جامعة زيان عاشور -الجلفة-
Zian Achour University of Djelfa
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of Law and Political Sciences

قسم الحقوق

# التقسيم الاقليمي و اشكالاته في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إعداد الطالب :
- عيساوي عطية

إشراف الأستاذ:
أ.د جعلاب كمال

لجنة المناقشة

| | |
|---|---|
| -د/أ. خلدون عيشة | رئيسا |
| -أ/د. جعلاب كمال | مقررا |
| -د/أ. بن مسعود احمد | ممتحنا |

الموسم الجامعي 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

" إِنَّهُ مِن سُلَيْمَانَ وَإِنَّهُ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ"

(الآية 30 من سورة النمل)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

( فَتَعَالَى اللَّهُ الْمَلِكُ الْحَقُّ وَلَا تَعْجَلْ بِالْقُرْآنِ مِن قَبْلِ أَن يُقْضَىٰ إِلَيْكَ وَحْيُهُ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا )

[ سورة طه:الآية 114 ]

صدق الله العظيم

# إهداء

إلى كل من اعتز بإسلامه وعروبته ومبادئه في عصر الغرور والشرور.
إلى كل إنسان آمن بربه واعتز بوطنه ورسخت فيه المثل العليا وأحب العلم.
إلى كل من ورث الأدب خلقا وسما به ...

إلى روح الفريق القايد احمد صالح (رحمة الله عليه).
الى المجاهد الحاج امحمد الفيدا والصديق الممرض نايل العسالي
عليهما رحمات من الله

إلى من ضحت بشبابها من أجل سعادتي أمي
إلى من أفتخر بحمل اسمه وأضم إلى نهج دربه ، أبي
إلى أعظم سند وأكبر ذخيرة لي إخوتي
إلى أغلى ما أملك في الوجود
وأعـــز ما بنيت بالجـــــهود
إلـى من أحـــبوني وأحببتـــهم ...
إلى النفس المليئة بالخير والفضيلة زوجتي ورفيقة دربي في
هذه الحياة ،
إلى بنيتي ريهام .

أهديكـم ثمرة هـــذا المجهـود.

# كلمة شكر

لا يسعني إلا أن أقف وقفة شكر وامتنان، لرسل الفكر والعلم والمعرفة من غرسوا في حب العلم والإطلاع وحصدوا مني التقدير والوفاء والاحترام.
أساتذتي الكرام الذين لم يبخلوا بتقديم ما لديهم من علم وخبرة، وأخص بالذكر من كان خير مرشد ونعم موجه لي الأستاذ الدكتور جعلاب كمال الذي تفضل مشكورا بالإشراف على هذه المذكرة.
كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل الذين ساعدوني في إتمام هذا العمل من خلال النصح و بتوجيهاتهم وتشجيعاتهم.
والشكر موصول الى اعضاء لجنة المناقشة وبمن تشرف وترك بصمته في هذه المذكرة .

وما توفيقي إلا بالله

عطية عيساوي

## مقدمة

سعت الدولة الجزائرية ذات المساحة الهامة المقدرة بـ 2.381.741 كيلومتر مربع، جاهدة لإعادة بنائها نظرا للوضع الذي آلت إليه بعد الاستقلال، حيث عملت على إصدار مجموعة من القوانين والإجراءات أهمها التقسيم الإقليمي للبلاد، لتحقيق أهدافها وللخروج من دائرة التخلف نظرا لمعاناة عدد كبير من الولايات والبلديات خاصة المنعزلة والنائية من تخلف وفقر شديد، متأثرة بالمرحلة التي خلفها الاستعمار لما ورثته عن السلطات الفرنسية (1535 بلدية)، لم يكن لها أي تجانس سوى خدمة المصالح الفرنسية آنذاك.

كانت البداية مع الاستقلال، في سنة 1963 لما صدر المرسوم المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات الذي أدى إلى تخفيضها إلى 676 بلدية، مرورا بالتنظيم الإداري لسنة 1974 بإضافة 28 بلدية ليصبح العدد النهائي 704 بلدية، غير أن هذه الزيادة لم يكن لها أي تأثير على المستوى الوظيفي لهذه البلديات، وصولا إلى التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الذي أضاف العديد من الولايات وعدد هام من البلديات، حيث ارتفع فيها عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة، غير أن هذا التقسيم خلف عدة إشكالات واختلالات، هذا التطور الحاصل والتغير المستمر يبين الأهمية البالغة التي توليها الدولة لعملية التقسيم الإقليمي في كل المحاولات السابقة على شكل قوانين مست التقسيمات الجغرافية لوحدات هذا النظام، أملا منها في إرساء توازن بين مختلف وحداته لمجابهة الإشكالات المختلفة والمتزايدة.

يعد موضوع هذه المذكرة التي بين أيدينا من بين أهم المواضيع التي تتطرق لها دراسات القانون الإداري والتي تعني بالإدارة المحلية، حيث نظم المشرع الجزائري الإدارة العامة على أساس الإقليمية التي تأخذ بأسلوبي التنظيم الإداري المركزي واللامركزي، هذا الأخير نتجت عنه هيآت لامركزية إقليمية محلية.

ما يعنينا في مجال الدراسة وحدودها هو هذا التنظيم الإداري المحلي الذي يحتوي على مستويات التقسيم الإقليمي ممثلة في البلدية والولاية كما جاء في نص المادة 16 من التعديل الدستوري 16-01 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية في الدولة".

فأهمية التقسيم الإقليمي تتزايد وتكتسي دورا رئيسيا في تنظيم وتكوين الجماعات القاعدية للدولة وفي توجيه جميع مواقع التجهيزات الاقتصادية والأنشطة البشرية وعلاقتها بحركات السكان وأماكن تعميرهم، كما أن وضع أي خريطة إدارية أو تقسيم لدولة ما يُبنى على أسس ومعايير يجب الأخذ بها عند أي تقسيم إداري مستقبلا، لذلك تقتضي هذه الأهمية معرفة معايير التقسيم الإقليمي وتطويريها بالنسبة للجزائر وإعطاء تقدير عام لواقع التنظيم الإقليمي المنتهج لمجابهة إشكالاته.

لذلك من شانه أن يثير موضوع البحث هذا الكثير من الإشكاليات القانونية الواجب البحث عن إجابة لها نظرا للأهمية البالغة المرتبطة به، ولعل من أبرز هذه التساؤلات الإشكالية الرئيسية التالية: **هل يقوم التقسيم الإقليمي في الجزائر على معايير علمية ؟**

كما يمكن أن نطرح تساؤلين ثانويين لإثراء الموضوع على النحو التالي:

- **إلى أي مدى يعتبر التقسيم الإقليمي من مقومات الإدارة المحلية؟ وهل المشاكل المتفاقمة على مستوى الوحدات الإقليمية في الجزائر نتاج اعتماد معايير عشوائية في التقسيم الإقليمي؟**

الإجابة على هذه الإشكالية تمكننا من تحقيق أهداف علمية وعملية، فالعلمية هو تحليل القوانين المطبقة في التقسيم الإقليمي ومحاولة إيجاد الحلول الناجعة لمشكلات نظام الإدارة المحلية في هذا المجال بما يضمن إدخال التحسينات الضرورية على سيرها وعملها، وأما الأهداف العملية تتمثل في الوقوف على واقع استعمال القوانين والمعايير المتخذة لإجراء تقسيم إقليمي متوازن يمكن

من الاستجابة الحقيقية لمتطلبات التنمية المحلية والحرص على ضمان التوازنات الجهوية الكبرى في إطار التوجهات السياسية والاقتصادية الجديدة للدولة.

باعتماد المنهج الوصفي التحليلي بالأساس الذي يعد من المناهج المناسبة لهذه المواضيع كونه يهدف إلى تشخيص الواقع بغرض الوصول إلى استنتاجات تساعدنا على الفهم، وبدرجة أقل نعتمد فيها على المنهج التاريخي والمقارن في أن واحد لأنه طريق نتبعه من اجل البحث في حقائق أحداث الماضي لتأكيد صحتها، فحصها، تحليلها ومقارنتها.

بغرض تحقيق الأهداف المرجوة من هذه الدراسة، حاولنا تجسيد ذلك في خطة تراعي كافة الجوانب للإلمام بالموضوع، حيث قسمنا المذكرة إلى فصلين اثنين كما هو معتاد في الدراسات القانونية في الجامعات الجزائرية، وعليه: فالفصل الأول، فصل يتعلق بخصوصيات التقسيم الإقليمي في نظام الإدارة المحلية لتحليل المعايير العلمية التي تساهم في تحقيق تقسيم إقليمي علمي حيث يحتوي على مبحثين: مبحثه الأول في مفهوم التقسيم عموما مع توخي الأهمية والأهداف المرجوة من التقسيم في مطلبه الأول، أما المطلب الثاني فهو في كيفية تفاعل التقسيم الإقليمي مع محددات نظام الإدارة المحلية .

الفصل الثاني خصص لدراسة وضع وواقع التقسيم الإقليمي وإشكالاته في الجزائر، قسم إلى مبحثين اثنين، يتمحور مبحثه الأول حول التطور التاريخي للتقسيم الإقليمي في الجزائر، والذي سنبرزه في مطلب أول تطور التقسيم خلال الفترات الثلاث وصولا إلى سنة 1984، ثم مطلب ثان حول الوحدات الإقليمية في الجزائر ونشأتها، والمبحث الثاني لهذا الفصل مبحث تحليلي لتقييم المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي الجزائري مع تحديد مساوئ هذه المعايير وأثرها على التقسيم الإقليمي، ختاما إلى الآليات التي يمكن من خلالها تحويل وتصحيح التقسيم العشوائي إلى تقسيم علمي .

# الفصل الأول:

# خصوصيات التقسيم الإقليمي في نظام الإدارة المحلية

# المبحث الأول: التقسيم الإقليمي كركن في الإدارة المحلية

إذا كانت الإدارة المحلية تعتبر مجرد جهاز إداري يقوم بوظائف على مستوى محلي، متبنية بذلك نظرة عامة للإدارة المحلية التي عكست مفهوما واسعا لها، في هذا الإطار يرى البعض إن الإدارة المحلية تشتمل جميع العناصر الإدارية التي تباشر الوظيفة الإدارية سواء أكانت إقليمية أم فروعا للإدارة المركزية بشرط أن تكون مهمتها محصورة في إقليم من الأقاليم[1].

إذا ركزنا على هذا الأساس الذي يعتمد على التحديد المكاني أكثر وهو الأكثر تأثيرا وشهرة على باقي الآراء، فان الأقاليم المذكورة التي تبين مدى ارتباطها بالإدارة المحلية كركن ومقوم لابد منه في مستوى التقسيم الإقليمي، كما جاء في نص المادة 16 من الدستور الجزائري " الجماعات الإقليميّة للدّولة هي البلديّة والولاية .البلديّة هي الجماعة القاعديّة"[2] ، لاسيما أن خاصية إنشاء هذه الوحدات من اختصاصات البرلمان حسب المادة 140 من الفقرة العاشرة التي جاء في معناها " أن التقسيم الإقليمي للبلاد من اختصاص البرلمان "[3].

## المطلب الأول: مفهوم التقسيم الإقليمي

### الفرع الأول: تعريف التقسيم الإقليمي

**أولا- الإقليم وطبيعته القانونية:** الإقليم هو الحيز الجغرافي الذي يستقر عليه السكان بشكل مشترك وتمارس الدولة فيه سلطتها بكل حرية دون أي وصاية خارجية. ويشمل أيضا المجال الجوي وأعماق البحار والمياه الإقليمية وباطن الأرض والمحيطات والجبال والوديان والبحيرات والهضاب والتلال وغير ذلك من ملحقات الإقليم البرية والبحرية والجوية. وهذا الإقليم يشمل على

[1] كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر بريطانيا وفرنسا، دار هومة، الجزائر، 2017، ص36 .

[2] المادة 16 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 24 ، الصادرة بتاريخ 2016/03/07 .

[3] المادة 140، الفقرة 10 من نفس القانون.

مساحة من الأرض محددة بعدة كيلومترات كما هو الحال بنسبة للإقليم الجزائري الذي يقدر مساحته بأكثر من مليونين كيلومتر مربع ووفقا لما أشارت إليه المواد 13 والمادة 28 (الفقرة الثالثة) من الدستور الجزائري الحالي 16-01[1]، الذي وصف الإقليم تارة بالمجال البري وتارة أخرى بالتراب الوطني. والإقليم يعتبر عنصرا مهما لا غنى عنه لتكون دولة واستمرارها ولهذا لم يعترف العالم للكنيسة الكاثوليكية في ايطالية الفاتيكان بصفة الدولة وذلك بسبب عدم وجود إقليم لها. ولما منحها قطعة صغيرة من الأرض بموجب معاهدة بين بريطانيا والفاتيكان عام 1929 أصبح العالم منذ ذلك التاريخ يعترف لها بصفة الدولة ويبرم معها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ومنحت لها الشخصية القانونية الدولية على المستوى الدولي.

**ثانيا- التقسيم الإقليمي:** لم يأت المشرع الجزائري على تعريف قانوني واضح المعالم للتقسيم الإقليمي غير أن الهدف منه في المواد 1 و2 من القانون 84-09 ، أعطى تفسيرا مكملا لمفهوم التقسيم الإقليمي حيث من بين الأهداف المسطرة، من المادة الأولى: "يستهدف القانون التقسيم الإقليمي تحديد الإطار الإقليمي الجديد للبلديات والولايات، وطبقا للامركزية ولا تمركز كل ولاية وكل بلدية، ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون بها "[2] في حين المادة 02 من نفس القانون "إنشاء ولايات جديدة منبثقة عن دمج جزئين أو عدة أجزاء من ولايات، أو عن تقسيم ولاية واحدة. إعادة تهيئة بعض الحدود الإقليمية للولايات . إنشاء بلديات جديدة منبثقة عن دمج جزئين أو عدة أجزاء من البلديات، أو عن تقسيم بلدية واحدة[3].

---

[1] المادة 13 من الدستور تنص على: " تُمارَس سيادة الدّولة على مجالها البرّيّ، ومجالها الجوّيّ، وعلى مياهها. كما تُمارِس الدّولة حقّها السّيّد الّذي يقرّه القانون الدّوليّ على كلّ منطقة من مختلف مناطق المجال البحريّ الّتي ترجع إليها".
والمادة 28 الفقرة 03 من نفس القانون " كما يضطلع بالدّفاع عن وحدة البلاد، وسلامتها التّرابيّة، وحماية مجالها البرّيّ والجوّيّ، ومختلف مناطق أملاكها البحريّة" .

[2] المادة الأولى من القانون رقم 84-09 ، المؤرخ في 1984/02/04، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 06 ، السنة 1984 .

[3] المادة الثانية من نفس القانون .

الجدير بالذكر ما ورد في مقدمة المشروع التمهيدي لمناقشة قانون التقسيم الإقليمي للبلاد أن هذا الأخير له بعد أساسي في التنظيم المحلي بغية تطوير البلدان ورقيها، وليس نمط لتوضيح الحدود والتحديد الجغرافي فقط، بل ضرورة قانونية تنظيمية وإدارية لتفعيل وتجسيد السياسة التنموية للدولة في كافة المجالات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية ...[1] ، وعليه نستنتج مما سبق أن التقسيم الإداري هو مجموعة التقسيمات الإدارية لها درجة من الترابط فيما بينها، تخضع لمعايير متعددة، وهو وسيلة إدارة لترقية البلاد وتنميتها من خلال تنويع الاقتصاد الوطني وخلق التوازن الجهوي المتناسق، وهو ركن مكون لسياسة التهيئة العمرانية التي تبعثها الدولة .

**الفرع الثاني: أهمية التقسيم الإقليمي**

يساهم التقسيم الإقليم في إرساء فكرة التخطيط الإقليمي، الذي بدوره تحقيق نمو متكافئ بين أقاليم الدولة، ويساعد على القضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بينها، والحدّ من العيوب الناجمة عن الاتجاهات التلقائية في مجالات الهجرة، وتوزيع الخدمات وتوطن الصناعة ومن المفيد القول إن العملية التخطيطية تمر بأربعة مستويات هي:(التخطيط على المستوى القومي، التخطيط على المستوى القطاعي، التخطيط على مستوى المشروع، التخطيط على المستوى الإقليمي"الجهوي")[2] .

تنمية وتطوير أحد الأقاليم تحتاج إلى اهتمامات متداخلة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نظرًا لأن دفع إقليم جديد إلى صفوف الأقاليم الكائنة فعلا يتطلب عناية خاصة من نواحي عديدة كالعمران وإقامة الوحدات الإنتاجية الخدمية والصحية والتعليمية و...إلخ، وما يصاحبها من احتياجات القوى البشرية .

---

[1] مقدمة التقرير التمهيدي حول مشروع المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد 41 ، المؤرخة في 19 جانفي 1984، ص3-4 .

[2] عبلة عبدالحميد بخاري، (محاضرات في الاقتصاد الإقليمي، التخطيط الإقليمي)، الجزء السابع، دروس قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والإدارة بجامعة الملك عبد العزيز، السعودية ، 2010 ، ص65 .

تحقيق النمو المتكافئ بين مختلف أقاليم الدولة وما له من ضرورة قصوى لتدعيم النمو المتوازن بين مختلف قطاعات الاقتصاد، ويعتبر النمو المتكافئ الذي تسعى إليه وتعمل من أجله الإدارة المحلية، والنمو المتوازن الذي ترتكز عليه الخطة القومية جانبين أساسيين لتحقيق النمو الذاتي للاقتصاد بأسره[1] .

**الفرع الثالث: أهداف التقسيم الإقليمي**

**أولا- الأهداف التوسطية:**

- **إمكانية أفضل لبلوغ إلى مقرات الولايات والبلديات:** تعد المسافات بين المقر والضاحية بمثابة عنصر هام في مجال رسم الحدود الإقليمية. ذلك أنها تتسم بضمان ونجاعة لنشاط الإدارة وتأمين خدمات من قبل المصالح العمومية بشكل أيسر لفائدة المواطن، وعليه فإن المسافات بين المركز أين تقوم الدولة والحدود القصوى بالنسبة المركز الإشعاع، يجب أن تكون في منأى عن المغالاة بين التقارب الشديد والبعد الكبير.
- **توفير تمركز أكبر لمصالح الدولة والجماعات المحلية:** من بين الغايات المنشودة غداة وضع التقسيم الإقليمي لسنة 1974، تكريس مبدأ تساوي المواطنين في الاستفادة من الخدمات العمومية، وعلى الرغم من أن هذا الهدف صعب المنال، بفعل الطبيعة الجغرافية للبلاد، اختلاف مساحة جماعات المحلية والفوارق التنموية التي كانت موجودة بينها، إلا أنه كان لزاما تكثيف إقامة المصالح العمومية في المناطق النائية أو الصعبة البلوغ، وعليه فإن هذه الغاية الوسطية إقامة المعالم العمومية، اعتبرت هامة كونها تشبع وتستدعي تنمية معينة، ذلك أنه كما أثبته التقسيم الإداري الأخير، فإن إقامة التجهيزات الإدارية، يحرك ويحدث بالمقابل تنمية كافة قطاعات النشاط المحلي[2] .

[1] عبلة عبدالجميد بخاري، نفس المرجع، ص66.

[2] (من مقدمة التقرير التمهيدي حول مشروع المتضمن التقسيم الإقليمي )، مرجع سابق، ص3.

- **إعادة هيكلة المجال الوطني والنظام الحضري:** إن غياب سياسة محكمة لتثبيت إقامة الأشخاص وضمان استقرارهم، قد أدى بالضرورة إلى الزيادة من مدة النزوح الريفي أي نمو المدن، التي تباين مستوى نموها هي الأخرى من منطقة إلى أخرى، حيث تأتي في صدارة المدن المستقبلة، تلك الواقعة في الشمال وخاصة ولايات : الجزائر، عنابة ووهران، البليدة وتيزي وزو، ثم تليها الولايات الواقعة في الهضاب العليا، وقد تسبب الالتهام الإقليمي لهذه المدن في إحداث خسارة كبيرة بالأراضي الزراعية الأكثر خصوبة .

**ثانيا– الأهداف النهائية:** يتفرع تكوين هذه الأهداف إلى ثلاثة عناصر:

- تأطير أفضل للسكان: تقديم الخدمة العامة يبقى غاية كل إدارة، ولهذا فإن تقريب الإدارة من المرؤوسين وليس العكس، يبقى المحور الأول لكل عمل إداري مبدأ للمواطن الجزائري منذ الثمانينات، بفضل ارتفاع مستوى معيشته والتزايد المستمر والمتجدد في احتياجاته، المتصل بالنشاط اليومي يعبر عن متطلبات كانت مرتبطة بمصالح مقدمة تقليديا للمرؤوسين (الوثائق الإدارية المرتبطة بالأفراد) ، وكلما تعلق بالسكن،المدرسة وبالنقل ...
- الرفع الأقصى للمنتوج الوطني وهو طريق للتنمية الشاملة.
- التوازن الجهوي: إعادة توزيع أفضل لعوامل الإنتاج حظوظ تنمية الدخل الوطن، يتشكل على أكثر من صعيد وفقا للخريطة الإدارية الجديدة وعلى أساس التنظيم الإقليمي الذي يرتكز عليه كل بناء الدولة، ولعل الأهمية الواردة في التقسيم الأخير حسب ما صرح بها وزير الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم أن هذا التقسيم يهدف "إلى تعزيز اللامركزية وشغل الإقليم بطريقة متوازنة والرفع من جاذبيته بما يستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لفائدة المواطنين، خاصة بالمناطق الحدودية وتقريب الخدمات والمرافق العمومية منها وجعل الولايات الجنوبية التي سينتقل عددها إلى 19 ولاية بدل 9 ولايات حاليا محركا للتنمية الوطنية، ذو قدرة وفاعلية في التكفل بالمواطنين وخلق الحركية الاقتصادية المنشودة، وجعلها قطبا حيويا بامتياز"[1].

[1] **محمد عبدالمؤمن، (التنظيم الإداري الجديد)،www.radioalgerie.dz/news/ar/article.html ، اطلع عليه يوم:22اوت 2020.**

## المطلب الثاني: التقسيم الاقليمي وعلاقته بالديمقراطية والتنمية المحلية.

لقد عمدت الدولة الجزائرية من خلال سياستها لتعزيز اللامركزية الإدارية من خلال توسيع صلاحيات الجماعات المحلية وخاصة فيما يتعلق بإشراك المجتمع المدني المحلي، في التسيير المحلي لشؤون الجماعات المحلية سعيا منها للتنمية بمختلف مجالاتها، ومنه يبرز دور الجماعات الإقليمية في تكريس الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية ودورهما في تحقيق التنمية على كافة مستوياتها[1]. لذا تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية.

### الفرع الأول: التقسيم الإقليمي وتفاعله مع الديمقراطية

**أولا- الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية:** اتخذ المشرع الجزائري من أسلوب الانتخاب وسيلة لبناء الديمقراطية المحلية وأداة لتفعيل المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وهو ما نستشفه من خلال المادة 15 من الدستور والتي تنص على:" تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"، كما نصت المادة 17 منه على أن" المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"[2].

إضافة للديمقراطية التمثيلية، تعتبر الديمقراطية التشاركية "ديمقراطية فاعلة"، لتركيزها على حل المشاكل عن قرب، وضمان انخراط الجميع، وتطوير التدبير المحلي والوطني، وتنمية الإرادة السياسية لدى المنتخبين، وتوفير الأمن الاجتماعي، والتربية على ثقافة التوافق، ومنح الأولوية لحاجيات المواطنين، وتجديد الديمقراطية، بناء على المواطنة والمدنية والمنفعة العامة وتوفير

---

[1] حميداني علي ودرويش فاطمة الزهراء فريال، (دور الجماعات الإقليمية في تكريس الديمقراطية التشاركية وانعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والمالية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 01 ، المجلد الأول، سبتمبر 2017 ، ص 542.

[2] المادة 15 والمادة 17 من القانون رقم 16-01، مرجع سابق.

المعلومة، والتدبير الشفاف والمساهمة في اتخاذ القرار، والانتقال من المحلي إلى الوطني، حيث يعرفها الأمين شريط " هي شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بهم...، كما تعرف بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك"[1]. من خلال التعريفات السابقة يتضح بأن الديمقراطية التشاركية حتى وان كانت لب الديمقراطية التمثيلية فإنها تتعدى حدودها، بحيث لا تقتصر على التمثيل الشعبي في الانتخابات سواء المحلية أو المركزية فقط، بل تمنح كذلك الفرصة للمواطنين على قدم المساواة، في صنع القرارات التي يروها مناسبة لمصالحهم، وفي اقتراح آراء من أجل صنع السياسة العامة للبلاد، ومحاسبة المنتخبين ومراقبة مدى تنفيذ قراراتهم، وتصل إلى أبعد مدى من خلال المطالبة بحصيلة الأعمال التي قاموا بها[2].

**ثانيا- تكريس الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية:**

من أجل تحقيق المصلحة العامة للمواطنين على المستوى المحلي، وجب ذلك توحيد جهود المواطنين مع جهود المجالس المنتخبة في إطار تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية في جميع المجالات، وهذا النوع من المشاركة سيخص بالدراسة في هذا العنصر سواء على مستوى البلدية أو على مستوى الولاية في إطار قانون البلدية 11-10 وكذلك قانون الولاية 12-07 .

1. **تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية :** تعتبر البلدية الإطار المناسب بامتياز لممارسة فكرة الديمقراطية التشاركية، عمل المشرع الجزائري جاهدا على توسيع نطاق هذه المشاركة في استحداث قانون البلدية 11-10 ، الذي جاء مغايرا لسابقيه حسب آراء القانونيين، من القوانين في إطار التسيير العام للبلديات بمشاركة المواطن وفق العديد من الآليات:

---

[1] الأمين شريط، ( الديمقراطية التشاركية الأسس والأفاق)، مجلة الوسيط، الجزائر، العدد 02، 2008، ص 55.

[2] مزياني فريدة ورشاشي سليم، (الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النصوص القانونية والواقع الفعلي)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة ، الجزائر، العدد 01 ، المجلد الأول، 2019، ص 239 .

حيث جاء في الباب الثالث من قانون البلدية 11-10 تحت عنوان: مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ومن المادة 11 من قانون البلدية أن" البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري"[1].

ويتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات، وأولويات الهيئة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، أما المادة 12 من نفس القانون فإنها تنص على أن" يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين، وحثهم على المشاركة في حل مشاكلهم وتحسين شؤون معيشتهم"، ولتجسيد هذا التواصل بين المجلس المنتخب والمواطنين، وضعت لذلك جملة من الآليات، تمكن المواطن من المشاركة المباشرة في التسيير من خلال القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ولعل أهمها :

- بالرجوع إلى نص المادة 13 من قانون البلدية فإنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين على وجه الاستشارة بكل شخصية محلية، خبير، ممثل جمعية محلية معتمدة قانونيا، الذين من شأنهم تقديم مساهمة مفيدة في مجال اختصاصاتهم يمكن أن تساعد المجلس.
- بما أن البلدية عبارة عن هيئة إدارية تسهر على تقديم الخدمات العمومية للمواطنين، يتعين عليها تحسين علاقتها بالمواطن، هاته العلاقة التي نظمها المرسوم 88-131 حيث خصص الفصل الثاني من أربعة أقسام جاءت تحت عناوين : إعلام المواطن، استقبال المواطن، استدعاء المواطن، التحسين الدائم لنوعية الخدمة[2]، حيث نصت المادة 33 من هذا المرسوم على وجوب إسهام المواطن في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة، وعلى الإدارة الإقليمية تخصيص سجلات خاصة بملاحظات المواطنين، ونذكر على سبيل المثال لا

[1] **قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.**

[2] **المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1988 .**

الحصر التحقيق العمومي الذي نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-170 من القانون التوجيهي للتهيئة والتعمير، للاستقصاء العمومي للجمهور في مدة 45 يوم غرض أخذ اقتراحات وأراء المواطنين[1].

- في إطار ضمان حق المواطن في الإعلام فإن القانون من خلال نص المواد: 30، 26، 22، 14 ألزم بإلصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ما يمكن لكل شخص حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي التي تكون علنية.
- وبنص المادة 11 من قانون البلدية، تتيح للمواطنين إمكانية تقديم رئيس المجلس الشعبي البلدي عرض سنوي عن نشاطه .
- وتنص المادة 97 من قانون البلدية إن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلد لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عاما أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية، وبينت المادة 98 من نفس القانون أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تسجل في سجل خاص حسب تاريخ صدورها، وترسل إلى الوالي خلال 48 ساعة، وحتى يثبت استلامها من الوالي يتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور.

2. **تكريس مبدأ الديمقراطية من خلال قانون الولاية:** يعتبر المواطن على المستوى المحلي مساهم أساسي في تشكيل هيئة مهمة من هيئتي الولاية ألا وهي المجلس الشعبي الولائي، والذي يتم عن طريق الاقتراع العام مرة كل خمس سنوات بالموازاة مع انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، فالقانون 12-07 المتعلق بالولاية والذي يحكم تنظيم وعمل المجلس الشعبي الولائي في إطار تكريس الديمقراطية التشاركية التي تعتمد على المواطن شريك أساسي في صنع القرار

[1] **المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 مايو 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1991 .**

على المستوي المحلي، وذلك وفق آليات كرست في مجموعة مواد قانونية[1]، وبما أن المواطن هو الذي ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، فمهمته لا تنقطع بمجرد انتهاء العملية الانتخابية، بل يساهم في صنع القرارات، ويبقى على اتصال دائم بهذه المؤسسة الدستورية عن طريق:

- الإطلاع على محاضر مداولات المجلس، من الفترة التي يتم فيها انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي حيث ألزم المشرع إلصاق هذا المحضر في مقر الولاية، البلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية .
- حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي التي تكون علنية ويلصق جدول أعمالها عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور لاسيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية، والبلديات التابعة لها.
- يمكن لأي مواطن له خبرة أو مؤهلات في ميدان معين أن تستعين به إحدى لجان المجلس الشعبي الولائي في تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة.
- يعمل المجلس الشعبي الولائي في إطار التنسيق والتشاور مع البلديات والمؤسسات، والجمعيات[2] .

**الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي وعلاقته بالتنمية المحلية**

تعتبر التنمية المحلية معيارا لحضارة الدول ومقياس لتطور المدن والشعوب لذلك فالهدف الأساسي أوجدت من اجله الإدارة المحلية هو التنمية على كافة المجلات لخدمة المواطنين، ومن اجل ذلك تسعى الدول إلى موازنة أقاليمها للتكامل والانسجام بينها بغية التوزيع العادل للثروات تلبية لحاجة مواطنيها وبث العدالة الاجتماعية، فأصبح التقسيم الإقليمي العلمي الصورة الحقيقية

[1] القانون رقم 12 -07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، عدد 12 ، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.
[2] المواد 26، 18، 36، 98 من نفس القانون.

التي تقتضي الاستثمار فيه لتفعيل خدمات الإدارة المحلية في بعث سبل التنمية من جديد، وأسلوبا لوحدة المجال وتكافل إدارته مع المواطنين، ومقوم هام كمرحلة أولى للوصول إلى كافة المناطق والأماكن في الدولة، لذلك فعلاقة التقسيم الإقليمي بالتنمية المحلية، علاقة الهدف بأسلوب لمدى تحقيقه، ونظرا لان الأخير هو وسيلة لتحقيق الأول، فإننا نجد الخلل على مستويات التقسيم الإقليمي سببا في التفاوت الحاصل في التنمية بين وحدات الإقليم .

لذلك تتوجه سياسة الدولة نحو اعتبار التنوع الطبيعي والثقافي لكافة الجهات المعنية في الوطن الواحد من جهة، والبحث عن الطاقات المحلية في الأقاليم من جهة أخرى، وتفعيلها في زيادة نسق النمو، ويرتكز هدا النمو على نقاط القوة في الإقليم لتصور المشاريع والبحث عن مصادر التمويل لها وذلك بمشاركة الكفاءات الإقليمية في وضع البرامج وتنفيذها ويصحب هذا تعزيز اللامركزية بنقل الموظفين ذوي الكفاءات العالية لها من العواصم إلى الأقاليم، أما الدور الواضح للدولة هو وضع الاستراتيجيات والمخططات الوطنية حسب التقسيمات الإقليمية المنتهجة وهو الإطار الذي تنصهر فيه البرامج التنموية وتوفير التسهيلات بما فيها من الوسائل الضرورية التي تحتاجها التقسيمات الإقليمية في الدولة لتكملة الأهداف المسطرة .

يوجد يقين أن إستراتيجية التقسيم الإقليمي الذي أصبحت فيه الدولة صغيرة أكثر من اللازم، بالنسبة للمشاكل الكبرى وبات الوصول إليها سهلا وفي ظرف وجيز لمعالجتها، لذلك التقسيم الإقليمي الصحيح والسليم المبني في اعتماده على معايير علمية، أصبح قاطرة حقيقية للتنمية ودفع عجلتها، وإطار للتوازن الجهوي والعدالة الاجتماعية، وغيرها من المزايا في شتى المجالات هذه الإستراتيجية قوامها تشخيص نقاط القوة ونقاط الضعف في الوحدات الإقليمية، مع تقييم رأس المال الطبيعي والبشري الذي يتمتع به، وكذلك العلاقة التفاعلية التي تحرك هذه العناصر مع بعضها مجتمعة .

ومنه سنبرز الإطار القانوني للتنمية على مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر ممثلا في البلدية والولاية معا:

**أولا- البلدية ومجالات التنمية:** لقد خصت البلدية بجملة من الصلاحيات في مجالات التنمية وذلك منذ اعتماد أول قانون لها سنة 1967[1] ، ثم جاء القانون البلدي الجديد لسنة 1990 بعدها[2]، وعلى إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 في الجزائر، والذي نص فيه هذا الأخير على التوجه نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية[3].

في حين خصها القانون11-10 المتعلق بالبلدية بجملة من الصلاحيات المحددة التي أدرجت ضمن باب مستقل تحت عنوان (صلاحيات البلدية) والمتمثلة في أربعة نقاط هامة هي: التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز، نشاطات البلدية في مجال التربية والتعليم والحماية الاجتماعية والرياضية، الشباب والتسلية والسياحة، وأخيرا النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية، بداية من المادة 107 إلى غاية المادة 124، ولقد جاء في المادة 107 من قانون البلدية "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية. يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي"[4] .

**ثانيا- الولاية ومجالات التنمية:** اعتبرت الولاية منذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية ولها اختصاصات سياسية اقتصادية اجتماعية وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة.

لقد عزز قانون الولاية 12-07 أهمية التنمية المحلية لهذه الجماعة العمومية في بابه الرابع تحت عنوان اختصاصات المجلس الشعبي ألولائي من خلال الفروع التالية: التنمية الاقتصادية،

---

[1] **ميثاق البلدية، الصادر بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 ، الذي يتضمن قانون البلدية .**

[2] **القانون رقم 90-08 ، المؤرخ في 07 مارس 1990، المتعلق بقانون البلدية .**

[3] **دستور الجزائر الصادر في 23 فيفري 1989 .**

[4] **المادة 107 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.**

الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي، وأخيرا قطاع السكن[1].

**الفرع الثالث: الارتباط الفعلي بين الديمقراطية والتنمية**

التنمية هي توسيع نطاق الحريات لتمكين المواطن من المفاضلة بين البدائل المتعددة وتوفير الفرص الحياة لشحن القدرة الفعالة للمواطنين بما يؤهلهم للرقي بمجتمعاتهم إلى مصاف البلدان المتقدمة. إن نجاح خطط التنمية يعتمد على مدى فعالية المواطن أي أن المشكلة ليست في استراتيجيات ونظريات التنمية وخططها بل هي في الفجوة بين النظرية والتطبيق العملي السليم إذ أن عدم التنسيق جعلت الشعوب بائسة وغير مكترثة في معظم الحالات لتحقيق أي فعالية وإنتاجية عملية تنموية خاصة في ظل حكومات همها الوحيد كيفية بقائها في موقعها حتى لو كان ذلك بالقوة وقهر المواطنين واستنزاف إمكانياتهم المادية لتغطية عجزها في تحقيق مداخيل مالية من الاستثمارات والإدارة الرشيدة لمقدرات الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية[2] .

إن الحديث عن التنمية بدون أرضية ديمقراطية تضمن من خلالها حقوق الإنسان وحرية الرأي والتعبير المتزن الهادف ستبقى قاصرة ولن تبلغ غايتها فالتنمية غايتها تأهيل وتدريب الكفاءات الفردية وتوفير المناخ التعليمي من اجل الارتقاء بالمجتمع لذا من المهم تعزيز العلاقة التبادلية بينهما ومنح الحريات الفردية والإعلامي، الاقتصادية والاستثمارية لتعزيز وترسيخ مفهوم التنمية في انجازها وتحقيقها يتوقف بالكامل على الفعالية الحرة للمواطن في التعليم والصحة والتدريب والتأهيل، وتوفير فرص العمل. فالإنسان الواعي المنتمي لن يتنازل عن حقه في المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية فالتنمية مشروع حضاري يستهدف تحقيق نقلات نوعية

---

[1] القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، عدد 12 ، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

[2] هاشم نايل المجالي،(العلاقة بين التنمية والديمقراطية)، جريدة الدستور، https://www.addustour.com/articles/16600 ، اطلع عليه يوم 17 اوت 2020.

بالمجتمعات المحلية ونهضة شاملة في مسيرة المجتمع على كافة الصعود وترسيخ أسس الديمقراطية النابعة من التجربة الشعبية في احترام النظام وخصوصيات كل مجتمع في التعبير عن نفسه بكل وعي وسيادة القانون والعدالة والمساواة بين كافة أفراد الوطن، فمعوقات الديمقراطية نجدها هي نفسها معوقات تنموية إذا تراجع التعليم والصحة وانعدمت العدالة الاجتماعية وازداد الفقر والبطالة وانتشر الفساد والاستغلال واحتكار رموز سياسية واقتصادية على خيرات الدولة وانعدام الطبقة الوسطى وعدم توزيع الموارد بشكل متساوي لذلك لا بد من بناء مجتمع تنموي معرفي وتوسيع الفرص الاستثمارية والاقتصادية وإعطاء الدعم والفرصة لأبناء المجتمع المتعلمين والعقلاء بأن يأخذوا بزمام المبادرة لإصلاح شؤونهم وإدارة مجتمعاتهم في ظل ديمقراطية تشاركيه دون أملاءات فوقية وهيمنة مركزية وتعزيز الفكر الوطني الحر والمنفتح بالمجتمع الهادف للرقي بالمجتمع.

## المبحث الثاني: معايير التقسيم الإقليمي ونماذج مقارنة منه

### المطلب الأول: أهمية معايير التقسيم الإقليمي

#### الفرع الأول: معايير التقسيم الإقليمي

خلال العصور القديمة كانت التقسيمات الإدارية، ترتكز بصفة أساسية على محددات تتمحور حول الدواعي الأمنية، ودواعي الولاء للسلطة المركزية تارة، وتارة أخرى مراعاة دواعي سهولة جباية الضرائب والحصول عليها، ولقد كان ذلك متوافقا مع طبيعة نظام الحكم الذي كان سائدا آنذاك، الذي يأخذ في الحسبان معطيات الحياة في تلك المرحلة، بحيث أن الدولة التي كانت سائدة في ذلك العصر هي الدولة الحارسة التي تتحدد مسؤولياتها فقط في حماية المواطنين من الغزو الخارجي وتحقيق الأمن في الداخل بين الأفراد باستخدام الشرطة، وضمان مرفق العدالة بين الأفراد في المجتمع .

أما في الوقت الحالي فالدولة التي تطورت وتزايدت أعباؤها ومهامها، ضرورة أصبحت تستدعى بالدولة أن تشرك المواطنين في إدارة وتصريف شؤونهم، عن طريق إنشاء هيآت حكم محلية، وهو الأمر الذي يفسر ما عمدت إليه الدولة في إحداث وحدات إقليمية على المستوى

المحلي، ويتم ذلك بالاعتماد على معايير فنية موضوعية ترتكز على الواقع وعلى المعطيات العامة التي تعيشها، واعتبارا لهذه هذه المعطيات فإنه قد تم التوصل من قبل المختصين لجملة من المعايير جاءت كل منها في شكل نسق بني على أساس الزاوية التي يدرس من خلالها كل باحث هذه الإشكالية .

غير أن عملية تجميع لمختلف الدراسات المتعلقة بذلك، مكنتنا من الحصول على عدد من المعايير ولعل أهم هذه المعايير الناتجة هي: ( معيار التجانس، المعيار الاقتصادي وكذا التنظيم الخاص بكل دولة في المجال الاستراتيجي المتعلق بالدفاع والأمن)، ومن بين المعايير نذكر:

1. **المعايير الطبيعية الجغرافية:** تبقى الطبيعة المحدد الأساسي، والأهم في تحديد الجهات، فغالبا ما يتم الجمع بين مناطق متصلة ذات امتداد تضاريسي واحد أو متشابه بحثا عن التجانس الطبيعي[1]، لكن دون أن يعني هذا ضرورة تطابق الجهات مع الوحدات التضاريسية لوجود معايير أخرى تتدخل لتكتمل صورة التقسيم.
2. **المعايير البشرية والثقافية:** غالبا ما يتم الأخذ بعين الاعتبار من لدن تقنيو التقسيم الوحدات البشرية والتشكيلات القبلية والعرقية المنتشرة فوق المجال، بغية تجميع القبائل المتقاربة في جهات واحدة، قصد تحقيق نوع من الانسجام القبلي والثقافي (العادات، التقاليد، اللهجات، نمط العيش...) أيضا يتم الجمع بين مناطق ذات ارتباط تاريخي لتوطيد وتنمية وتصحيح هذا الارتباط والرقي به من التبعية إلى التكامل والاندماج[2].
3. **معايير الانسجام والتكامل:** إن المعايير السابقة ترمي إلى تحقيق تكامل بين المناطق المدمجة في جهة واحدة تكامل من حيث الموارد (معادن، غابات، مياه)، والأنشطة الاقتصادية (زراعة، رعي، صناعة، تجارة وخدمات) حتى تتمكن الجهة من تحقيق هدف الاستقطاب الذي خلقت

[1] عبد الكريم اكريمي، (الجهوية بالمغرب معايير التقطيع وآليات الحكامة)، عرض لكلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، ظهر المهراز، فاس،المغرب، 2009، ص6 .

[2] نفس المرجع، ص7.

من أجله، وتؤدي كل وظائفها خاصة التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، كما يرمي التقسيم إلى البحث عن إمكانية إدماج المناطق الفقيرة والهشة تحت قطب جهوي للمساهمة في تنميتها.

4. **المعيار الاستراتيجي (الأمني):** مع أن هذا المعيار يختلف مضمونه من دولة إلى أخرى، بحسب طبيعة الاعتبارات والأهمية التي توليها كل منها لهذا الجانب والنظرة الإستراتيجية التي شكلتها كل منها لنفسها في هذا المجال، إلا أنه من المتعارف عليه عموما أن هذا المعيار يندرج في إطار مصالح تسيير الإقليم والتنظيم الخاص بكل دولة في مجال الدفاع وحفظ الأمن الهادف في هذا السياق إلى ضمان مراقبة فعالة وواسعة على طول حدود الدولة، التي تتولى بموجب ذلك السهر والحفاظ على أمنها ووحدتها الترابية .

وعليه تقوم الدولة بترقية مراكز حضرية حدودية إلى وحدات إدارية إقليمية، تتولى بدورها السهر على تطبيق برامج تجهيزية اقتصادية واجتماعية بهدف تعمير هذه المناطق وجلب وتأمين استقرار السكان فيها، تحقيقا للغاية المرسومة من قبل السلطة السياسية في المجال الاستراتيجي والأمني ودرعا لكل خطر أجنبي، يحتمل تسربه عبر حدود البلاد، وهذا ما لوحظ مع أواخر سنة 2019 في الجنوب الجزائري بعد استحداث ولايات منتدبة جراء الأحداث المتسارعة في الجنوب الجزائري مع مالي ومع تطور النزاع وحدته في ليبيا .

**الفرع الثاني: أهمية التفاوت بين معايير التقسيم الإقليمي**

نستنتج من خلال المعايير السابقة للتقسيم الإقليمي الذي تتغير خصوصيته من دولة لأخرى حسب الحاجات والإمكانيات المتوفرة إلا إن الغاية منه تبقى واحدة وموحدة متبلورة في التنمية، لذا تُعتبر التنمية مطلب أساسيّ للاستقرار والتقدّم الاجتماعي والإنساني، وهي عمليّة تقدّم ونمو تكون بشكلٍ جزئيّ أو شامل باستمرار، تتفاوت بأشكالها وتُركّز على تحقيق الرقيّ والتقدم في مجالات الحياة الإنسانية، والمضي قدماً بالإنسان نحو الاستقرار المعيشي والرفاهية، وتلبية متطلّباته بكل ما يتماشى مع احتياجاته وإمكانياته في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية لذلك يعتبر التقسيم الإقليمي ركن من أركان الإدارة المحلية ومحرك أساسي في عجلة

التنمية فكل المعايير التي رأيناها ترتبط ارتباطا وثيقا بمختلف أنواع التنمية فمثلا المعيار الاقتصادي في التقسيم الإقليمي تقابله التنمية الاقتصادية: ويرتبط هذا النوع من التنمية بإيجاد جملةٍ من التغيرات الجذرية من خلال إجراء بعض العمليات في مجتمع معين سعياً لاكتساب المهارة والقدرة على تحقيق التطوّر الذي يحسن نوعية حياة الأفراد ويزيد قدرتها على التأقلم والتجاوب مع الحاجات الأساسية والتي تتزايد بشكل مستمر وهو نفسه احد أهداف التقسيم.

وعلى خلاف ما لاحظناه على الأسس والمعايير المشهورة في التقسيم الإقليمي السابقة، فقد عالج الأستاذ كمال جعلاب (مشكلات التقسيم الإقليمي في الجزائر) وتبنى إشكال مفاده: إلى أي أسس ومعايير علمية يخضع التقسيم الإقليمي فيه بالجزائر؟ . وبقدر ما فصل فيه بذكر عشوائية هذا التقسيم وعشوائية معاييره المعمول بها[1] ، مما جعلنا ندرك أهمية التباينات بين مختلف المعايير من دولة إلى أخرى، لذا أردنا تصنيف المعايير إلى علمية وأخرى عشوائية .

**أولا– معايير التقسيم الإقليمي العلمي:**

1. **معيار الفاعلية والرشادة:** في فترة زمنية معينة قدر عدد السكان الجزائر بحوالي 30 مليون نسمة[2] آنذاك كان واضح للعيان الأداء السيئ للإدارة والأعباء التي تكلف المواطن كثيرا، وهو ما يفسره عدد 704 بلدية، لم يكن قبل التقسيم الحالي يتناسب مع معطيات الديمغرافيا والمساحة[3]. على العكس في الكثير من البلدان حيث يرتفع عدد البلديات مثلا فرنسا، إذ يعد هذا العنصر ذا معنى كاف في هذا المضمار، كون فرنسا مثلا لديها أكثر 36000 من بلدية، فإن الأمر لا يتعلق في الجزائر بخفض عدد البلديات ورسم حد أدنى، أقل مما يمكن أن يوجد

[1] كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 116 .

[2] حاليا يتراوح عدد السكان بأكثر من 42 مليون نسمة في الجزائر، حسب ما أورده الموقع الالكتروني للإذاعة الجزائرية بتاريخ 2019/05/28، في انتظار إحصاء السكن والسكان لفترة 2016/2008 الذي لم يعلن عنه وهو قيد الدراسة والمدد حتى سنة 2020 ومن المنتظر الإعلان عنه مع منتصف 2021 .

[3] (مقدمة التقرير التمهيدي حول مشروع المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد)، مرجع سابق ، ص 2 .

لكن على العكس من ذلك، ترقيع حد أدنى من السكان ومن المساحة، تمكن من قيام بلدية إذا فاق ذلك العد ، لذلك لابد من معيار الفاعلية في تحري تحديد أقاليم البلديات، من اجل تحسين صورة الإدارة وتقريبها من المواطن .

2. **معيار مدى توفر مرافق الحياة العامة:** تنتظم الحياة عادة حول نواة تجمع أو مركز محرك للحياة، أين تتجمع بصفة عامة المدرسة العيادة والسوق الأسبوعي... و حوله تتمحور الحياة الزراعية والرعوية، وبفضل ذلك يتحقق وتتكون وحدة التجمع الحضري المتناسق، بالتدقيق حول هذه المجموعة الحضرية بين الحضري والريفي في مجال متضامن، يجب تحديد تخوم البلدية الجديدة وفق هذه الحقيقة وهذه حالة أغلبية اقتراحات الولايات، لذلك تطرح فكرة إنشاء البلديات.

ما يستخلص من هذا المعيار أن الراجح في التقسيم الإقليمي هو تقريب الإدارة من الجماهير وغالبا الحجة الغالبة التي تذكر في الكثير من اقتراحات الولايات الذي يترجم اهتمام الإدارة من جانب السلطات المحلية، إلى حد أن المعايير الأخرى الاقتصادية (الإمكانيات الزراعية الصناعية، الخدمات ) أو الاجتماعية ( الهجرة الريفية، التعمير)، وتظهر إلا بقدر ضيق ومعدود.

3. **معيار تناسق معطيات التضاريس الطبيعية والمناخية:** هذا المعيار مؤشر على إمكانية تحديد ولايات وبلديات انطلاقا من طبيعة متناسقة بناء على حتميات تخطيط منسق لنشاطات التنمية. تطبيق هذا المعيار يفضي إلى فرضية إنشاء ولايات متناسقة (تتناسب مع مناطق طبيعية متناسقة)، وهو ذا أهمية أكيدة لكل شريط الهضاب العليا، لجملة من الأسباب، أهمها أنه:

- يضمن وحدة تهيئة وتسيير .
- يساعد على اهتمام كبير للمناطق الزراعية والرعوية.

4. **معيار الكثافة السكانية:** إن الجماعة باعتبارها ظاهرة جماعية فعلية يتوجب إقرانها بشروط العامل السكاني، يسمح هذا المعيار بتحديد الولايات من 300.000 الى 500.000 و 1500 أو أكثر بالنسبة للبلديات وفقا لعناصر متوسطة للسكان بكيفية تسمح بالرفع من نجاعة الإدارة .

لا يمكن أن يطبق هذا المعيار(الكثافة السكانية)[1] بصفة آلية، لأنه على غرار ذلك المؤسس على الاتساع يؤدي إلى خلق جماعات اصطناعية، كما وضح الأستاذ كمال جعلاب أن تقسيم الولايات إلى بلديات في الجزائر بمعيار الكثافة السكانية، على انه لم يكن المعيار المعتمد دائما في تحديد عدد البلديات وهو ما نراه في الخلل الواضح بين الولايات في عدد بلدياتها مقارنة بين كثافتها السكانية مثل ماهو حاصل بين تيزي وزو ووهران وكذلك بجاية والجلفة[2]. وهو يعطي في الوقت ذاته كل الدلائل (المعلومات) حول:

- صعوبة تأطير الإدارة للسكان.
- ضرورة إكمال تحديد الولايات.
- إجراء مراجعة للحدود الحالية للبلديات.

5. **معيار(المساحة) اتساع الولايات والبلديات ومدى إمكانية الوصول إلى مقراتها:** هذا المعيار يجب أن يفضي إلى رسم ترابي يمكن سكان الولاية أو البلدية من الوصول في ظروف حسنة إلى مقرها، وتحديد الولايات بكيفية تجعل المكان الأكثر بعدا عن 100 كلم من مقارها (مدة الوصول ساعتين تقريبا)، باستثناء في الجنوب أين لا يمكن تطبيق هذا المعيار لأنه يؤدي إلى رسم تعسفي واصطناعي للولايات. بصفة عامة فإنه مع ذلك يمكن من إبراز:

- صعوبات وصول السكان إلى مقرات الولايات والبلديات.
- ضرورة مراجعة الحدود السابقة للولايات بواسطة تكييف إطارها الإقليمي.

وهو نفسه المعيار الذي ذكره الأستاذ كمال جعلاب في مشكلات التقسيم الإقليمي في الجزائر وسمي "بمعيار المساحة" وهو لا يتلاءم مع التقسيم في الجزائر إذا نظرنا إلى الإقليم بعين

---

[1] **قانون الكثافة السُكانية المُستخدم هو: عدد السكان في منطقة ما مقسوم على المساحة الكلية للمنطقة، أي حاصل قسمة عدد السكان على مساحة المنطقة، والوحدة التي تُقاس فيها الكثافة السكانية هي (نسمة/كم2).**

[2] **كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 117 .**

الشمال والجنوب فالفروق الواضحة تبين على انه لا يراعي التكافؤ في الموارد الطبيعية والاقتصادية بينهما[1] .

6. **معيار المحافظة على النظام الحضري القائم:** تحديد الإطار الإقليمي للولايات الجديدة على أساس التنظيم وتسلسل النظام الحضري القائم، يمكن من تحديد الولايات، مع الأخذ بعين الاعتبار:
   - اتجاهات النظام الحضري التي كانت قائمة .
   - قوة الجذب لهذه المدن الموجودة في أماكن النفوذ .

أفضلية هذا النظام بالرغم من انه حديث النشأة، أنه يحدد الولاية انطلاقا من المراكز الحضرية القائمة التي بإمكانها توزيع النمو، غير أن تطبيقه بغير حيطة من شأنه أن يدعم اتجاهات النظام الحضري نحو الخارج وتمركز النشاطات في الشمال الساحلي، وهكذا فإن استعماله، لا يمكن أن يعطي نتائج تذكر، إلا في المناطق حيث تتمركز بشدة البنية الحضرية في شمال البلاد .

7. **معيار حتمية تطوير الأنظمة الحضرية القائمة:** على عكس المعيار السابق، يجب أن يمكن هذا المعيار من تصميم الاتصالات الحضرية[2] عن طريق تحديد الولايات قصد: تعويض تدريجي للاتصالات جنوب–شمال، اتصالات شرق–غرب، تدعيم وتنمية المدن الثانوية داخل البلاد، وخلق مناطق اجتذاب جديدة، التمكين من ظهور محاور أفقية أين تقام مدن ثانوية خاصة في الهضاب العليا.

تطبيق هذا المعيار سوف يفضي إلى فرضية إنشاء الولايات التي يتواجد عدد منها في الجنوب والسهول العليا، وهو يمكن من هذا المنطلق من :

---

[1] **كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 119 .**

[2] **لمزيد من المعلومات حول التصميمات الحضرية وأنواع السياسات الحضرية المختلفة ، انظر: الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالإسكان والتنمية الحضرية تحت فرع السياسة العامة 3، بعنوان: السياسة الحضرية الوطنية، الدورة الثالثة باندونيسيا،2016، يمكن الاطلاع عليها ايضا من خلال الموقع : www.habitat3.org**

- حسن تدعيم البنية الحضرية في منطقة الهضاب العليا والجنوب.
- تسهيل التكامل الاقتصادي لهذه المناطق.
- يتطلب ذلك في نفس الوقت، إنجاز هياكل الطرق والسكك الحديدية قصد تسهيل توزيع المحاور الأفقية لربط الشرق بالغرب .

8. **معيار الحيوية المالي** : هذا المعيار التقليدي يهدف إلى اعتبار ملائمة إنشاء ولايات جديدة ثروتها الجباية تكون مقدرة حسب أسسها القاعدية للرسوم مقارنة بالسكان استعمالها يعد مهما على أكثر من صعيد، لأنه يدل بمدة على الحيوية المالية المستقبلية للجماعة التي يجب إنشاؤها وعن مدى نسبة استقلالها في المستقبل، يمثل هذا المعيار كذلك حدود أكيدة، فيما يخص تطبيقها على بلديات الجنوب الشاسع والهضاب العليا يتعلق الأمر في الواقع بمعيار ضروري لكن غير كاف.
9. **المعيار المؤسس على الاعتبارات الإستراتيجية:** هذا المعيار صائب، خاصة في مناطق الحدود والجنوب الشاسع وهو يمكن من:
   - تواجد أكبر للدولة وتكثيف مصالحها في مناطق الجنوب الكبير وعلى طول الحدود.
   - تأطير أحسن لحدودنا بتوزيع أكبر لنتائج الإدارة والتنمية.

**ثانيا- معايير التقسيم الإقليمي العشوائي:**

هناك معايير مكرسة في الواقع، رغم كونها لم تجد لها مميزات في الدراسة النظرية والبحث الذين كان بإمكانهما التأسيس لها وتنظيمها كمعايير مستقلة على غرار المعايير الأخرى المتعلقة بالتقسيم الإقليمي.

ومثال ذلك المعيار السياسي والتاريخي، الذي نجد بعض الدول تعمل بهما عند إجرائها لعمليات التقسيم الإقليمي، نشير انه كان معمول بهما وتأثيرهم واضح على التقسيم الإقليمي في الجزائر وذلك في جملة الإشكالات التي حددناها وسبق وان عالجها الأستاذ كمال جعلاب واخضع فيها كل من ولاية الجزائر، بجاية، تيزي وزو، وهران والجلفة إلى عاملي المساحة والكثافة السكانية وهما معياران علميان إلا أنهما أبانا عن عشوائية النتائج، مما يفسر استعمال أخرى، قد تكون

مبنية على القرار السياسي بالنسبة للعاصمة وتيزي وزو في حين على المعيار التاريخي لكل من وهران وبجاية، وهذا لا يخفي موجة الضجر التي شهدتها كل من مدينة صدراتة وعين الصفراء آنذاك سنة 1984 باعتبارهما اكبر عمرانا وأكثر تحضرا عن باقي المدن.

1. **معيار التقسيم على أساس سياسي:** القرار السياسي الذي يرسم ويحدد درجات أو مستويات واختصاصات وحدات الإدارة المحلية، غير أن هذا القرار يتأثر عند اتخاذه بالمحددات العلمية محل الدراسة.

ويؤكد مسئولون عايشوا التقسيم الإداري الذي أجرته الحكومة منتصف الثمانينات، بأنه تجاهل عبر عديد المناطق المعايير الموضوعية، بعد أن تدخل أصحاب النفوذ لترقية مناطق كانت في رتبة دوار إلى ولايات، هذه الولايات ما تزال تعاني لحد اليوم من مشاكل التنمية، مما أبقى على التقسيم الإداري ملفا مفتوحا إلى غاية اليوم، ينتظر التسوية بالشكل السليم بعيدا عن الجهوية والعاطفة والنفوذ، وبحسب وزير سابق تحفظ عن ذكر اسمه، فإن التقسيم الإداري الذي أعادت الحكومة إحياءه من جديد كان مطروحا منذ منتصف الثمانينات[1].

2. **معيار التقسيم على أساس تاريخي:** تعد للعوامل التاريخية دورا كبيرا في إجراء التقسيم الإداري، حيث أن المؤسسات الحديثة ليست وليدة تطورات معاصرة فقط، إنما تعد كذلك نتاجا لتراكمات تاريخية بفعل أن المشرع لا ينطلق من العدم، إنما يستمد عمله بشكل خاص من التجربة التي يجدها قائمة في الميدان.

وأصدق مثال على ذلك هو تأثر الدول التي كانت خاضعة لانتداب البريطاني، بأسلوب الإدارة المحلية المنتجة في هذه الدولة ونفس الشيء بالنسبة للدول التي كانت واقعة تحت الاحتلال الفرنسي كما هو الحال في الجزائر، والتي استلهمت تشريعها في هذا الصدد من النموذج المطبق في فرنسا.

---

[1] لطيفة بلحاج، (الحكومة تعيد إلى الواجهة مشروعا وُضع منتصف الثمانينات ..تقسيم سياسي أم إداري؟)، جريدة الشروق الالكترونية، https://www.echoroukonline.com ، اطلع عليه يوم 22 أوت 2020.

## المطلب الثاني: نماذج مقارنة من التقسيم الإقليمي

بعد الاطلاع على العديد من الدراسات حول التقسيمات الإقليمية الحاصلة في العالم إذ يختلف التقسيم من دولة إلى أخرى كما سبق وان ذكرنا في تغير المعايير المعتمدة من دولة إلى أخرى، وعليه فان هذه النماذج المتعددة التي لابد أن نعرج عليها، ولتكن الجارتين أحسن مثال ذلك نظرا للتقارب الجغرافي بين الجزائر والمغرب الأقصى من جهة، وكذلك للتماثل المعتمد في طبيعة النظام بين الجزائر وتونس من جهة أخرى.

### الفرع الأول: التقسيم الإقليمي في تونس

إن البلاد التونسية قد شهدت بداية الظاهرة البلدية منذ أواسط القرن التاسع عشر، ببعث بلدية تونس في سنة 1858، ثم تتالى استحداث البلديات خلال فترة الاستعمار الفرنسي وبعد الاستقلال ليبلغ عددها 282 بلدية في مارس 2015. لقد مثّلت عملية بعث بلديات جديدة بعد الاستقلال، إحدى الوسائل المعتمدة من قبل الدولة لتأطير السكان وتقريب الخدمات منهم، لاسيما بالمدن الصغيرة المفتقرة لأبسط المرافق الاجتماعية، أمّا بالمدن المتوسطة والكبيرة فيعتبر هذا الاستحداث من آليات مواكبة التمدّد العمراني وارتفاع عدد السكان من أجل تقريب الخدمات منهم وتخفيف الضغط على مراكز المدن.

من ناحية أخرى، بلغت مسألة التقسيم البلدي ذروة أهميتها بالمجموعات الحضرية الكبرى لاسيما بالمدينة المليونية الوحيدة بالبلاد والمتمثلة في تونس العاصمة، نظرا لاختلال توزيع التجهيزات والشغل حسب مناطقها الترابية، إذ تتركز أغلب مواطن الشغل في قطاع الخدمات بقلب العاصمة والضواحي الشمالية مقابل تركّز أغلب الشغل الصناعي بالضواحي الجنوبية، أمّا الضواحي الغربية فوظيفتها الأساسية الفلاحة .

إن الإستراتيجية التي توليها تونس إلى التقسيم لمدى أهمية التقسيم بالتّحكم في التمدّد العمراني والحدّ من الإقصاء الاجتماعي والتهيئة العمرانية، من خلال إتباع سياسة تجميع للبلديات الصغيرة من أجل تحكم أنجع في المجال وجدوى أكبر في التهيئة.

تعتبر البلدية أحد أهم المستويات الترابية القاعدية بالبلاد التونسية ، وقد تطوّرت البلدية منذ سنة 1858 ، تاريخ استحداث أول بلدية (بلدية تونس المدينة) ليبلغ عددها إبان الاستقلال 75 بلدية ويرتفع إلى 264 حاليا، يرتبط استحداث البلديات في البلاد التونسية بقرار سياسي إداري، بمقتضى أمر يصدر عن وزير الداخلية، وبالرّغم ما لهذه الظاهرة من فوائد بالنسبة للسكان خصوصا توفير بعض الخدمات المنقوصة واستفادتهم من بعض التجهيزات الاجتماعية الجماعية الجديدة (معهد ثانوي، مستشفى محلّي)، إلا أنّ السلطة المحلية البلدية تشكو العديد من النقائص التي تعيق نجاعة عملها لخدمة المواطنين، نذكر منها بالخصوص ماهو قانوني تشريعي وما هو نتيجة لضعف الموارد المالية والبشرية. وقد استفحل عجز البلديات في التصرّف العمراني الرشيد "بعد ثورة 14 جانفي 2011 بسبب الوهن الذي أصاب مختلف أجهزة الدولة وحالات الانفلات الاجتماعي المتكرر وحلّ المجالس البلدية التي عوضت بنيابات خصوصية فاقدة لكل شرعية وليست لها مصداقية لدى المواطنين"[1]، لكن مع دستور سنة 2014 الذي فتح آفاقا جديدة لدعم اللاّمركزية وإسناد العمل البلدي من أجل التمتّع باستقلالية عن السلطة المركزيّة، وإرساء ديمقراطية في تسيير الشأن البلدي، ومن تجليات ذلك التأكيد على مبادئ الحوكمة والعمل التشاركي الذي يجمع بين مُمثلي الجماعات المحليّة والمجتمع المدني والسكان، وقد ارتفع عدد البلديات في ماي 2016 إلى 350 بلديّة[2].

### الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي في المملكة المغربية

إذا تكلمنا عن التقطيع الترابي أو التقسيم الجهوي المغربي الجديد فان الأخير هو المصطلح الأكثر رواجا والعملية الأكثر حداثة واعتماد من قبل الأشقاء في المغرب، حيث عرف المغرب منذ

---

[1] فوزي زراعي، (التقسيم البلدي ورهانات التّصرف العمراني بتونس الكبرى)، المجلة الجزائرية إنسانيات الانتربولوجيا وعلم الاجتماع، وهران، الجزائر،2018، ص ص 41-63.

[2] "مرسوم التقسيم الترابي 2015 مرسوم رقم 2.15.40 ليومه 20 فبراير 2015، يُحدد عدد الجهات، تعريفاتها، عواصمها كما العمالات والأقاليم التي تُكونها، تم نشره على الجريدة الرسمية رقم 6340 ليوم 05 مارس 2015" (PDF). مؤرشف من الأصل في 13 يونيو 2018. اطلع عليه بتاريخ 31 مايو 2020.

الحماية عدة تقسيمات جهوية، كان آخرها التقسيم الجهوي لسنة 2015 الذي حدد 12 جهة، إن الجهوية في المغرب هي نوع من التقسيم الإداري، وتستخدمه مجموعة من دول المغرب العربي ويعني إقليم أو منطقة. وهي سياسة تعتمد على تقسيم المجال الوطني، إلى جهات بهدف التخطيط لتنميتها، وتطبيق (اللامركزية)، وتهدف الجهوية أيضاً إلى إبراز وتعزيز خصائص ومميزات إقليم معين، وذلك بالدفاع عن هذه الخصائص وحفظها في إطار الدولة من خلال المطالبة بمنح صلاحيات أوسع للإقليم[1].

يتم تقسيم المغرب حسب سياسة إعداد التراب الوطني المغربي ووفق اختيارات عقلانية تأخذ بعين الاعتبار العناصر الجغرافية، والاقتصادية وكذا التاريخية مع احترام التمثيلية الديمقراطية لكل المواطنين، ولمعرفة بعضا من هذه الاعتبارات والمعايير التي أسلفنا ذكر بعض منها في مبحث سابق لابد من معرفة التطور التاريخي للتقسيم الإقليمي في المغرب حيث مراحله هي:

**أولا- التقسيم ماقبل سنة 1971:** خلال الفترة الاستعمارية الفرنسية والاسبانية عرف المغرب سنة 1948 محاولة لتقسيم مجاله الجغرافي، حيث قسم إلى 8 جهات، من قبل جون سليريي (جغرافي فرنسي درس بالدار البيضاء) والذي حاول إبراز عناصر الوحدة الجغرافية كمعيار أساسي، ثم تقسيم سنة 1962 حيث في سنة 1962 قسم المغرب إلى 9 جهات واعتمد في هذا التقسيم على نوع الأنشطة التي يتميز بها المجال إلى أن عرف القليم المغربي تقسيم آخر سنة 1970 تم فيه تقسيم المغرب إلى 12 جهة اعتمد في هذا التقسيم على المعيار الطبيعي[2].

**ثانيا- التقسيم الجهوي لسنة 1970:** بعد محدودية نتائج التقسيمات الإقليمية للمغرب في فترة ماقبل 1971، حيث قررت المؤسسات المهتمة بالإقليم المغربي إعادة النظر في مفهوم الجهة من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبهذا قسم المغرب إلى 7 جهات اقتصادية خلال

[1] لبكر رشيد، (إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية )، مديرية إعداد التراب الوطني، المغرب، 2003، صفحة 150.

[2] البورقادي فاطمة وكناني آمال، ( تطورات الجهة بالمغرب)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. المغرب، الطبعة 8، 1996، صفحة 22.

هذه الفترة، كان من أهداف هذا التقسيم التخلص من الفوارق الجهوية عن طريق تطبيق سياسة اللامركزية (تحت إشراف الإدارة المركزية)، كما كان من أهدافه تخفيف الضغط الاقتصادي والديموغرافي على محور (الدار البيضاء، الرباط، القنيطرة).

**ثالثا- التقسيم الجهوي لسنة 1997:** أدت محدودية نتائج التقسيم الجهوي لسنة 1971 بقيام المسؤولين المغاربة بإعادة النظر من جديد في التقسيم المعمول به، وفي هذا الإطار جاء دستور 1992 الذي رفع الجهة إلى مستوى المؤسسة الدستورية، وكان تقسيم سنة 1997 الذي أعاد ترتيب الخريطة الجهوية، وأمد الجهات بإمكانات مادية ومالية، حيث تم إصدار قرار تقسيم 1997 ليصلح الثغرات التي تركها التقسيم السابق وليعيد تنظيم الخريطة الجهوية. حيث جاء هذا التقسيم 16 جهة[1].

**رابعا- التقسيم الجهوي لسنة 2015:** في سنة 2010 تم الإعلان عن برنامج حكومي يهدف إلى إعطاء الحكم الذاتي لكل جهة من جهات المغرب، وهكذا تم إنشاء اللجنة الاستشارية للجهوية وهي منظمة حكومية تهدف إلى صياغة نموذج مغربي للأقاليم ذاتية الحكم. وقامت اللجنة بإنشاء تقرير تحت مسمى (أطلس التقطيع الجهوي المقترح) والذي تضمن 12 جهة وقد تم اعتماد هذا النموذج سنة 2015، حيث تمّ تقسيم المملكة المغربية إلى 12 جهَة، بحيثُ تتمّتع كل جهة منها بصلاحيات أكبر[2]. ويختلف هذا التقسيم عن التقسيمات الجهوية السابقة، إذ تمت إضافة عدة تعديلات عليه حيث تنقسم كلّ جهة إلَى عدّة أقاليم وعمالات يختلف تَوزيعها من جهةٍ إلى أُخرى والّتي يبلغ عددُها 13 عمَالة و62 إقْليماً.

---

[1] عبد القادر الإدريسي وأحمد اوعطي، ( التقسيم الجهوي الجديد)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، الطبعة 16، 1998، صفحة 27.

[2] اللجنة الاستشارية الجهوية الموسعة بالمغرب، انظر الموقع:http://www.regionalisationavancee.ma/DefaultAR.aspx اطلع عليه يوم: 29 اوت 2020.

# الفصـل الثانـي:

# إشكالات التقسيم الإقليمي في الجزائـر

# المبحث الأول: التقسيم الإقليمي في الجزائر

## المطلب الأول: تطور التقسيم الإقليمي تاريخيا في الجزائر إلى غاية 1984

هنا سنتطرق الى مراحل التنظيم الإداري والتقسيم الإقليمي عموما في ظل العهد العثماني بالجزائر والجزائر المستعمرة فرنسيا، منها مجال الدراسة المتمثلة في النظام القبلي وسيادته على الاقليم التي تكون الولاية خلال الحكم العثماني، إضافة إلى التنظيم الإداري في الفترة الاستعمارية المتمثلة في الإجراءات والقوانين التي أصدرها من أجل تحويل ملكية الأراضي من الأهالي إلى يد المستعمرين بالتالي السيطرة على المجال بدءا بقانون "سيناتيس كونسيلت" لتقسيم الأعراش إلى دواوير، وإنشاء البلديات المختلطة والبلديات ذات الصلاحيات الكاملة، والتنظيم الإداري الوحيد في سنة 1956، وصولا التنظيم الإداري الذي وصلت إليه الجزائر غداة الاستقلال من خلال التحولات التي عرفتها على المستوى المحلي في التنظيم الاداري لسنة 1963 هو بداية لمختلف التقسيمات الإدارية التي ستعرفها الجزائر فيما بعد، والتفكير في نظام إداري يتطابق وحقائق البلاد وذلك لمحو الفوارق الإقليمية من خلال قانوني 1974 و 1984، خاصة بعد الانتعاشة التي عرفتها السوق الجزائرية والدولية في سعر برميل البترول.

### الفرع الأول: التقسيم الإقليمي في الفترة العثمانية

قبل وصول الفرنسيين سنة 1830، كانت الجزائر تحت السلطة العثمانية التي امتدت حوالي ثلاثة قرون من القرن 16م إلى غاية القرن 19م، حيث كان التواجد العثماني في الجزائر متركزا في مناطق إستراتيجية معينة لم يشمل جميع المجال الوطني بل اقتصر على مناطق محددة ذات الارتفعات العالية والسواحل بهدف المراقبة، وهو الأمر الذي لم يؤد إلى قلب البنية اجتماعية الداخلية للمجتمع الجزائري، بل حاول الأتراك التكيف معها بشكل سمح لهم بالسيطرة عليها[1].

[1] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، (التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر)، مجلة "Courrier du Savoir"، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 10، 2010، ص 104 .

وقد قسمت فيه الجزائر آنذاك إلى ثلاث مقاطعات للتنظيم الإداري في الفترة العثمانية كان تنظيم وظيفي يتمثل في جمع الضرائب متبعين في ذلك التقسيم الطبيعي للجزائر الشمالية حيث تم مراعاة في كل مقاطعة إدارية تواجد مختلف التكوينات الجغرافية من الساحل، الهضاب العليا والصحراء[1]، وهي :

ـ بايليك الشرق وعاصمته قسنطينة وميناؤه عنابة يشرف على الجهة الشرقية للبلاد، وتحدد المقاطعة الشرقية للبلاد انطلاقا من البحر تبدأ الحدود وتماشيا مع واد سيباو الذي يصب بالقرب من دلس، ثم يأخذ الجهة الغربية إلى جبال جرجرة، ثم مرتفعات الحضنة والى غاية قمم جبال الاوراس.

ـ بايليك التيطري في القسم الأوسط وهو أصغر المقاطعات مساحة وتسمى "المقاطعة الوسطى"، وأشدها مراقبة من طرف الباي وعاصمته المدية، ميناؤه دلس، تضم هذه المقاطعة كل حوض الحضنة.

ـ بايليك الغرب وكانت في البداية مازونة عاصمة له ثم معسكر ثم وهران وميناؤه ارزيو، وهي منطقة تتقاطع مع المنطقة الوسطى في واد الطويلية وكذلك وادي الشليف.

ـ دار السلطان واشتملت على مدينة الجزائر وسهل متيجة وحزامه الجبلي من شرشال إلى دلس، وكانت منظمة كمجال خاص تحت المراقبة المباشرة للداي[2].

كما عمد النظام العثماني إلى تقسيم البايلك إلى مجموعة من الوحدات الإدارية تعرف بالأوطان والوطن يديره قائد تركي ويجمع عدد من القبائل، وتشكل القبيلة الوحدة الإدارية المحلية الأساسية، يرأسها شيخ يعمل على مساعدة القائد، وهي بدورها مجزأة إلى دواوير والدوار إلى مشاتي وقرى.

---

[1] عزباوي سهام، (دور الشبكات: الحضرية، الطرق في تنظيم مجال ولية أم البواقي)، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في التهيئة الإقليمية، معهد علوم الارض، جامعة قسنطينة، 2005/2004، ص 65.

[2] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، مرجع سابق، ص 105.

**الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي في الفترة الاستعمارية**

هي فترة دامت أكثر من 130 سنة ولكن هذه الفترة ألحقت بالدولة والشعب الجزائري الكثير من التغييرات التي تركت آثارها على الإقليم الجزائري إلى يومنا هذا، إن الاستعمار الفرنسي للجزائر شبيه بغزو الوندال والبيزنطيين من الناحية الزمنية، ولكنها هي التي غيرت كثيرا من ملامح الإقليم الجزائري من حيث نتائجها وتأثيراتها.

**أولا- مرحلة البلدية والمحافظة:** إن القوانين التي صدرت للتسريع من عملية الاستعمار كانت مجحفة في حق الأهالي وأحدثت تغييرات داخل الإقليم والمجتمع، حيث أن عدم مقدرة السلطات الاستعمارية للتصرف في أراضي القبائل وقعت كحاجز أمامها للتوسع وقيام مشاريعها المستقبلية على جميع الأصعدة، وبالتالي لجأت لتطبيق سياسة التجميع التي لم تنفع معهم ومما وجب التفكير في وسائل أخرى للخروج من هذا المشكل، هذا ما جعل المستعمر الى إصدار مجموعة من القوانين من بينها :

- **قانون "سيناتيس كونسيلت" بتاريخ 22-04-1863** (تفكيك النظام القبلي وظهور الدوار):

"حول النظام التقليدي للقبائل في استغلال أراضيهم إلى نظام ملكية فردية وعوض القبيلة بالدوار حيث مساحته لا تزيد عن 12000 هـ وسكان لا يقل عددهم عن 1000 نسمة"، ويعتبر من أهم القوانين في تاريخ الريف والزراعة الجزائرية كما أنه أداة استعمارية جديدة الهدف منها هو تشتيت القبائل وجعلها دواوير ذات حدود والتمكن من مراقبتها وبالتالي وضع نهاية للنظام العقاري (ملك، عرش) القديم للاستغلال ليحل محله نظام الملكية التامة حسب القانون الفرنسي[1].

ومن الناحية العقارية كانت هذه العملية مصحوبة بجدول أعمال يعمل على مسح شامل للأراضي الجزائرية هذا ما يعطي السلطات الاستعمارية الوسائل الفعالة من أجل المراقبة الجيدة

[1] من أخطر القوانين العقارية "السيناتيس كونسيلت" Sénatus-Consulte 22-04-1863 أو كما يعرف بالقرار المشيخي في عهد نابيلون الثالث والذي استهدف الجزائر والعقار بالتحديد وقاد الى تقسيم القبائل والعروش الى دواوير أهلية حتى تسهل عملية مراقبتها باعتبار الدوار المفتاح الإداري والعقاري والاجتماعي الجديد لتسير شؤون الجزائريين وإضعاف تأثير زعماء القبيلة وشيوخها، بإضعاف القبيلة وخلق فراغ سياسي لا يملؤه الا الاستعمار وعملائه الإداريين.

لمواصلة توسعه وتوغله بطريقة أكثر تنظيمية لتجنب أي محاولة لخلق ثورة ضده والعمل على وضع القطيعة للتضامن بين الأعراش وحتى بين العرش الواحد وقد نتج عن هذا القانون عدة دواوير وقبائل[1] .

- **قانون نزع الملكية للفلاحين لتسريع الاستعمار**: بعدما أن كانت المرحلة الأولى تتمثل في توطين النظام الاستعماري فالمرحلة الموالية تميزت بالقسوة وتسريع التوغل الاستعماري في الأراضي الجزائرية وذلك بإيجاد طرق جديدة أكثر قسوة من التي سبقتها والمتمثلة في قانون "فارنيي" الصادر بتاريخ 20 جوان1873 والتي ضربت به عرض الحائط كافة القوانين التقليدية وتبديلها بالقوانين الفرنسية[2]، والتي أحقت بالقوة الملكية الفردية لأراضي القبيلة للمعمرين حيث سمح بتحويل أراضي العرش أو الملك إلى الملكية الفردية وبالتالي تصبح قابلة للتنقل إلى أيادي المعمرين ولها عقد فهي قابلة للبيع والشراء.

فما بين سنة 1871 وإلى غاية سنة 1900 بلغ المساحة المستولى عليها 687000 هكتار حيث قدمت للمعمرين بدون مقابل. وفي المرحلة الثانية انتقلت الجزائر من المرحلة العسكرية إلى المرحلة المدنية والتوجه إلى الصحراء، بالإضافة إلى هذا رسمت الحدود الشرقية والغربية للجزائر بعد أن كانت مفقودة في المرحلة العثمانية[3]، وتميزت هذه المرحلة بنزوح المعمرين نحو المدن واهتموا بالأعمال الحضرية مثل التجارة، الصناعة والخدمات.

---

**[1] نورالدين ايلال، (المرسوم المشيخي 22 أفريل 1863 في الجزائر والمواقف المختلفة منه)، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الشهيد حمه لخضر، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، الوادي، الجزائر، المجموعة 06، العدد 11، 2017، ص 207- 219.**

**[2] قانون فارنيي في 1873/07/26 الذي نص بان الملكية العقارية في الجزائر تخضع في إقامتها والاحتفاظ بها وانتقالها إلى القانون الفرنسي مهما كان المالك واعتبر بان جميع القوانين القائمة على التشريع الإسلامي أو العرق ملغاة ونص على أن الملكية الفردية هي تلك القطعة أم القطع من الأراضي التي يتحصل عليها صاحبها عن طريق العقد.لقد جاء هذا القانون بهدف محاربة الملكية الزراعية للجزائريين وتطوير القطاع الزراعي الخاصة بالمعمرين.**

**[3] يعقوب علي، (التعمير المصغر في حوض ميلة)، مذكرة ماجيستر في التهيئة الإقليمية ، معهد علوم الأرض والجغرافيا، قسنطينة، 2015، ص 66 .**

بعد تشتيت القبيلة إلى دواوير وتحقيق أهدافه المتمثلة في إحكام السيطرة على المجال عمد الاستعمار إلى إجراءات أخرى تتمثل في إنشاء نوعين من البلديات : بلديات مختلطة وأخرى ذات الصلاحيات الكاملة.

1. **البلدية:** إن إدارة وتسيير الإقليم الجزائري يقوم به مديرين يمثلون الدولة الفرنسية، فالتقسيم الإداري للجزائر تم القيام به تبعا لتواجد الأوروبيين والجزائريين على كافة التراب الوطني، فالبلدية لا تمثل بالضرورة وحدة متجانسة من الناحية الاقتصادية، المجالية والاجتماعية، "البلدية تعتبر من بين الدوائر الإدارية والتي تمتاز بالفردية أكثر من غيرها والحياة الواقعية، حيث أن حدودها ناتجة عن عوامل طبيعية أكثر منها عوامل شخصية يضعها المشرع، لكن في الجزائر فالعكس تماما حيث أن البلدية هي ناتجة عن إرادة شخصية يضعها المشرع منها إلى (العوامل الجغرافية والتاريخية للمناطق )"، نظمت البلدية في الجزائر تبعا لعدة قوانين، ويعود أول تنظيم إداري للجزائر إلى مرسوم 28 سبتمبر 1847 المنبثق من نفس القوانين الفرنسية[1]، والتي تعود إلى إنشاء البلدية.

أما المحاولة الثانية لتنظيم الإقليم فكانت حسب القرار المؤرخ في 16 سبتمبر 1848 حيث تم وضع 47 بلدية ذات الصلاحيات الكاملة عبر كافة التراب الوطني لكنه فشل، ونفس الشيء بالنسبة للتقسيم الذي حدث سنة 1856 كتب له كذلك الفشل، ومنذ سنة 1866 تم تطبيق الحكم الذي يستند على تقسيم البلاد إلى مقاطعات كبيرة، والمتمثل في البلديات ذات الصلاحيات الكاملة والبلديات المختلطة والتي وضعت خصيصا من أجل الأهالي والذي لم ير النور إلا سنة 1874.

- **البلديات ذات الصلاحيات الكاملة:** أنشأت انطلاقا من سنة 1866 على المجال المدني أين يتواجد الأوروبيين بكثرة حيث بلغ عددها 75 بلدية تتكون من مركز وأراضي زراعية محيطة ثم أضيفت إليها دواوير بعد وضع قانون مجلس الشيوخ" سيناتيس كونسيلت" حيث أسندت الإدارة إلى رؤساء يستعينون بمجالس استشارية منتخبة من السكان الأوروبيين ومن مستشارين جزائريين يمثلون 4/1 من الأعضاء، ثم ارتفع الى الثلث 3/1 سنة 1914 ثم الى 5/2 سنة 1944، أما الدواوير التي

[1] مرسوم 28 سبتمبر 1847 الذي أسس أول تنظيم بلدي وأنشأت البلدية على مجال أين السكان الأوروبيين يشكلون أعدادا معتبرة يديرها رئيس البلدية يساعده معاونون ويتمتع بمجلس استشاري منتخب أين الأعضاء يمكن أن يكونوا الربع من الجزائريين.

تحتويها هذه البلديات فتمثلها جماعة يرأسها قائد تعينه السلطات الفرنسية[1]، وهذه البلديات أنشأت حول المجال الاستعماري وبالقرب من المدن الاستعمارية حيث تتميز بصغر مساحتها وتتواجد خاصة في المناطق الساحلية والهضاب العليا أين الأراضي الخصبة والغنية التي يكون فيها المردود كبير وقابل للتصدير وحيث عدد السكان لا يتجاوز عددهم 200000 ساكن وأين تتواجد مختلف المرافق والتجهيزات الخاصة بالحياة اليومية[2].

- **البلديات المختلطة:** مرت البلديات المختلطة بعدة مراحل كانت أولها البلدية الدائرة حيث كانت تعتبر كفيدرالية لمجموعة من الدواوير على مستوى كل دائرة عسكرية لكن تم الاستغناء عنها، وبموجب القرار 20-05-1868 الذي تم من أجل تنظيم المجال بالبلديات ذات الصلاحيات الكاملة بتحويلها إلى دواوير وبعد ذلك إلى بلديات مختلطة، فهي تتكون من الدواوير والقبائل أين الأوروبيين يتواجدون بقلة[3].

تتكون البلدية المختلطة من سكان معظمهم أهالي حيث لكل 50 ساكن من الأهالي يقابله ساكن واحد من الأوروبيين وتم إنشاء هذه البلديات داخل مجال البلديات ذات الصلاحيات الكاملة وهدفها هو تحضير المجال الجزائري للاحتلال عليه وحماية مصلحة المستوطنين، وكانت تدار من قبل مفتشية البلدية و تحت إشراف ضابط أعلى للجيش وليست لها منتخبين والعمال يساعدون من قبل القائد الذي أصله من الأهالي وتكون البلدية ذات مساحة كبيرة حوالي 100000هـ وعدد السكان بها كبير واقتصاد تقليدي معيشي، نقص في التسيير الإداري، الأراضي رديئة والتجهيزات تكاد تكون منعدمة[4].

2. **المحافظة (المقاطعة):** إن التقسيم الأول للجزائر كان مستوحى من التقسيم الإداري العثماني حيث قسم الجزائر الشمالية إلى مناطق بايلك الشرق، بايلك الوسط أو التيطري، بايلك الغرب.

---

[1] يعقوب علي، مرجع سابق، ص 60-62.

[2] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، مرجع سابق، ص 106.

[3] يعقوب علي، نفس المرجع، ص 64.

[4] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، نفس المرجع، ص 106.

حيث أن الشمال الجزائري مقسم طبيعيا إلى ثلاث مناطق. وقد تم تقسيم الشمال إلى ثلاث محافظات هي: قسنطينة ، الجزائر العاصمة ووهران، وكل محافظة قسمت بدورها إلى محافظات وكثير من الباحثين يسميها بالمقاطعات الصغرى أو الفرعية[1]. تميزت التقسيمات بوجود مناطق حضرية كان العنصر الأوروبي حاضر بكثرة ونفس الشيء بالنسبة للتجهيزات كانت متوفرة وهذا عكس المناطق المختلطة أين توجد قلة من الأوروبيين وتكاد تنعدم فيها التجهيزات.

كل محافظة يسيرها محافظ يتميز بكل الصلاحيات وله علاقة مباشرة مع الحاكم العام ونجد إلى جانب المحافظ نائب المحافظ ومجلس المحافظة إضافة إلى المجلس العام، وتنقسم بدورها إلى محافظات فرعية، في حين توجد على مستوى هذه الأخيرة، دوائر وبلديات[2].

**ثانيا- مرحلة التقسيم الاستعماري الجديد:**

مرسوم 28-06-1956 ابتداء من هذا التاريخ وبموجب مرسوم 28-06-1956 اختفت البلديات المختلطة وكذلك مواقع الاستيطان التي عرفتها الجزائر من قبل، ونص على إنشاء عدة بلديات بالرغم من صغر المساحة والأحجام، لكنه كان يولي أهمية إلى تلك القريبة من الدوائر، ولعل الإحصائيات المشار إليها بهذا الصدد تبين التطور الحاصل حيث ارتفع عدد الدوائر من 20 إلى 76 وعدد البلديات التي بلغت حوالي 1468 بلدية، في حين ظهرت مستوى إداري جديد يخص المحافظات حيث يجمع عدة محافظات تحت "إقليم واحد"[3] .

**الفرع الثالث: التقسيم الإقليمي في الجزائر المستقلة إلى غاية سنة 1984**

غداة الاستقلال كان المجال الجزائري يعرف اختلال كبير إقليميا ومحليا نتيجة النظام الاستعماري، حيث نتج عنه تقسيم متقطع يتميز بوجود القطاعات الزراعية المتطورة تحيط بالمراكز العمرانية الساحلية وهذه الزراعة مرتبطة باقتصاد السوق والتي توجه مباشرة إلى فرنسا، وأما بالنسبة للجزائر الداخلية كانت بها نشاط اقتصادي عتيق حيث تنعدم التجهيزات والإدارة، وبعد رحيل

[1] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، مرجع سابق، ص 106.

[2] نفس المرجع،ص 106.

[3] نفس المرجع، ص106.

الأوروبيين تركوا الإدارة الجزائرية مشلولة بسبب فقدان الإطارات والعمال المختصين والوسائل المادية والمالية، وبالتالي فالجزائر وجدت نفسها أمام اقتصاد محطم كليا، واختلال مجالي ناتج عن الثنائية حيث: بلديات مختلطة وبلديات ذات الصلاحيات الكاملة، وعدد كبير من الدوائر الإدارية مجردة من كل شيء.

**أولا- مرحلة التجميع الإداري مع بداية 1963:** كان للأمر رقم 63-189 اثر بالغ في التشريع الذي استفادت منه البلديات في الجزائر والمؤرخ في 16 ماي 1963[1] بالإضافة إلى الأمرين رقم 63-421[2] والأمر رقم 63-466[3]، التي تدعو في مجملها إلى تقليص وتجميع البلديات والتركيز خاصة على تبسيط مختلف التعقيدات والفراغ الإداري الموروث عن الإدارة الاستعمارية بعد رحيل جل الإطارات الأوروبية، وهذا التقليص لعدد البلديات ناتج عن مشاكل التأطير والتمويل. إن عدد البلديات في الجزائر تقلصت إلى الثلث، أما بالنسبة للدوائر والمقاطعات فبقيت على حالها الموروث واستمروا به 15 مقاطعة و 91 دائرة. بالمقابل فإن عدد البلديات تقلصت بشكل كبير حيث قفزت من 1484 بلدية أنشأت سنة 1956 إلى 676 بلدية سنة 1963 كما تم تقليص المصاريف العامة في التسيير على المستوى الوطني تم تعيين مندوبيات خاصة كان الهدف منها هو إعطاء الأولوية لتجميع الدوائر الإدارية الجديدة[4]، حيث أن إدارتها تقوم بها مفتشيات متعددة الخصائص ومعينة من طرف الدولة، التي من مهامها هو تأمين السيرورة الحسنة لمختلف الدوائر باستعمال الوسائل المتوفرة وإعطاء للوحدات الإقليمية الجديدة استقلالية مادية وتقنية كبيرة. فهذه

---

**[1] الأمر رقم 63-189، المؤرخ في 1963/05/16، المتضمن والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 35، و الصادرة بتاريخ 31 ماي 1963 .**

**[2] الأمر رقم 63-421، المؤرخ في 1963/10/28، المتضمن والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 82، و الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1963.**

**[3] الأمر رقم 63-466، المؤرخ في 1963/12/02، المتضمن والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 91، و الصادرة بتاريخ 12 ديسمبر 1963 .**

**[4] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، مرجع سابق، ص 108.(اكتفينا بالمعلومة التي تعدد البلديات بـ 1484، مع العلم أن هناك مصادر تذكر وجود 1525، ويرجح على ان الفارق الزمني المستمر في ظل الأوامر القانونية التي جاءت تباعا في سنة 1963 بتقليص عدد البلديات استعمل أخر حديث فيها وهو 1484 بلدية).**

المرحلة هي أساسها البحث عن إعادة التوازن الاقتصادي، التقني والمالي بين مختلف الدوائر الإدارية الجديدة ( في هذه المرحلة العصيبة) منه البحث عن التنظيم الإداري، وبالتالي فإن مراقبة الإقليم تتعدى حقيقته. وقد تم دمج البلديات الفقيرة مع البلديات الغنية ذات إمكانيات مادية أحسن، وفي أغلب الحالات تم تكوين البلديات انطلاقا من بلدية أو بلديتين التي كانت قائمة في الفترة الاستعمارية وبعض الدواوير الصغيرة.

إن النشأة الأولى للبلدية في الجزائر جاءت في أول دستور لسنة 1963 حيث ذكر في مادته التاسعة أن: "البلدية هي جماعة محلية سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية والتي تمثل الأساس"[1]. وقد ظهرت على الساحة السياسية نموذجين الفرنسي الرأسمالي والنموذج اليوغسلافي الاشتراكي الذي يعتبر البلدية بأنها شخصية لها هوية معروفة كما أنها وسيلة عمل، وحاولت الدولة الجزائرية استخدام الجوانب الإيجابية لكلى النمطين وفي الأخير استقر الأمر على النموذج الفرنسي لأن النظامين الإداريين مختلفين كليا من الناحية الإيديولوجية ولا يمكن الجمع بين شيئين متناقضين. ابتداء من سنة 1966 الجزائر أعلنت عن برنامج التوازن الإقليمي للتنمية لصالح المناطق الفقيرة .

وحتى اليوم الخامس من شهر فبراير 1967 الذي يعتبر أول تاريخ لوضع اللبنة الأساسية في صرح اللامركزية الإدارية إذ تم تنصيب المجالس الشعبية الأولى التي تعتبر إحدى أهم ثمرات لتجديد المؤسسات الجزائرية، وقد راع الأمر 67-24 المؤرخ في جوان 1967 ، المتضمن القانون البلدي الأخذ بعين الاعتبار أهمية البلدية كحلقة أساسية في تنظيم البلد وأكثرها قربا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية". إذا التغيير الذي حصل بالتقسيم البلدي يتميز بالاستمرارية بالنسبة للحدود والجدير بالذكر في أنه لم يكن مبني على دراسات كبيرة ومعمقة تراعي كل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الطبيعية، فلم يكن هناك تقسيم حقيقي أو تغيير في حدود الولايات وإنما هو إجراء لتقليص عدد البلديات فقط لأسباب سبق ذكرها.

[1] بن الشعيب نصرالدين وشريف مصطفي، مرجع سابق، ص 161.

**ثانيا- مرحلة التقسيم الإداري والإقليمي:**

1. **التنظيم الإداري لسنة 1974:** وتسمى بمرحلة البحث عن التجانس بين الولايات ابتداء من سنة 1974 صدر قانون بأمر 74-69 كان للجزائر الإمكانيات للقيام بتنظيم إداري جديد[1]. وهذا من أجل توزيع وسائل وإمكانيات التنمية على كافة التراب الوطني، لذلك وجب الإعادة الجذرية للبنى الإدارية من أجل ملاءمتها لحقائق الإقليم مع تفضيل اختيار وتبني مبدأ اللامركزية واللاتركيز للسلطات الإدارية.

إن الدستور أكد على أن "اللامركزية يجب أن تطبق على الولايات والبلديات ذات الإمكانيات الكاملة على صعيد كل المشاكل ذات الأهمية المحلية والإقليمية والتي نستطيع التحكم فيها ويجب الأخذ بعين الاعتبار كل المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية"، والهدف المرغوب فيه هو نشر وسائل التنمية في الجزائر العميقة وذلك بترقية المناطق المحرومة والمهمشة حيث نتج عن التقسيم الإداري للجزائر 704 بلدية، 160 دائرة و 31 ولاية[2].

- **أسباب تقسيم سنة 1974:**

إن التقسيم الإداري الجديد لسنة 1974 جاء في وقت أين عرفت الجزائر موجة تصنيع كبيرة وتحضر سريع وملموس، وبالتالي كان من الضروري وضع بنيات إدارية مهمة والتي تستطيع التوافق مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي وجب بالتساوي تعزيز وتأطير المناطق الداخلية من أجل تغيير مسار تدفق سكان الريف إلى المدن الكبيرة المكتظة بسبب النزوح الداخلي، والاتجاه إلى المستوى الأدنى أين الضرورة تكمن في اختيار أو تعزيز المناطق الداخلية بالنظر إلى السواحل و تفضيل المدن الصغيرة والمتوسطة بالنسبة للمدن الكبيرة، والتركيز كان خاصة على تحقيق الترابط الجغرافي للولايات الجديدة التي تنوب عن الدولة في أقاليمها.

---

[1] الأمر رقم 74-69، المؤرخ في 02 يوليو، 1974 المتعلق بإعادة التنظيم الإداري الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد55، الصادرة بتاريخ 09 يوليو 1974.

[2] يعقوب علي، مرجع سابق، ص69.

إن البلديات في هذا الإطار هي الأقل تغيرا من طرف التعديل الإداري الجديد الذي خص الوحدات الإقليمية الكبرى حيث انتقل عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية وعدد الدوائر ارتفع من 91 إلى 181 دائرة، أما بالنسبة للبلديات فلم يرتفع عددها كثيرا.

- **أهداف تقسيم 1974:** كان يصبو لعدة أهداف تتمثل فيما يلي:

– إنشاء ولايات جديدة ذات وحدة إقليمية تتماشى مع الاختيارات الأساسية المتعلقة باللامركزية وتوزيع السلطة.

– تحديد مجتمع جديد مبني على مؤسسات إدارية متينة ومستقرة تعتمد على مبادئ العدالة الاجتماعية والديمقراطية مع توزيع وسائل التنمية بصورة متوازنة في جميع أنحاء البلاد مع ضمان التلاحم الاقتصادي حتى يتلاءم مع متطلبات التخطيط في مختلف البرامج التنموية[1].

– إعادة توزيع المدن لتخفيف الضغط على المدن الكبرى وتقريب الإدارة من المواطن بنقل المصالح العمومية إلى مجال التركز السكاني لإعطاء فعالية أكثر للعمل الإداري[2].

2. **التقسيم الإقليمي لسنة 1984:** لقد كان الهدف المسطر من طرف السلطات هو توسيع شبكة الجماعات المحلية، وتوزيع على نطاق أوسع المصالح والتجهيزات وتحسينها وذلك في المناطق الأكثر تدهورا من أجل تقليص الفوارق الناتجة عن النظام الاستعماري. إن التقسيم الإقليمي الذي حدث في سنة 1984 جاء في وقت أين الجزائر كانت بحاجة إليه نظرا لمجمل التغيرات التي عرفها المجال الإقليمي خاصة النمو السكاني، الاقتصادي والحضري وهذا من أجل الوصول إلى التماسك والتكامل الإقليمي وذلك" عن طريق تصحيح التفكك الجغرافي الموروث، والعمل على ضم المناطق المهمشة والمنسية.

- **الأسباب التي أدت إلى تقسيم 1984 :**

التقسيم الإقليمي لسنة 1984 تحت رقم 84-09[1]، هو تنظيم إداري جاء أساسا لتحسين التأطير الإداري للبلاد إلى آخر سلم في التقسيم، برفع معتبر لعدد البلديات من 1504 مقابل704

[1] يعقوب علي، مرجع سابق، ص63.

[2] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، مرجع سابق، ص 109.

كما أن عدد الولايات ازداد أيضا 48 ولاية بدل 31 ولاية ونفس الشيء بالنسبة للدائرة، فإنشاء ولايات جديدة خاصة بالمناطق المعزولة من شأنه خلق أقطاب جديدة للتنمية، وهذه الولايات والبلديات الحديثة المنبثقة نتيجة عن دمج جزئين أو عدة أجزاء من ولايات أو بلديات أخرى أو عن تقسيم ولاية أو بلدية واحدة. ويعتبر هذا التقسيم آخر تغيير على مجال الولاية حيث تم التقليص من مساحة الولاية (على غرار الولايات المنتدبة المستحدثة حديثا التي سنتطرق إليها لاحقا)[2] .

- **الأهداف المعلنة:**

إن مشروع إضافة أو اقتراح بلديات ولايات جديدة مرتبط ارتباطا وثيقا بالإمكانيات المالية للبلاد وبمؤهلاتها المختلفة في كافة المجالات[3]. نشير إلى أن الأهداف المنصوص عليها في تقسيم 1974 بقيت نفسها في تقسيم 1984 حيث أضيف لها مايلي:

- إعطاء الأهمية الكبرى لهذا التقسيم عن سابقه من خلال تركيز العنصر البشري ومدى ترابط العلاقات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية فيما بين السكان عكس التقسيم السابق.
- تشخيص مؤهلات المناطق المحلية لمعرفة مدى مساهمة الوحدات الإدارية السابقة في مجال التنمية، ودراسة معمقة لوضعية البلديات المقترحة لتحديد إمكانية ترقيتها وفق ظروف حسنة.

## المطلب الثاني: التقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر

### الفرع الأول: طرق إنشاء الوحدات الإقليمية في الجزائر

**أولا- إنشاء الولاية وتعديل حدودها:**

1. **تعريف الولاية:** عرفت المادة الأولى من قانون الولاية: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات

---

[1] قانون رقم 84-09، المؤرخ في 1984/02/04، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد06، السنة 1984.

[2] لعشيبي طاهر والكرمة جمال، مرجع سابق، ص 109.

[3] نفس المرجع، ص 110.

الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتحدث بموجب القانون[1]. ولقد جاءت المادة التاسعة من نفس القانون لتكمل التعريف القانوني للولاية، حيث عددت الاسم، الإقليم والمقر الرئيسي لها من الثوابت الضرورية[2].

2. **الإنشاء والتعديل:** كما سبق وان تطرقنا أن عملية إنشاء الولاية يتم بموجب قانون أما تعديل حدودها الذي كان لا يتطلب سوى مرسوم، فقد أصبح في ظل القانون السابق للولاية 90-08 وكذلك القانون الحالي للولاية 12-07، يتطلب استصدار قانون، شريطة احترام الإجراءات الخاصة بذلك، بالإضافة إلى استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية[3]. أما بقية الإجراءات تتم عن طريق التنظيم مثل المقر الإداري والتسمية وتتم بمرسوم بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية. وقد نصت المادة 11 منه على انه: "في حالة تعديل الحدود الإقليمية، فإن حقوق والتزامات الولايات المعنية تعدل تبعا لذلك. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"[4].

**وتشتمل الولاية في إنشائها على مراحل معينة متمثلة في:**

- مرحلة التقرير: مرحلة انعقاد إدارة ونية السلطات المختصة على إحداث وإنشاء الولاية.
- مرحلة التحضير: إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة للتنفيذ.
- مرحلة التنفيذ: الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق[5].

**ثانيا- إنشاء البلدية وتعديل حدودها:**

يتم استحداث (إنشاء) البلدية بموجب قانون، بينما ترسم حدودها وتحدد تسميتها بموجب مرسوم ينفذه رئيس الجمهورية كما جاء في الباب الثاني من قانون البلدية 11-10 حسب المواد

---

[1] المادة الأولى من القانون 12-07، المتعلق بالولاية.

[2] المادة 09 من نفس القانون، تنص على:" للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي. يحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي. ويتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها. يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها".

[3] المادة 10، نفس القانون.

[4] المادة 11، نفس القانون.

[5] عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990، ص 166-167.

06،07 و08، وذلك بناء على تقرير يعده الوزير المكلف بالداخلية. كذلك يتم 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، يتم تحويل جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ألحقت بها كما بينه نص المادة 09 و10 من نفس القانون.

من جانب آخر، 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 تعود على عاتقها[1].

**الفرع الثاني: إنشاء المراكز والوحدات الاستثنائية**

**أولا– مركز الدائرة:**

1. **تعريف الدائرة:** الدائرة في النظام الإداري الجزائري ليست جماعة محلية، فهي تقسيم إداري باعتبارها جزء من إقليم الولاية، وقد عرفت هذه الأخيرة تطورات تاريخية وفقا للتغيرات التي عرفتها البلاد، والدائرة ذات أصل فرنسي في الجزائر قسم إقليمي أو جغرافي تعين حدودها الإدارية وتعدّل وتلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية حيث لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم إداري تابع ومساعد للولاية (لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها استقلال)[2].

---

[1] عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 164.

[2] تعرف الشخصية المعنوية : "على أنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا ،أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين ،بحيث تتكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية ،أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات بحيث يكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية و الفردية لصالح المجموعة".

وبالرجوع إلى المادة 49 من القانون المدني الجزائري ذكر المشرع الجزائري على سبيل المثال الأشخاص المعنوية العامة المتمثلة في:" الدولة ، الولاية ، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

2. **التطور الحديث للدائرة في الجزائر:** بموجب الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية[1]، حيث نصت المادتين 166 و167 على أن " كل إقليم للولاية مقسم إلى دوائر" ويصف الدائرة نفسها بأنها مقاطعة إدارية تعين حدودها الإقليمية وتعدّل وتلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير وزير الداخلية. وتطبيقا للأمر 74-69 صدر المرسومان 74-124 و 74-154 المؤرخان في 12 جويلية 1974 بموجبهما تم رفع عدد الدوائر إلى 160 دائرة [2]. وبموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فبراير 1981 المعدّل والمتمم للأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية نصت المادة 166 منه على أن"يقسم تراب كل ولاية إلى دوائر.... "، وتم رفع عدد الدوائر إلى 175 دائرة بعد صدور مرسوم رقم 84-304 المؤرخ في 13 أكتوبر 1984 تطبيقا للقانون رقم 84-09 .

وبعد صدور المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 المعدّل والمتمم للمرسوم رقم 85-230 المؤرخ في 25 أوت 1985 ارتفع عدد الدوائر إلى 229 دائرة[3]، بالرغم من أن مختلف القوانين البلدية والولاية التي صدرت إلا أنها لم تتبنى الدائرة ولكن بتفحص المراسيم الصادرة بعد قانون الولاية رقم 90-09 الملغى، مثل المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 20جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة

---

[1] **الأمر 69- 38، المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية ، جريدة رسمية الجزائرية ،عدد 44 .**

[2] **مرسوم رقم 74-124 ، المؤرخ في 12 جويلية 1974 المتضمن تحديد الحدود الإقليمية و تكوين ولاية أدرار جريدة رسمية، عدد 57، صادرة بتاريخ 16 يوليو 1974، والمرسوم رقم 74-154 المؤرخ في 12 جويلية 1974 المتضمن تحديد الحدود الإقليمية و تكوين ولاية وهران، جريدة رسمية، عدد 57، صادرة بتاريخ 16 يوليو 1974 .**

[3] **مرسوم رقم 86-310، المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 ، المعدّل والمتمم للمرسوم رقم 85-230 ،المؤرخ في 25 أوت 1985 ، الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، جريدة رسمية، عدد 52، صادرة بتاريخ 20 ديسمبر 1986 .**

نصت المادة 02 منه على أن" وظائف الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة وظائف عليا في الإدارة المحلية"[1]، علما أنه صدر قبل ذلك مرسوم رقم 86-35 المؤرخ في 25 فبراير 1986 الذي يحدد قائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الدولة بحيث أشارت المادة الأولى منه إلى رئيس الدائرة ، وفي سنة 1991 صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ، وأرتفع عدد الدوائر إلى 553 دائرة وبقي هذا العدد إلى حد الآن[2].

**ثانيا- الولايات المنتدبة (المقاطعات الإدارية):**

وفقا لمعطيات سياسية، اقتصادية واجتماعية، وبناءً على التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية مع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي التي عقدت سنة 2011 ، والتي رفعت إلى رئيس الجمهورية، أين تضمن جزء كبير منها ضرورة إدراج تقسيم إداري جديد يكفل"العدالة" في التنمية المحلية، ويعمل على تقريب الإدارة من المواطن. بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 تم استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات كانت الأولوية لولايات الجنوب نظرا لعدة اعتبارات، حيث أنشئت عشرة مقاطعات في داخل ثمانية ولايات من ولاًيات الجنوب وهي إليزي، تمنراست، أدرار، غرداية، ورقلة، الوادي، بسكرة وبشار، كما تم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-141 عملية تنظيمها وسيرها إضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 19-328 الأخير الذي تم استحداث بموجبه عدة ولايات منتدبة خاصة في مناطق الهضاب العليا.

1. **تعريف الولاية المنتدبة:** إن مصطلح الولايات المنتدبة الاسم الشائع لدى القانونيين وعامة الناس هي نفسها التسمية الواردة في القانون الجزائري حيث أطلق عليها المشرع الجزائري "المقاطعات

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، جريدة رسمية ،عدد 31 ،صادرة بتاريخ 28 يوليو 1990 .

[2] المرسوم التنفيذي رقم 91-306 ، المؤرخ في 24 أوت 1991 ، الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 41 ، الصادر بتاريخ 04 سبتمبر 1991 .

الإدارية" وهي التسمية التي كرسها في مختلف القوانين، أما عن أصل المصطلح فهو اشتقاق من الوالي المنتدب الذي ينتدب لرئاسة المقاطعة الإدارية تحت سلطة والي الولاية الأم .

2. **الأساس القانوني لوجود الولاية المنتدبة:** لقد تم إنشاء المقاطعات الإدارية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140، حيث نصت المادة الأولى منه على: "تنشئ مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات...."[1]. كذلك أقر للسلطة التشريعية مسألة الاختصاص في التقسيم الإقليمي للبلاد من خلال أحكام المادة 140، أيضا وبموجب المادة 143 منه: أقر لرئيس الجمهورية صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ووفقا لهذه المعطيات القانونية أعلاه نجد أن الدستور أكد على أن البلدية والولاية جماعات إقليمية، وأن أي تقسيم إقليمي للبلاد يكون من صلاحيات البرلمان عن طريق التشريع بقانون، وبالرجوع إلى المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 15-140 التي تنص على أن "المقاطعات الإدارية تنشئ داخل الولايات"، مما يتضح لنا أن هذه المقاطعات لا تتعدى أن تكون مسألة تنظيمية تندرج تحت إصلاح التنظيم الهيكلي لإدارة الولاية، ولا ترتق لدرجة التقسيم الإقليمي الإداري الذي هو من صلاحيات البرلمان، وبالتالي فإن المنظم الجزائري باستحداثه للمقاطعات الإدارية بموجب مرسوم رئاسي لم يخالف الأحكام الدستورية، بل عمل بمقتضاها على اعتبار أن المسألة تندرج في إطار العمل التنظيمي الذي هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية منحها له الدستور، يصدر بمقتضاها تنظيمات (مراسيم رئاسية) تنظم المسائل غير المخصصة للقانون[2].

3. **المعايير المعتمدة في استحداث الولايات المنتدبة:** من خلال إجابة وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد "نورالدين بدوي"[3] عن السؤال الذي طرح عليه من قبل أحد نواب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالمعايير والمقاييس المعتمدة في ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة استشف

---

[1] المرسوم الرئاسي 15-140، المتعلق باستحداث مقاطعات إدارية بالجنوب الجزائري.

[2] ماجدة بوخزنة، (مكانة المقاطعات الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 09، العدد 03، ص ص 770-787، ديسمبر 2018، ص 772 .

[3] سؤال من طرف العضو البرلماني الحبيب التهامي عن ولاية البيض للسيد نورالدين بدوي وزير الداخلية والجماعات المحلية في البرلمان سنة 2015.

من إجابته اقتراح المعايير التالية: معيار الكثافة السكانية، معيار عدد البلديات المنضمة إليها، معيار البعد عن مقر الولاية، معيار السيادة، وبحكم التقسيم الإداري شمل ولايات الجنوب والتي لا تتوافر على كثافة سكانية عالية ولا على عدد كبر من البلديات بالمقارنة مع ولايات الهضاب وولايات الشمال، ولهذا نستثني المعيار الأول والثاني نظرا لعدم اعتمادهم بصورة أساسية في المقاطعات الإدارية المنصبة إلى غاية وقتنا الحالي وإنما المعايير الذي اعتمدها المنظم في استحداث عشرة مقاطعات إدارية في الجنوب هما المعيارين الأوليين فيما تم اعتماد بعض من المعايير الأخرى حول الاستحداث الثاني للمقاطعات لسنة 2019[1] .

- **معيار البعد عن مقر الولاية:** وهذه الوضعية تنطبق على كثير من الدوائر الواقعة بجنوب البلاد، حيث لا تعمل هذه الوضعية على تشجيع تقريب الإدارة من المواطن، ولا على توفير الظروف الملائمة لتحقق التنمية المطلوبة، ولا على التكفل الفعلي بمتطلبات الساكنة وانشغالاتهم.
- **معيار السيادة (المعيار الاستراتيجي والأمني):** نظرا لما تواجهه المناطق الحدودية ولاسيما ولايات الجنوب الكبير من توتر و تجاوزات قد تكون خطيرة ناجمة عن ضغوطات داخلية وخارجية، ولمواجهة ذلك وجب تكثيف دور الدولة وبسط سيادتها في المنطقة[2].
- **معيار الكثافة السكانية:** يعتبر معيار الكثافة السكانية من أهم المعايير المعتمدة لاستحداث المقاطعات الإدارية، فنجد مثلا ولاية سطيف أو وهران التي تضم وحدها أكثر من مليون ونصف مليون نسمة، في حين أن المعدل يتراوح ما بين 350 إلى 600 ألف ساكن ، ولكن الملاحظ هنا في هذا المعيار أنه لا يعني كثيرا ولايات الجنوب والتي تتوفر على عدد سكان في الأغلب يكون قليل، ولكن تبدو نية المشرع هنا هو أنه ومستقبلا سيتم الاعتماد على هذا المعيار، وذلك بإنشاء مقاطعات إدارية في ولايات الشمال والهضاب العليا الذي كان من المنتظر أن تنصب في ولايات

---

[1] سنة 2019 عرفت مصادقة مجلس الوزراء، على مشروع مرسوم رئاسي ينص على إنشاء 44 ولاية منتدبة جديدة عبر 19 ولاية، مقال جريدة الشروق الالكترونية، بتاريخ 26 نوفمبر 2019، اطع عليه يوم 20 أوت 2020.

[2] ماجدة بوخزنة، (مكانة المقاطعات الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 09، العدد 03، ص ص 770-787، ديسمبر 2018، ص 773-774 .

الهضاب العليا في سنة 2016 ، وولايات الشمال في هذه السنة 2017، إلا أن الأزمة المالية التي تمر بها الدولة في هذه الفترة حالت دون ذلك.

- **معيار عدد البلديات:** يعتبر هذا المعيار مهم جدا خاصة في ولايات الشمال التي تشهد وجود عدد هائل من السكان ما يترتب عليه وجود عدد كبير من البلديات، وبالتالي يصعب التحكم والتسيير من طرف والي واحد، ولذلك فاستحداث المقاطعات الإدارية في الولايات التي تعرف. تواجد عدد كبير من البلديات أمر مناسب، فهذا يخفف العبء عن الولاية الأصلية [1].

وبالرغم من الجدل القائم من طرف فقهاء وأساتذة القانون بالجزائر حول دستورية وقانونية هذه المقاطعات والمشرع صامتا حيال ذلك، مع مرور أكثر من ثلاث سنوات على إنشائها وهي تؤدي مهامها على أرض الواقع، مستمدة وجودها من المرسومين المذكورين أعلاه، وهنا نتوسم في المشرع أن يتدارك الوضع بتعديل قانون الولاية والنص عليها صراحة ببيان موقعها داخل التنظيم الهيكلي الإداري للولاية، حتى يصبح لها وجود قانوني، وبالتالي إعطائها مكانتها القانونية داخل التنظيم الإداري وفض الجدل القائم بشأن دستوريتها وقانونيتها.

**الفرع الثالث: النظام الجهوي لبعض المرافق العامة**

من خلال المطلب المتعلق بتطور التقسيم الإقليمي في الجزائر تبين لنا أن الفوارق الإقليمية مازالت قائمة ومستمرة حتى أنها زادت حدتها بعد أكثر نصف قرن من الاستقلال، وبالتالي فشل مساعي خلق التوازن الجهوي المنشود على مستوى الإقليم الجزائري، وفي سياق متصل نلاحظ من خلال تجارب الكثير من دول العالم (المتقدمة والنامية) أنها استطاعت أن تقطع أشواطا كبيرة في معالجة الفوارق الجهوية وخلق توازن بين أقاليمها تحقيقا لمبادئ التنمية المتوازنة، والفضل في ذلك يرجع إلى فعالية الأنظمة الإقليمية (الجهوية) فيها، وقد طورت هذه الدول مفهوم الجهة لينسجم مع واقعها السياسي وخصائصها الجغرافية والاقتصادية، هذا ما يطرح مسألة تأخر الجزائر عن ركب الجهوية في سياقها الايجابي.

---

[1] عبدالمجيد لخذاري وخليفي وردة، (النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر دراسة تحليلية)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر،الجزء الاول، العدد 08، ص ص 115-127، جوان 2017، ص 116-117.

**أولا- مفهوم الجهوية:** لقد عرّف المجلس الأوروبي الجهة على أنها: "إقليم ذا مساحة متوسطة يمكن تحديده جغرافيا، ويتميز بانسجامه"، ويمكن تعريف الجهة أيضا على أنها مجموعة ترابية منسجمة إقليميا تهدف إلى خلق نوع من التكامل التنموي بغية تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الجهات في إطار التنمية الجهوية بشكل ينسجم مع تدخل الدولة في انجاز عمليات التخطيط والتنمية المحلية.

إذ تعبر الجهوية عن تطور في هياكل الدولة يتم من خلاله نقل جزء من الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الجهات، وهذا ما ينجر عنه ظهور السلطة الجهوية تنفيذية كانت أو منتخبة، رغم أن الغاية من وجود الإقليم أو الجهة في التنظيم الإداري للدولة يهدف إلى غاية أساسية هي التنمية المتوازنة لأقاليم الدولة، إلا انه لا يوجد مفهوم موحد للإقليمية (الجهوية) وذلك الاختلاف يرجع بالأساس الذي قامت عليه (فقد تكون جهة قانونية وترابية، اقتصادية أو دستورية وحتى سياسية تختلف باختلاف مجالات شكل نظام الدولة مركزية كانت أو فدرالية أو غير ذلك)، بالإضافة إلى طبيعة علاقة الجهة بالدولة[1].

**ثانيا- تجسيد التوازن الجهوي في الجزائر:**

1. مؤتمر طرابلس1962: لقد أدرك المشاركون في مؤتمر طرابلس 1962 أهمية التوازن الجهوي في بناء الدولة الجزائرية المستقلة، ولأن الإشكالات الإقليمية إفراز للسياسة الاستعمارية متعددة الأوجه، كان يجب التصدي لها ومعالجتها، وفعلا تضمنت كل المخططات الإنمائية الاشتراكية الثلاثية، الرباعية والخماسية هدف تحقيق التوازن الجهوي، حيث كانت الإستراتيجية تقضي ببعث أقطاب تنموية جهوية كمراكز إشعاع من خلال الأقطاب الصناعية لأجل خلق أقطاب اقتصادية جهوية[2] .

[1] فاتح حاجي، مرجع سابق، ص 119.

[2] مؤتمر طرابلس 1962. انعقد في جوان 1962 لرسم سياسية ما بعد الحرب في الجزائر،كان بمدينة طرابلس بليبيا في الفترة الممتدة بين 27 ماي إلى 04 جوان 1962 حضرته قيادات الثورة السياسية والعسكرية كأعضاء الحكومة المؤقتة وعلى رأسهم بن يوسف بن خدة والقيادة العامة لأركان الحرب وعلى رأسهم العقيد هواري بومدين وقادت الولايات وبعض المسؤولين الذين أفرج عنهم بعد توقيع اتفاقية ايفيان الثانية، وخلال هذا المؤتمر تم تحديد المعالم الكبرى للدولة الجزائرية في نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

2. ميثاق 1976: في سياق متصل أكد ميثاق 1976 في مادته 22 على أن: "سياسة التوازن الجهوي اختيار أساسي، وهي ترمي إلى محو الفوارق الجهوية، من اجل تأمين تنمية منسجمة"[1].

3. التهيئة العمرانية 1980: بروز التهيئة العمرانية كنوع من أساليب وتقنيات التدخل المباشر سواء بواسطة الأفكار أو بواسطة الدراسات ووسائل التنفيذ والإنجاز لتنظيم وتحسين ظروف المعيشة في المستوطنات البشرية سواء كان ذلك على المستوى الإقليمي أو الوطني، جعل الجزائر تحتضن الملتقى الدولي الأول حول "التكوين والتهيئة الإقليمية في الجزائر" في 19 جانفي 1980، كما تم إنشاء وزارة للتخطيط والتهيئة العمرانية (M.P.A.T) عام 1880 وإنشاء مديريات التخطيط والتهيئة العمرانية سنة 1984، وتم فتح في الجامعات فرع التهيئة الإقليمية أواسط الثمانينيات. لكن بداية تطبيق مبادئ ومعايير التهيئة العمرانية كانت بصدور القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987، والمتعلق بالتهيئة العمرانية، الذي بين أن التهيئة العمرانية "ترمي إلى إزالة الأسباب الهيكلية لعدم التوازن الجهوي، من خلال تطبيق أعمال إنمائية تختلف باختلاف المناطق من حيث محتواها ووتيرتها"[2].

4. قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة: إن صدور القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، الخاص بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، يعبر أيضا عن تقدم واضح في مسار تهيئة التراب الوطني، ومن بين ما نص عليه إنشاء 09 فضاءات جهوية للتهيئة الإقليمية، كل واحد منها يتكون من عدة ولايات متجاورة، لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية متماثلة أو متكاملة، كما تم أيضا بموجب المادة 51 من قانون 01-20 لسنة 2000، تأسيس ندوة جهوية لتهيئة الإقليم لكل برنامج جهة، كما حدد نفس القانون في المادة 47 منه طبيعة برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المتمثل في فضاء للتنسيق لتنمية الإقليم وتهيئته

---

[1] المادة 22 من دستور الجزائر لعام 1976، الذي تم عن طريق الاستفتاء في 19 نوفمبر 1976.

[2] قانون رقم 87-03 ، المؤرخ 27 جانفي 1987 ، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 05 ، الصادرة في 28 جانفي 1980.

ولبرمجة السياسات الوطنية المتعلقة بتهيئة الإقليم، وهو أيضا إطار لإعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم[1]، كما نص القانون أيضا من خلال المادة 49 على انجاز وثائق ترابية لتهيئة الفضاءات الجهوية التسعة، وهي وثائق تحليلية استشرافية تكون مرفقة بوثائق خرائطية تبين مشروع تهيئة الأقاليم، وفعلا ظهرت مخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية وأصبح لكل واحد من هذه الفضاءات التسعة مخطط تهيئة يسمى المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية (SRAT)[2].

مما سبق يتضح لنا وجود نية لدى الدولة في تحقيق توازن جهوي، والأمثلة كثيرة من الوثائق الرسمية والقوانين، حتى أن دستور 2016 تناول هذه المسالة، حيث نص بشكل صريح على أن "يضل الشعب الجزائري متمسكا بخياراته من اجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي"[3].

## المبحث الثاني: إشكالات التقسيم الإقليمي في الجزائر

### المطلب الأول: تقييم التقسيم الإقليمي في ظل معياري الكثافة السكانية والمساحة

#### الفرع الأول: التقسيم الإقليمي من خلال معيار المساحة

أسهم الأستاذ "كمال جعلاب" في موضوع مشكلات التقسيم الإقليمي في الجزائر عن "معيار المساحة" وأوضح بأنه لا يتلاءم مع طبيعة التقسيم في الجزائر، إذا نظرنا إلى الإقليم بعين الشمال والجنوب فالفوارق الواضحة تبين على انه لا يراعى التكافؤ في الموارد الطبيعية

---

[1] المواد 51 و47 و49 من القانون 01-20 ، المؤرخ في 12 ديسمبر 2000 ، المتعلق بالتهيئة العمرانية والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 18 ، الصادرة في 2001/12/15

[2] في الواقع فضاءات البرمجة الإقليمية هذه، ليست تقسيما إداريا جديدا، ولا هيئات ومؤسسات جديدة، ولا يتعلق الأمر بإعادة تجميع للولايات ذي طابع مؤسساتي، بل إعادة تشكيل جغرافي للإقليم قصد الوصول إلى خريطة تنظيم فضاءات البرمجة الإقليمية بصفتها فضاء للتشاور حول المشاريع والبرامج المشتركة للعديد من الولايات، وهي تشكل إطارا للدراسة وتخطيط المشاريع انطلاقا من إشكالية مشتركة في إطار إقليمي موجه لبناء مشروع ناجح ومشترك للتنمية.

[3] الفقرة الثامنة من ديباجة التعديل الدستوري 16-01، ص7، (إذا كان المرجع المستعمل للدستور عن دار بلقيس ، الدار البيضاء، الجزائر، أوت 2016).

والاقتصادية بينهما[1]، ويبرز التحديد الجغرافي بجلاء، بأن معظم الولايات الجديدة بعد تقسيم سنة 1984، تقع في داخل البلاد عددها 07، بينما هناك 05 ولايات ساحلية. أما 05 ولايات الباقية فتقع في المناطق الصحراوية. يمكن القول بأن ثلثي الولايات (أكثر من 10)، تم إنشاؤها في المناطق الداخلية والجنوب الشاسع. ولقد ساهم إنشاؤها منذ ذلك الحين بشكل كبير في إعادة توزيع السكان وكذا النشاطات داخل المساحات الشاسعة في الهضاب العليا والجنوب الشاسع. وهو ماجعله موضع استحسان الاختيارات في مجال التهيئة العمرانية آنذاك لكنه لا يعد معيارا علميا لان نتائجه ظرفية فقط غير قابل للتطبيق في كافة الأحوال.

أما بالنسبة للبلديات على العموم، فإن البلديات متوسطة الامتداد، 30% من البلديات لها مساحة أقل من 10000 هكتار، في حين أن القليل منها يتوفر على 50000 هكتار من جانب آخر أي بنسبة 12 %، في حين إن أغلب البلديات المقترحة قليلة الكثافة السكانية حيث تتكون من سكان مبعثرين 80% منها لديها بين( 200 و2000 مسكن).

هذه الإحصائيات تبين الاتجاه نحو تنمية المناطق الثانوية الهادفة إلى إعادة التوازن على أساس الشبكة البلدية الوطنية، بالإضافة في هذا الشأن بأنه من مجموع 573 اقتراح إنشاء خصت البلديات الجديدة، 453 من الاقتراحات على الأقل ليست سوى تجسيد التقسيم الماضي. إذا أنها كانت موجودة مسبقا قبل الاستقلال، في إطار التقسيم الإقليمي القديم.

**الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي من حيث الكثافة السكانية**

أنجزت الخريطة الإقليمية الحالية في غياب منهجية شاملة، مما انجر عنه إشكالات وفوارق جهوية في المحتوى وفي المجال على حد سواء لدى الجماعات المحلية. بحيث انتقل عدد الولايات من 31 إلى 48، كما ارتفع عدد البلديات بشكل محسوس إلى 1541، غير أن تعليل وضعية هذه الأخيرة يبرز بأنها في غالبيتها وخاصة منها الجديدة، لا تتوفر على الحد الأدنى من التجهيزات الاجتماعية لسكانها(سكن، صحة تربية، الخ..). لقد أفضى تقسيم 1984 إلى إنشاء

[1] كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 119 .

بلديات وولايات غير حيوية اقتصاديا وماليا حيث أنها لا تقوى حتى على الاضطلاع بمهامها المخولة لها والتكفل بانشغالات مواطنيها، بالفعل فقد أفرزت الفرضية النمائية المصنفة آنذاك بحسب سكان الولايات ثلاث فئات منها:

- ولايتين (2) كان لديهما أكثر من 50.000 نسمة، واقعتان في الجنوب الشاسع، في حين سبع (7) ولايات، تتراوح بين 50.000 و200.000 نسمة في وسط البلاد، وثماني (8) ولايات، تضم أكثر من 200.000 نسمة، كانت أغلبية هذه الولايات شمالا. وكما أوضح أيضا أن تقسيم الولايات إلى بلديات في الجزائر بمعيار الكثافة السكانية لم يكن المعيار المعتمد دائما في تحديد عدد البلديات وهو ما نراه في الخلل الواضح بين الولايات في عدد بلدياتها مقارنة بين كثافتها السكانية مثل ماهو حاصل بين تيزي وزو ووهران وكذلك بجاية والجلفة[1].

## المطلب الثاني: مساوئ التقسيم الإقليمي في الجزائر وآليات تصحيحه

### الفرع الأول: مساوئ التقسيم الإقليمي العشوائي في الجزائر

إن التباين في مختلف المجالات: الاجتماعية، الاقتصادية والمالية، أحدث انقلابا في توازن بعض وحدات التهيئة على مستوى الولايات والبلديات، مما استدعى بالضرورة، إعادة ملائمة التنظيم الإقليمي القائم في هذا المنظور، كان لابد من أن تستفيد الجماعات المحلية من أبعاد إقليمية قصوى، وفق ما تقتضيه سياسة التجهيز والتمدين السريع وكذا التهيئة العمرانية خصوصا وكامل البلاد عموما، ومن أجل ذلك كان لابد من تدارك من جهة إشكالات التقسيم الإقليمي القائم آنذاك ، والبحث من جهة أخرى عن الإطار الذي يستجيب بشكل أفضل للمتطلبات الجديدة للتهيئة العمرانية. وتجدر الإشارة إلى بروز إلى العديد من حالات انعدام التكيف والتناسق التي اكتنفت التقسيم الإقليمي لسنة 1974 و1984، ومن بين الأمثلة عن ذلك، التي تكرس العديد من التدخلات الإدارية التي تعلقت برسم الحدود بين الولايات والتي كانت آنذاك عالقة :

– ولايتي بسكرة وورقلة: حدود غير واضحة (حالة رباح).

[1] كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 117 .

- ولايتي تيارت والجلفة: حدود غير واضحة (حالة سيدي لعجال ).
- ولايتي سيدي بلعباس وسعيدة: حدود غير واضحة (حالة مرحوم).
- ولايتي باتنة وبسكرة: حدود غير واضحة (حالة القنطرة).
- ولايتي بشار وسعيدة: حدود غير واضحة (حالة البيوض سيدي الشيخ).
- ولايتي بجاية – سطيف: حدود غير واضحة ( حالتي بني ورتيلان وبني شبانة).

وكذلك ما خلفه تقسيم 1984 على التنمية المحلية، وهو الإسقاط الذي وجب على الدولة دراسته وتدارك جميع النقائص التي أثارها هذا التقسيم، بمراجعة مختلف النقائص التي كانت انعكاساتها وخيمة على الاقتصاد الوطني والسكان، من جراء تقسيم عشوائي يفتقر إلى أدنى معايير وأسس علمية، طبقت على مستوى الوحدات الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية، والتي من نتائجها استحداث جديد ممثلا في هيئة عدم تركيز الولاية المنتدبة (المقاطعات الإدارية) خلال سنتي 2015 و 2019.

**أولا– مساوئ التقسيم الإقليمي على الوحدات الإقليمية:** جل المشاكل التي وقعت وتتابعت حول التقسيم الإقليمي وماله من انعكاسات على الجماعات الإقليمية، البلدية كجماعة قاعدية والولاية معا، أكيد متعلق بالوضعية التي توارثتها الجزائر عن الاستعمار الفرنسي، والخروج من بوتقة التخلف الإداري واللاتوزان الحاصل لرأب الصدع، ظهرت جملة من التغييرات والقوانين التنظيمية التي رصدناها سالفا، فهل كانت هذه الإجراءات كافية لتحييد المشاكل التي تدور حول الموضوع ... قد لا تكون كافية بالشكل المطلوب بعدما تطرقنا إلى جملة الآثار المترتبة عن مجمل التقسيمات القانونية التي أثرت فيها الظروف الزمنية والأخرى المتعلقة بالاقتصاد، لكن ماهو ليس مهضوم هو الكيفيات والإجراءات التي أتت بها التقسيمات .. فتقسيم الإداري والإقليمي لسنة 1974 جاء بعد حالة نشوة اقتصادية وغنى في الخزينة وكان لابد منه مهما كانت تبعاته، لكن تقسيم 1984 ظهر بالعكس المطلوب، خاصة في ظل الأزمة العالمية المعروفة لسنة الثمانينات، تبقى هذه المعطيات(الأزمات، الحالة الاقتصادية، المخلفات الاستعمارية) استثنائية ومتغيرات حسب الأزمنة، هذه التأثيرات كان لها التحكم المباشر في نوعية الأسس المتخذة والمعايير المعتمدة

في التقسيم الإقليمي للبلاد، إذ أن معظم القرى المستعمرة آنذاك على قلتها سكنا وسكانا صنفت بلديات ونفس ماحدث مع ولايات، دون مراعاة لأي معايير علمية، وهذا ماعرف بالمعيار التاريخي، نفس الفعل تكرر مع بلديات وولايات أخريات لرأي وهوى سياسي. كلها معايير عشوائية تخبط فيها التقسيم الإقليمي بالجزائر في غياب لمعايير علمية مدروسة، كالتي تراعي علاقة حجم الكثافة السكانية مع مساحة الإقليم لمدى اعتماده كوحدة إقليمية تلبي متطلبات وحاجات مواطنيها، فجوات حقيقية كان لها الأثر البالغ في تعطيل التنمية سببها غياب الأساس والمعيار العلمي البحت في التقسيم المعتمد.

إذا ما تم تشخيص حالة عدد الولايات والبلديات التي تكلمنا عن بعض منها في الآثار التي ترتبت عن الخارطة الإقليمية السابقة لمعالجة والتطرق للمشاكل والإشكالات التي ترسبت من جراء المعايير العشوائية في التقسيم الإقليمي، فالسؤال قد طرحة الأستاذ "كمال جعلاب" وهو تساؤل لطالما تكرر على ألسنة نواب المجلس الشعبي الوطني في جلسات المناقشة بقبة البرلمان، حول التقسيمات المستحدثة المتمثلة في المقاطعات الادارية (الولايات المنتدبة) خصوصا مايتعلق بقانوني سنة 2015 و2019، وكانت إجابات كل الوزراء عقيمة بهذا الأساس. فحوى هذا السؤال هو: ماهي المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي؟[1] في ظل دولة بمساحة قارة تزيد مساحتها عن مليونين كيلومتر مربع.

إن ما يلاحظ في التفاوت الحاصل شمالا وجنوبا في التقسيم الإقليمي بالجزائر، بين ولايتها وبلدياتها خاصة في الكثافة السكانية المبعثرة مقارنة بالمساحة المحددة جغرافيا، هو إشكال أولي إذ كانت تمثل مجموع ستة ولايات من أصل 48 في الجزائر نسبة 70 بالمائة من المساحة الإجمالية (ايليزي، ادرار، تمنراست، ورقلة، بشار، تندوف)، في حين أن مجموع هذه سكان هذه الولايات لايمثل سوى 5 بالمائة من مجموع سكان الجزائر[2]، ويعلل الأستاذ صاحب الدراسة أن الإشكال

[1] كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 116.

الواقع في تلازم شساعة الصحراء الجزائرية بقلة عدد السكان نظرا للظروف الطبيعية، لكن ماذا لو تغيرت الظروف وتم تحسين الوضع خاصة لما تعرفه الصحراء من تنوع في المحاصيل مؤخرا، وذلك للبيئة السياحية في مناطق الاهقار وتيميمون فضلا عن الصناعة الاستخراجية والبترولية، إذ انه لابد من تعمير المنطقة من خلال إنشاء المدن الجديدة والتغيير في مخططات التوجيهية للتهيئة والإقليم الجهويين بتوجيه الكثافة السكانية جنوبا لفك الخناق عن الساحل من جهة، التي وضعت الصحراء ومناطق الهضاب العليا في الرابع والخامس والسادس من سياسة الدولة في صناعة الأقطاب الصناعية، ولعل ابرز مثال على ذلك أن الظروف الطبيعية والمناخية مواتية في ولاية تمنراست، إضافة إلى المشروع الناجح في بليل(الاغواط) الذي يعد نموذجا يحتذي به.

بالنسبة لمعيار تناسب المساحة السابق لعدد الولايات 48 لكن بعد إدراج الولايات المستحدثة مؤخرا وأصبح عددها 58 التي تبلورت من الجنوب، فان النسبة المذكورة سابقا قد تغيرت باستحداث جديد ممثلة في: (عين قزام، تيميمون، توقورت، بني عباس، عين صالح، جانت.....)، فان جلها اعتمد على المعيار الاستراتيجي والأمني خاصة على الحدود الليبية والمالية ، فيما عدا توقورت، وهو مايبقي على نفس الاختلال، إذ إن تقريب الإدارة من المواطن قد يكون واردا لكن آلية الانتقال من مقاطعة أدراية أو ولاية منتدبة من هيئة عدم تركيز إلى وحدة إقليمية قانونا تتبعها إجراءات تبقى طويلة المدى خاصة من ناحية التمويل ونقص في الهياكل والظروف الحالية التي هي ليست في صالح الجميع، وبالتالي آلية الترقية إلى ولايات حقيقية يبقى هاجس للسلطات وحتى للمواطنين، من جهة أخرى أن هذا الاستحداث قد لا يتطابق مع معطيات التركيز السكاني باعتبار أن سكان الصحراء في تحرك وتنقل مستمر حسب النمط المعيشي إذ لابد من مقومات من شانها أن تثبت التواجد السكاني، للتحكم في الكثافة السكانية وهي عادة متعلقة بالحياة الاجتماعية والاقتصادية والخدماتية بصفة عامة من خلال الشغل، والمرافق العامة الحيوية.

أما عن البلديات فنشأتها لم يكن ارتباطها قط متلازم مع الكثافة السكانية وعدد السكان وحتى مع معيار المساحة لم يكن وارد بهذا الخصوص، خاصة فيما تعلق بالولايات المليونية ،

فعلى سبيل الطرح والمثال من خلال الجدول المبين أسفله إن العينات المدروسة من ولايات مليونية متقاربة من حيث السكان متباعدة من حيث المساحة وغيرها من المتغيرات التي نستعين بها في المقارنة والتحليل .

إشكال من حيث عدد السكان: تمثل الجلفة بين الولايات الأكثر مساحة بفارق شاسع، فولاية الجلفة المليونية يوجد بها 36 بلدية في حين أن تيزي وزو بها أكثر من نصف بلديات الجلفة، ونفس الحال نلاحظه مع ولاية بجاية لذلك نلاحظ تفاوت جلي في عدد البلديات بالرغم من أن أجمالي السكان متقارب إلى حد ما .

إشكال من حيث الكثافة السكانية: ما يبعث التساؤل هل الكثافة السكانية معيار معتمد أكيد لا، فإذا ما قارننا الجلفة مع الولايات الأخريات فمثلا ولاية الشلف الأكثر كثافة سكانية من الجلفة بـ 209 مقارنة بـ 46، فهذا التركيز السكاني للشلف بأربع مرات عن ماهو موجود بالجلفة في حين أن عدد البلديات متساو إلى حد ما وهو ما يوضح عدم الأخذ بمعيار الكثافة السكانية .

إشكال من حيث المساحة، الكثافة السكانية وعدد السكان معا: إذا ما قارننا ولاية الشلف مع بجاية من حيث الكثافة السكانية وعدد السكان وحتى المساحة فهما ولايتان مقاربتان في الإحصائيات لكنهما متباعدتان ومفترقتان في عدد البلديات، فالشلف بها 25 بلدية في حين أن بجاية بها 67 وهي أكثر من الثلثين تفسير يوضح لا المساحة اعتمدت كمرجع ولا الكثافة السكانية ولا حتى عدد السكان، لكن للمعيار التاريخي والسياسي أكيد تطبيقات أخرى. **(انظر الجدول المرفق أسفله)**[1].

| الولاية | عدد السكان | المساحة | الكثافة | عدد البلديات |
|---|---|---|---|---|
| الجلفة | 1.092.184 | 66.41 | 46 | 36 |
| البليدة | 1.002.937 | 1.575 | 591 | 25 |
| تيزي وزو | 1.127.607 | 2.956 | 316 | 67 |
| الشلف | 1.002.088 | 4.795 | 209 | 35 |
| بجاية | 912.577 | 3.268 | 279 | 52 |
| تلمسان | 949.135 | 9.061 | 105 | 53 |

[1] عن كمال جعلاب (بالتصرف)، ص 117.

الواضح أن المشرع الجزائري لم يتبنى أي معايير علمية في التقسيم الإقليمي خصوصا ما تعلق بعدد البلديات، ذلك انه في كل مرة يتماوج حول الأسس المقترنة بالتقسيم فتارة "يستعمل الكثافة وتارة أخرى يستعمل مساحة الولاية، وعادة ما كان التقسيم الإقليمي بمعايير تاريخية وسياسية"[1].

وبذلك يكون المشرع قد تسرع في كثير من الأحيان الذي أنشئ بلديات بموارد ضعيفة ومفتقرة لهياكل إدارية، كانت عائقا في التنمية أكثر منها ايجابية من ناحية التقسيم كآلية للتطور وفك العزلة عن المواطنين، فضلا عن القرى التي حولت إلى بلديات ومستها عملية التقسيم وهى لا ترق إلى بلدية قائمة بذاتها.

**ثانيا- مساوئ التقسيم الإقليمي من استحداث الولايات المنتدبة:**

- **مدى دستورية المقاطعة الإدارية:** الوحدات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، وبالتالي يستشف من نص هذه المادة أن المشرع حصر الجماعات الإقليمية للدولة في الولاية والبلدية، وأن إنشاء أي هيئة أخرى يعتبر غير دستوري، وقد كان استحداث المقاطعات الإدارية قبل التعديل الدستوري وهو ما يؤكد أن نية المشرع الجزائري كانت واضحة ولم يعتبر المقاطعات الإدارية جماعة إقليمية للدولة، ولو كان عكس ذلك لتطرق لذلك في التعديل الدستوري، فالمشرع اعتبرها مجرد تنظيم إداري الهدف منه هو تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف العبء على الولاية[2].

5. **عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية:** باستقراء النصوص القانونية نجد أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي فهي تابعة للولاية سواء من الناحية المالية أو الإدارية (نحن نؤيد المشرع في ذلك لأنه لو منح للمقاطعة الإدارية الشخصية المعنوية

[1] كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 118.

[2] المادة 02 الفقرة الأولى والمادة 03 من الأمر 97-15، مرجع سابق.

وما يترتب عنها من آثار فتصبح لها مقومات وبالتالي تصبح جماعة إقليمية، ولذلك جعلها المشرع تابعة للولاية وليست مستقلة عنها).

6. **تداخل الاختصاص بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر:** لم يبين المشرع بدقة مصير الدوائر التابعة للمقاطعات الإدارية، فالظاهر من النص أنها لم تلغى صراحة، رغم أن المنظم لم ينص عليها في تشكيلة مجلس المقاطعة لا بصورة إلزامية ولا بصورة استشارية، وعليه فرئيس الدائرة يمارس مهامه مثلما نص عليها قانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم 94-215 والذي يمنحه الكثير من الصلاحيات وأهمها مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل البلديات، وهي نفسها تقريبا مهام الوالي المنتدب، وهذا يخلق تداخل في الصلاحيات بين الوالي المنتدب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي 15-140 ورؤساء الدوائر، ولذا كان على المشرع أن يحدد صلاحيات كل من رئيس الدائرة والوالي المنتدب بإعادة تنظيم وتحديد صلاحيات كل هيئة[1].

7. **التبعية المطلقة للولاية الأم:** رغم الصلاحيات الممنوحة للمقاطعة الإدارية المجسدة في مهام المنوطة بالوالي المنتدب كما رأينا سابقا، إلا أنه يعجز عن القيام بدوره كما ينبغي على اعتباره هيئة تابعة للوالي يمارس مهامه كلها تحت سلطة الوالي، كما أنه ملزم بإعلام والي المقاطعة كما تعكس المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15-140، امتداد سلطة الوالي حيث تشمل حتى المدراء المنتدبين التنفيذين للمقاطعة بتكليفه سلطة التفويض بالإمضاء، أيضا التسيير الفعلي لهياكل وهيئات المقاطعة يمتد للوالي باعتباره مانح التفويض بالإمضاء، وعليه يمكن القول أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي لا تتمتع لا بالاستقلال المالي ولا الإداري، ولا يحق للوالي المنتدب تمثيلها أمام القضاء، ولهذا لا يمكن أن تؤدي عملها على أحسن وجه، حيث أن حرمانها من اكتساب الشخصية المعنوية يعيق عملها. وإنما هي عبارة عن حلقة وصل بين البلديات والولاية ، مثلها مثل هيئة الدائرة[2].

---

[1] عبدالمجيد لخذاري وخليفي وردة، مرجع سابق، ص 126.

[2] المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15-140، مرجع سابق.

8. **المعوقات المالية:** لقد تزامن إنشاء المقاطعات الإدارية مع الأزمة الاقتصادية الناجمة عن تراجع أسعار النفط والمحروقات، مما أدى بسياسة الدولة إلى انتهاج العمل على ترشيد النفقات العمومية، وتفادي صرف الأموال من غير وجه ضروري، وهذا ما قد يعيق تجهيز هذه المقاطعات وما يتبعه من مديريات مختلفة لأن هذا يتطلب أغلفة مالية معتبرة ستضيف أعباء جديدة على كاهل ميزانية التسيير والتجهيز للدولة، حيث أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، قد أشار في تقريره الذي أعده سنة 2011، أن الغلاف المالي اللازم لإنشاء ولايات منتدبة بهياكل إدارية وتدعيمه بالموارد البشرية والمادية اللازمة يتطلب حسب مصادر مختلفة أزيد من6000 مليار سنتيم في مرحلة أولية.

في حين لم يصدر أي مرسوم رئاسي يتعلق بتحويل اعتماد مالي من قطاعات أخرى لقانون المالية 2015 قصد تنفيذ المشروع، بل أن الحكومة كانت قد أوصت مع بداية سنة 2015 بضرورة انتهاج سياسة التقشف مع استمرار انهيار أسعار النفط[1].

**الفرع الثالث: الحلول المقترحة لتحويل التقسيم الإقليمي العشوائي إلى تقسيم علمي**

إن الوضعية غير مستقرة التي تمر بها الجزائر حاليا من تغير يكاد يكون حقيقيا في المجال السياسي والذي لابد من بعثه من جديد ودعمه، خاصة في ظل الصراعات المتجددة على الساحة الدولية، والأزمة الاقتصادية التي لوحت في الأفق من جديد، والتي تتسم بتحويلات مختلفة في مناحي الحياة، تقتضي إجراء دراسات على كافة الأنظمة والآليات المتبعة في تسيير البلاد، من بينها تفحص معمق للتنظيم الإداري بصفة عامة، ما ارتبط منه بالتقسيم الإقليمي خصوصا، ذلك أن التقسيم الإقليمي بوصفه إجراء تبعيا هاما، ينبغي أن يتكفل بقضايا أساسية، أهمها:

– تعزيز سياسة اللامركزية المنتهجة من قبل الدولة. وتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير جماعاتهم.

[1] تغيرت الكثير من الأمور على الساحة الاقتصادية خاصة في سياسة التمويل بعد الركود المسجل في سوق النفط، حيث تعمدت الدولة الجزائرية سياسة التقشف وترشيد النفقات، من خلال تعليمات صادرة الى الهيئات الإدارية بتوقيف كل المشاريع التي لم تسجل بها أشغال.

– ترسيخ مسؤولية المنتخبين في مهامهم الجديدة الناجمة عن عملية الديمقراطية، مع تعزيز الاتجاهات العالية للتنمية المحلية، عن طريق سياسة محكمة للتهيئة العمرانية، تعنى بإعطاء الأولوية للمناطق الداخلية والمعزولة وضمان مشاركة المواطنين في الاختيارات الكبرى المتعلقة بتنمية المناطق الخاصة بهم.

ولبلوغ هذه الغايات وتكريسها في الميدان، فمن الضروري إعداد حصيلة موضوعية ودقيقة للتنظيم الإقليمي لسنة 1984 وكذلك للمقاطعات الإدارية المستحدثة في قالب ولايات منتدبة، ثم رسم منهجية فعالة لرصد حلول وآفاق مستقبلية للتقسيم الإقليمي، من شأنها أن تسمح بتحديد خريطة ملائمة وطويلة المدى للتقسيم الإقليمي وتشخيص عشوائية معايير التقسيم واعتماد أخرى علمية تمكن من بلوغ الأهداف المتوخاة منها.

إن بروز مشاكل في وصعوبات أعاقت السير الحسن للجماعات المحلية، فضلا عن ظهور انعكاسات سلبية تجلت في بعض التوترات والنزاعات الاجتماعية، استدعت إلى عملية التقسيم الإقليمي لكن بنقص إمكانيات البلاد آنذاك ترك المجال مفتوحا للتكفل بذلك في عملية مستقبلية جديدة، يشرع فيها بمجرد توفر الإمكانيات الضرورية لذلك.

فالتأخر وعدم إدخال إصلاح ضريبي لفائدة الجماعات المحلية، زاد في تفاقم الأزمة وحال دون انفراج الوضع المالي لديها، لذلك بشأن حصر آفاق مستقبلية لإصلاح إقليمي جديد يساير التطور الحالي ومن اجل بعث التنمية من جديد وتفادي النقائص على المستويات الإقليمية، فينبغي التركيز على نقائص التقسيم الإقليمي الساري المفعول حاليا، ثم رسم الأهداف المستقبلية على المدى القصير، المتوسط والطويل.

- **تتعدد الآفاق المستقبلية للتقسيم الإقليمي أساسا في:**

على المدى القصير: الانسجام بين الإصلاحات المتوخاة وبرنامج الوزارة الأولى وتنمية المناطق النائية (الهضاب العليا، الجبال والحدود)، للتحكم في التنمية وتسيير المدن الكبرى.

على المدى المتوسط والطويل: الحرص ومراعاة التوازن الجهوي في عملية سياسية اللامركزية التي يقتضي تعزيزها، ونقل وسائل مالية كثيرة وتوزيع المهام بين الدولة والجماعات المحلية. والسهر

على تطبيق عقلاني وتدريجي لإستراتيجية التهيئة العمرانية، التي حتى يتسنى تحقيقها، كما يجب تحديد المراحل المنتهجة لدراستها والتي يمكن إجمالها في:

1. القيام بدراسة وتحليل دقيق لإيجابيات وسلبيات التقسيم الإقليمي القائم.
2. تحديد الأهداف المنوط بالمشروع الجديد التي تضمن في ذات الوقت تصميم نقائص الخريطة الحالية ووضع خريطة مرجعية جديدة تحقق في كافة المجالات، النظرة المستقبلية للمجتمع الجزائري.
3. السعي إلى تحقيق الأهداف بواسطة تحديد المعايير الناجمة عن الوضعية الراهنة، وإجراء دراسة للآثار التي من شأنها أن تترتب عن إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد مستقبلا.
4. رسم خريطة مرجعية بالاستناد إلى إصلاح التقسيم الإقليمي الحالي، عن طريق إنشاء ولايات وبلديات متجانسة وحيوية (إذا دعت الضرورة إلى ذلك).
5. اتخاذ إجراءات اقتصادية لتدعيم وتعزيز طاقات التنمية لصالح المناطق الحساسة .

- **ومن أجل إنجاح هذه العملية، ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار معايير تقنية وإدارية، أهمها:**

1. التجانس الذي يجب أن يرتكز على الانسجام الطبيعي والعناصر الجغرافية.
2. سهولة بلوغ مقرات الوحدات المحلية، الذي يهدف إلى إجراء تحديد للوحدات الإقليمية بما يمكن المواطنين من الوصول بسهولة إليها في أحسن الظروف.
3. إقامة المصالح العمومية على مستوى إطار إقليمي جيد المقاييس والأبعاد ، يسمح بتحرير كامل قدرات الإدارة في التدخل لخدمة المواطن .
4. أن يساهم حسن إعادة النظر في تحديد أبعاد الوحدات في استخدام أقصى لعوامل الإنتاج (بهدف تنمية المناطق والمدن الداخلية، وخلق فضاء تداخل).
5. ضمان تمثيل واسع للدولة في المناطق الحدودية بواسطة تقوية تواجدها بها وذلك بهدف إرساء الأمن والحياة والتعاون في هذه المناطق.
6. تفعيل معيار الحيوية المالية وجعل ذلك ضروريا لإنشاء وحدات جديدة، أما المعايير السياسية والاقتصادية، فتمتد إلى جوانب، أهمها: استبعاد الشريط الساحلي في إستراتيجية

التهيئة العمرانية، بحيث ينبغي حماية هذه المنطقة وتجنب كل إنشاء جديد في الشمال، بالمقابل يجب التركيز على تجسيد سياسة التهيئة العمرانية في الهضاب العليا، بوصفها ذات أولوية في احتضان البرامج، شأنها في ذلك شأن المناطق الطاقوية في جنوب البلاد.

- **أما المعطيات الاجتماعية والاقتصادية، فتتضمن جملة من العناصر، أهمها:**

البعد الأمثل الذي يسمح بتخفيف الوطء عن بعض المجموعات المحلية، بإنشاء مناطق للتبادل تكون بمثابة همزة وصل بين التلال والسهوب، كما تمنح العناية الكافية للمناطق النائية، ومن أجل ذلك لابد من تجميع هذه المعايير مع مجموع تجارب المسؤولين المحليين والمنتخبين المساهمين في هذا المشروع، سيسمح بإعداد تنظيم إقليمي فعال يتميز بكونه أخذ بعين الاعتبار كل الجوانب المتصلة بالإصلاح الإقليمي .

وعليه يتعين التكفل في إطار الإصلاح المرتقب بمختلف الجوانب الزمانية والمكانية، ويجب أن يكون تصميم التقسيم القادم في منأى عن كل أنواع الضغوطات نظرا للأحداث المسجلة سابقا على كافة المجالات، فإنه لابد لإعادة تنظيم إقليمي مع الأخذ بالمقتضيات التالية :

- على الصعيد السياسي: بالنظر إلى الديمقراطية والتعددية الحزبية، ينبغي إذا استوجب الأمر، التوفيق بين دولة القانون الحامية للحريات (بإدارة محايدة)، ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، كما يجب معرفة طبيعة الهدف المتوخى من إنشاء أية وحدة جديدة .

- على المستوى الاقتصادي: من المفضل وضع حد انتشار وزيادة عدد الولايات في التلال وعلى الشريط الساحلي، على حساب المناطق السهبية والزراعية الرعوية الواقعة في الهضاب العليا. انطلاقا من هذا التعليل، يمكن أن نصل إلى توزيع متوازن وعقلاني للسكان وللنشاطات الاقتصادية والاجتماعية، وتثمين وعقلنة استغلال المصادر الطبيعية، مع إيجاد تكامل اقتصادي في الهضاب العليا وجنوب الوطن .

## الخـــاتمة

يتضح من خلال هذه الدراسة التي تجلت في إبراز أهم معالم التنظيم الإقليمي في الجزائر والإشكالات المترتبة عليه، بأن هذا النظام المطبق في بلادنا، الذي ينبني على مبادئ مثالية سامية (عدم التركيز، التمثيل الشعبي الواسع، تقريب الإدارة من المواطن)، التي يهدف من ورائها المشرع إلى إرساء قواعد ديمقراطية وعصرية له، يتميز بكون جانبه التطبيقي لا يواكب ما يتضمنه الجانب النظري (المواثيق والنصوص القانونية).

مما جعل الإدارة المحلية والوحدات الإقليمية تبقي متحجرة جامدة لا تساير (لا في تنظيمها ولا في طرق سيرها ) أدنى مقتضيات التطور. بل بقيت عاجزة حتي على الاضطلاع بالحد الأدنى من مهامها التقليدية وهكذا، فإن تعدد النقائص وتفاقم الاختلالات على أرض الواقع، نتاجا لاعتماد تقسيمات زادت الهوة بين الأقاليم. فالمعايير التي اعتمدت في الجزائر جانبت الهدف المنشود بتكريس أخرى عشوائية دون معايير علمية منها، التي سبق وان عددنا دورها وكيفية معالجتها حسب السكن والسكان والاحتياجات وتوزيع المرافق من جهة.

من جهة أخرى، فإن مراحل تطور التقسيم الإقليمي في الجزائر الذي امتد من العهد العثماني مرورا بمرحلة الاحتلال الفرنسي وإلى غاية المرحلة الحالية، قد أبان على أن الهياكل الإدارية التي كانت قائمة قبل الاستقلال، كانت الغاية من إقامتها ظرفية هي ضمان خدمة طبقة ضيقة ذات امتيازات ( الجالية الأجنبية).

في حين، يهدف التنظيم الإداري الجديد الذي وضع منذ الاستقلال إلى خدمة شريحة واسعة من المواطنين، مما يدل على أن النظام الإداري المحلي المطبق منذ الاستقلال، كان 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.

أما على صعيد تحديد الإطار الإقليمي للوحدات الإدارية، فإن المعايير التي اعتمدت كأساس لإجراء كل الإصلاحات المتعاقبة (خاصة اللذين أجريا في كل من سنة 1974 و1984)، لم تكن كافية في جانبها النظري لضمان إنجاح هاتين العمليتين الكبيرتين.

فكانت بذلك النتائج غير كافية (رغم توفرها عن العديد من الإيجابيات) ، مما تسبب في بروز نقائص واختلالات، التي يتطلب منا بإجراء دراسة شاملة ودقيقة لمختلف المعطيات واستعمال العناصر الجديدة (إحصائيات و دراسات ميدانية ...) ، التي من شأن وضعها في قالب علمي وفق معايير علمية وأهداف سياسية واقتصادية واضحة تسمح بالتوصل إلى تقسيم إقليمي جديد يتسم بطابع الجدية والموضوعية، وكفيل بالقضاء على السلبيات، الفوارق والعيوب الموجودة، والتي أثرت في حسن تنظيم وسير الجماعات المحلية.

لقد نجح ظاهريا التقسيم الإقليمي في عشريته الأولى التي تلت الاستقلال في حل بعض المشاكل الموروثة عن الفترة الاستعمارية، مما جعله يخلق نوعا من الاستقرار المؤسساتي الذي مكن من حيازة ثقة المواطن وتأييده، لكن الجانب المتعلق بتنظيم وسير عمل الوحدات المحلية، لا زال يعاني عجزا متعدد الأوجه والأشكال، وبالرغم من المجهودات المعتبرة التي بذلت منذ حصول البلاد على استقلالها .

ومن هنا تتضح ضرورة منح الأهمية الكافية لتقويم التقسيم الإقليمي وإلزامية إجرائه في كنف الاحترام الصارم والكامل للمعددات والمعايير العلمية المعتمدة في هذا الشأن، قصد ضمان توخي النتائج المرجوة، بما يتماشى مع الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

# قائمة المراجـــــع

**أ . النصوص القانونـــية:**

**الدستور:**


1. دستور الجزائر الصادر في 08 سبتمبر1963، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجزائر الصادر في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب أمر رئاسي، 89-18 المؤرخ في 28 فبراير1989، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09، الصادر بتاريخ 01 مارس1989.
3. القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 24، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.


**القوانيـــــــن:**


4. قانون رقم 80-08 المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 44، صادرة بتاريخ 28 أكتوبر 1980 .
5. مقدمة التقرير التمهيدي حول مشروع المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد ، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ،العدد 41، المؤرخة في 19 جانفي 1984.
6. قانون رقم 84-09، المؤرخ في 1984/02/04 ، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 06،السنة 1984 .
7. قانون رقم 87-03، المؤرخ 27 جانفي 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 05 ، الصادرة في 28 جانفي 1987.
8. القانون 01-20 ، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، المتعلق بالتهيئة العمرانية والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 18، الصادرة في 2001/12/15 .
9. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق قانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، الصادرة بتاريخ 2011/07/03 .
10. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 12، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

**الأوامـــــــــر:**


11. الأمر رقم 63-189، المؤرخ في 1963/05/16، المتضمن والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 35، و الصادرة بتاريخ 31 ماي 1963.
12. الأمر رقم 63-421، المؤرخ في 1963/10/28، المتضمن والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 82، و الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1963.
13. الأمر قم63-466، المؤرخ في 1963/12/02، المتضمن والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 91، و الصادرة بتاريخ 12 ديسمبر 1963.
14. ميثاق البلدية، الصادر بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18، الذي يتضمن قانون البلدية.
15. الأمر 69 - 38،المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية ، جريدة رسمية ،عدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969 .
16. الأمر رقم 74-69، المؤرخ في 02 يوليو، 1974 المتعلق بإعادة التنظيم الإداري الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية الجزائرية،العدد55، الصادرة بتاريخ 09 يوليو 1974.
17. الأمر رقم 97-15المؤرخ في 31 ماي 1997 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38، الصادرة في 04 جوان 1997.


**المراســـــيم:**


18. المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التظيم الإقليمي بين البلديات، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 35 ، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1963.
19. المرسوم التنفيذي 74-124 والمرسوم 74-154، المؤرخين في 14 جويلية 1974 ، المتعلقين بتحديد الحدود الإقليمية و تكوين الولايات، في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد رقم 57.
20. المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.
21. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، المؤرخ في 27 أكتوبر 199 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية ،عدد 76، صادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999. مرسوم رقم 86-310، المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 ، المعدّل والمتمم للمرسوم رقم 85-230 ،المؤرخ في 25 أوت

1985، الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ،جريدة رسمية ، عدد 52 ، صادرة بتاريخ 20 ديسمبر 1986 .

22. المرسوم التنفيذي رقم 131/88، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1988 .

23. المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، جريدة رسمية ،عدد 31 ،صادرة بتاريخ 28 يوليو 1990 .

24. المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 مايو 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1991.

25. المرسوم التنفيذي رقم 91-306، المؤرخ في 24 أوت 1991، الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 41 ، الصادر بتاريخ 04 سبتمبر 1991

26. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

27. المرسوم التنفيذي رقم 96-41 ، المؤرخ في 20 نوفمبر 1996 ، المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها ،الجريدة الرسمية الجزائرية ، عدد72 ، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1996 .

28. المرسوم الرئاسي رقم 97-292 ، المؤرخ في 02 أوت 1997 ،الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية الجزائرية ، عدد 51 ، صادرة بتاريخ 06 أوت 1997 .

29. المرسوم التنفيذي رقم 10-259 المؤرخ في 21 اكتوبر 2010 ، الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، الصادرة بتاريخ 28 أكتوبر 2010.

30. المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 17 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية، الجريدة الرسمية، العدد29، الصادرة في 31 ماي 2015 .

**ب . الكتــب والمؤلفات:**

31. عبلة عبدالحميد بخاري، محاضرات في الاقتصاد الإقليمي، التخطيط الإقليمي، الجزء السابع، كلية الاقتصاد والإدارة بجامعة الملك عبد العزيز، السعودية، 2010 .

32. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990.

33. كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر، بريطانيا وفرنسا، دار هومة، الجزائر،2017 .

34. ناصر لباد، القانون الإداري ، الجزء الأول المتعلق بالتنظيم الإداري، الجزائر، قالمة، الطبعة الثانية، مطبعة قالمة، 2001 .

**جـ . أطروحـات و رسائـل:**

35. زيداني مجمد وبن السحيمو حسان، (إدارة الجماعات المحلية في الجزائر– بلدية سالي أنموذجا) ، مذكرة لنيل شهادة الماستر القانون في الإداري، جامعة احمد دارية ادرار، السنة الجامعية 2019/2018 .

36. عزباوي سهام، (دور الشبكات الحضرية، الطرق في تنظيم مجال ولية أم البواقي)، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في التهيئة الإقليمية، عهد علوم الارض، جامعة قسنطينة، 2005/2004 .

37. كتاف كريمة، (مفهوم المدن الجديدة من خلال القانون 02/82 )، رسالة لنيل شهادة الماجيستر في تخصص القانون وتسيير الإقليم ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2013/2012 .

38. يعقوب علي، (التعمير المصغر في حوض ميلة)، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في الهيئة الإقليمية، معهد علوم الأرض والجغرافيا، قسنطينة، 2015 .

**د . المجـــلات والمـــقالات:**

39. مزياني فريدة ورشاشي سليم، (الديمقراطية التشاركية في الجزائر بين النصوص القانونية والواقع الفعلي)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، باتنة ، الجزائر، المجلد الأول، العدد 01 ، 2019 .

40. بن الشعيب نصرالدين وشريف مصطفي، (الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية في الجزائر)، جامعة تلمسان، الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 2012 .

41. حميداني علي ودرويش فاطمة الزهراء فريال، (دور الجماعات الاقليمية في تكريس الديمقراطية التشاركية وانعكاستها على التنمية الاقتصادية في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والمالية،جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، المجلد الاول، العدد 01 ، سبتمبر 2017 .

42. الأمين شريط، ( الديمقراطية التشاركية الأسس والأفاق)، مجلة الوسيط، الجزائر، العدد 02، 2008 .

43. عبد الكريم اكريمي، (عرض الجهوية بالمغرب معايير التقطيع وآليات الحكامة)، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية الآداب والعلوم الإنسانية، طهر المهراز، فاس،المغرب، 2009.

44. عبدالمجيد لخذاري وخليفي وردة، (النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر دراسة تحليلية)، مجلة الحقوق، جامعة خنشلة، الجزائر،الجزء الأول، العدد 08، ص ص 115–127، جوان 2017.

45. فاتح حاجي، (واقع وآفاق الجهوية في الجزائر)، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة بسكرة ،الحزائر، المجلد 15، العدد 26، سنة 2018.

46. فريجات اسماعيل، (مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة الوادي، العدد رقم 18 ، جانفي 2018 .

47. فوزي زراعي، (التقسيم البلدي ورهانات التّصرف العمراني بتونس الكبرى)، مجلة الجزائرية إنسانيات في الانتربولوجيا وعلم الاجتماع، دولة الجزائر، ص ص 41-63، 2018 .

48. لصلج نوال، (النظام القانوني للدائرة في الجزائر)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، المجلد الأول من العدد السابع ، سبتمبر 2017 .

49. لعشيبي طاهر والكرمة جمال، (التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر)، مجلة "Courrier du Savoir" ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 10، 2010 .

50. ماجدة بوخزنة، (مكانة المقاطعات الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 09، العدد 03، ص ص 770-787، ديسمبر 2018.

51. نورالدين ايلال، (المرسوم المشيخي 22 أفريل 1863 في الجزائر والمواقف المختلفة منه)، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الشهيد حمه لخضر، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، الوادي، الجزائر، المجموعة 06، العدد 11، 2017.

**هـ . المراجع الالكترونية:**

52. لطيفة بلحاج، مقال صحفي بعنوان (الحكومة تعيد إلى الواجهة مشروعا وُضع منتصف الثمانينات .. تقسيم سياسي أم إداري؟)، جريدة الشروق الالكترونية، https://www.echoroukonline.com، شوهد يوم 17 أوت 2020.

53. محمد عبدالمؤمن، (التنظيم الإداري الجديد للبلاد "ساري المفعول" ) مقال لحوار خص به السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة الإقليمية صلاح الدين دحموني جريدة البلاد نت، الالكترونية ، www.radioalgerie.dz/news/ar/article.html ، شوهد يوم 22 أوت 2020 .

54. هاشـــــم نايـــــل المجالي ، العلاقـــــة بين التنمية والديمقراطية، جريـــدة الدستور الالكترونية، https://www.addustour.com/articles/16600 ، شوهد يوم 17 أوت 2020.

# فهرسة المحتويات


| المحتوى | الصفحة |
|---|---|
| **إهـــــداء** | |
| **المقدمـــة** | **3-1** |
| **الفصل الأول: خصوصية التقسيم الإقليمي في نظام الإدارة المحلية** | |
| **المبحث الأول: التقسيم الإقليمي كركن في الإدارة المحلية.** | |
| **المطلب الأول: مفهوم التقســـــيم الإقليمي.** | **5** |
| الفرع الأول: تعريف التقســـــيم الإقليمي. | **5** |
| أولا: الإقليم وطبيعته القانونية. | **6-5** |
| ثانيا: تعريف التقسيم الإقليمي. | **6** |
| الفرع الثاني: أهمية التقســيم الإقليمي. | **8-7** |
| الفرع الثالث: أهداف التقسيم الإقليمي. | **9-8** |
| أولا: الأهداف التوسطـية. | **9** |
| ثانيا: الأهداف النهائـــية. | **10-9** |
| **المطلب الثاني: التقسيم الإقليمي وعلاقته بالديمقراطية والتنمية المحلية.** | **10** |
| الفـرع الأول: التقسيم الإقليمي وتفاعله مع الديمقراطية. | **10** |
| أولا: بالنسـبة للديمقراطـية التمثيلـية والديمقراطية التشاركـية. | **10** |
| ثانيا: تكريس الديمقراطية التشاركية لدى الجماعات المحلية. | **13-11** |
| الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي وعلاقته بالتنمية المحلية. | **15-14** |
| أولا: التنمية من خلال قانون البلديـة. | **16** |
| ثانيا: التنمية من خلال قانون الولاية. | **16** |
| الفرع الثالث: الارتباط الفعلي بين الديمقراطية والتنمية. | **18-17** |
| **المبحث الثاني: معايير التقسيم الإقليمي ونماذج للمقارنة منه.** | |
| **المطلب الأول: أهمية معايـير التقسيم الإقليمي.** | **18** |
| الفرع الأول: معايير التقســيم الإقليـــــمي. | **20-18** |
| الفرع الثاني: أهمية التفاوت بين معايير التقسيم الإقليمي. | **20** |
| أولا: معايير التقسيم الإقليـمي العلمــية. | **24-21** |
| ثانيا: معايير التقسيم الإقليمي العشوائية. | **26-25** |
| **المطلب الثاني: نمـــــاذج مقارنة من التقسيم الإقليمي.** | **27** |
| الفرع الأول: التقسيم الإقلـــيمي في تونس. | **28-27** |
| الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي في المغرب. | **30-28** |

| الفصل الثاني: إشكالات التقسيم الإقليمي في الجزائر | |
|---|---|
| **المبحث الأول: التقسيم الإقليمي في الجزائر.** | |
| **المطلب الأول: التطور التاريخي للتقسيم الإقليمي في الجزائر** | **32** |
| الفرع الأول: التقسيم الإقليمي في الفترة العثمانية. | **33** |
| الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي في الفترة الاستعمارية. | **34** |
| أولا: مرحلة البلدية والمحافظة. | **34** |
| ثانيا: مرحلة التقسيم الاستعماري الجديد. | **38** |
| الفرع الثالث: التقسيم الإقليمي في الجزائر المستقلة إلى 1984. | **38** |
| أولا: مرحلة التجميع الإداري لسنة 1963. | **40-39** |
| ثانيا: مرحلة التقسيم الإداري 1974 والإقليمي 1984. | **42-41** |
| **المطلب الثاني: التقسيم الإقليمي الحالي في الجزائر.** | |
| الفرع الأول: طرق إنشاء الوحدات الإقليمية في الجزائر. | **43** |
| أولا: إنشاء البلدية وتعديل حدودها. | **44-43** |
| ثانيا: إنشاء البلدية وتعديل حدودها. | **44** |
| الفرع الثاني: إنشاء المراكز والوحدات الاستثنائية. | **45** |
| أولا: الدائرة. | **46-45** |
| ثانيا: الولاية المنتدبة. | **50-47** |
| الفرع الثالث: إستراتيجية النظام الجهوي للمرافق العامة. | **51** |
| أولا: مفهوم الجهوية. | **51** |
| ثانيا: تجسيد التوازن الجهوي في الجزائر. | **53-52** |
| **المبحث الثاني: إشكالات التقسيم الإقليمي في الجزائر** | |
| **المطلب الأول: تقييم التقسيم في ظل معيار الكثافة السكانية والمساحة.** | **54** |
| الفرع الأول: التقسيم الإقليمي من حيث معيار المساحة. | **55-54** |
| الفرع الثاني: التقسيم من حيث معيار الكثافة السكانية. | **55** |
| **المطلب الثاني: مساوئ التقسيم الإقليمي في الجزائر وآليات تصحيحه.** | **56** |
| الفرع الأول: مساوئ التقسيم الإقليمي العشوائي في الجزائر. | **56** |
| أولا: مساوئ التقسيم الإقليمي على الوحدات الإقليمية. | **60-57** |
| ثانيا: مساوئ التقسيم الإقليمي على الوحدات الإدارية. | **63-61** |
| الفرع الثالث: حلول لتحويل التقسيم العشوائي إلى تقسيم علمي. | **66-63** |
| **الخاتمة.** | **68-67** |
| **قائمة المراجع.** | **72-69** |
| **فهرسة المحتويات.** | **74-73** |