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدف دعوة المجلس الشعبي البلدي إلى دورة غير عادية لدراسة موضوع سحب الثقة. وفي

1- المادة 55: "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه و تنهي مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة و بأغلبية التي أعضائه.

حالة رفض رئيس البلدية الاستجابة لهذا الطلب يقوم الوالي بعد إشعاره بهذا الشأن، باستدعاء المجلس البلدي المعني.

2. التصويت على سحب الثقة بأغلبية أربعة أخماس (5/4) أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
3. إذا استحال الحصول على نسبة أربعة أخماس (5/4) الأصوات، فلا يمكن إعادة جدولة طلب سحب الثقة من جديد خلال السنة التي تم فيها رفض هذا الإجراء.
4. عدم جواز استخدام إجراء سحب الثقة في السنة الموالية لانتخاب الرئيس و لا أثناء السنة التي تسبق انتهاء العهدة الانتخابية لأعضاء المجلس.

اللافت للانتباه، أنه بالرغم من الآلية المشددة الواردة في مشروع الحكومة إلا أن البرلمان لم يقف عند ذلك الحد، و إنما تبنى موقفا أكثر مغالاة أزاح بموجبه كلية هذا الحق. حيث ورد قانون 10-11 مفرغة من أي حكم ذي صلة بإمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فهذا الموقف برأينا مثير للاستغراب كونه مخالفا للعرف البرلماني الذي يتصف غالبا بنزعة الرقابية على الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية، على خلاف نظرة الحكومات التي هي أكثر تشددا حيال هذه المسألة.

من جانب آخر، فإن أحكام نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 - 02 - 1992 المتضمن تمديد حالة الطواري ، أتت في سياق لنص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04-06-1991 المتضمن تقرير حالة الطوارئ حيث نصت على أنه " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها و في هذه الحالة تقوم السلطة المركزية، بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات".

ثانيا - الهيئة التنفيذية للبلدية .

هي عبارة عن هيئة جماعية مشكّلة عن طريق الانتخاب، تضم رئيسا (رام. ش. ب) و عدة نواب له. يتراوح عددهم من 2 إلى 6، بحسب عدد المقاعد (المادة 69 من قانون 1110). يتم انتخابهم خلال الثمانية أيام الموالية لإعلان نتائج الاقتراع. و هم يتقاضون علاوات شهرية لقاء أداء وظائفهم الانتخابية حسبما حدده المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المؤرخ في 1991 . 12 . 03 ، المتضمن شروط انتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم. أما تعيين رئيس الهيئة التنفيذية، فيتم من قبل أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس، غير أنه، طرأ إشكال بشأن اختيار رئيس (م. ش. ب)، في حالة تساوي عدد المقاعد بين حزبين أو أكثر. و هو ما أدى إلى تعطيل تنصيبه في بعض البلديات (بلديتي المرادية و الأخضرية على سبيل المثال). هذا الوضع حدا بوزير الداخلية إلى إصدار منشور قضى فيه بترجيح الكفة، في حالة تساوي المقاعد إلى المترشح الأكبر سنا و تنصيبه كرئيس لهذه الهيئة¹.

على الرغم من وجود مجلس تنفيذي بلدي، إلا أنه ليس من المستساغ الحديث عن اختصاصات خاصة به، ذلك أن المشرع قد استبعد إسناد مهام التنفيذ إلى هيئة مختصة. إنما جعل ذلك من اختصاص رئيس (مش ب). يكون مساعدا في ذلك من قبل بعض نوابه. وعليه، فاختصاصات الهيئة التنفيذية، إنما يقصد بها في الواقع، اختصاصات رئيس هذا المجلس الشعبي، الذي هو في ذات الوقت رئيسا للهيئة أو المجلس التنفيذي سابقا. حيث يتولى تمثيل البلدية في كافة وسائر التصرفات القانونية ذات الصلة بشتى أوجه الجوانب الإدارية و القضائية التي تعني هذه الوحدة الإقليمية حسبما تقتضيه أحكام النصوص القانونية السارية المفعول، فضلا عن كونه الممثل الرسمي لها في جميع المناسبات الاحتفالية و اللقاءات الرسمية المنظمة. فهو بذلك يمارسها سلطاته تارة بصفته ممثلا للجماعة المحلية، و

1- ناصر آباد، المرجع السابق، ص 213

تارة أخرى بكونه ممثلاً للدولة (سلطة عدم التركيز الإداري). فيكون خاضعاً في الأولى لوصاية إدارية، و في الثانية، للسلطة الرئاسية التي يتلقاها من رؤسائه في السلم الإداري (الوالي، رئيس الدائرة و مديري المصالح الخارجية للوزارات)

أما اختصاصاته بصفته ممثلاً للجماعة المحلية، فإنه يتولى اتخاذ قرارات بهدف تنفيذ مداورات المجلس الشعبي و الجهاز التنفيذي البلدي، اللذين يحرص على توطيد العلاقات معهما، و فيما بينهما لإنجاح عمله. علاوة عن ذلك، يقوم بتتصيب اللجان و إعداد مشروع الميزانية البلدية و تمثيل البلدية في جميع أعمالها الإدارية و المدنية و يشرف على مصالحها و موظفيها¹.

ثالثاً - رئيس المجلس الشعبي البلدي

علاوة عن ترأسه للهيئة التنفيذية للبلدية وفقاً للمادة 15 من قانون البلدية الساري المفعول (القانون 10-11)، يتولى رام. ش. ب تمثيل البلدية في كافة الأعمال و التصرفات القانونية ذات الصلة بمختلف الجوانب الإدارية و القضائية التي تختص أو تتعلق بهذه الوحدة².

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات بوصفه ممثلاً للبلدية، تارة، و تارة أخرى بصفته ممثلاً للدولة. و ذلك في إطار ما يسمى بالازدواج الوظيفي وقد سبق التعرض للاختصاصات المخولة له في إطار نشاطه مع المجلس الشعبي و كذا مع الهيئة التنفيذية.

غير أنه من المفيد، التذكير بأهم اختصاصاته الأخرى، التي يتولاها تحت رقابة المجلس الشعبي، و بإشراف السلطة العليا الرئاسية، بصفته ممثلاً للدولة و المتمثلة أساساً في سلطة الضبط الإداري، حيث يكلف بموجب ذلك بالمحافظة على النظام العام، حسبما تم إيضاحه آنفاً.

1- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 148

2- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 206.

و يشمل ذلك، المحافظة على الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة في الحدود الإقليمية للبلدية¹.

يتبين مما سبق ذكره، بأن اختصاصات رئيس المجلس، بصفته سلطة محلية على أهميتها، تعد أكثر تعددا و تنوعا من اختصاصاته كسلطة غير تركيزية (عدم التركيز)². ذلك أن هذه الأخيرة ، هي أقل أهمية و تنوعا. بحيث أنها ترمي إلى مجرد ضمان حد أدنى من تمثيل الدولة في سائر مناطق إقليمها على مستوى البلديات، و ليس جعل رام. ش.ب، سلطة حقيقية من سلطات عدم التركيز الإداري، و ذلك على عكس الهيئة التنفيذية للولاية - ممثلة بصفة خاصة في شخص الوالي

- و التي تعتبر بحق سلطة فعلية لعدم التركيز الإدارية
مجمل القول، فإن اختصاصات رئيس (م. ش. ب)، بصفته سلطة محلية، متعددة و متنوعة ؛ تماشيا مع مهام البلدية في حد ذاتها. و تنقسم إلى نوعين أساسيين:
اختصاصات تقليدية، سبقت الإشارة إلى أهمها³.

اختصاصات ناتجة عن الدور الاقتصادي و الاجتماعي للبلدية، التي هي آخذة في الانكماش في شقها الاقتصادي، بفعل تخلص الدولة و الجماعات المحلية عن طابعها التدخلية، الذي أصبح لا يتماشى الآن مع التوجهات السياسية و الاقتصادية الجديدة التي تكتسي صبغة ليبرالية، تهدف إلى خوصصة القطاع الاقتصادي و تقيد السلطات العمومية فقط باختصاصاتها التنظيمية، فضلا عن دورها التقليدي و الاجتماعي.

على العكس من المجلس التنفيذي، الذي لا يمثل سوى المجموعة المحلية (لا يتوفر على التمثيل المزدوج)، فإن رئيسه، يمثل أيضا الدولة. لذلك لا يمكن لهذا المجلس مشاركته في

1- احسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 165.

2- خميس السيد إسماعيل، القيادة الإدارية، القاهرة، عالم الكتب، 1972، ص 94.

3- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 153

المبحث الثاني : آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر

خلال آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر إذا توفرت للإدارة مستلزماتها الفكرية من قواعد و مبادئ و مقومات يسهل الاستدلال و الاهتداء بها في جميع ميادين النشاط، خاصة منذ تعاضد دور الثورة الصناعية الذي صحبه تطور في وظيفة الدولة في العصر الراهن التي توسعت رقعة تدخلها إلى العديد من الميادين. و بذلك أضحي عملها يغطي جل مناحي النشاط التي كانت من اختصاص الأفراد و الأشخاص المعنوية العامة و الخاصة في ذات الوقت.

ومع ازدياد وظائف الدولة و اتساع مجالها، اتضح أن الجهاز الإداري في تصميمه السابق غير قادر على الاضطلاع بمهامه و بانته نقائصه أو بالأحرى عيوبه، فبات الزاما إعادة تنظيمه و رأب تصدعاته. و هذا ما أوعز به العديد من الباحثين السابقين و المعاصرين إلى الدول التي تفتنت لهذه الاختلالات و باشرت في إصلاح تنظيمها الإداري. هذا الوضع جاء توازيا مع بروز الوعي السياسي الذي أخرج نشوء و انطلاق الآراء و النظرية الديمقراطية التي اقترنت الدعوة إليها في الميدان السياسي بالتشديد على ضرورة انتهاجها في المجال الإداري، بوضع حد للتجانس الإداري و تعديله وفقا للمعطيات المطروحة. و منه أتت الدعوة إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية و منحهم هامشا أوسع في ذلك لممارسته مثل الديمقراطية في حدود وحدتهم الإقليمية. و بالنظر إلى ذلك عثرت الديمقراطية السياسية في تنظيم الإدارة المحلية على وعاء التجسيد المثل العليا التي ما فتئت تشكل ضالتها.

تجد الدعوة الملحة إلى تبني إصلاحا شاملا للإدارة الإقليمية في بلادنا مبررا كافيا لها في الوضع الصعب الذي تعرفه الإدارة المحلية و الذي هو آخذ في التفاقم بفعل معطيات التوجه الجديد الحاصل في شتى المجالات، من جهة، و الاحتياجات الجديدة و المتزايدة التي

يطرحها السكان من جهة أخرى، حيث تسارعت وتيرة تطور الوحدات الإقليمية بشكل كبير منذ الاستقلال مما يتعين معه ملائمة الإدارة الإقليمية مع جملة المعطيات الجديدة.

في هذا الصدد، ينبغي لأجل ضمان حوكمة ناجعة لشؤون الجماعات المحلية التي تزداد تعقيدا باضطراد، أن يتم تفويض مسؤوليات واسعة للمسيرين المحليين وفق مبدأ الفرعية شريطة أن يكون هذا التفويض:

- مسبقا بإجراءات تهدف إلى تعزيز استقرار و فاعلية السلطات المحلية .
- أن يكون مرفوقا بتعزيز للموارد البشرية و المالية المناسبة.
- أن يتم التشاور والتنسيق مع الهيئات الممثلة للسلطات المحلية و المجتمع المدني على حد سواء.¹

أما في الجزائر، فإن التطوير المنشود أضحى يفرض نفسه منذ أواخر الثمانينات نتيجة التحول الجذري الذي حصل في الاختيارات السياسية المكرسة مبدئيا منذ دستور 1989، و هو المتغير الذي يستلزم ملائمة للطرف الآخر من المعادلة المتمثل في أقلمة المنظومة القانونية التي تحكم الجماعات الإقليمية موازاة مع الانعكاسات الاجتماعية متعددة الأوجه التي أحرزتها السياسة الجديدة المذكورة و هو ما جعل التطوير أمرا محترما و لا مفر منه.

و إذا كانت غاية التطوير التنظيمي هي تلقين الشعب و تدريبه على الأساليب الديمقراطية، تعليمه فن قيادة نفسه و مشاطرته التسيير و اتخاذ القرارات و حسن تنفيذها و الاضطلاع بمسؤولياته، علاوة عن تلك التي يرصد التنظيم لتوخيها كما هو الشأن بالتنسية لضمان خدمة المرفق العمومي و استمراره، فإنه يتعين أن تنقيد كل خطوة نحو التطوير المقصود ببحث دقيق الملف التنظيم و انعكاساته في شتى الزوايا التقنية المالية، البشرية و التنظيمية، و العلة في ذلك هو توخي جدية هذا التطوير و ديمومته و ثباته في كل الظروف. هذه المقاربة السليمة من شأنها أن تجنينا الدوران في حلقة عقيمة و مفرغة قد تتجلى في سياسة

1 - Labasse (J), op. cit., p.71.

إصلاح الإصلاح و ما تفرزه من عدم استقرار النصوص القانونية بل و حتى تقزيم العمل بها. و بذلك يكون الإصلاح وليدا لطبيعة الظروف و المستجدات في كل جوانب حياة المجتمع التي يقتضي الارتكاز عليها المباشرة أية سياسة إصلاحية جديدة نظرا لأن أي تفریط في أي جانب سوف يؤثر سلبا و يقوض هذه السياسة مهما بلغت دقتها لكون مختلف الجوانب تشكل كلا متكاملا شديد التأثير بعضه ببعض، و هو ما يكرسه تأثر التنظيم الإداري الإقليمي بتقسيم الوحدات الإقليمية، حيث لا يمكن التفكير في إصلاح جانب تنظيم و سير الإدارة الإقليمية بمعزل عن محتوى أو تصميم الوحدة الإقليمية و العكس صحيح، لهذا الغرض فسوف يتم التطرق تباعا إلى شقي الإصلاح سألني الذكر من مختلف الأصعدة المتصلة بهما:

المطلب الأول : آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي على مستوى الولاية:

على الرغم من أن آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي على مستوى الولاية قانون الولاية قد أخذ في الحسبان كل المبادئ و المثل الفلسفية الأسلوب اللامركزية، بوصفه نمطا كلاسيكيا و شاملا لممارسة الديمقراطية من لدن الجماهير الشعبية، عبر كافة الجماعات الإقليمية المختلفة، غير أنه باستثناء هذا المحتوى السياسي و الفلسفي الغيم، فإن هذه الوثيقة التشريعية المنبثقة عن الرسم المستمد و المستوحى من منطلقاته، قد حادت في واقع الأمر، عن كل الممارسات التطبيقية المتخذة تنفيذا لهذه التدابير النظرية و البالغة الأهمية.

و لكن كان هذا الشرح لا يعود إلزاميا إلى قانون الولاية، غير أنه لكونه الأداة التشريعية الوحيدة، كان بوسعها أن يسهر على تحديد الوضعيات الواقعية التي تأخذ في الحسبان المخطط الوطني الكبير للأعباء المنجر عن برامج تنمية الجماعات المحلية.

و تجسيدا لذلك، فإن بعض النصوص التطبيقية التنظيمية التي أحال إليها قانون الولاية منذ 1990، لم يتسن اتخاذها إلى يوم الناس هذا، مما ينم بجلاء عن الوضعية المعقدة التي خلقها هذا القانون.

و عليه فالنقائص المتضمنة ضمنا في هذا النص بالذات بفعل أحكام الإحالة المتعددة التي لم تتم بلورتها في نصوص لاحقة إلى حد اليوم، و ذلك على الرغم من تلك التدابير التي اتخذت تدريجيا بموازاة الظروف في إطار تطبيقها.

من جهة أخرى، يجب التذكير بان نقائص قانون الولاية لا تكمن فحسب في عدم تطبيق بعض أحكامه لغياب النصوص التطبيقية بسبب الفراغات القانونية سالف الذكر، إلا أنه يمكن استخلاص هذه النقائص باكثر جلاء على مستويين آخرين من التأمل و الدراسة.

المستوى الأول يقع في نطاق الأوضاع التي كانت متوقعة مبدئيا من التطبيق الحيوي القانون الولاية و التي كانت سوف تؤدي إلى اتخاذ نصوص قانونية على مستوى مختلف القطاعات التي كانت مشمولة بآثار اللامركزية على الصعيد الإقليمي للبلاد.¹

المستوى الثاني الذي يكتسي طابعا ارتداديا (رجعيا)، يتمثل في رد الفعل الذي كان من الطبيعي أن يعود على السلطة المركزية بتخفيض محسوس في مجال نشاطها. إلا أن شيئا من ذلك لم يسجل منذ بدء التطبيق في قانون الولاية، سواء فيما تعلق بالنصوص التطبيقية أو فيما اتصل بتخفيض اختصاصات و سير الإدارات المركزية للدولة.

و عليه، يمكن استخلاص أنه على مستوى الولاية بالرجوع مبدئيا إلى قانون الولاية الصادر في 1990 سالف الذكر أو إلى تلك الذي ألغاه حديثا في 2012²، فإن اللامركزية بقيت عبارة عن مجموعة من الأحكام لم يتسن بعد استيعابها و الإحاطة بمختلف أبعادها.

المطلب الثاني : آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي على مستوى البلدية

تعتبر آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي على مستوى البلدية على غرار قانون الولاية، يشكل قانون البلدية، ميثاقا حقيقيا و ثريا للديمقراطية الشعبية الكلاسيكية فضلا عن أنه ينطلق من قانون الولاية، فإنه أيضا يصدر من الرسم المستوحى له على اعتبار أنه لم يأخذي

1 - Seniak(L), op.cit., pp. 33-35.

2- قانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

الحسبان لا بالبعد الحقيقي للبلدية الجزائرية من حيث النظام السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي، و لا بالحقائق البشرية و الهيكلية للبلدية في جانبها المتعلقة بالتنظيم أو الطبيعة الاجتماعية للهيئة البلدية

شأنه شأن قانون الولاية، فإن قانون البلدية يحتوي على كل العناصر الفلسفية الديمقراطية الشعبية أو المحلية. في جانبه الرسمي، فإنه يخص المجلس الشعبي البلدي بكامل الاستقلالية الإيديولوجية المتصلة بممارسة اللامركزية. إلا أنه من الناحية التطبيقية لا يتضمن أي حكم من شأنه أن يحد من تدخل الدولة. فنقص الأثر أو البعد اللامركزي يتناقض مع تطلع البلدية، بالمقارنة بطبيعة الحال مع ميثاقها و قانونها المذكور.

إن نقائص قانون البلدية المرتبطة بالتجليات المادية المتصلة بأسباب أخرى، على غرار الولاية، تتجسد في عدة مستويات و بخاصة:

- الغياب شبه الكامل للنصوص التي تبرر تطبيق و تطور القانون البلدي؛
- في مجال العلاقة بين السلطة المركزية و المجلس الشعبي البلدي، لم يعرف هذا القانون في تطبيقه أي تعديل يذكر، في الميدان الحساس المتصل بتحرير و بحرية قرار هذا المجلس، باستثناء الهامش النظري المتضمن في القانون البلدي الجديد الوارد في المادة 61 الذي خول بموجبه لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية رفع تظلم إداري و حتى دعوى قضائية ضد قرار الوالي المثبت لبطلان أو الممتنع عن المصادقة على مداولة.¹

إلا أنه في تقديرنا أن أعمال هذه الوسيلة القانونية في الميدان و مقاضاة الوالي ليس بالأمر الهين بالنظر إلى عوامل موضوعية تطبيقية و على رأسها مدى قدرة رئيس البلدية و حيازته للوسائل الكفيلة بضمان ذلك.

1- قانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2017 المتعلق بالبلدية سالف الذكر.

محمل القول، أن الضعف الناتج عن غياب النصوص التطبيقية لقانون البلدية، يبرز عدم فاعلية مضمونه متعدد الأوجه المبالغ فيه، كونه لا يأخذ في الحسبان الحقائق العامة الإقليمية، ولا حتى التنظيم الحقيقي للسلطة و تفرعاتها.¹

المطلب الثالث : آفاق تمويل الجماعات المحلية

ومن هنا نجد آفاق تمويل الجماعات المحلية فإننا نحاول التعرض لأهم الإصلاحات التي نراها كفيلة بتنمين الدور الريادي للجماعات المحلية، و يتعلق الأمر بالإصلاحات التنظيمية إلى جانب الإصلاحات المالية قصد التجسيد الفعلي للاستقلالية.

الفرع الأول : الإصلاحات التنظيمية و المالية

الإصلاحات التنظيمية و المالية المنشودة و التي من شأنها ترقية و تعزيز مجالات تمويل الجماعات المحلية، يتسنى للدارس حصرها بإيجاز في صنفين، نتناول تلك المتعلقة بالجانب التنظيمي في النقطة الأولى، بينما نعالج تلك المتصلة بالشق المالي في نقطة ثانية.

النقطة الأولى : الإصلاحات التنظيمية

إن إعادة النظر في مجال تدخل الجماعات المحلية يستلزم إعادة تحديد صلاحيات و مهام الجماعات المحلية، سواء الصلاحيات التقليدية المتعلقة بوظيفة المرافق العمومية ، أو الصلاحيات الحديثة لا سيما في الميدان الاقتصادي و كذا إعادة النظر في العلاقة بين الدولة و الجماعات المحلية في مجال تمويل التنمية المحلية.²

النقطة الثانية : الإصلاحات المالية :

و تتمثل في إصلاح كل من المصادر الداخلية و كذا المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية.

1 - Seriak (L), op cit., p.35 à 37.

2 - Zaurjansky (C)"Le développement économique local", Paris, PUF, 1996, p.48.

أولاً: إصلاح المصادر الداخلية

إن إعادة النظر في المصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية تمس أساسا الجباية ، ذلك أن مداخيل الأملاك لا تمثل إلا جزءا صغيرا من مداخيل الميزانية المحلية، و في جزء ثاني سبل إعادة النظر في مداخيل الأملاك.

أ- تجديد الجباية المحلية:

تمثل الجباية الأداة الأساسية لتمويل النفقات العمومية و بصفة أوسع التنمية المحلية مما يستوجب ضرورة إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية، و هذا التجديد يجب أن يكون عن طريق:

- إشراك البلديات في الجباية المحلية.

- تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية

- مكافحة التهرب الضريبي.

ب- إصلاح مداخيل الأملاك:

إن حصائل الأملاك بالنسبة للبلديات تعتبر ضعيفة، حيث تتراوح من 1% إلى 10% في أحسن الحالات، و لهذا وجب إعادة الاعتبار لها، و ذلك بالتحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية و منقولة معتبرة، يمثل استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه و الرفع من مردوده، و هذا الاستعمال يمكن أن يكون لأغراض تجارية و غير تجارية.

ثانيا: إصلاح المصادر الخارجية:

إن الحديث عن تجديد أو إعادة صياغة المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية يفسح المجال لتقديم عدة اقتراحات في هذا المجال منها:

أ- العقود البلدية للنجاعة:

العقد البلدي للنجاعة عقد يبرم بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة و ممثلين آخرين من جهة أخرى و هم: ممثل عن الإدارة المركزية، ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط، ممثل عن بنك (بنك التنمية المحلية)، و يهدف عقد النجاعة إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها و اقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير و المتوسط تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير.

ب - المعاهدات البلدية للتنمية

المعاهدات البلدية للتنمية التي تتضمن إنجاز المشاريع، تتجاوز بلدية واحدة و تحمل منفعة عدة بلديات متجاورة مثلا: إنجاز مدرسة. و دور المعاهدة هو تقسيم الأعباء بين البلديات و بالمقابل تحقيق التنمية، و يمكن القول أنه أمام الوضعية المالية للبلديات خاصة النائبة منها، تمثل المعاهدات البلدية حلانا جاعا للاستجابة لحاجيات السكان.

ج- تجديد الاقتراض المصرفي

إن إعادة النظر في شروط الاقتراض من البنك تستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال و الاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون القروض طويلة المدى و تتشكل ضماناتها من موارد دائمة.

و سيصبح القرض البنكي بذلك وسيلة فعالة لتقع التنمية الاقتصادية بتجنيد الادخار المحلي و تسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية.

د - الشركات المختلطة:

الشركات المختلطة هي شركات تساهم فيها الجماعات المحلية بأغلبية تفوق 50% أما الباقي فقد يكونوا متعاملين خواص أو عموميين كغرف التجارة و الصناعة، تهتم هذه الشركات بترقية النشاط و التسيير العقاري ، تهيئة و استغلال المرافق العمومية.

هـ - إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

نظرا للنقائص التي أظهرها السير الحالي للصندوق المشترك للجماعات المحلية في مجال إعانات إعادة التوزيع المتساوي، و بالنسبة للإعانات الاستثنائية للتوازن، تظهر ضرورة إعادة النظر في توزيع إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية مع تركيز تدخله على المهمة الرئيسية للتضامن والتنمية المحلية، و في هذا الإطار يقترح اللجوء لمنحة المرافق العمومي التي ستعرض إعانات إعادة التوزيع و منح التوازن ، و تكون موجهة لتغطية تكاليف تمويل الأعباء الإجبارية مثل: أعباء المستخدمين، التوازن الذاتي، المساهمة في صندوق الضمان، فكل بلدية لا تتمكن من تغطية هذه الأعباء تستفيد من منحة المرفق العمومي.

تسمح هذه التغييرات بتحقيق التوازن الميزانيات الجماعات المحلية و تحسين وضعيتها

المالية¹.

قصد الوصول إلى هذا الهدف، هناك عدة اقتراحات يمكن تقديمها لإعادة تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية منها تحويله إلى بورصة للجماعات المحلية. وتهدف هذه البورصة إلى:

- 1- توجيه الادخار المحلي لتمويل التجهيزات و استثمارات الجماعات المحلية الاستجابة امثل للتنمية المحلية.
- 2- السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها .
- 3- ضمان إمكانية لجوء الجماعات المحلية للادخار و جلبه لتمويل إنجازات محلية أو وطنية عن طريق قروض بشكل سندات. و يتمثل موضوع عمليات بورصة الجماعات المحلية خاصة في الأسهم و السندات.

1- امسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر، سالف الذكر، ص 57

خاتمة

ومن هنا نستخلص ان الموضوع التي انصبت على إبراز أهم معالم التطوير التنظيم الإقليمي في الجزائر : سواء تلك المتصلة بالهيكله الوظيفية أو المرتبطة بالمحتوى الجغرافي للوحدات الإقليمية، بأن هذا النظام المطبق في بلادنا، الذي يبنى على أسس نظرية علمية سامية (من قبيل اللامركزية، عدم التركيز، التمثيل الشعبي الواسع، الاستقلال المالي)، التي يهدف من ورائها المشرع إلى إرساء قواعد علمية ديمقراطية و عصرية له، يتميز بكون جانبه التطبيقي لا يواكب ما يتضمنه الجانب النظري (الموثيق و النصوص القانونية).

فبينما يكرس المشرع جملة من المفاهيم و التوجهات المتطورة و يضع خطة و آفاقا طموحة و مشرقة للإدارة المحلية، تعترض تطبيق هذه المبادئ مجموعة من العراقيل و العقبات العملية، لم تتمكن الجماعات المحلية أمامها من الاضطلاع بدورها، بل و شكلت حجرة عثرة حيال تحقيق الأهداف المكرسة لها في النصوص الأساسية التي تحكمها.

مما جعل الإدارة المحلية تبقى متشنجة و جامدة لا تساير (لا في تنظيمها و لا في طرق سيرها) أدنى مقتضيات التطور. بل بقيت عاجزة حتى على حسن الاضطلاع بالحد الأدنى من مهامها التقليدية. و ذلك، على الرغم من أن مختلف النصوص و بالأخص قانوني البلدية و الولاية قد أنطا هاتين الوحدتين، كل في مجال اختصاصاتها بكامل الصلاحيات في مختلف ميادين الحكامة المحلية.

و هكذا، فإن تعدد النقائص و تفاقم الاختلالات على أرض الواقع، أضحت معه كل تلك المبادئ و الخصائص النظرية لا تعدو أن تكون سوى مجرد حبر على ورق.

في السياق ذاته، فإن تتبع خطوات تطور الإدارة المحلية في الجزائر الذي امتد إلى العهد العثماني مرورا بمرحلة الاحتلال الفرنسي و إلى غاية المرحلة الحالية ، قد أبان على أن

الهيكل الإداري التي كانت قائمة قبل الاستقلال، كانت الغاية من إقامتها هي ضمان خدمة طبقة ضيقة ذات امتيازات (الجاليات الأجنبية).

في حين، ما انفكت تهدف الهياكل الإدارية التي وضعت منذ الاستقلال إلى خدمة قاعدة عريضة من المواطنين و بالأخص الفئات السفلي من الجماهير الشعبية. مما ينم على أن النظام الإداري المحلي المطبق منذ الاستقلال، أضحى يحركه تيار وطني، يهدف من ورائه إلى تشييد مؤسسات وطنية حقيقية في خدمة كامل فئات الشعب بما يكفل العدالة الاجتماعية المنصوص عليها في مختلف المواثيق الأساسية للدولة الجزائرية.

من جانب آخر، كان التنظيم الإداري القديم الاستدماري يتأسس على وجود هيئات و أجهزة عملياتية تقوم على تنظيم بوليسي قمعي هدفه الوحيد، كان ترقب و قمع كل حركة تحريرية في مهدها آنذاك. بيد أن النظام الذي خلفه منذ الاستقلال، استهدف الاعتماد على هيئات ذات نظام تمثيلي شعبي عريض يتكرس من خلالها المبدأ الديمقراطي (طريقة اختيار أعضائها و سير أعمالها).

فالتطوير الذي يقوم على أنجع الطرق و المناهج هو عملية تنطوي على تحويلها و إعادة النظر العميقة أو الجزئية أو الكلية التي تنبني على دراسة وافية و دقيقة لواقع هذه التنظيمات و الحصيلة النتائج التي أحرزتها حتى يتسنى الوقوف على مواطن الخلل التي تكتنفها للخروج باقتراحات و رؤية واضحة تمكن من سد الثغرات و تصحيح ما هو غير ملائم قصد تكييفها مع المعطيات الجديدة و جعلها أكثر استجابة للمتطلبات و التطلعات المرجوة منها. و لن يتأتى ذلك إلا بإجراء تقييم شامل و دقيق لهذه التنظيمات وفق ما يعتقد البعض و نحن نشاطهم الرأي كذلك المتمثل في المقولة المكرسة التي تقضي بأن الدولة تبدأ على مستوى الجماعات الإقليمية. و عليه، فإن التنظيم الإقليمي حتمية سياسية و إدارية لا بديل

فالتطوير المنوه به، الذي يعد بالنظر إلى الاختلالات و المشاكل المطروحة على تنظيم الجماعات الإقليمية التي انجر عنها وضع معقد مشوب أحيانا بالتراكومات و الأزمات التي آلت إليها الإدارة الإقليمية، يظل من الأهمية بمكان ترجمته و إنجازه، بمباشرة عملية تطوير على هذه الوحدات الإقليمية قصد تعزيز كيانها و ضمان نجاحها في لعب الدور الموكل إليها. و هذا التطوير المنشود يشمل جانبيها المتعلقين سواء بالتنظيم و التسيير أو بتقسيمها و تصميمها الهيكلي كون هذا الأخير بمثابة إجراء مرافق و تبعي للأول.

تجد الدعوة الملحة إلى تبني إصلاحا شاملا للإدارة الإقليمية في بلادنا مبررا كافيا لها في الوضع الصعب الذي تعرفه الإدارة المحلية و الذي هو أخذ في التقاقم بفعل معطيات التوجه الجديد الحاصل في شتى المجالات، من جهة، و الاحتياجات الجديدة و المتزايدة التي يطرحها السكان من جهة أخرى. حيث تسارعت وتيرة تطور الوحدات الإقليمية بشكل كبير منذ الاستقلال مما يتعين معه ملاءمة تنظيم و سير الإدارة الإقليمية مع جملة المعطيات الجديدة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

الكتب

1. إبراهيم زياني، التقسيم الإداري: وظائفه و تطبيقاته بالمغرب، المجلة المغربية للقانون والسياسة و الاقتصاد ، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية و الاجتماعية بالرباط، المغرب، العدد 23، 1990
2. زهدي يكن، التنظيم الإداري (تنظيم الإدارة المركزية و المحلية)، بيروت، دار الثقافة، د.ت.ن، ص.
3. عبد الفتاح إبراهيم بهنسي ، التنظيم القانوني للإدارة المحلية، الإسكندرية، مطبعة الإشعاع، 1997
4. موريس نخلة الوسطي في شرح قانون البلديات، بيروت، لبنان، منشورات المجلس الحقوقية، 1998
5. صبحي محرم، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977
6. جوليان شارل أندري، تاريخ إفريقيا الشمالية، ترجمة محمد هزالي و البشير سلامة، الجزائر، الدار التونسية للنشر، 1978
7. عنان عبد اله، موقف القسطنطينية من باقي العالم الإسلامي"، مجلة الأصالة، العدد 27، الجزائر، 1975،
8. أجقو علي، "الوضعية العامة للمغرب الأوسط قبل قيام الدولة الجزائرية الأولى و حتى مغادرة خير الدين للجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية، جامعة باتنة، العدد2، الجزائر، 1974
9. أبو القاسم سعد الله، منهج الفرنسيين في كتابة تاريخ الجزائر، مجلة الأصالة، العديدين 14 و 15، الجزائر، 1973

10. خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة و التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، مجهول الناشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 1976، ص 131.
11. أحمد مطاطلة، العدالة الجزائرية تحت حكم الدايات، وزارة العدل الجزائرية، 1971
12. ياسر العدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة، د. ت ن،
13. احسين أبشر الطيب، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة و المعاصرة، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، د. نت، دون مكان و دار النشر
14. عمار عوابدي، منهجية الإصلاح الإداري و تطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد36، 2015
15. اعلاني الطاهر، عملية تنظيم حالة الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري (دراسة تحليلية)، أطروحة النيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013.
16. الميثاق البلدي، كراس منشور من قبل دائرة الإعلام و التوجيه بجهة التحرير الوطني، الجزائر، مطابع صحافة الحزب، (د.ت)،
17. عمار بوحوش، تطور النظريات و الأنظمة السياسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1984
18. اين طيفور نصر الدين، أوراق مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول التنظيم القانوني و تسيير الجماعات الإقليمية المنظم من قبل كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مستغانم يومي 26 و 27 أكتوبر 2011

19. أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، موك، 1985
20. أحمد مطاطلة، نظام الإدارة و القضاء في عهد الأمير عبد القادر، وزارة العدل الجزائرية، 1971
21. عبد اللطيف بن شهيدة، النظام القضائي في الجزائر، وزارة العدل الجزائرية، نشرة القضاة، العدد الثاني، 1970
22. محي الدين صابر، الحكم المحلي و تنمية المجتمع في الدول النامية، دون دار و بلد النشر
23. أحمد رشيد، الإصلاح الإداري إعادة تفكير - عصر، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994
24. اممر سعد الله، الأبعاد السياسية للتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية، الجزائر، 1976
25. أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، الجزائر، د. م. ج، 1978
26. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية و إستراتيجياتها، مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، مطبعة الإشعاع الفنية، 1987
27. جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر، د. م. ج، 1978، ص 49.
28. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، الجزائر، د، م. ج، 1986،
29. الأمر رقم - 69 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 (وثيقة صادرة عن وزارة العدل، 1973.
30. قانون البلدية الجديد 10-11، يصبح رئيسا للم.شب بقوة القانون، متصدر القائمة الحائزة على أغلبية أصوات الناخبين. أما في حال تساوي الأصوات، فيعود الفوز للمرشحة أو المرشح الأصغر سناء.

31. أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة، م.د. ج. الجزائر، 1985.
32. لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول المتعلق بالتنظيم الإداري، الجزائر، قلمة الطبعة الثانية، مطبعة ولاية قلمة، 2001.
33. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث و الدراسات، الأردن، 1985
34. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986
35. السيد إسماعيل خميس، القيادة الإدارية، مصر، القاهرة، عالم الكتب، 1972.
36. خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة و التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، مجهول الناشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 1976

المذكرات والرسائل

- 1.** بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001
- 2.** أحمد قارش، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2012
- 3.** ابن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2012

4. براهيم زياني، "التقسيم الإداري: وظائفه و تطبيقاته بالمغرب"، المجلة المغربية للقانون و السياسة و الاقتصاد، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية و الاجتماعية بالرباط، المغرب، العدد، 23 سنة 1990
5. سليمان سليم بطارسة، " الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية"، مجلة الإدارة العامة، العدد، 72 المملكة العربية السعودية، الرياض، أكتوبر 1991
6. عمار عوابدي، "منهجية الإصلاح الإداري و تطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد، 36 2015
7. عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1981.
8. جمال قنان، قضايا و دراسات في تاريخ الجزائر الحديث و المعاصر، الجزائر، منشورات المتحف الوطني للمجاهد، 1994

القوانين والمراسيم

1. مرسوم رقم - 72 34 المؤرخ في 15 فيفري 1972 المتعلق بتشكيل و صلاحيات وتسيير اللجنة الوطنية لمتابعة تطبيق قانون الولاية .
2. أمر رقم -69 38 ،مؤرخ في 23 ماي 1969 ،المتضمن قانون الولاية(وثيقة صادرة عن وزارة العدل في 1973)، ص 56 و ما بعدها
3. الأمر رقم - 63 216 المؤرخ في 10- 28- 1963 ،الجريدة الرسمية عدد 82 ،مؤرخة في 05/11/196
4. الأمر رقم - 63 466 المؤرخ في 12 - 02- 1963 ،الجريدة الرسمية عدد 91 ،مؤرخة في 06/12/1963 المتضمن تعديل التنظيم البلدي .

5. الأمر رقم 54-64 المؤرخ في - 01-31 1964. ، ج.ر.ج ج عدد 13 ، مؤرخ في 1964/02/11 المتضمن تعديل التنظيم الإقليمي البلدي .
6. مرسوم رقم 76-57 المؤرخ في 5 جويلية 1976، المتضمن إصدار الميثاق الوطني، الجزائر، الطباعة الشعبية للجيش، 1976،
7. مرسوم رقم 86-22 مؤرخ في 9 فيفري 1986 المتعلق بنشر الميثاق الوطني الموافق عليه في 16 جانفي 1986
8. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر، ج. ج رقم 37، الصادرة في 03/07/2011
9. المرسوم الرئاسي رقم 92-04 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطواري الرئ
10. المرسوم التنفيذي رقم 92-435 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992 المتضمن تطبيق المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ
11. الأمر رقم 69-74 ، المؤرخ في 2 جويلية 1974 ، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات .
12. أمر 77-08 المؤرخ في - 02-19 1977. ، ج.ر.ج ج عدد 18 ، المؤرخ في 02/02/1977 الذي أضاف 13 بلدية، بتقسيمه مدينة الجزائر إلى بلديات جديدة .
13. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد ، 12 بتاريخ 29 فيفري 2012

14. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية الصادر بالجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 3 جويلية 2011.
15. الأمر رقم 72-34، المؤرخ 10 فيفري 1972، الجريدة الرسمية، عدد 13،

الموقع الإلكتروني :

16.¹ - <http://www.dinf.vd.ch/decter/consultation.htm/p.4>

المراجع باللغة الاجنبية

1. Boudeville (J), Aménagement du territoire et polarisation, op.cit., pp.16-24.
2. Encyclopédie Universalis « article sur l'aménagement du territoire », vol 1 , Paris, 1968
3. Lajugie (J) et autres, op.cit.
4. Boussoumah (M), " Le service public ", Revue Algérienne, Institut de Droit et des Sciences Administratives, vol. 30, n°3, Alger, 1992,
5. Perroux (F) : " Les espaces économiques», Economie appliquée, n°1, Paris , 1950pp. 224 - 244
6. Isard (W) : Sa communication au titre de ses contributions au colloque sur les économies régionales, organisé les 14 et 15 juin 1960, in recueil de l'I.S.E.A ,Paris, 1960, p.8.
7. Les découpages du territoire: dixièmes entretiens Jacques Cartier, INSEE , Lyon (France), les 8, 9 et 10 décembre 1997, p. 59.
8. Emir Khaled: La situation des musulmans d'Algérie, Alger, (sans mention de la maison d'édition), 1924, p.521
9. Benakezouh (C), L'administration territoriale..., op. cit., p.195.
- 10.Rapport sur la nouvelle organisation territoriale des wilayas, Ministère de l'Intérieur, Mars 1974, pp.1 - 2.
- 11.Mahiou (A), Le territoire en droit algérien, op. cit., p.158.
- 12.Rapport sur la nouvelle organisation territoriale des wilayas, op. cit., pp.2 et suivantes.
- 13.Revue des collectivités locales, n°1, Ministère de l'Intérieur, Alger, 1967 , p.38.

- 14.Mentri (M) : Administration locale et développement en Algérie, thèse de Doctorat en droit, soutenue à l'Université de Paris X (Nanterre), 1978, p. 396.
- 15.Debbasch(C), Science administrative, Paris, Dalloz, 2 édition, 1972, p.375
- 16.Belhamissi(M), La ville aux milles canons, Alger, ENL, 1990, p.33.
- 17.Cabot (1), « Délimitation de l'espace et développement: réflexion sur les découpages administratifs successifs en Algérie), Annuaire de l'Afrique du Nord, 1984, p. 138
- 18.Bontems(C) et Cullot, Histoire des Institutions Algériennes de 1830 à 1962, Paris, cujas, 1976, p.126.
- 19.Bernard(J-A), La globalisation, le droit et l'Etat, Paris, Montchrestien, 2003, pp. 13-147,
- 20.Leca(J), «Administration locale et pouvoir politique en Algérie », Annuaire de l'Afrique du Nord, Paris, CNRS, 1971, p. 204.
- 21.Maddick (H), Democracy, decentralization and developpement, London, Asia publishing house, 1963, p.40
- 22.Hartani (A.K), Les moyens administratifs de l'aménagement du territoire en Algérie, mémoire de D.E.S en droit, Faculté de Droit d'Alger, 1973, p. 43.
- 23.Mahiou(A) et Amadio(M) : « La réforme de la wilaya, «revue algérienne, no4, Alger, 1967, p.1146, 4 Mahiou (A)," Le territoire en droit algérien >> A.A.N, Paris, 1984, pp. 158-159.
- 24.Benakzouh (C), L'administration territoriale déconcentrée en Algérie, mémoire de D. E. S, faculté de droit et des sciences économiques, département juridique, Alger, 1974, p. 214
- 25.Leroy (M.-C.): Stratégie des collectivités locales et tableaux de bord, Berger levrault, Paris, 1990, p.29
- 26.Bekhechi (M.A), « Rapport de synthèse », A.T.M, vol. XIII, Paris, p.48.
- 27.Motsch(E) et autres, Quelques aspects de la formation des cadres algériens, Paris, P.U.F, 1963, pp.175 et suivantes
- 28.Goual (F), «L'évolution historique de l'institution communale », Revue des collectivités locales, n°1, Alger, ANEP - Rouiba, éditions internationales, Mars 1997, p. 31
29. Lebad (N), L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira de OuedZenati, mémoire de Magister, Fac. de Droit, Université d'Alger, 1993, p.63. - Leca (1), op. cit., pp. 217

30. Benaïssa(S), L'aide de l'Etat aux Collectivités locales, mémoire de D.E.S, Alger 1971, et «A propos de l'exécution
31. des budgets communaux en 1969 et 1971 », TeVule financière, 1973, n°2, p.7-
32. Rapport de présentation relatif à l'organisation territoriale du pays, Alger , 1983 Ministère de l'Intérieur, pp.14 et s .
33. Lajugie(J) et autres, Espace régional et aménagement du territoire, Paris , Dalloz, 1979, p. 67
34. Albertini(J-B), La déconcentration, Paris, Economica, 1997, p. 214 et s
35. Frédéric (C), Les délocalisations publiques, Revue Administrative, n°355 , Paris, P.U.F, 2007, pp.51-59.
36. Loi n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, notamment le titre III consacré aux droits des régions (J.O.R.F. du 3mars 1982)
37. Taïb (E) : L'administration locale algérienne : les enjeux de la décentralisation, RASJEP, n°01/2005, Université d'Alger, p.49.
38. Bekhechi (M.A), « Rapport de synthèse », op. cit., p. 48.
39. Dreyfus(F) et d'Arcy(F), Les institutions politiques et administratives de la France, Paris, Economica, 5^e édition, 1997, p.20.
40. Bataillon (C), Etat, pouvoir et espace dans le tiers monde, Paris, P.U.F, 1970,p.159.
41. Benakzouh (C), L'administration déconcentrée en Algérie, mémoire de D.E.S, Institut de droit et des sciences économiques d'Alger, 1974, p.196.
42. Lajugie (J) et autres, Espace régional et aménagement du territoire, Paris , Dalloz, 1979, p. 63.

الفهرس

إهداء

شكر

05.....	مقدمة
11.....	الفصل الأول : ماهية التقسيم الإداري الإقليمي و مراحل تطوره في الجزائر
13.....	المبحث الأول: تعريف التقسيم الإداري الإقليمي و محدداته
13.....	المطلب الأول : تحديد التقسيم الإقليمي
13.....	الفرع الأول : مدلول التقسيم الإقليمي
15.....	الفرع الثاني: وظائف التقسيم الإداري الإقليمي و أغراضه
22.....	الفرع الثالث: طرق إحداث و تعديل حدود الوحدات الإدارية الإقليمية
26.....	المطلب الثاني: محددات التقسيم الإقليمي
27.....	الفرع الأول: معيار تجانس و تكامل عناصر التنظيم
28.....	الفرع الثاني: معيار حيوية الوحدات الإقليمية
29.....	الفرع الثالث: المعيار الاقتصادي
33.....	الفرع الرابع: المعيار الاستراتيجي أو الأمني
36.....	المبحث الثاني : مراحل تطور التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر
36.....	المطلب الأول : التقسيم الإقليمي القائم في الجزائر قبل الاستقلال
37.....	الفرع الأول: المرحلة الأولى

الفرع الثاني : المرحلة الثانية.....39

المطلب الثاني : مقومات الخريطة الإقليمية السابقة و انعكاساتها على التقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر41

الفرع الأول : مقومات الخريطة الإدارية الإقليمية السابقة للتقسيم الإداري الحالي في

الجزائر.....41

الفرع الثاني : انعكاسات الخريطة الإقليمية السابقة.....45

الفرع الثالث : نقائص التقسيم الإقليمي السابق.....51

الفصل الثاني : مراحل تطور النظام الإداري الإقليمي و آفاق تطويره في الجزائر.....53

المبحث الأول : مراحل تحول النظام الإداري الإقليمي في الجزائر55

المطلب الأول - التنظيم الإداري المحلي في الجزائر قبل الاستقلال.....55

الفرع الأول: الإدارة المحلية في الجزائر خلال الحكم العثماني و في عهد الأمير عبد

القادر.....56

الفرع الثاني : طبيعة النظام الإداري المنتهج إبان الاحتلال الفرنسي و في فترة الحكومة

المؤقتة للجمهورية الجزائرية.....60

المطلب الثاني : تشخيص واقع التنظيم الإداري الإقليمي المنتهج في الجزائر منذ

الاستقلال.....66

الفرع الأول - المسوغات السياسية، الدستورية و القانونية للتنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر	
منذ الاستقلال.....	69
الفرع الثاني - التنظيم الإداري الإقليمي على المستوى التطبيقي و المؤسساتي.....	73
المبحث الثاني : آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر.....	87
المطلب الأول : آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي على مستوى الولاية:.....	89
المطلب الثاني : آفاق تطوير التنظيم الإداري الإقليمي على مستوى البلدية.....	90
المطلب الثالث : آفاق تمويل الجماعات المحلية.....	92
الفرع الأول : الإصلاحات التنظيمية و المالية.....	92
خاتمة.....	96
قائمة المراجع.....	100

ملخص مذكرة الماستر

ومن هنا نستنتج ان الموضوع التي انصبت على إبراز أهم معالم التطوير التنظيم الإقليمي في الجزائر : سواء تلك المتصلة بالهيكل الوظيفية أو المرتبطة بالمحتوى الجغرافي للوحدات الإقليمية، بأن هذا النظام المطبق في بلادنا، الذي يبنى على أسس نظرية علمية سامية (من قبيل اللامركزية، عدم التركيز، التمثيل الشعبي الواسع، الاستقلال المالي)، التي يهدف من ورائها المشرع إلى إرساء قواعد علمية ديمقراطية و عصرية له، يتميز بكون جانبه التطبيقي لا يواكب ما يتضمنه الجانب النظري (الموثيق و النصوص القانونية).

فبينما يكرس المشرع جملة من المفاهيم و التوجهات المتطورة و يضع خطة و آفاقا طموحة و مشرقة للإدارة المحلية، تعترض تطبيق هذه المبادئ مجموعة من العراقيل و العقبات العملية، لم تتمكن الجماعات المحلية أمامها من الاضطلاع بدورها، بل و شكلت حجرة عثرة حيال تحقيق الأهداف المكرسة لها في النصوص الأساسية التي تحكمها.

الكلمات المفتاحية :

1- التنظيم 2- الاقليمي 3- افاق 4- المراحل الادارية

Abstract of The master thesis

From here we conclude that the topic focused on highlighting the most important features of the development of regional organization in Algeria: whether related to the functional structure or related to the geographical content of regional units, that this system applied in our country, which is based on the foundations of a higher scientific theory (such as decentralization, lack of focus Wide popular representation, financial independence), through which the legislator aims to establish democratic and modern scientific rules for it, is distinguished by the fact that its practical aspect does not keep pace with what is included in the theoretical aspect (charters and legal texts.)

While the legislature consecrates a set of advanced concepts and trends and sets up a bright and ambitious plan for the local administration, the application of these principles is obstructed by a set of practical obstacles and obstacles, in which the local groups were not able to play their role, but rather formed a stumbling block towards achieving the goals dedicated to them In the basic texts that govern it.

key words

1 -Organization 2- Regional 3- Horizons 4- Administrative Stages