وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

عنوان المذكرة

مركز الدائرة في النظام الإداري الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: جماعات محلية وإدارية

إعداد الطالب:

* عماريش عبد الجليل

لجنة المناقشة

1) الأستاذ: د. بودربالة لياس ..... رئيسا
2) الأستاذ: د. سعوداوي صديق..... مشرفا ومقررا
3) الأستاذ: د. عمروش أحسن .....عضوا

السنة الجامعية: 2018/ 2019

شكر وتقدير

الحمد لله على إحسانه والشكر له على توفيقه

نشهد أنّ لا إله إلا الله وحده لا شريك له، تعظيما لشأنه ونشهد

أنّ سيدنا ونبيّنا محمد عبده ورسوله الداعي إلى رضوانه صلّى الله عليه وعلى آله وأصحابه وأتباعه وسلّم.

بعد شكر الله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا لإتمام هذا البحث المتواضع، نتقدّم بجزيل الشكر إلى من شرّفنا بإشرافه الأستاذ "سعوداوي صديق" وشكرا على توجيهاته وتصويباته التي ساهمت بشكل كبير في إتمام واستكمال هذا العمل وكل أساتذة ماستر، جماعات محلية

كما نتوجه بخالص شكرنا وتقديرنا

إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على إنجاز وإتمام هذا العمل.

إهــداء

إلى والدي العزيزين أطال الله في عمرها

إلى اخوتي

إلى كل أساتذتي

الى زملائي في المهنة

إلى هؤلاء جميعا أهدي هذا العمل المتواضع

عبد الجليل

مقدمة

مقدمة

تعتبر الدائرة هيئة تابعة للإدارة المركزية في التنظيم الإداري الجزائري أي أنها تجسيد لعدم التركيز الإداري على مستوى الأقاليم المحلية للبلديات التي تضمها، وهذا ما يجعلها جهازا مساعدا للوالي في أداء صلاحياته كممثل للدولة حيث تكيف علاقة الدائرة بالإدارة المركزية على أنها رقابة رئاسية توزع مظاهر ممارستها بين الإدارة المركزية في العاصمة والتي لها سلطة تقديرية جد واسعة في تعيينه وإنهاء مهامه وبين الوالي بإعتباره ممثل للدولة وكرئيس مباشر له، أما عن علاقتها بالبلديات فإنها تكيف على أنها رقابة إدارية وصائية وهذ ما يجعلنا نبتعد عن اللامركزية الحقيقية التي تحقق الديموقراطية الادارية الفعلية على المستولى المحلي ومن دون المساس بوحدة الدولة .

أما بالنسبة للإطار القانوني لهيئة الدائرة فقد تم النص عليها في الفصل الأول من الباب الرابع من قانون الولاية لسنة 1969 تحت عنوان أحكام إنتقالية في المواد من 166الى 170) حيث إعتبر المشرع هذه الهيئة في عداد المرحلة الإنتقالية دون الجزم بالإبقاء عليها أو إلغائها من التنظيم الإداري الجزائري، ولكن صدور القانون 84-09المؤرخ في :1984/02/04 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد حسم الأمر بإنهاء المرحلة الانتقالية بسحب الإطار التشريعي للدائرة فلم يعد لها وجود قانوني ولكن الأهمية الواقعية للدائرة فرضت ضرورة إحيائها من جديد وذلك بمنح رئيس الدائرة مجموعة من الصلاحيات توحي بفعالية دور الدائرة .

يتمثل الإطار التنظيمي للدائرة في وجود تنظيم هيكلي وآخر بشري، الأول يتمثل في مجموعة من المكاتب كجهاز إداري يترأسه رئيس الدائرة والثاني يتمثل في مجموعة موظفين لمساعدة رئيس الدائرة في أداء الإختصاصات المفوضة إليه من طرف الوالي بموجب النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها .

إضافة إلى الصلاحيات المتعددة والمتزايدة لرئيس الدائرة والتي تؤكد على وجود الدولة في أقاليم الدوائر نتيجة لضعف الوجود الملموس للصلاحيات المنسوبة لرؤساء المجالس الشعبية

بصفتهم ممثلين للدولة وهذا ما يجعل منصب رئيس الدائرة من المناصب ذات الطابع السياسي في الدولة، والتي تهدف إلى تعزيز وجود الدولة في كل إقليم البلاد ومن ثمة تقريب الإدارة من المواطن أكثر وتحقيق الرضاء الشعبي وهو الهدف الذي تطمح إليه كل الدول في العالم بمختلف أنظمتها وتوجهاتها .

أما عن علاقة رئيس الدائرة بالوالي فإنه مفوض بموجب تفويض توقيع يجعل أعمال رئيس الدائرة مجرد أعمال مادية وتنفيذية لا ترقى لمستوى القرارات الإدارية بالمعنى الفني، وهذا ما أدى إلى ضعف قيمة هذه المهام ودورها في التأكيد على الوجود القانوني للدائرة، غير ان التزايد المستمر لصلاحيات رئيس الدائرة بين الحين والآخر وحاجة الإدارة والمواطن إلى ذلك يدل على أهمية الدائرة والتأكيد على وجودها الواقعي مما يقتضي ضرورة تدعيمه بوجود قانوني، وذلك بتخصيص نص قانوني مستقل أو حتى جزء من قانون الولاية لتجميع الصلاحيات التي يمكن لرئيس الدائرة ممارستها إن تم تفويضه من طرف الوالي وهذا لكي يزول الغموض ويتضح النظام القانوني للدائرة.

أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع تتلخص في :محاولة إظهار مكانة الدائرة بين التشريع والواقع باعتبارها نموذجا لعدم التركيز الإداري

الأسباب الموضوعية:

– تتمثل في النقص الممحوظ على صعيد البحث العلمي، لأن موضوع الدائرة لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل مقارنة بمواضيع التنظيم الإداري.

– بالإضافة إلى ذلك نحاول من خلال البحث، الكشف عن النصوص القانونية والتنظيمية وقصورها والنقائص الواردة حول مكانة الدائرة كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري

– بالاضافة إلى وجودها واقعيا من خلال وجود مقرها الرئيسي الخاص بها، وعدم وجودها الصريح من الناحية القانونية إضافة إلى عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي رغم ممارستها للرقابة على البلديات

أهمية الموضوع:

يستمد هذا البحث، أهميته من موضوعه الذي يعد من بين الدراسات التي تحاول توضيح مفاهيم غير محددة في التنظيم، محاولين إبراز مدى تطابق وتوافق اختصاصات الدائرة مع مبادئ التنظيم الإداري

صعوبات الدراسة:

– قلة الدراسات القانونية المتعمقة بموضوع الدائرة وإختصاصاتها ودورها على المستوى الجماعات المحلية

– ندرة البحوث التي تتناول التنظيم القانوني الخاص بالإدارة المحلية وكذا النظام الإداري الجزائري عموما

– قلة المراجع والمؤلفات المتعمقة بالنظام القانوني للدائرة وخاصة كون دراستنا تنصب على النظام القانوني للدوائر.

الإشكالية:

يعد موضوع الد راسة، المركز القانوني للدائرة من المواضيع الهامة باعتبارنا هيئة تختص بالشؤون المحلية للمواطن، وعليه وانطلاقا مما سبق فإن إشكالية تتعلق أساسا حول التسائل التالي: إذا تمثل عدم التركيز الإداري بإمتياز فكيف تم تنظيم الدائرة بين الاطاريين الشكلي والوظيفي قانونيا، وما علاقتها بالمواطن على المستوى المحلي ؟

منهج الدراسة: تم اعتماد المنهج التحليلي الوصفي والنقدي بالاضافة إلى المنهج التاريخي

المنهج التحليلي الوصفي:

وذلك بإبراز الدائرة في مختلف المراحل التي عرفها التنظيم الإداري الجزائري من خلال بعض النصوص القانونية وتحليلها بالمقارنة مع ما هو موجود في الواقع، ودراسة نقدية من حيث عدم التوافق بين المشرع في أخذه أو عدم أخذ بنظام الدائرة وبين السلطة التنفيذية على إتباعها كإحدى أساليب التنظيم الإداري

المنهج التاريخي والمقارن:

ما تركز عليه الدراسة من خلال هذا المنهج هو الجانب التحليلي، لمحاولة التعمق في فهم واستيعاب الملابسات التي تحيط بالموضوع محل البحث والدراسة، في أشكالها المتعددة. ومن مزايا هذا المنهج قدرته على تحري الأسباب الكامنة وراء حدوث ظاهرة ما وبهذا يمكن العودة إلى مختلف التطورات التي عرفتها وهذا من خلال الإشارة إلى الدائرة في مختلف المراحل التاريخية للتنظيم الإداري الجزائري إضافة إلى بعض المحطات المتعلقة بالتنظيم الإداري الفرنسي.

الفصل الأول

نظام الدائرة بين الإطار العضوي والهيكلي

الفصل الأول: نظام الدائرة بين الإطار العضوي والهيكلي

انتهجت الجزائر في تنظيمها الإداري كلا من :النظامين المركزي واللامركزي نظرا للظروف السياسية والتاريخية التي عرفتها طيلة الفترة الممتدة من العهد العثماني إلى يومنا هذا .

وقد تم اعتماد هيئة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، بالرغم من عدم ذكرها عبر كامل الدساتير التي عرفتها الجزائر، ولم تحظ بنظام قانوني خاص بها يحدد طبيعتها القانونية، كما انه لم يتم ذكر هيئة الدائرة في القوانين المتعلقة بالهيئات الإدارية الإقليمية، باستثناء الأمر رقم 69 – 38 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية[1] المعدل والمتمم بالقانون رقم 81–02 المتعلق بالولاية [2]؛ هذا الأمر خصص للدائرة فصلا كاملا، حيث تم تعريف الدائرة من خلال نص المادة 166 وتم تحديد صلاحيات رئيسها في باقي المواد الأخرى، دون التطرق إلى التنظيم الهيكلي لها، ويعتبر هذا الأمر أول نص قانوني يعترف بالوجود القانوني للدائرة صراحة، وهذا ما أكدته نص المادة الأولى من الأمر 81–02 ؛ ولذلك سنقوم انطلاقا مما سبق بتحديد الإطار العضوي للدائرة (مبحث أول) ومن ثم الإطار الهيكلي للدائرة (مبحث ثاني).

[1] – انظر الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 23 / 05/ 1969، ص .520

[2] – انظر الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 17 / 02 / 1981 ، ص .146

المبحث الأول: الإطار العضوي للدائرة

ما يميز الدائرة باعتبارها جزء تابعة لإدارة الولاية هو ممثلها رئيس الدائرة ,إذ هذا الأخير من أجهزة الإدارة العامة في الولاية، فالدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ولا بأهلية التقاضي لكن هذا لا يخفي حقيقة أنها تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيس الدائرة والذي منح تفويضا في ممارسة الصلاحيات ,وبما أن الدائرة تابعة إداريا للولاية فإن من يمنح التفويض الرئيس الدائرة هو الوالي بصفته ممثلا للولاية والدولة ، وبناء على هذه العملية أصبح رئيس الدائرة يعتبر من المناصب السامية في الدولة خصوصا بعد المرسوم الرئاسي رقم[1] 240-99 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية والترخيص الذي يمنح لرئيس الدائرة مباشرة مهامه ليس مطلقا ، فنجد أن المشرع الجزائري قد اعتنى بهذه المسألة من هذا الجانب وجعل رئيس الدائرة يمارس مهامه تحت سلطة الوالي ونتيجة لذلك أصبح رئيس الدائرة ممثلا للدولة استنادا إلى الطبيعة القانونية التي ينفرد بها .

المطلب الأول: مفهوم الدائرة

الفرع الأول: تعريف الدائرة

هي تقسيم اداري تابع للولاية وليست جماعة محلية لانها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي باعتبارها تقسيما اداريا للولاية يضم مجموعة من البلديات و لقد تعرضت الدائرة لمجموعة من الانتقادات العديدة كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية كما انها لا تتمتع بالوجود القانوني فقانون الولاية و البلدية لم يذكرا مصطلح الدائرة ، و لقد استغل المشرع حيلة قانونية لانشاء الدوائر معتمدا على المرسوم التنفيذي رقم91-306 الذي يعطي قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة ، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-

[1] – المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية ، جريدة رسمية عدد 26 ، الصادرة في 1999.

1994 بمثابة السند القانوني للدائرة كونه يعتبر رئيس الدائرة احد الاجهزة التابعة لسلطة الوالي و بالتالي فان الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة.

الفرع الثاني: مميزات الدائرة باعتبارها جزءا من ادارة الولاية :

- تعتبر الدائرة جزءا من ادارة الولاية طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 الذي يعتبر رئيس الدائرة من أجهزة الإدارة العامّة للولاية
- لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي بل تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيس الدائرة حيث يتمتع بتفويض في الصّلاحيات تحت سلطة الوالي و الذي أصبح يعتبر من المناصب السّامية في الدولة و خصوصا بعد المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27-10-1999 المحدد لوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية و الذي ينص في المادة 03 فـ8 على أنّ رئيس الدّائرة يعين بمرسوم رئاسي و تنص المادّة 07 منه على أنّ التّعيين يتم باقتراح من الوزير الأوّل.

المطلب الثاني: رئيس الدائرة

لكي نعترف لشخص ما أنه ممثلا للدولة في هيئة ما لابد من استناده إلى أساس قانوني ،وعند الحديث عن رئيس الدائرة فإننا نجد تكريسه القانوني أولا في المرسوم التنفيذي رقم 94-215[1] والذي يعد بمثابة السند القانوني للدائرة ، والذي جعل من رئيسها أحد أجهزة التابعة السلطة الوالي كما جعل الوجود القانوني للدائرة مستمد من مهام رئيسها الذي أصبح مركزه يعتبر من المناصب السامية في الدولة ، و ذلك بعد المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الذي اهتم هو الآخر برئيس الدائرة حيث نصت المادة 8/3 على :"... رئيس الدائرة يعين بمرسوم رئاسي ". و نص هذه المادة صريح بما فيه الكفاية عن طريقة تعيين رئيس الدائرة والتي تكون بموجب مرسوم رئاسي، وقد أشارت المادة 07 من أحكام هذا المرسوم إلى أن: "التعيين يتم باقتراح من

[1] – المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، مرجع سابق.

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

الوزير الأول " ، وهذه المادة فصلت أكثر من سابقتها ، إذ أن رئيس الدائرة يقترح من قبل الوزير الأول ثم يتم تنصيبه بموجب مرسوم رئاسي .

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجده أضاف بعض التفصيلات في الوجود القانوني لرئيس الدائرة ، فنصت المادة 02 منه على أنه" : تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي – :الكتابة العامة ؛ – المفتشية العامة – الديوان – رئيس الدائرة "ومن هذه المادة فإن رئيس الدائرة يعد من الأجهزة التابعة للولاية بموجب القانون، كما أن القرارات الصادرة عنه تنشر في الولاية، وهذا عملا بنص المادة 11 من هذا المرسوم: "تنشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية للولاية ."[1]

الفرع الأول: مهام رئيس الدائرة

بعد أن يتم تعيين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي، فإن هذا الأخير يتولى الإشراف على بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية ، ويباشر مهامه تحت إشراف الوالي إذ يتلقى في إطار القانون تفويضا منه بغرض مباشرة هذه المهام ، و من هذه المهام التي تم الاعتراف بها قانونا من خلال تجسيد المرسوم لها في مواد المرسوم التنفيذي 94-215 فإنها تنقسم إلى صلاحيات يمارسها بصفته ممثلا للدولة ، وصلاحيات اتجاه الولاية .

- يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي على تنفيذ القوانين المعمول بها ، كما يعتبر هيئة تنفيذية للقرارات التي تصدر عن مجلس الولاية ومجلسها الشعبي الولائي ، وهذا طبقا للمادة 01/09 من المرسوم التنفيذي 94-215–التي تنص : "يساعد رؤساء الدائرة الولي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي "...
- يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التابعة للدولة ، إذ تنص المادة 14 على : "يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة

[1] – المادة 11 ، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مرجع سابق.

الإدارة الدولة في الدائرة " ، ويكون ذلك ضمن اجتماعات .

وبخصوص عدد هذه الاجتماعات ودوراتها فإن نص المادة 15 يفصل في هذه المسألة :

" يعقد رئيس الدائرة اجتماع في كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها في المجلس التقني .

ويجتمع ببعضهم أو بجميعهم في دورة غير عادية كما اقتضت الوضعية ذلك "

و عليه ، فإن اجتماعات رئيس الدائرة تعقد أسبوعيا لكن بالنسبة لصحة مداولاتها أو اجتماعاتها فلم تحدد المادة عدد الأعضاء الواجب تواجدهم في الاجتماع أي نسبة الحاضرين خاصة وأن المشرع استعمل عبارة (يجتمع بعضهم أو جميعهم (، فهنا نحن لا ندري نسبة هؤلاء البعض ، وكذلك الحال بالنسبة لكيفية اتخاذ القرارات ، هل تكون بالأغلبية البسيطة ،إذ يؤخذ على هذه المادة أنها لم تفصل أكثر في هذه النقاط .

- وبعد هذه الاجتماعات تأتي مهمة أخرى لرئيس الدائرة حيث يتولى تحريرها وفي كل مرة يرسل نسخة للوالي، وبهذه الطريقة فإنه يتولى إخطار الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بها ، و هو ما نصت عليه المادة 16 حيث ذكرت[1]:

" يحرر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي . "

- كما يقوم رئيس الدائرة أيضا بدراسة الطلبات المقدمة إليه ويسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به في مجال انتقال الأشخاص و الأموال، وهو ما تناولته المادة 10 والتي اهتمت في فحواها بالهبات والوصايا .

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها .

- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة

[1] – المادة 16 من المرسوم التنفيدي رقم 94-215، مرجع سابق.

للدائرة نفسها

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات .
- شروط الإيجار التي تتعدى مدتها تسع (9) سنوات .
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات .
- الهبات والوصايا .
- يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركة التنقل وإنهاء المهام .

ويسهر زيادة عن ذلك على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها .

- يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية احتياجات الأولية للمواطنين وتنفيد المخططات التنموية المحلية[1] ."

و من هذه المادة فإن رئيس الدائرة مكلف في هذا المجال على الخصوص ب: – المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية ،تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها، وكذلك تشجيع المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشطها رئيس الدائرة .

هذا، و يؤدي رئيس الدائرة مهامه بمساعدة سلطات تتبعه وظيفيا، و الحديث عن السلطات المساعدة لرئيس الدائرة يعني الحديث عن الهيكل التنظيمي للدائرة، ونجد هنا أن المشرع الجزائري يبقى غامضا حيال هذه المسألة ، فلا نجد أي أثر لقانون يتناول بشكل مفصل هذا الموضوع أي ما يتعلق بالهيكل التنظيمي لها ، وهذا ما خلق نوعا من عدم الاستقرار في

[1] – المادة 10 ، من المرسوم التنفيذي رقم 94–215 السابق.

إدارتها مما يستدعي عند البعض من الفقهاء بإلغائها علما أنها لا تتمتع لا بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، وبهذا تشكل عرقلة لعمل الإدارة المركزية .

كما أن إنشاء مناصب على مستوى الهيئة تزيد من بطء العمل الإداري أمر فيه تبذير للمال العام في حين أنه من ضروريات العمل الإداري السرعة و النجاعة .

إلا أن العمل بهذا القول وإلغاء هذا التقسيم الإداري من شأنه إلحاق مشاكل عدة إذ أننا بهذه الطريقة ستبعد الإدارة من المواطن ونزيد من الضغط على الولاية والوالي ، وهذا لا يحقق مصلحة المواطن ولا يحقق السرعة و النجاعة المطلوبة في العمل الإداري بل سيبطئها ضعف ما هي عليه الآن فإلغاءها يعني دعم البيروقراطية .

ونتيجة لذلك فالدائرة تعد تقسيما أداريا يمثل عدم التركيز الإداري رغم الانتقادات الموجهة للهيكل التنظيمي لها وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجد المنظم الجزائري قد أعاد الصياغة فيما يخص هذا الهيكل التنظيمي واكتفى بوجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة ، وهو ما جسدته المادة 12 منه عند نصتها على أنه" : يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه أمين عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها . "[1]

الفرع الثاني: حقوق والتزامات رئيس الدائرة :

يتمتع رئيس الدائرة بحقوق وواجبات يمكن إيجازها كما يلي :

أولا: حقوق رئيس الدائرة :

يحق له أن يتقاضى راتبا عن عمله وتعويضا ماليا، كما يحق له الحصول على سكن وسيارة التسهيل قيامه بمهامه وغيرها من الحقوق نذكر منها ما يلي :

1. **الحق في الراتب والتعويض المالي:** حيث يتقاضى رئيس الدائرة راتبا شهريا يناسب مستوى وظيفته وذلك حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي المحدد لكيفية منح المرتبات المطبقة

[1] – المادة 12 ، من المرسوم التنفيذي 94-215 السابق

على العمال الممارسين وظائف عليا في الدولة أو الإدارة المحلية .[1]

2. **الحق في السكن وعربة النقل:** وفقا للضرورة الملحة التي تتطلبها المصلحة العامة فإنه يستفيد من سكن وظيفي بمقر الدائرة لضمان استقراره، ويتفرغ لأداء وظيفته على أكمل وجه، كما تمنح له سيارة إدارية حتى يتمكن من التنقل السريع للعمل في أي وقت كان .
3. **الحق في الحماية:** حسب المادة 1/5 من نفس المرسوم فإنه على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء من أجل حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والاعتداءات مهما كان نوعها، مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبتها، كما أنه هناك مجموعة من الحقوق كالحق في العطل والراحة وهي حقوق مذكورة في القانون الأساسي الوظيفة العمومية .

ثانيا: واجبات رئيس الدائرة: بما أن رئيس الدائرة يتمتع بالحقوق والامتيازات، فإنه بالمقابل له واجبات مقررة قانونا نذكر منها .

1- الالتزام بارتداء البذلة الرسمية: ألزم المشرع رئيس الدائرة المشرع بارتداء البذلة الرسمية أثناء وبمناسبة مزاولة مهنته وفقا للمرسوم رقم 83-594[2] وذلك بموافقة لجنة وزارية مشتركة تم إنشاؤها بموجب مرسوم .

2- الاستعداد لكل ما يتطلبه الواجب المهني والخضوع للسلطة الرئاسية: على رئيس الدائرة أن يكون رهن إشارة للواجب المفروض عليه، وأن يكون مستعدا لكل الأوامر التي يتلقاها من الوالي في سبيل التضحية وسيرورة المرافق العامة والتدخلات الطارئة حتى في أوقات العمل، حيث يحرص على بذل الجهد لأداء المهام المسندة إليه والخضوع لأوامر السلطات العليا والحكومة والخضوع للتعليمات الصادرة عن الوالي باعتباره يمارس صلاحياته بتفويض منه .

3- الالتزام بالتحفظ: عليه الامتناع عن أي سلوك يتنافي أو يشوه المهمة المسندة إليه، كما

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في25/07/1990 ج.ر عدد 31 ص 1029.

[2] – فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في القانون العام، فرع قانون المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، الجزائر،2010/2011 ص 54.

يمتنع عن تلقي الهدايا مقابل وظيفته باستثناء إذا تلقاها عن قيامه بمهمة رسمية كمشاركته في مناسبة أو احتفالية يتم تكريمه من خلالها، مقابل أن يصرح بها للسلطة السلمية.[1]

4- الحفاظ على السر المهني: فهو ملزم بالحفاظ على السر المهني حتى بعد انتهاء مهامه أو بمناسبتها[2] ويعاقب عليها في قانون العقوبات طبقا لنص المادة 301 من الأمر 66-156[3].

5- التصريح بالممتلكات وبنشاط زوجه للسلطة السلمية: تنفيذا لأحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 فعلى رئيس الدائرة أن يصرح بكامل ممتلكاته[4] مهما كان نوعها سواء أكانت عقارية أو منقولة[5]، زيادة على ذلك وجب عليه التصريح بالنشاط المهني لزوجته، واذا كان يتنافى مع الوظيفة الموكلة له فعلى السلطة السلمية اتخاذ الإجراءات الكفيلة وهذا ما نصت عليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي 90-226 المذكور سابقا .

الفرع الثالث: إنتهاء مهام رئيس الدائرة :

طبقا لنص المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226-90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 ،فإنه تنتهي مهام رئيس الدائرة، إما من السلطة المخولة لها صلاحية التعيين المادة27 /01 حيث أنها هي نفسها الهيئة التي لها صلاحية العزل وإنهاء المهام وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، حيث يعين بمرسوم رئاسي ويعزل كذلك بموجب مرسوم رئاسي[6]، وذلك في حالة عدم قيامه بمهامه واثبات كفاءته في تسيير الوظيفة الموكلة له، كما يمكن أن يكون إنهاء المهام نتيجة لنقله لوظيفة أخرى، كما قد يكون نتيجة إلغاء الوظيفة حسب المادة 32 من المرسوم

[1] – المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في1990/ 25/07 ج.ر عدد 31 المرجع السابق.

[2] – الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

[3] – أنظر الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخة في 16جويلية 2006.

[4] – المادة 04 و 05 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 08 فيفري 2006 ج.ر عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

[5] – المرجع نفسه.

6 – جريدة رسمية عدد 68 مؤرخة في 27 أكتوبر 2000 المتضمنة مراسيم تعيين وإنهاء مهام رؤساء الدوائر.

التنفيذي 90-226 حيث يحتفظ رئيس الدائرة بمرتبه لمدة سنة ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة وهذا في حالة ارتكابه خطأ، أو بناء على طلب من المعني المادة02/27 فيكون في حالة الاستقالة، حيث تخضع أحكامها للقانون الأساسي للوظيفة العمومية وتكون بطلب خطي معلل يقدم لرئيس الجمهورية يعبر فيه صراحة عن إرادته بترك الوظيفة بصفة نهائية، مع مراعاة أحكام الاستقالة الواردة في المواد 217، 218، 219 و 220 على التوالي من الأمر 06-03[1]، كما يمكن أن تنتهي بأسباب أخرى كالوفاة مثلا .

المطلب الثالث: الأمين العام للدائرة والمجلس التقني

الفرع الأول: الأمين العام للدائرة

قد رسم وجوده القانوني بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، حيث ورد فيها بصريح العبارة "يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام" ، فوجد له بذلك منصبا، و يعين بموجب مرسوم رئاسي و هو يأتي مباشرة بعد رئيس الدائرة في الترتيب السلمي من أجل تخفيف العبء على رئيس الدائرة .

ونظرا لحجم العمل الإداري المضغوط على رئيس الدائرة نجد أن هذا الأخير قد منح الأمين العام للدائرة تفويضا يتمكن بموجبه من مباشرة مهام المنوطة به، وتتمثل أهم المهام المسندة إلى الأمين العام للدائرة في :

- مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات.
- الاستفادة من التفويض في التوقيع على بعض الوثائق كبطاقة التعريف الوطنية.
- استقبال المراسلات ومراقبة البريد وتوزيعه على المصالح المعنية .
- تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات .
- الإشراف على اجتماعات رؤساء البلديات .
- القيام بزيارات تفتيشية .

[1] – أنظر الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخة في 16جويلية 2006.

الفرع الثاني: المجلس التقني للدائرة

فهو الآخر يأتي لمساعدة رئيس الدائرة و التخفيف من الضغط عليه عند مزاولة العمل الإداري، كما تم رسم الوجود القانوني لكل من رئيس الدائرة و الأمين العام لها فقد اعتنى المنظم بالمجلس التقني أيضا وجسد وجوده وذلك في المادة 12 من المرسوم التنفيذي نفسه .

أما عن تشكيلة هذا المجلس ، فإن المجلس التقني للدائرة يتكون من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة ، وعن مداولاته فإنه يعقد اجتماعاته أسبوعيا ، وذلك تحت رئاسة رئيس الدائرة حيث يتولى هذا الأخير كما سبق وأن بينا تحرير محاضر هذه الاجتماعات ثم ينسخ منها وطبعا يرسل نسخة منها إلى الوالي باعتباره يعمل تحت إشرافه.[1]

وإن كان المجلس التقني للدائرة هذا يتشكل من عدد المسؤولين من مصالح الدولة المتواجدين بالدائرة فلا بد لنا إذن الحديث عن المكاتب الموجودة على مستوى الدائرة و التي نجدها :

- **مكتب التنظيم والشؤون العامة:** و يعتبر هذا المكتب الأكثر احتكاكا بالمواطنين له دور بالغ الأهمية كل يهتم بالسهر على إنجاز وتلبية مطالب المواطنين المنتمين لتقسيمها الإداري أي المواطنين المتواجدين على مستوى البلدية أو البلديات التي تقوم الدائرة بالإشراف

عليها ,إذ يتم استخراج وثائقهم الرسمية كما يعمل هذا المكتب على تطبيق التنظيمات الساري العمل بها ,ولهذا المكتب عدد من الفروع : – فرع بطاقة التعريف الوطنية ، فرع رخصة السياقة، فرع جوازات السفر .

– **مكتب الشؤون الإدارية والمالية:** وتكون في هذا المكتب مراقبة البلديات حيث يتولى المكتب مراقبة مدى شرعية المداولات والمصادقة عليها إذا كانت من اختصاصه و كذا مراقبة قرارات البلدية الفردية والتنظيمية ، إلا أن المصادقة عليها تكون من طرف الوالي لأن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يمكن لها التصديق ، لذلك يعهد التصديق للوالي بما أنها تابعة إداريا

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق.

له .

– **مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط:** يتابع هذا المكتب كل من المخططات والمشاريع البلدية، وكذا الصفقات العمومية ، وذلك مند اقتراح الموضوع وتسجيله إلى غاية انتهائه .

– **مكتب الشؤون الاجتماعية:** حيث يقوم هذا المكتب باستقبال المواطنين وعرائضهم ومساعدتهم في مجالات عديدة. بالإضافة إلى: مكتب الأرشيف والوسائل العامة، – مكتب الرس البلدي، – مكتب الانتخابات .

المطلب الرابع: عدم تركيز إداري للدائرة

يعد منصب رئيس الدائرة من المناصب العليا في الإدارة المحلية طبقا لأحكام المادة الثانية[1] من مرسوم تنفيذي رقم 90/ 230 المعدل والمتمم. يتولى الإشراف على الدائرة وهي جزء من إدارة الولاية، لا تتمتع بأي استقلالية، ولا بالشخصية المعنوية. تتلخص مهمته طبقا لأحكام مرسوم تنفيذي رقم 91 / 305 مؤرخ في 24 / 08 / 1991 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية[2] يعدل المادة السابعة (7) من مرسوم تنفيذي 90 / 230 كما يلي " يساعد رئيس الدائرة الوالي في وظيفته ممثلا للدولة ."...كما حددت أحكام المرسوم التنفيذي 94/ 215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية مهام رئيس الدائرة. ومن المرسومين يمكن حصر مهامه كما يلي :

أولا: بصفته ممثلا للدولة، يتولى :

1. تنفيذ القوانين والتنظيمات السارية المفعول، وقرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات مجلس الولاية وأي مهمة يفوضها له الوالي في حدود الدائرة. وهو يمثل مظهرا من مظاهر السيادة. بما يؤمن تواجد وحضور الدولة في جميع أنحاء إقليمها .
2. تقديم الخدمات للمواطنين المحولة إليه من الولاية كالتي تتعلق بالحالة المدنية وتنقل

[1] – ورد ضمن أحكام المرسوم التنفيذي 94 / 215 في الفصل الرابع المعنون «رئيس الدائرة» رغم أن الدائرة جهاز بكل طاقمه الإداري، وتتوفر على مناصب نوعية كالكاتب العام للدائرة ومكاتب وليس شخصا واحدا ولو بصفته الوظيفية .

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية سنة 1991، العدد41 ، ص .1572

3. المواطنين مثل بطاقة التعريف، وجواز السفر، ورخصة السياقة وتسجيل المركبات... الخ .

4. إعلام الوالي عن الوضع العام في الدائرة وفي مختلف المجالات .

5. يترأس المجلس التقني المتكون من مسؤولي الهياكل التقنية المصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات الملحقة به. ويحرر محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها للوالي . يعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة .

6. ذكرت المادة الحادية عشر (11) من المرسوم التنفيذي " 94 / 214 تنشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية للولاية". ما يفيد أنه يصدر قرارات لكنها لم توضح طبيعتها ولا موضوعاتها .

ثانيا: مهام اتجاه البلديات، يتولى :

1. تنشيط وتنسيق أعمال البلديات الملحقة بالدائرة، خاصة وأن البلديات تسير من طرف مجالس منتخبة تتكون من أعضاء مختلفين في انتماءاتهم السياسية، وقد لا تتوفر لديهم المعرفة اللازمة والخبرة الكافية لتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية. خاصة البرامج وتحضير مخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والبرامج القطاعية والميزانية وغيرها.

2. التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية الموكلة إليه بموجب التنظيم وتتعلق بالميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة، وتعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقيف السيارات والإيجار الفائدة البلديات[1]، وشروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسعة (09) سنوات، وتغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، والمناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، والمداولات المتعلقة بالهبات والوصايا، والخاصة بقرارات تسيير المستخدمين البلديين.

3. يسهر على السير المنتظم لإدارة البلدية، وتقديمها للخدمات باعتبارها مرفقا عاما.

[1] – الهيئات البلدية المشتركة يقصد بها اشتراك بلديتين أو أكثر في إنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة، وهي هيئات عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، ضمانا لتقديم الخدمة للمواطنين، أو تحسينا للموارد المالية من أجل الزيادة في المداخيل وتنوع الإيرادات البلدية. وهو ما أوردته أحكام المادة 225 من قانون البلدية .

4. يسهر على قيام البلديات بإحداث مصالح العمومية المخولة لها بموجب النصوص، وعلى سيرها المنتظم .

5. يدعم ويشجع البلديات على كل المبادرات التي تقوم بها بصفة فردية أو جماعية لتلبية احتياجات المواطنين .

يقوم بمهامه من خلال جهاز إداري من موظفين إداريين من بين موظفي الولاية من بينهم كاتب عام، وبمساعدة مجلس تقني[1] مكون من مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بتغطية أعمال البلديات، وهي فروع للمديريات الولائية خاصة منها البناء والتعمير والري والأشغال العمومية . إن هذه الهياكل المذكورة تقوم بالجزء الأكبر من الخدمات التي تقدمها إدارة الولاية، سواء الهيئات اللامركزية ولحاجات المواطنين ولمختلف القطاعات .

[1] – يعرف باسم اللجنة التقنية.

وهو ما ذهب إليه كثير من أساتذة القانون الإداري منهم الأستاذ :

لباد ناصر القانون الإداري المرجع السابق، ص204 .

– محيو أحمد، المرجع السابق، ص 208..

المبحث الثاني: الإطار الهيكلي للدائرة

من خلال اطلاعنا على مختلف النصوص القانونية، سواء المتعلقة منها بالجانب التنظيمي الإداري للجماعات المحلية أو غيرها، نجد أنه لم يتم ذكر التنظيم الهيكلي للدائرة، وبتفحصنا البعض القوانين تم الوقوف على المرسوم رقم 71-150 المؤرخ في 03 جوان 1971 المتضمن إحداث مجموعات متنقلة لشرطة الحدود والسير التابعة لمصالح أمن الولايات ومصالح أمن الدائرات، حيث أحدث مصالح أمن بكل من الولايات والدوائر، وفق المادة 03 منه والتي نصت: " تحدث في كل ولاية مصلحة الأمن الولاية وفي كل دائرة مصلحة أمن الدائرة وبالتالي أضاف مصلحة الأمن إلى الهيكل التنظيمي للدائرة، ثم جاء القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 1981/10/21 الصادر عن وزارة الداخلية المتعلق بتنظيم مصالح الدائرة والمتكون من رئيس الدائرة، الأمين العام والمصالح المساعدة للرئيس، وبما أن كل الهياكل و الأجهزة المشكلة للدائرة ما هي إلا لمساعدة رئيس الدائرة سنتطرق في (المطلب الأول) مصالح الدائرة وفي (المطلب الثاني) تسيير العمل في الدائرة وأما (المطلب الثالث) علاقة الدائرة بالولاية.

المطلب الأول: مصالح الدائرة

رغم الانتقادات الموجهة للهيكل التنظيمي للدائرة إلا أنه حسب القرار الوزاري رقم 6973المؤرخ في 09/21 / 1981 ، فان المصالح الإدارية للدائرة تتكون من الأمين العام ومكاتب موضوعة تحت سلطته وبالرجوع أيضا إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجد أن المشرع الجزائري قد اكتفى بوجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة وهذا ما جسدته المادة 12[1] منه حيث نصت على أنه يساعد رئيس الدائرة كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي الدولة وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الأمين العام للدائرة والمكاتب المساعدة لرئيس الدائرة (فرع أول) والمصالح التقنية (الفرع ثاني).

1 - أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

الفرع الأول: الأمين العام للدائرة والمكاتب المساعدة للرئيس

أولا : الأمين العام :

كرس وجوده القانوني بموجب نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94 حيث ورد بصريح العبارة " يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام [1] " وبالرغم من انه الشخصية الثانية في الدائرة بعد الرئيس، إلا أن هذه المادة الأخيرة اعتبرته كجهاز مساعد، حيث يتم تعينه بموجب مرسوم رئاسي وفقا لما جاء في المرسوم الرئاسي99 –240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية[2] ، حيث يتم منحه تفويضا يتم بموجبه من مباشرة المهام المخولة له حيث يقوم بمساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات، استقبال المراسلات ومراقبة البريد وتوزيعه على مصالح الهيئة، الإشراف على اجتماع رؤساء البلديات تمثيل الدائرة في بعض الاجتماعات، وهو يختلف على الأمين العام للبلدية .

ثانيا : المكاتب المساعدة لرئيس الدائرة :

تتمثل في مكتب الأمانة العامة ومكاتب أخرى موضوعة تحت سلطة الأمين العام للدائرة حسب قرار وزاري رقم 6973 المؤرخ في 1981/09/21.

1–**مكتب الأمانة العامة** : يعمل تحت السلطة المباشرة لرئيس الدائرة من مهامه تسجيل البريد الوارد والصادر والبرقيات والمكالمات وكل الانشغالات المتعلقة بأمور الدائرة والاتصال مع جميع المكاتب الموجودة داخل مقر الدائرة وخارجها .

2–**المكاتب الموضوعة تحت تصرف الأمين العام للدائرة:** هناك 05 مكاتب تحت إشراف الأمين العام حسب القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 21/ 1981/09 وتتمثل في :

أ. **مكتب تنشيط المؤسسة البلدية والبلديات** : تتمثل في دور الوصاية على البلديات التابعة الإقليم الدائرة ومتابعة صحة ومشروعية كل الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي،

[1] – أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215، المرجع السابق.

[2] – أنظر المرسوم الرئاسي رقم 99–240، المرجع السابق.

فيقوم بدور الرقابة الوصائية على المداولات والقرارات قبل عرضها على رئيس الدائرة والمصادقة عليها كما يراقب المداولات المستخرجة من سجل المداولات وغيرها من المهام.

ب.**مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط:** يقوم بمتابعة الصندوق الوطني للجمعيات المحلية ومتابعة البرامج التنمية المحلية للبلديات في مختلف الميادين والقطاعات .

ج. **مكتب الشؤون الإدارية والمالية والرقابية:** يهتم بكل ما يتعلق بالتنظيم الداخلي للدائرة وعلاقة المكاتب ومصالح الدائرة فيما بينها .

د. مكتب الشؤون الاجتماعية : يسير منح السكنات ذات الطابع الاجتماعي الايجاري ودراسة ملفات السكن والسهر على تنظيم الانتخابات وتسيرها وكل الأمور الاجتماعية الأخرى وكذلك الفلاحية والتنمية الريفية والنقل المدرسي .

هـ. مكتب التنظيم للشؤون العامة : سابقا كان يهتم بإعداد بطاقات التعريف الوطني ورخص السياقة وبطاقات ترقيم المركبات وشهادة الكفاء، إلا أنه وفي إطار إعادة تأهيل المرفق وتقريب الإدارة من المواطن فانه قد تقرر تحويل[1] إصدار بطاقات التعريف الوطني من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات وهذا ما تضمنته برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 2393المؤرخ في [2] 14 / 09/ 2015 ، وتم الإعلان الرسمي عن انطلاق عملية الإصدار على مستوى جميع البلديات ابتداء من 01/ 10 / 2015 ورغم تنفيذ قرار لامركزية إصدار جميع الوثائق المتعلقة بالهوية، وتنقل الأشخاص وممتلكاتهم فهذا لا يعني تخلي رؤساء الدوائر عن مهام المتابعة والرقابة والإشراف عن قرب وبصفة دائمة ومنتظمة مع سير عملية إصدار هذه الوثائق على مستوى البلديات .[3]

وبالتالي لم يبق المكتب يهتم إلا بنظافة المقر وتمويله بالأجهزة المادية والمكتبية ووسائل العمل اللازمة ، وإضافة لما سبق وبالرجوع إلى القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في1981/09/21

[1] – برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية – الأمانة العامة – رقم 2339 المؤرخة في 14 سبتمبر 2015.

[2] – المرجع نفسه.

[3] – برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية – الأمانة العامة–رقم 2685 المؤرخة في 28 أكتوبر 2015.

نجد انه هناك ثلاث مصالح تحتوي عليها الدائرة وهي : مصلحة العلاقات الخارجية مهمتها الاهتمام بالعلاقات التي تربط الدائرة بالولاية من جهة وبالبلديات التابعة لإقليم الدائرة من جهة أخرى ، مصلحة الاتصالات الداخلية ومصلحة البريد .

الفرع الثاني :المصالح التقنية المساعدة لرئيس الدائرة: تتمثل في :

أولا : المجلس التقني للرئيس :

كرسته المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم94-215، ويتكون هذا المجلس من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة ، حيث يعقد اجتماعه أسبوعيا تحت رئاسة رئيس الدائرة بعد أن يقوم هذا الأخير بتحريرها وإرسالها إلى السيد والي الولاية باعتباره يعمل تحت إشرافه[1].

ثانيا : اللجان المشكلة على مستوى الدائرة : هناك لجان دائمة وأخرى مؤقتة، فاللجان المؤقتة هي اللجان التي تنشأ بموجب قرار من السيد الوالي وتكون تحت إشراف رئيس الدائرة أما الدائمة فهي لجان توجد على مستوى مقر الدائرة ومنها :

1-**لجنة امن الدائرة :** مهمتها الأمن على مستوى الدائرة والإشراف على التظاهرات الثقافية.

2-**لجنة تسوية مطابقة البنايات:** تختص بالطلبات المتعلقة بالحصول على شهادة المطابقة .

3-**لجنة التنازل عن أملاك الدولة:** تختص بعملية التنازل عن الأملاك العقارية العمومية ذات الاستعمال السكني المهني التجاري أو الحرفي الممونة للدولة والجماعات المحلية .

4-**لجنة السكن :** مهامها معالجة ملفات السكن العمومي الايجاري المودعة من طرف طالبي السكن المقيمين في البلديات التابعة لإقليم كل دائرة .

من خلال ما تم ذكره يتبين أن رئيس الدائرة هو الجهاز الأساسي المكون للدائرة وما وضعت الأجهزة الأخرى إلا لمساعدته ولا تعمل إلا تحت رئاسته وإشرافه .

[1] – أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

المطلب الثاني: تسيير العمل في الدائرة

يمارس رئيس الدائرة صلاحياته بتفويض من الوالي وتحت سلطته، حيث تتوقف مشروعيتها وسريانها على موافقة الوالي، فهي ليست مستمدة من القانون مباشرة، وهذا ما نصت عليه المادتين 9 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، فالتفويض يعد احد عناصر نظام التركيز والذي من خلاله تتجسد المركزية(أولا)، كما يعتبر أساس قانوني لصلاحيات الدائرة (ثانيا) بصفة غير مباشرة وذلك عن طريق رئيسها .

أولا : التفويض كطريقة لتجسيد المركزية الإدارية في الدائرة

يعتبر التفويض؛ أحد الأساليب التي تستعملها الإدارة المركزية لأداء مهامها على المستوى المحلي في تطبيق نظام عدم التركيز، لأنه وسيلة لتخفيف العبء عن السلطات المركزية ونظرا للأهمية التي يكتسبها على مستوى الإدارة المحلية، سنتطرق إلى مفهوم التفويض والجزاءات المترتبة عن تخلف شروطه.

1- مفهوم التفويض : اختلفت تعاريف الفقهاء وتعددت، بسبب اختلاف وجهات نظرهم، حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطمطاوي على أنه " :إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانبا أو بعضا من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرع آخر أو سلطة أخرى ."[1]

ويعرفه الدكتور خالد خليل الظاهر على انه:" أسلوب من أساليب عدم تركيز سلطات الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية بحيث تمنح تقرير الاختصاص من الرئيس إلى المرؤوسين المتواجدين عبر مختلف الأقاليم، دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته"[2]، أما الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله فيرى أن التفويض هو: "الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الإداري داخل

[1] – سليمان محمد الطمطاوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الفكر العربي، القاهرة ، 1977 ، ص.97

[2] – خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان،الأردن، 1998، ص103 ، 104.

التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانبا من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا[1]" ، كما عرفه احمد محيو بأنه:" السماح لسلطة ماء بان تعهد لعون محدد بأحد أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا[2] " فالتفويض من الناحية القانونية هو: تكليف الرئيس المرؤوسيه القيام بممارسة بعض من صلاحياته وواجباته، التي خولها له نص قانوني في حالات معينة ملتزما بضوابط محددة)[3]، ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن التفويض هو : الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة السلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك".[4]

تقريبا كل التعريفات السابقة، تندرج تحت معنى واحد، وهو أن التفويض هو :أن تعهد السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل ببعض صلاحياتها إلى سلطة أخرى تخضع لها رئاسيا، مع بقاء مسؤولية المفوض ودون الرجوع فيها، وحسب التعريفات السابقة فان التفويض يتكون من ثلاث عناصر هي : السلطة، تعيين الاختصاص، عدم تفويض المسؤولية؛ فالأولى(السلطة) تعني الحق في التصرف وإصدار الأوامر بعمل أو الامتناع عن عمل، وذلك بوجوب توفر منح السلطة من المفوض إلى المفوض إليه، لان هذا الأخير لا يمكن له ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه دون أن تعطى له السلطة في ذلك[5] ، أما الثاني (الاختصاص).

فيقصد به :أن يكون الاختصاص من المفوض معينا تعينا كافيا مكانا وزمانا، قصد تحقيق النتيجة المبتغاة من التفويض، أما الثالث فهو بقاء مسؤولية المفوض أي من يمارس السلطة

---

[1] – عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري، م ، م، الإسكندرية،مصر، 2004 ص.116

[2] – احمد محيو، دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر1981 ،ص205

[3] – شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دراسة مقارنة، ط1 دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 30.

[4] – عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء ،ط1 ،دار الفكر العربي ، الجزائر ،2006 ،ص 313

[5] – خليفي محمد، مذكرة النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007–2008، ص 20.

يجب أن يتحمل بالمقابل مسؤوليته، وتبعة أخطائه،وتكون أمام المفوض نظرا لوجود التبعية الإدارية المندرجة، أو ما يعرف بالسلم الإداري الذي يتطلب خضوع المفوض إليه إلى المفوض باعتباره السلطة العليا التي تعلوه.[1]

2- شروط التفويض: للتفويض شروط يجب مراعاتها حتى يكون صحيحا وتتمثل [2]في :

-لا تفويض بدون نص: لا يكون صحيحا ما لم يسمح به القانون، وان يصدر قرار صريح من الجهة صاحبة الاختصاص تقضي بالتفويض، وان يستوفي هذا القرار جميع الجوانب الشكلية ويتم تبليغه لكل الجهات المعنية .

-أن يكون جزئيا: أن يفوض جزء من صلاحياته و إلا اعتبر تنازلا منه عن مزاولة أعماله .

-بقاء الرئيس المفوض مسؤولا: بقاء الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فرضها، إضافة لمسؤولية المفوض إليه، تطبيقا لمبدأ التفويض في السلطة دون المسؤولية .

-لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره: لا يتم التفويض إلا مرة واحدة ويبقى التفويض إجراء مؤقت قابل للرجوع فيه من جانب الرئيس الإداري الأصيل[3]

3- أنواع التفويض :رأينا أن الاختصاص واجب على الأصيل، أن يمارسه بنفسه ولا يعهد بها الغيره إلا إذا وجد نص يسمح بذلك والا اعتبر تصرفا معيبا[4]، إلا أن زيادة النشاط الإداري للدولة أدى إلى زيادة الأعباء الإدارية على عاتق المسؤولين، مما أدى إلى وجود التفويض ليواكب التطور في مجال النشاط الإداري، حيث تتنوع تبعا لتنوع النشاط الإداري، يقسم التفويض

---

[1] – حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 111.

[2] – تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، سنة أولى ل. م .د، الجزء الأول التنظيم الإداري جامعة عبد الرحمان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم ، 2015-2014 ،ص 32 و . 33

[3] – مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري موجهة لطلبة السنة الثانية ل ، م ، د، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الأغواط ، 2010-2009 ،ص .207

[4] – يوسف الثعلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، الجماهيرة العظمى طرابلس، سنة 1992، ص .26

الإداري تبعا للزاوية التي ينظر إليها سواء من حيث أدائه أو من حيث طبيعته القانونية[1]، وهذا ما يهمنا، حيث يقسم بدوره إلى نوعين تفويض التوقيع وتفويض السلطة (الاختصاص).

3-1- تفويض التوقيع : يقصد به تخويل المفوض إليه،توقيع قرارات أو وثائق باسم الأصيل، دون أن تفقد السلطة المفوضة حقها في مزاولة اختصاصاتها، وبناء على هذا يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لرئيس الدائرة وفي حدود النصوص التنظيمية المتعلقة بصلاحيات رئيس الدائرة ، دون أن يفقد الوالي حقه في ممارسة هذا الاختصاص .

3-2- تفويض السلطة (الاختصاص) : يقصد به نقل جزء أو بعض من اختصاصات سلطة أو هيئة عليا إلى سلطة أو هيئة أخرى أدنى، وقد خولت لرئيس الدائرة ممارسة صلاحياته عن طريق التفويض من طرف الوالي وهذا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/06/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية[2] .

ويختلف تفويض التوقيع عن تفويض السلطة من حيث أن الأول يكون الشخص محل اعتبار عكس تفويض الاختصاص وينتهي تلقائيا بمجرد التغيير الأشخاص، أما تفويض السلطة (الاختصاص فيقوم بصفة وظيفية وليست شخصية، فتفقد السلطة صلاحياتها في ممارسة الاختصاص الذي فوضته إلى المفوض إليه والا اعتبر تعديا على الاختصاص .

ثانيا: التفويض كأساس قانوني لصلاحيات الدائرة .

بما أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من رئيس الدائرة، بالتالي فان صلاحياتها تتجسد في صلاحيات رئيسها، كما يفترض في تفويض اختصاصات الوالي لرئيس الدائرة أن تتم بنصوص قانونية يراعى فيها شروط التفويض مما يجعل آلية التفويض بمثابة أساس قانوني لصلاحيات الدائرة، وبما أن التفويض منظم بموجب نصوص قانونية فيمكن اعتباره أساس قانوني الصلاحيات رئيس الدائرة وبالنتيجة لصلاحيات الدائرة بصفة غير مباشرة وبالتالي، يعد

[1] – بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، مطبعة دار الفرقان، 1982 ، ص 36.

[2] – انظر المادة 09 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق .

التفويض الأساس القانوني لممارسة رئيس الدائرة صلاحياته، وهو الذي يحدد مشروعية اختصاص رئيس الدائرة إضافة إلى المرسوم رقم 94-215 المحدد لصلاحياته عن طريق التفويض من طرف الوالي باستثناء ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم السابق التي نصت على مهمة التنسيق وتنشيط ومراقبة أعمال البلديات كمهام أصلية لرئيس الدائرة. وسنتناول دراسة هذه النقاط من خلال إظهار عدم التحديد الدقيق للصلاحيات المفوضة لرئيس الدائرة، ثم نتناول اثر صلاحيات الدائرة لممارسة عن طريق التفويض .

1- عدم التحديد الدقيق للصلاحيات المفوضة لرئيس الدائرة :

من بين الشروط المتعلقة بالتفويض هو أن يتم تحديد الاختصاصات والمواضيع الواجب فيها التفويض ، بالإضافة إلى تعيين الهيئة المفوضة إليه الاختصاص ورغم أن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة مبينا للصلاحيات التي يجوز للوالي تفويضها لرئيس الدائرة لكن هذا التحديد جاء على سبيل المثال لا الحصر وهذا ما نستقرؤه من خلال نص المادة 09 من المرسوم السابق[1]، وهذا ما يؤدي إلى اتساع صلاحيات رئيس الدائرة وارتباطها بصلاحيات الوالي وهذا يفتح المجال لتداخل الصلاحيات المفوضة لرئيس الدائرة بموجب مرسوم تنفيذي .

2- اثر ممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته عن طريق التفويض :

بما أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال رئيسها ، وإذا كان التفويض أساس قانوني الصلاحيات رئيس الدائرة فبطريقة متعدية وغير مباشرة فان الدائرة تستمد أساسها القانوني من التفويض والذي ينتج عنه الرقابة ومسؤولية رئيس الدائرة أمام الوالي وهذا ما يظهر طبيعة عدم التركيز في الدائرة إلى جانب صلاحية الرقابة الوصائية التي تمارسها على البلديات وانطلاقا من ذلك نستعرض أثار ممارسة صلاحيات التفويض بالنسبة للدائرة وبالنسبة للجماعات

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48 المؤرخة في 27 جويلية 1994 ، ص.06

الإقليمية .

أ- اثر ممارسة صلاحيات التفويض أمام الدائرة : نتج عن ممارسة الدائرة صلاحياتها عن طريق التفويض من خلال رئيسها خضوع رئيس الدائرة الرقابة الإدارية لان يكون خاضعا للوالي ومسؤول أمامه، لكن هل تتمتع الدائرة بأهلية التقاضي في المنازعات التي تكون طرفا فيها ؟

1. خضوع رئيس الدائرة للسلم الإداري والرقابة الإدارية : إن العلاقة التي تربط رئيس الدائرة بالوالي هي علاقة رئيس بمرؤوسه حيث يخضع له ويراقبه لأنه موظف تابع له رئاسيا فهي رقابة رئاسية يجعل المرؤوس يرتبط برابط التبعية والخضوع .

وهي اختصاص يمنحه القانون لرعاية المصلحة العامة[1]، وبناء على ذلك يكون للوالي الحق في مراقبة الأعمال التي يقوم بها رئيس الدائرة وبالمقابل على هذا الأخير الالتزام والخضوع للوالي مما يتعين معه عدم قبول الدعاوى المرفوعة من رئيس الدائرة، وبالتالي فطبيعة عدم التركيز الإداري في الدائرة يكمن من خلال وجود السلم الإداري والرقابة الرئاسية والية التفويض بالإضافة لصلاحيات الرقابة الوصائية على البلديات .

2. تضارب القضاء حول أهلية التقاضي للدائرة : بالرجوع للمادة 49 من القانون المدني فإنها لم تعط الدائرة الشخصية المعنوية، مما ينتج عنها عدم استقلالها المالي وانعدام أهلية التقاضي لديها، لكن نجد أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية اعترف بصفة التقاضي للمصالح الإدارية غير الممركزة على مستوى الولاية المادة 828 ق إم إ بالرغم من وجود تعارض مع وحدة الشخصية المعنوية للدولة، هذه الأخيرة لها شخصية معنوية ولكن المصالح غير الممركزة التابعة للدولة وليس لها شخصية معنوية تفاديا لانقسام الشخصية المعنوية للدولة وقد أعطت المادة 801 من ق إم إصفة التقاضي للمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية دون ذكر الممثل القانوني (المادة 288 ق إم إ)، ولكن اعتراف

[1] – عمار بوضياف، الوجيز في القانوني الإداري، ط3، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص .156

المشرع للهيئات بصفة التقاضي ما هو إلا وسيلة قانونية من آليات لامركزية القضاء لتقريب خدمة القضاء وتخفيف العبء على مجلس الدولة ، وكما ذكرنا سابقا فان الشخصية المعنوية للدائرة لا توجد إلا أنه بالرجوع لمختلف القرارات والاجتهادات الصادرة عن القضاء فانه نجدها أحيانا تعترف بصفة التقاضي لها وتارة تمحيها، فنجد بعض القرارات القضائية تفصل في دعاوى مرفوعة من الأشخاص ضد قرارات صادرة عن الدائرة وفصل فيها مجلس الدولة في الموضوع دون أن يحكم بإبطالها لانعدام صفة الدائرة في التقاضي، وأحيانا تقضي بانعدام أهلية التقاضي لها مثلا في قضية (ق.م) ضد رئيس الدائرة [1] التي تتلخص وقائعها في قيام رئيس الدائرة بإصدار قرار غلق محل تجاري لسبب بيع المشروبات الكحولية للمسلمين، حيث طعن المدعو (ق.م) ضد قرار رئيس الدائرة المؤرخ في 1980/01/04 الذي يمنعه من بيع المشروبات الكحولية حيث تمسك الطاعن بأنه المالك الشخصي للمحل التجاري، وأنه متحصل على رخصة بيع تبيح له بيع المشروبات الكحولية، صادرة من الوالي مؤرخة في 1966/10/16 لغير المسلمين فقط أثناء الغداء، وان بيع المعني للكحول للمسلمين يعد مخالفا للنظام العام والآداب العامة، لان الترخيص يتضمن بيع الكحول لغير المسلمين فقط وان تقديمه للمسلمين يترتب عليه الغلق النهائي الذي يهدف للحفاظ على النظام العام، كما أن إصدار رئيس الدائرة قرار الغلق هو داخل ضمن الاختصاصات المخولة له عن طريق التفويض، أما فيما يخص تمسك الطاعن بتحايل السلطة، فحسب رأي القضاء ليس لها أهمية؛ لأن الإدارة بقرارها المتخذ لا يعد إهمالا منها وإنما هدفها الحفاظ على النظام العام وبذلك قضى قضاة الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى برفض الطعن في القرار المطعون فيه لعدم التأسيس .

أما فيما يخص انعدام صفة التقاضي للدائرة فنجد قضية[2] (ع.م) ضد (م ومن معه) وتتلخص وقائعها في أن السيد (ع.م) طعن في القرار الصادر عن رئيس الغرفة الإدارية بمجلس قضاء

[1] – سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج1، ط1، منشورات كليك، الجزائر 2013، ص 104 و 105.

[2] – سايس جمال، نفسع المرجع السابق، ص 569.

المدية في1988/11/19 والذي قضى بعدم قبول دعواه المرفوعة ضد قرار رئيس الدائرة وضد المجلس الشعبي البلدي متمسكا باعتباره انتخب ونصب في مهامه كرئيس مجلس شعبي بلدي لبلدية الحوضين منه 1984/11/20 فإنه قام بمهامه بصورة عادية لغاية 1988/05/14 وهو التاريخ الذي ابعد فيه من منصبه واستبدل بالسيد (ع.م) طريق قرار من رئيس الدائرة، نتيجة لسحب الثقة من المجلس الشعبي البلدي ودون تلقيه التبليغ الإداري المتضمن طرده، وان المعني استولى على مكتبه الذي يحوز على وثائق شخصية، و منعوه من تسليم المهام ويطالب الطاعن بإرجاعه لمنصبه، حيث أن والي ولاية المدية أودع مذكرة بصفته السلطة الوصية لرئيس دائرة تابلاط وبلدية الحوضين، متمسكا بان الطاعن جرد من مهامه كرئيس للمجلس، وانتخب مكانه السيد (ع.م) بقرار من المجلس ورئيس الدائرة، وان وزير الداخلية يطلب رفض الطعن مادام المدعي عليهم ليست لهم أهلية التقاضي، وعليه فان المستأنف أقام دعوى ضد عضو من أعضاء م ش ب ورئيس الدائرة أمام القضاء الإداري، في حين أن لا احد من هؤلاء يملك صفة التقاضي وان رئيس الدائرة يمثل هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالذمة المالية وليس لها أهلية التقاضي، وبذلك قضى قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا برفض الطعن .

من خلال القرارين السابقين نجد أن القضاء الإداري لم يتعرض لصفة التقاضي لرئيس الدائرة في القرار الأول بصفته ممثل للدائرة على عكس ما جاء في القرار الثاني، فالقضاء يتأرجح بين الاعتراف والنفي لأهلية التقاضي للدائرة ويمكن إرجاع هذا نظرا لان الدعوى المرفوعة ضد قرار رئيس الدائرة هي دعوى إلغاء وهي دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري وليست موجهة ضد السلطة متخذة القرار، وان صفة متخذ القرار لا يكون لها اعتبار مادام انه متمم للجهاز الإداري

ب- اثر صلاحيات رئيس الدائرة على البلدية: من اجل السير الحسن للمرافق الإدارية والعمومية شرعت الرقابة الوصائية على المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية[1]، حيث تكفل الرقابة الوصائية للهيئات اللامركزية حقها في اتخاذ القرار أو الوصاية، فالقاعدة العامة هي استقلالية الجماعات الإقليمية والاستثناء هو الوصايا، وبالتالي يكون هدف الرقابة الوصائية المفروضة على البلديات من قبل الدائرة تحقيق الارتباط والوحدة مع عدم تقيدها لأنشطة هذه الجماعات والا ستؤثر على استقلاليتها، فنجد أنها تفرض وجود قيود لهذه الوصايا تتمثل في:

-ممارسة الوصايا بنص قانوني، طبقا لقاعدة لا وصايا إلا بنص قانوني ونجد أن رئيس الدائرة يمارس الوصايا، وهذا مانستقرئه من خلال المادة 09 الفقرة 3 من المرسوم رقم94-213.[2]

-ممارسة الرقابة الوصائية في حدود المسائل المحددة لها من طرف القانون مع التقيد بالطرق المحددة للوصايا.

المطلب الثالث: علاقة الدائرة بالولاية

أعطى المشرع للدائرة؛ مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات كل من الحكومة والوالي ومجلس الولاية والمجلس الشعبي البلدي، حيث تقوم عن طريق رئيسها بإخطار الوالي بكل قضية تتعلق بمهامه، كما أن لها صلاحيات خاصة بها كصلاحية التنسيق والسير، وسوف نتناول علاقة الدائرة مع الولاية :

تتمثل صلاحيات رئيس الدائرة بالنظر لعلاقته مع الولاية والبلديات التابعة لها في :

1. تنفيذ قرارات مجلس الشعبي الولائي ومجلس الولاية، و تنفيذ مخططات التنمية الخاصة بالبلديات، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.
2. اطلاع الوالي على الحالة العامة للبلديات التي ينشطها بكل التفاصيل والقضايا التي تجري

[1] - علي بن ترجالله، المرجع السابق، ص .98

[2] - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص .**104**

في دائرته والبلديات الواقعة في إقليم دائرته.[1]

3. يعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة[2] يقوم بالتنسيق فيما بين البلديات التابعة لإقليم دائرته من جهة وبين الولاية من جهة أخرى ويهتم بتنسيق وتنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية[3]، والسهر على حسن سير المصالح التابعة للبلدية بالإضافة إلى تسيير المصالح والمكاتب الموجودة على مستوى مقر الدائرة .

4. ومن خلال كل هذا، فان اتساع صلاحيات الدائرة عن طريق رئيسها المفوضة له من طرف

5. الوالي يظهر لنا سيطرة المركزية الإدارية .

[1] – انظر المادة 13 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215، المرجع السابق

[2] – المرجع نفسه.

[3] – انظر المادتين 9 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215، المرجع السابق

خلاصة الفصل:

في الاخير نجد انّ المشرّع بقي غامضا اتجاه الدائرة حيث لا نجد أي قانون يتناول بشكل تفصيلي هذا الموضوع و الهيكل التنظيمي لها، مما خلق عدم الاستقرار في هذه الادارة و جعلها محل جدل بين فقهاء القانون فهناك رأي ينادي بالغائها لانها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستثلال المالي فهم يرونها عبارة عن اسلوب معرقل لعمل الجماعة القاعدية كما يعتبرونها تبذير المال العام بانشاء مناصب على مستوى هيئة تزيد من بطأ العمل الاداري الذي يتطلب السّرعة و النّجاعة.

أما الرّأي الثاني المناصر للدّائرة فيرى الغاء هذه الاخيرة سوف يلحق مشاكل عديدة منها ابعاد الادارة من المواطن بالاضافة الى زيادة الضّغط على الولاية و الوالي نظرا للدور الذي تؤدّيه الدّائرة في تسيير عمل الولاية خاصة اعتماد البلديات على السّلطة الوصية في حل مشاكلها كما انّ الغائها هو دعم للبيروقراطية.

الفصل الثاني

النظام الوظيفي للدائرة

تمهيد:

تعتبر الدائرة نموذجا لعدم التركيز الاداري فهي تقسيم اداري تابع للولاية وليست جماعة محلية لانها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي* باعتبارها تقسيما اداريا للولاية يضم مجموعة من البلديات ولقد تعرضت الدائرة لمجموعة من الانتقادات العديدة كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية كما انها لا تتمتع بالوجود القانوني فقانون الولاية والبلدية لم يذكرا مصطلح الدائرة، ولقد استغل المشرع حيلة قانونية لانشاء الدوائر معتمدا على المرسوم التنفيذي رقم91-306 الذي يعطي قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 بمثابة السند القانوني للدائرة كونه يعتبر رئيس الدائرة احد الاجهزة التابعة لسلطة الوالي[1]، وبالتالي فان الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة

* 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 والفردية لصالح المجموعة.

[1] عمّار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري) ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر2000 ، ص275

المبحث الأول : صلاحيات الدائرة

تعتبر الدائرة جزءا من ادارة الولاية طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 الذي يعتبر رئيس الدائرة من أجهزة الإدارة العامّة للولاية

-لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي بل تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيس الدائرة حيث يتمتع بتفويض في الصّلاحيات تحت سلطة الوالي والذي أصبح يعتبر من المناصب السّامية في الدولة وخصوصا بعد المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27-10-1999 المحدد لوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية والذي ينص في المادة 03 على أنّ رئيس الدّائرة يعين بمرسوم رئاسي وتنص المادّة 07 منه على أنّ التّعيين يتم باقتراح من الوزير الأوّل.

كما يوجد للدائرة هيكل تنظيمي منصوص عليه قانونا، لكن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 في المادة 12 ينص على وجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة هما : الامن العام- المجلس التقني[1].

ويتم تعيين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي فهو يتولى الاشراف على بلديتين او اكثر من بلديات الولاية وهو يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي كما ذكرنا سابقا فإنّ رئيس الدّائرة يعتبر من الأجهزة التّابعة للوالي وفق المادة 20 من المرسوم السابق وهو بهذه الصّفة يمارس صلاحيات تتعلق الاولى بتمثيله للسلطة المركزية وأخرى اتجاه البلديات.

[1] محمد العربي سعودي،المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، (الولاية – البلدية) 1962 – 1516 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2006 ،ص. 158

المطلب الأول : صلاحيات رئيس الدائرة

يعتبر رئيس الدائرة المجسد للوجود القانوني للدائرة، باعتباره يشغل وظيفة سامية في الجهاز الإداري الجزائري حيث صنف منصبه من المناصب أو الوظائف العليا في الإدارة المحلية وذلك بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 230 / 90 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية[1].

ويمكن تفصيل مهام وصلاحيات رئيس الدائرة في المحاور التالية:

أولا : بالنسبة للولاية

– يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية.

– ينشط في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.

– يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذلك في أية مهمة يفوضها إليه الوالي[2].

– يتولى في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي :

---

1 المرسوم التنفيذي رقم230 / 90 ،المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية،عدد31 ،صادرة بتاريخ 28 يوليو. 1990

2 مرسوم رقم124 / 74 ، المؤرخ في 1974 / 07 / 12 المتضمن تحديد الحدود الاقليمية وتكوين ولاية أدرار جريدة رسمية، عدد57 ،

صادرة بتاريخ 16 يوليو1974 ، والمرسوم رقم 154 / 74 المؤرخ في 1974 / 07 / 12 المتضمن تحديد الحدود الاقليمية وتكوين ولاية وهران، جريدة رسمية، عدد57 ،صادرة بتاريخ 16 يوليو197

ثانيا: بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.

يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي :

* الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

* تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

* شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات.

* تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

* المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.

* الهبات والوصايا[1].

– يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.

– يسهر، زيادة عن ذلك، على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.

[1]– تنظيم الجماعات الإقليمية، أنظر موقع وزارة الداخلية، (أطلع عليه بتاريخ 23 أفريل 2019) على الرابط: http://www.interieur.gov.dz/

– يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

– يطلع رئيس الدائرة الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته.

– يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة[1].

– يعقد رئيس الدائرة اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني،ويجتمع ببعضهم أو بجميعهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الوضعية ذلك.

– يحرر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.

ثالثا: بالنسبة إلى اللجان على مستوى الدائرة :

– **لجنة التنازل عن أملاك الدولة :** هي لجنة أنشئت بموجب القانون رقم01/81 المؤرخ في 07/02/1981 تختص بعملية التنازل عن الأملاك العقارية العمومية ذات الاستعمال السكني، المهني، التجاري أو الحرفي المملوكة للدولة،الجماعات المحلية،ديوان الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات العمومية.

– **لجنة مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه :** تسهر على محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه بالتنسيق مع مكتب النظافة للبلدية، مديرية الصحة والسكان، مؤسسة الجزائرية للمياه، الديوان الوطني للتطهير، وديوان الترقية والتسيير العقاري الذي يسهر على تنظيف

[1] نعيمة ذيايبية، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مطتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، طبعة الأولى 2017، ص. 46.

الفراغات الصحية، كما تقوم هده اللجنة بمتابعة كل النشاطات الخاصة بنظافة المؤسسات التي تستقبل الجمهور والمؤسسات ذات الطابع الغذائي وكل عمليات إبادة الحشرات، الفئران، الكلاب المتشردة تحسبا لأي ضرر يمكن أن يحدث.

- **لجنة طعن الضرائب المباشرة:** تجتمع هده اللجنة التي تتولى أمانتها مديرية الضرائب مرة على الأقل كل شهر لدراسة الطعون الخاصة بالضرائب المباشرة المقدمة من طرف التجار والحرفيين[1].

- **لجنة تسوية مطابقة البناءات** : دراسة الملفات المقدمة من طرف المواطنين قصد الحصول على شهادة المطابقة ورخص البناء على سبيل التسوية.

- **لجنة توزيع السكنات الاجتماعية** : أنشئت طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 08/ 142 المؤرخ في 11 مايو 2008 الذي يحدد قواعد منح السكن العمومي الإيجاري المنشور بالجريدة الرسمية رقم 24، وتقوم بدراسة الملفات المودعة لدى الدائرة من طرف المواطنين والتي يرغبون من خلالها الإستفادة من السكنات العمومية الإيجارية .

- **لجنة الدائـرة للدراسة والمصادقة على الإعانـات:** خاصة الموجهة لفائدة أصحاب الشاليهات المشيدة عقب زلزال 1980.[2]

وهناك لجان أخرى نذكر منها:

- لجنة الدائرة لمتابعة وضعية العلم الوطني .

[1] فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري،ط01 ، باتنة، الجزائر، ص. 209

[2] تنظيم الجماعات الإقليمية، أنظر موقع وزارة الداخلية، (أطلع عليه بتاريخ 23 أفريل 2019) على الرابط: /http://www.interieur.gov.dz

– لجنة الدائرة لإحصاء وجرد الأوعية العقارية.

– لجنة الدائرة لإحصاء وجرد الأراضي الفلاحية الفائضة.

– لجنة الدائرة لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه M.T.H .

– لجنة الدائرة لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق الحيوانات(Zoonoses).

– لجنة الدائرة للطعن في الضرائب المباشرة .

– الشباك الوحيد المسند مؤخرا للدائرة لما له من أهمية بعد أن كان على المستوى البلدي.

–اللجنة الفرعية للتنشيط ومتابعة المحلات المهنية الموجهة لفائدة الشباب البطال.

وتجدر الإشارة أن هناك لجان أخرى لم نذكرها مثل لجنة ترقية المجاهدين وذوي الحقوق لجنة الدائرة للكوارث الطبيعية، لجنة التضامن خلال شهر رمضان...الخ .

– **الهيئات المتدخلة على مستوى الدائرة :** زيادة على البلدية أو البلديات التي تنشط وتراقب من قبل رئيس الدائرة توجد هيئات أخرى يمكن وصفها بالهيئات المتدخلة بالنظر إلى خصوصيتها عن طريق التدخل الميداني بالتنسيق مع المصالح التقنية للدائرة وكذا المصالح التقنية للبلدية، ومن بين أهمه[1]ا :

– للحماية المدنية.

– سونلغاز.

– الجزائرية للمياه (A.D.E).

– الديوان الوطني للتطهير (O.N.A).

– الجزائرية للاتصالات وفرقها المتدخلة.

[1] لصلج نوال، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد السابع، سبتمبر 2017، ص. 98.

– وكالة ديوان الترقية والتسيير العقاري .

– **مصلحة الوصاية البلدية:** تقوم هده المصلحة بمتابعة النشاطات البلدية وخاصة متابعة المصادقة على المداولات وميزانية البلديات.

– **مكتب الانتخابات والمنتخبين:**يكلف هدا المكتب بتحضير العمليات الانتخابية والمراقبة السنوية للقوائم الانتخابية التي تنظم كل سنة من 1 إلى 31 أكتوبر من كل عام.

– **مكتب التجهيز** : يقوم هدا المكتب تحت إشراف رئيس الدائرة بمتابعة تنفيذ المشاريع المسجلة في مختلف برامج التنمية المحلية لاسيما المخططات البلدية للتنمية التي لها علاقة مباشرة بتحسين إطار حياة المواطن والمحيط العام، بالإضافة إلى البناءات المدرسية المسجلة في برنامج ميزانية الدولة وبرنامج ميزانية الولاية، وأخيرا المشاريع المسجلة في برنامج الصندوق المشترك للجماعات المحلية[1].

– مصلحة التنظيم العام وتنقل الأشخاص.

– مكتب جواز السفر.

– مكتب رخص السياقة.

– مكتب بطاقات التعريف الوطنية.

لذا فالدائرة هي امتداد إداري للولاية، تمثل مستوى وسيط يساعد البلديات في أداء مهامها. وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية.

هذا ويساعد رئيس الدائرة الوالي في مهامه (فيما يتعلق بالرقابة، المتابعة وتنشيط البلديات المرتبطة بكل دائرة).

[1] فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شيادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2017.

كما ينشط رئيس الدائرة، يوجه، ينسق ويراقب نشاط البلديات المرتبطة بدائرته. يكلف بتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها. يعطي رأي استشاري حول تعيين مسؤولي الهياكل التقنية للدائرة التابعة لإدارة الدولة[1].

المطلب الثاني صلاحيات الأمين العام للدائرة

يكلف الأمين العام للدائرة بمتابعة المهام الموكلة للهياكل المرتبطة بالدائرة والتنسيق فيما بينها.

أ) الامين العام والمجلس التقني: الامين العام حسب المادة 12 من نفس المرسوم فانه يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه، والأمين العام يعين بموجب مرسوم رئاسي وتتمثل مهامه فيما يلي:

– مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات

– الاستفادة من التفويض في التّوقيع على بعض الوثائق كبطقات التعريف الوطنية

– استقبال المراسلات ومرلقبة البريد وتوزيعه على المصالح المعنية

– تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات والاشراف على اجتماعات رؤساء البلديات والقيام بزيارت تفتيشية.

بالإضافة إلى تسير الأمانة العامة من طرف أمين عام، وهو مكلف بتنشيط إدارة ومصالح الدائرة ومتابعة التنمية. يتصرف تحت سلطة رئيس الدائرة .

يساعد الأمين العام رئيس الدائرة في أداء مهامه. ويكلف لاسيما بتنشيط، تنسيق نشاطات مصالح الأمانة العامة ويسهر على سير مجموع المصالح، بمساعدة مختلف المصالح المعنية،

[1] عطاء الله نبيلة، حاشي فاطمة، المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016، ص 78–79.

تتمثل مهمته في ضمان متابعة تنفيذ قرارات ريس الدائرة والوالي. القيام بتلخيص التقرير السنوي لسير نشاطات المصالح التقنية ويترأس اللجان ذات الطابع الإداري والتقني.

علاوة على ذلك يستخلف الأمين العام رئيس الدائرة في حالة غيابه أو حصول مانع، ويمارس بهذه الصفة كل الصلاحيات. كما يساعد الأمين العام رئيس الدائرة في الإشراف على تسير ومراقبة مكتب الدائرة والمجلس التقني للدائرة[1].

أولا: المجلس التقني:

اما عن المجلس التقني فهو يتكون من مسؤولي مصالح الدّولة على مستوى الدّائرة ويعقد كل أسبوع اجتماعاته برئاسة رئيس الدّائرة يحيث تحرر محاضر تلك الاجتماعات وترسل نسخة منها الى الوالي.

ثانيا : الأمين العام ومكاتب الدّائرة:

بالرجوع إلى المرسوم رقم 82/81، فقد نصت المادة 02 منه على صلاحيات الأمين العام للدائرة، حيث يتولى هذا الأخير تحت سلطة رئيس الدائرة تأطير وتنسيق نشاط المصالح الإدارية والتقنية في الدائرة وكذلك تسيير موظفيها

و قد إستحدثت هذه المكاتب بموجب مرسوم كما هو الحال في المرسوم رقم 80 /02 المؤرخ في 05 يناير 1980 المتعلق بتطبيق أحكام المادة 01 من الأمر رقم 93 / 76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحيد شروط احداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري في ولاية

[1] طاهري حنان، دراسة تطبيقية لنظام عدم التركيز– دائرة افلو، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2011/2010، ص. 213.

الجزائر وتنظيمها وسيرها،حيث نصت المادة 02 منه على احداث مكتب للترقية والتسيير العقاري في كل دائرة من الدوائر الثمانية التي تتكون منها ولاية الجزائر وهي : الشراقة الرويبة، بودواو ،باب الواد،بئر مراد رايس،سيدي محمد،حسين داي،الحراش. وأشارت المادة 04 من نفس المرسوم على أن » يكون مقر كل مكتب من مكاتب الترقية والتسيير العقاري في الدائرة ومركز الدائرة[1].

وتضم الدّائرة العديد من المكاتب نذكرها فيما يلي:

1) مكتب التّنظيم والشّؤون العامّة: يعتبر هذا المكتب الاكثر إحتكاكا بالمواطنين ويلعب دورا كبيرا بالسّهر وانجاز وتحقيق مطالب المواطنين باستخراج وثائقهم الرّسمية كما يعمل على تطبيق التّنظيمات المعمول بها ويتكوّن من عدّة فروع وهي:

- فرع بطاقة التعريف
- فرع رخصة السّياقة
- فرع جوازات السّفر

2) مكتب الشّؤون الإدارية والمالية : يتولى هذا المكتب الوصاية على البلديات حيث يقوم بما يلي:

- مراقبة مدى شرعية المداولات والمصادقة عليها اذا كانت من اختصاصه
- مراقبة قرارات البلدية الفردية والتّنظيمية الا ان المصادقة عليها تكون من طرف الوالي...

[1] قانون رقم02 / 81 ،المؤرخ في 14 فبراير1981 ،، المعدّل والمتمم للأمر رقم38 / 69 ، المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية،عدد07 ، صادرة بتاريخ 17 فبراير. 1981

3) مكتب الشّؤون الاقتصادية والتّخطيط :يقوم هذا المكتب بمتابعة المخطّطات والمشاريع البلدية والصّفقات العمومية منذ إقتراح الموضوع وتسجيله إلى غاية إنتهائه.

4) مكتب الشّؤون الاحتماعية: يتولى هذا المكتب استقبال المواطنين وعرائضهم ومساعدتهم في مجالات عديدة بالاضافة الى وجود مكاتب اخرى مثل :مكتب الارشيف والوسائل العامة مكتب الحرس البلدي ومكتب الانتخابات

ورغم أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال مركز رئيس الدائرة الا ان هذا الأخير غير كافي فليس من المنطقي وجود هيئة ادارية تتمتع بوجود مادي وفراغ قانوني، فالحل النهائي لهذه المشاكل يكمن في وضع قانون يضمن سير مكاتبها وكذا تحديد مهام كل مكتب مما يجعل العمل الاداري اكثر سرعة ومرونة ومن غير المنطق وجود دائرة على مستوى الوطن ليس لها وجود قانوني.

المصالح التقنية المرتبطة برئيس الدائرة

تعتبر الدائرة مقاطعة إدارية للدولة وعلى هذا الأساس تعتبر امتداد على المستوى المحلي للمديريات الموجودة على مستوى الولاية أي المديريات المكونة للمجلس التنفيذي الولائي، وتنص المادة 06 من المرسوم رقم 73 / 80 المؤرخ في 12 يونيو 1980 المتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي للولاية على أن تتضمن » كل مديرية مديريات فرعية ومكاتب»[1] وهو ما أكدته المادة 05 من المرسوم رقم 545 / 83 المؤرخ في 1983 / 09 / 24 المتضمن تأليف

[1] مرسوم رقم01 / 80 ،المؤرخ في 05 يناير1980 ، المتعلق بشروط تطبيق المادة 01 من الأمر 93 / 76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري في ولاية الجزائر وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد02 ، صادرة بتاريخ 08يناير. 1980
08يناير. 1980

وتنظيم عمل المجلس التنفيذي الولائي بقولها » يمكن توزيع أعمال هذه المديريات على الهياكل الوظيفية المحدثة على مستوى مقاطعات أخرى في الولاية[1].

أي أن هذه المديريات يكون لها تمثيل على مستوى الدوائر مثل مديرية التعمير والبناء لها فروع على مستوى الدائرة يسمى فرع التعمير والبناء، ومديريات المنشآت القاعدية فرع المنشآت القاعدة، ومديرية الري وفرع الري مقاطعات الغابات والبيئة... إلخ، وهذه المصالح تقدم يد المساعدة للبلديات خاصة غير المؤطرة منها كتنشيط مختلف المشاريع الإنمائية ومتابعتها. وللتنسيق بين مختلف هذه المصالح أنشأ المرسوم رقم 30 / 86 المؤرخ في 18 فبراير 1986 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وتحديد مهامها وتنظيمها لجنة تقنية تتكون من مختلف هذه المصالح الموجودة على مستوى تراب الدائرة،ويرأس هذه اللجنة رئيس الدائرة بمساعدة الأمين العام للدائرة إضافة إلى أجهزة ملحقة برئيس الدائرة والمتمثلة في مندوب الأمن والوسيط[2].

المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية بين الوالي ورئيس الدائرة

يمارس رئيس الدائرة صلاحياته بتفويض من الوالي وتحت سلطته، حيث تتوقف مشروعيتيها وسريانيا على موافقة الوالي، فهي ليست مستمدة من القانون مباشرة، وهذا ما نصت عليه المادتين 09 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 94 /215 فالتفويض يعد احد عناصر

[1] مرسوم رقم01 / 80 ،المؤرخ في 05 يناير1980 ، المتعلق بشروط تطبيق المادة 01 من الأمر 93 / 76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري في ولاية الجزائر وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد02 ، صادرة بتاريخ 08 جانفي. 1980

[2] بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص. 113.

نظام التركيز والذي من خلاله تتجسد المركزية كما يعتبر أساس قانوني لصلاحيات الدائرة بصفة غير مباشرة وذلك عن طريق رئيسها[1].

1) الوالي وصلاحيات رئيس الدائرة .

بما أن الدائرة تستمد وجودا القانوني من رئيس الدائرة، بالتالي فان صلاحياتيا تتجسد في صلاحيات رئيسيا، كما يفترض في تفويض اختصاصات الوالي لرئيس الدائرة أن تتم بنصوص قانونية تراعى فيها شروط التفويض مما يجعل آلية التفويض بمثابة أساس قان وني لصلاحيات الدائرة، وبما أن التفويض منظم بموجب نصوص قانونية فيمكن اعتباره أساس قانوني لصلاحيات رئيس الدائرة وبالنتيجة لصلاحيات الدائرة بصفة غير مباشرة وبالتالي، يعد التفويض الأساس القانوني لممارسة رئيس الدائرة صلاحياتو، وىو الذي يحدد مشروعية اختصاص رئيس إضافة إلى المرسوم رقم 94-215 المحدد لصلاحياته عن طريق التفويض من طرف الوالي باستثناء ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم السابق التي نصت على مهمة التنسيق وتنشيط ومراقبة أعمال البلديات كمهام أصلية لرئيس الدائرة[2].

الصلاحيات المخولة لرئيس الدائرة عن طريق التفويض تتعدد صلاحيات الدائرة من خلال وئيسها، وهذا ما تم وروده في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 أهمها:

[1] ورد ضمن أحكام المرسوم التنفيذي 94 / 215 رغم أن الدائرة جهاز بكل « رئيس الدائرة » في الفصل الرابع المعنون طاقمه الإداري، وتتوفر على مناصب نوعية كالكاتب العام للدائرة ومكاتب وليس شخصا واحدا ولو بصفته الوظيفية

[2] مرسوم رقم545 / 83 ،المؤرخ في1983 / 09 / 24 ، المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية،عدد
40،صادرة بتاريخ 27 سبتمبر198

- صلاحيات المصادقة على المداولات التابعة لإقليم الدائرة

- **صلاحية فحص مشروعية المداولات** : بما أن رئيس الدائرة يمارس صلاحية المصادقة على المداولات بتفويض من الوالي فانه إذا كانت المداولات باطلة أو قابلة للإبطال فانه يمتلك صلاحية تقرير إبطالها أو الإعلان عن بطلانها.

- **صلاحية تقرير بطلان المداولات بقوة القوانون** :حسب المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، فانه تبطل بقوة القانون المداولات المخالفة للدستور، وغير المطابقة للقوانين، وكذلك المداولات التي تمس برموز الدولة وشعا راتها، وغير المحررة باللغة العربية

- **صلاحية إبطال المداولات القابلة للإبطال** : وهي المداولات التي يشارك فييا أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي المعني بالقضية، أو احد أقاربه من الدرجة الرابعة أو زوجه أو محضر المداولة كوكيل عن احد هذه الأشخاص. بما أن الدائرة لها صلاحيات في مجال الوصايا، فإن ليا صلاحيات هي في الأصل من اختصاص الجماعة الإقليمية(البلدية)، كون هذه الأخيرة تهتم بتسيير شؤون المصالح المحلية، إلا أن هناك صلاحيات تظهر أهمية وجود الدائرة على الواقع، سواء من الجانب السياسي أو من الجانب الإداري أو من الجانب التنموي[1].

- صلاحياتها في الجانب السياسي

يظهر ذلك من خلال إشرافها على تنظيم وسير العملية الانتخابية واعطاء موافقتها على إنشاء الجمعيات

[1] فلاح رشيد، دور التقسيم في التنمية المحلية في الجزائر من 1962 إلى 2000، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 2013

أولا : صلاحياتها في مجال تنظيم وتسيير العملية الانتخابية

تقوم الدائرة ممثلة برئيسها بالسهر على تسيير العملية الانتخابية لغاية إنتهائها وذلك بتفويض من الوالي، والتي هي في الأصل من اختصاص السلطة المركزية وذلك تجسيدا لمبدأ الديمقراطية وحرية المشاركة السياسية للإفراد في اختيار قادتهم حيث لا يوجد نص صريح بخصوص صلاحية رئيس الدائرة في تسيير هذه العممية إلا انه يمكن استنباط ذلك من خلال الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي 94 –215 والتي نصت على أن رئيس الدائرة يمكن أن يقوم بأية مهمة يفوضها إليه الوالي وبالتالي فان كل الصلاحيات المخولة للوالي الواردة في قانون الانتخاب يمكن أن تفوض لرئيس الدائرة ونجد منها :

– صلاحيات في تشكيل مراكز ومكاتب التصويت:

حيث تتشكل بقرار من الوالي على مستوى كل بلدية ومن قبل رئيس الدائرة في البلديات التابعة لإقليم دائرته حيث تتشكل قائمة المكتب والمراكز بقرار من الوالي ويعلق القرار بالبلدية، ويتكون المركز من مكتب أو عدة مكاتب ويتكون كل مكتب من رئيس ونائب الرئيس وكاتب و 2مساعدان.

– صلاحيات في مراجعة القوائم الانتخابية:

يقوم رئيس الدائرة بإبداء ملاحظاته حول القوائم الانتخابية أثناء إعداد القائمة النهائية على مستوى البلديات التابعة لإقليم دائرته فيما تخص تكرار التسجيل أو التعداد في التسجيل في أكثر من قائمة ويصدر قرار بتوزيع الناخبين، كما يشرف على إعداد بطاقة الناخب[1].

[1] يجدر التذكير أن المرسوم رقم31 / 82 ،المؤرخ في 23 يناير 1982 المحدد لصلاحيات الدائرة حدد عدد البلديات موضوع الموافقة على المداولات للمجالس الشعبية البلدية ب 50,000 ألف نسمة

– صلاحيات أثنا سير العملية الانتخابية:

يقوم رئيس الدائرة بتبليغ ونشر قرار الوالي في أنحاء دائرته ويسهر على تنفيذه والمتعلق باتخاذ قرار تمديد أو تأخير ساعة في بعض المناطق من الدائرة الانتخابية إذا دعت الضرورة لذلك، وبترخيص من وزارة الداخلية، وتعويض احد أعضاء المكتب في حالة تغيب احدهم.

ثانيا : صلاحيات الدائرة في الموافقة على إنشاء جمعيات

تشرف الدائرة على الموافقة على الإنشاء الجمعيات في البلديات التابعة لإقليم الدائرة بتفويض من الوالي وذلك لمساعدته في تسيير مهامه وتخفيفا للأعباء الملقاة على عاتقه، كما يكلف بمهمة الرقابة على الجمعيات المدعمة والمستفيدة من إعانات مالية من طرف الولاية.

ثالثا: صلاحياتها في الجانب الإداري

تظهر أهميتها في المجال الإداري من خلال دورها في التنسيق والتنظيم الإقليمي بين البلديات وكذلك كضمان لسير المصالح العمومية والعمل الإداري

رابعا: مهمتها في التنظيم الإقليمي للبلديات

تم تخويلها لمهمة التنسيق بين البلديات ومراقبة تسييرها عن طريق رئيسها، مما منحها دور مهما ضمن متطلبات العمل الإداري، حيث كانت لها مهمة تسيير البلديات بطريقة غير مباشرة بعد الاستقلال، أوصبح دورها كمساعد تقني ودليل إداري للمجالس الشعبية البلدية.

خامسا: الدائرة كضمان لسير العمل الإداري والمرافق العمومية

تقوم الدائرة بالحرص عمى ضمان استمرارية المرافق العمومية، وذلك كضمان لتفادي الوقوع في أزمات محلية إقليمية، وجمود في تقديم الخدمات لمواطنين،خاصة تلك المرافق والمصالح المجانية والمدعمة من قبل الدولة، كذلك في حالة توقف المجالس المحلية عن العمل نتيجة استعداد تدخل الدائرة عن طريق رئيسيا وبتفويض من الوالي بإيجاد الحلول المناسبة أو في حالة فشل هذه المجالس أو سوء التسيير من طرفها[1].

سادسا: صلاحياتها في التنمية المحلية

رغم أن الدائرة هيئة لعدم تركيز تابعة للسطة المركزية، إلا أن وجودها على المستوى المحلي يجعليا تحظى بوظيفة التنمية المحلية،كونها مركز العلاقة بين البلدية والسلطة المركزية الممثة في الوالي، وبين المواطن والإدارة.

وبالرجوع لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجد أنها نصت على الصلاحيات التي يقوم بها رئيس الدائرة في مجال التنمية وهي تنشيط وتنسيق عمميات تحضير المخططات البمدية لمتنمية وتنفيذيا وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية التي تهدف لتلبية حاجات المواطنين

صلاحيات رئيس الدائرة بالنظر لعلاقته بالوالي والبلديات التابعة لها:

تتمثل صلاحيات رئيس الدائرة بالنظر لعلاقته مع الولاية والبلديات التابعة ليا في: تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي ومجلس الولاية، وتنفيذ مخططات التنمية الخاصة بالبلديات، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94.

[1] خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الاداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012 .

– اطلاع الوالي على الحالة العامة للبلديات التي يشرف عليها بكل التفاصيل والقضايا التي تجري في دائرته والبلديات الواقعة في إقليم دائرته[1].

– يعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة

– يقوم بالتنسيق فيما بين البلديات التابعة لإقليم دائرته من جهة وبين الولاية من جهة أخرى ويتم بتنسيق وتنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية والسهرر على حسن سير المصالح التابعة للبلدية بالإضافة إلى تسيير المصالح والمكاتب الموجودة على مستوى مقر الدائرة.

المبحث الثاني : علاقة الدائرة بالمواطن المحلي:

يشكل التكفل بالمواطن وخدمته حجر الأساس بالنسبة للدولة، لذا كان لزاما عليها أن توظف لخدمته ضمانا لحسن سير المجتمع، ويعتبر الجهاز الإداري الذي يعرف "بالإدارة العامة " بمثابة الجهاز أو الإدارة التي تمكن الدولة من القيام بإلتزاماتها إتجاه مواطنيها. تأخذ الدولة إذن على عاتقها حل مشاكل المجتمع حاضره ومستقبله، ومن جميع النواحي وذلك بغية رفع مستوى معيشة المواطن وخدمته، إلا أن تزايد وتضخم وظائفها أدى إلى تزايد أهمية الإدارة العمومية كأداة لتنفيذ سياستها. وأهمية الإدارة لا تكمن في الخدمات بالمتعددة التي تقدمها للمواطن عن طريق المرافق العمومية (كالجامعات، المستشفيات .....الخ فحسب، بل لكونها أضحت بمثابة الهيئة الوحيدة من بين كل الهيئات العمومية3 التي يجد المواطن نفسه على إحتكاك يومي بها .

[1] شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية– دراسةحالة البلدية–، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تملسان، كمية الحقوق والعلوم السياسية 2011/2010

المطلب الأول: تقريب الإدارة من المواطن

تلعب المصالح الإدارية المرتبطة بالدائرة دورا هاما في تقريب الإدارة من المواطن هذا وفق مجموعة من الأليات والترتيبات أهمها:

1. تحسين الخدمة العمومية:

تميزت الإصلاحات الإدارية خلال ما قبل 1988 بالتنظيم المحتشم لعلاقة الإدارة بالمواطن سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، لإعتبارات أقل ما يقال عنها أنها عبرت عن عدم وجود الرغبة والإدارة التشريعية للإفصاح عن ذلك .

لقد إقتصرت الإصلاحات المعمول بها على مستوى هذه المرحلة بالإشارة إلى ما يتعلق بتفعيل الأعمال الإدارية وتبسيطها في إطار مكافحة البيروقراطية للتعبير عن تسيير أعمال وعلاقة الإدارة تجاه المتعاملين معها من دون أن تعرف النور، وفي هذا الإطار عملت كتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري [1]، على مسايرة نفس النهج الذي إتبعته مديرية الإصلاح الإداري والتكوين سنة 1980 في مجال محاربة البيروقراطية تمثلت في سلسلة من التدابير العامة التي هدفت إلى تبسيط وتنشيط وتفعيل الإجراءات والأعمال الإدارية للتأقلم مع تطور حاجات المواطنين [2] إلا أن ذلك لم يكن ليتحقق بسبب إختصاصات كاتب الدولة التي وردت مختصرة من جهة [3]، ولإنتفاء الطابع الإلزامي لأعماله من جهة أخرى (كإستعمال عبارات " يدرس " ويقدم أي إقتراح "

[1] – مرسوم رقم 42/82، المؤرخ في 1982/1/23، المحدد لصلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 1982/1/26، ص 180 .

[2] – سليمة مراح، المرجع السابق، ص 40 .

[3] –M. Essaid Taib , op . cit , p 11 .

2. الإجراءات الإدارية والإدارة الإلكترونية

يشكل تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية [1] (مطلب أول)، والإدارة الالكترونية أو ما يعرف بخدمة المواطن عن بعد (مطلب ثاني) من مظاهر تقدم الشعوب بسبب قيمة الوقت الذي تقدره مثل هذه الشعوب والذي يترتب عن إعتماد مثل هذا الإجراء، وهو من الظواهر التي وعلى غرار الكثير من الدول عملت الجزائر ولا تزال على معالجتها بغية ترشيد خدمات الإدارة وإنفتاحها على المواطن بالطريقة التي ترضيه وتحد من تذميره .

3. تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية

يرتبط العمل الإداري بالوثائق الإدارية، غير أن طبيعته المعقدة ومستواه أشعرا المواطن بظاهرة عوارض الإدارة [2]، إذ يأخذ منهم وقت أطول من اللازم لإنجاز أية معاملة إدارية يراجعون بشأنها الإدارة بسبب كثرة تداول الأوراق والوثائق الإدارية المطلوبة، أو ما يعرف بتفتيت العمليات الإدارية بلا داع الأمر الذي يؤدي إلى ضياع الكثير من الوقت وتعطيل الإجراءات الإدارية [3]، ما جعل من المفهوم العلمي للبيروقراطية الذي يعني الجهاز الإداري الأمثل معنى سلبي يتطرق إلى التعقيد والروتين الذي لا مبرر له [1] .

---

[1] – ذهب العميد جاك شوفالي إلى أن تبسيط الإجراءات أو ما أطلق عليه إسم "Déréglementation "، أول ما ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية في منتصف السبعينات من القرن الحالي، وكان يعني تخفيف ثقل وكثرة القواعد القانونية التي أقرتها المجالس الاتحادية وذلك عن طريق منح القطاع الاقتصادي هامشا كبيرا في حرية التصرف بعيدا عن القيود القانونية واللائحية سواء في ذلك الإجرائية أم الموضوعية، وتبني اللائحية كمفهوم في الولايات المتحدة لا يعني إلغاء التشريع، يعني التبسيط في التشريع، ومرونة النصوص التشريعية، أنظر : د/ صلاح الدين فوزي الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 372 إلى 382 .

[2] – وهو ما أرجعه البعض إلى تطور تدخل الدولة الحامية (Bénédicte Délaunay, op . cit , p 383) .

[3] – د/ ماجد الحلو، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983، ص 2009 .

[4] –محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار أوائل للنشر، عمان، الأردن، 2001 ص 29، 30.

4. المساعي المبرمجة للتبسيط الإداري

كثيرا ما يشكو المواطن من تعقيد الإجراءات وبطؤها للتوصل إلى تحقيق مصالحه، ككثرة الوثائق الإدارية المطلوبة، التصديقات، بعد الجهات الإدارية، التطبيق الحرفي للقوانين والأنظمة المركزية الشديدة في إتخاذ القرارات وغيرها، ونظرا لأهمية تبسيط الحياة الإدارية في تحسين خدمة المواطن وبالتالي علاقته بالإدارة، فقد شكلت العملية محور تركيز وإهتمام شديدين في ظل ما عرف بمحاربة ظاهرة البيروقراطية [2]، فمع بداية المراحل الأولى للإستقلال حاولت الجزائر التخلي عن بعض العادات الإدارية التي تم توارثها في ظل حقبة الإدارة الإستعمارية وذلك ضمن ما عرف بمحاور وآليات الإصلاح الإداري التي شهدتها الجزائر على مستوى مختلف برامجها العامة كإحداث وزارة الإصلاح الإداري سنة 1964 [3]، للتكفل بدراسة وتحضير وإعداد مخطط إصلاح إداري بهدف تبسيط الجهاز الإداري للدولة والتي تم إلغاؤها بعد إلحاق هياكلها بوزارة الداخلية في أوت 1965 [4]، إنشاء مكتب مركزي للتنظيم وأساليب العمل سنة 1966 تابع للمديرية الفرعية لتنظيم وأساليب العمل بموجب القرار المؤرخ في 1966/5/17 [1]، ومن بين المهام التي أسندت للمكتب ترقية تقنيات التنظيم في الإدارات والمصالح العمومية، تبسيط كل الدراسات الخاصة لتسهيل الإجراءات الإدارية لتحسين مردودية المصالح الإدارية [2] .

---

[1] – La bonne administration , réunion des walis , Alger le 12,13,14 mai 2000 , p8 .

[2] –المرسوم رقم 344/64 المؤرخ في 1964/12/2، المتعلق باختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 55، المؤرخة في 1964/12/2، ص 824 .

[3] المرسوم رقم 01/65، المؤرخ في 1965/8/11، المتضمن تنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية العدد 7 المؤرخة في 1965/8/23 .

[4] –قرار 1966/5/17، المتضمن إحداث مكتب مركزي للتنظيم، الجريدة الرسمية العد 90، المؤرخة في 1966/10/21، ص 1019 .

[5] – وذلك بحسب ما ورد بنص المادة 5 من القرار .

اللجنة على ضرورة إلزام الإدارة ودفعها على تبسيط وعقلنة الإجراءات بما في ذلك تخفيف حجم الوثائق المكونة للملفات الإدارية [1] .

- المرسوم التنفيذي رقم 192/03، الموافق لـ 28 أبريل 2003، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، ففي ذكر مهام المديرية المتعلقة بدراسة القواعد العامة لتنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وعملها، تتولى المديرية وبالإضافة إلى المهام الأخرى، بدراسة كل تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية وتبسيطها وإقتراح ذلك (المادة 1) .
- القانون رقم 01/06 لـ 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته [2]، ومما جاء فيه وتحديدا تحت إطار الباب الخاص بالتدابير الوقائية في القطاع العام للوظيف، ضرورة تبسيط الإجراءات الإدارية، كأحد عوامل إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية والتزام كل من المؤسسات، والإدارات، والهيئات العمومية بذلك (المادة 11)، هذا ولا تزال مختلف السياسات المتتالية تهتم بمثل هذا الموضوع [3] .

5. معالجة مكثفة للتبسيط

عديدة هي المحاور الأساسية التي عالجتها مختلف الآليات القانونية للعمل على تخفيف الإجراءات والشكليات الإدارية، شكلت وبحق إنشغالا وإهتماما بارزين نحو إرساء معالم تبسيط

---

[1]: –و هو ما عبرت عنه اللجنة بقولها :

" … L'dministration à l'obiligation de s'auto – réformer en conduisant un processus soutenu de simpli fication et de rationalisation des procédures,y compris l'allégement des pièces constitutives des dossiers administratifs d'Etat et autres … " (voir :Rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat , tome I , juillet 2001 pp 522,523) .

[1] –الجريدة الرسمية العدد 14، لـ 8 مارس 2006 .

[2] –أنظر على سبيل المثال المذكرة رقم 3229 المؤرخة في 2008/7/15، الصادرة والمنشورة على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتحديدا بواسطة السيد محمد أكلي أكرنط مدير حالة الأشخاص والأملاك وتنقلهم والتي تقضي بتفويض الوزارة إبتداء من هذا التاريخ صلاحية التصديق على الوثائق الرسمية الموجهة للإستعمال في الخارج إلى الولايات والدوائر، وذلك في إطار تحسين الخدمات المقدمة للمواطن وتقريبه منها .

الحياة الإدارية، ورغم أهميتها إلا أنها لا تزال بعيدة كل البعد عن طموحات المواطن بسبب محدودية بعضها وإنعدام بعضها الآخر [1].

المطلب الثاني: دور الدائرة في بناء التنمية المحلية

رغم ان الدائرة هيئة عدم تركيز تابعة للسلطة المركزية على ان وجودها على المستوى المحلي يجعلها تحظى بوظيفة التنمية المحلية كونها مركز العلاقة بين البلدية والسلطة المركزية الممثلة في الوالي وبين المواطن والإدارة وبلرجوع لنص المادة 10من المرسوم التنفيذي رقم 94-2015 ونجد انها نصت على الصلاحيات التي يقوم بها رئيس الدائرة في مجال التنمية وهي تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها (أولا) وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية التي تهدف إلى تلبية حاجات المواطنين (ثانيا)

أولا تنسيق وتنشيط عمليات التحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها :

يقوم رئيس الدائرة بتجسيد اهداف التنمية عبر توجهات تستخدم لتخطيط الإستراتيجي كوسيلة لتحقيقها وتشمل هذه التوجهات

1_ توجهات التنمية الموارد الطبيعية والبيئية : تتمثل في دراسة الطبيعة ومحيطها ومكان مواقع الأشياء كالإستصلاح تخطيط المدن والقرى وأماكن العمل والترفيه

2_ توجهات التنمية السكانية والعمران: دراسة كثافة السكان وتوزيعها والوضع الصحي وكل ما تعلق بلمجتمع المحلي ودراسة النمو السكاني وتقييمم مساحة الأراضي المطلوبة لتحديد التجمع العمراني المرافق الإجتماعية

[1] –و هو ما عبرت عنه لجنة إصلاح هياكل الدولة في تقريرها .
Rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat , tome I op . ct ,pp 525 527 .

3_ توجهات التنمية الإقتصادية : تتمثل في التنمية الزراعية والفلاحية والصناعية والحرفية من أجل الوصول إلى تطوير إستراتيجية إنتاجية وكل هذه التوجهات تكون تحت سلطة ورقابة الوالي وبتفويض منه

ثانيا : تشجيع المبادرات الفردية والجماعية التي تهدف إلى تلبية حاجات المواطنين

يقوم رئيس الدائرة بتشجع البلديات من أجل إنشاء وخلق هياكل لتلبية حاجيات الأفراد في مجال التنمية كإنشاء مؤسسات عمومية إقتصادية لأجل تحقيق التنمية في مجال معين سواء بلدية أو عدة بلديات تمشتركة في مابينها وهذا مانصت عليه المادة 215 من قانون البلدية 11-10 كما يقوم بلإشراف على هذه البرامج والمخططات وضمان تجسيدها على الواقع[1].

المطلب الثالث: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري :

يعرف عدم التركيز الإداري بأنه الصورة المخففة للمركزية، ويتضمن تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم، سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير ، فالأمر لا يتعدى تفويض بعض اختصاصات الوزير إلى تلك الأجهزة فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية، وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما فيه إذن هو تخفيف العبء عن الوزارات والإدارات المركزية، لذا فهما يتشابهان من حيث أنهما أسلوبان من أساليب التنظيم الإداري للدولة، إلا أنهما يختلفان من حيث أن الإدارة المحلية تسمح بتعدد السلطات الإدارية فيما لا يستلزم ذلك في عدم التركيز، وما لذلك من أثار سواء في التصرف أو المسؤولية، كما أن الإدارة المحلية تمارس تلك

[1] انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها. المرجع

[2] فدول حياة .المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري.مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في تاحقوق .جامعة محمد خيضر .بسكرة سنة 2013و 2014 ص35

السلطات والاختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، وباستقلالية عنها في الحدود التي ينص عليها القانون، في حين تكون بمثابة التفويض لا غير في الثانية، بالإضافة إلى اعتبار الإدارة المحلية ذات بعد سياسي، في حين تعتبر الأخرى ليست أكثر من مجرد تطبيقا القانون الفن الإداري ، وبالتالي فعدم التركيز ليس من اللامركزية الإدارية في شيء ، فيما يلخص الفرق بينهما الدكتور أحمد رشيد" قائلا: الفرق بين عدم التركيز في السلطة ونقل السلطة، ففي الحالة الأولى هي استخدام للتفويض بدرجات مختلفة، بينما الحالة الثانية تخلق مراكز سلطة إدارية خارج المركز.

الفرق بينهما الدكتور أحمد رشيد" قائلا: الفرق بين عدم التركيز في السلطة ونقل السلطة، ففي الحالة الأولى هي استخدام للتفويض بدرجات مختلفة، بينما الحالة الثانية تخلق مراكز سلطة إدارية خارج المركز.

الخلاصة:

تمارس الدائرة صلاحياتها وتحدد طبيعتها من خلال رئيسها، الذي خول له هذه المهام بتفويض من طرف الوالي، باعتبارها مجرد جهاز مساعد له حيث يخضع له، وبالتالي صلاحيات رئيس الدائرة ليست صلاحيات مستمدة من القانون، وإنما مخولة له عن طريق التفويض الذي يعد الأساس القانوني لممارسة هذه الأخير لصلاحياته ، إلا أن هذه الصلاحيات مفوضة له عن طريق نص تنظيمي والتي من المفروض أن يتم تنظيم أحكام هذا التفويض بموجب القانون .

وبالرجوع إلى المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية لم تحدد تحديدا دقيقا وواضحان حيث أكدت أن رئيس الدائرة يمكن له ممارسة اية مهمة يفوضها له الوالي وبالتالي تكون صلاحياته مرتبطة بصلاحيات الوالي ، حيث يعتبر رئيس الدائرة والي في دائرته ما يجعل رقابته الوصائية على البلديات غير محددة ، مما قد يمس باستقلالية البلديات على المستوى الوظيفي ، كما انه هناك بعض الصلاحيات لا يمكن ان تفوض له ، كصلاحية الأمر بالصرف المخولة للوالي وحده فقط .

إضافة إلى ذلك فقد تطرقنا إلى أهلية الدائرة في التقاضي حيث أنها لا تتمتع بأهلية التقاضي رغم تضارب القضاء الإداري في هذا الأمر يثير بعض الغموض في إصداره لبعض القرارات القضائية الفاصلة في بعض النزاعات التي كانت الدائرة طرفا فيها ، حيث لاحظنا في بعض الأمثلة التي تم ذكرها سابقا أن القاضي الإداري في كثير من القضايا كانت الدائرة طرفا في النزاع لم يثير انعدام الصفة في التقاضي للمدعي عليه (الدائرة) وذلك لاعتبارات تتعلق بحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة .

كما لاحظنا، أن الدائرة تمارس صلاحيات هي في الأصل من اختصاص الجماعات الإقليمية (البلديات) ما تعكس سيطرت المركزية على اللامركزية ، حيث تتسع صلاحياتها في مجال الوصايا وتمثيلا للسلطات المركزية على المستوى الإقليمي ومساسها بصلاحيات البلديات من خلال اهتمامها ببعض الشؤون المحلية ، وبالتالي فصلاحيات الدائرة يفضي عليها طابع المشروعية بالرغم من أنه لا يحق لها كهيئة عدم تركيز أن تمارس صلاحيات الهيئات اللامركزية إلا استثناء ، وبالرغم من تداخل صلاحياتها مع صلاحيات المهنية اللامركزية إلا أن

هذا لا ينفي الدور الذي تلعبه هذه الهيئة في العديد من المجالات ن رغم أن السلطة المركزية قد أعطتها من بعض الصلاحيات في المجال كصلاحيات انجاز رخص السياقة وبطاقة التعريف الوطنية والتي منحتها للبلديات ذلك من اجل تقريب الإدارة من المواطن وتبقى تحت إشرافها فقط .

خاتمة

خاتمة

إنّ عدم تنظيم الدائرة بموجب نصوص قانونية لا يبرر عدم قانونية وجودها،لأنها مصلحة إدارية تابعة للولاية مثلها مثل إدارة الولاية،فتنظيمها يدخل ضمن صلاحيات الوزارة الوصية وهي وزارة الداخلية، كما أن عدم ورود مصطلح الدائرة في قانون الولاية لسنة 1990الملغى والقانون الحالي 2012 لا يعني عدم أهميتها،ذلك لأن الوزارة رغم ثقل وزنها وأهميتها فتنظيمها تم بموجب مرسوم رئاسي. وبذلك تبقى الدائرة همزة وصل بين الدولة والإدارة المحلية هدفها تقريب الإدارة وخدمات الدولة من المواطنين في كل بلديات الولاية المنتشرة والمتناثرة على طول وعرض الحدود الإدارية للولاية البعيدة عن مركز وعاصمة الولاية، على الرغم من نقص الإمكانيات.

من جانب أخر نجد انّ المشرّع بقي غامضا اتجاه الدائرة حيث لا نجد أي قانون يتناول بشكل تفصيلي هذا الموضوع والهيكل التنظيمي لها، مما خلق عدم الاستقرار في هذه الادارة وجعلها محل جدل بين فقهاء القانون فهناك رأي ينادي بالغائها لانها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستثلال المالي فهم يرونها عبارة عن اسلوب معرقل لعمل الجماعة القاعدية كما يعتبرونها تبذير المال العام بانشاء مناصب على مستوى هيئة تزيد من بطأ العمل الاداري الذي يتطلب السّرعة والنّجاعة.

أما الرّأي الثاني المناصر للدّائرة فيرى الغاء هذه الاخيرة سوف يلحق مشاكل عديدة منها ابعاد الادارة من المواطن بالاضافة الى زيادة الضّغط على الولاية والوالي نظرا للدور الذي تؤدّيه الدّائرة في تسيير عمل الولاية خاصة اعتماد البلديات على السّلطة الوصية في حل مشاكلها كما انّ الغائها هو دعم للبيروقراطية.

خاتمة

من جانب أخر ورغم أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال مركز رئيس الدائرة الا ان هذا االخير غير كافي فليس من المنطقي وجود هيئة ادارية تتمتع بوجود مادي وفراغ قانوني، فالحل النهائي لهذه المشاكل يكمن في وضع قانون يضمن سير مكاتبها وكذا تحديد مهام كل مكتب مما يجعل العمل الاداري اكثر سرعة ومرونة ومن غير المنطق وجود دائرة على مستوى الوطن ليس لها وجود قانوني باعتبارها لا تتمتع بالاستقلال المالي مما يعرقل أداء مهامها.

الفهرس

الفهرس

شكر

اهداء

مقدمة 1-4

الفصل الأول: نظام الدائرة بين الإطار العضوي والهيكلي

المبحث الأول: الإطار العضوي للدائرة..... 6

المطلب الأول: مفهوم الدائرة..... 7

الفرع الأول: تعريف الدائرة..... 7

الفرع الثاني: مميزات الدائرة باعتبارها جزءا من ادارة الولاية 8

المطلب الثاني: رئيس الدائرة 8

الفرع الأول: مهام رئيس الدائرة 9

الفرع الثاني: حقوق والتزامات رئيس الدائرة 12

الفرع الثالث: إنتهاء مهام رئيس الدائرة 14

المطلب الثالث: الأمين العام للدائرة والمجلس التقني 15

الفرع الأول: الأمين العام للدائرة 15

الفرع الثاني: المجلس التقني للدائرة 16

المطلب الرابع: الدائرة عدم تركيز إداري..... 17

المبحث الثاني: الإطار الهيكلي للدائرة 20

المطلب الأول: مصالح الدائرة 20

الفرع الأول: الأمين العام للدائرة والمكاتب المساعدة للرئيس 21

الفرع الثاني :المصالح التقنية المساعدة لرئيس الدائرة 23

المطلب الثاني: تسيير العمل في الدائرة 24
المطلب الثالث: علاقة الدائرة بالولاية 33

الفصل الثاني: النظام الوظيفي للدائرة

تمهيد 36
المبحث الأول : صلاحيات الدائرة 37
المطلب الأول : صلاحيات رئيس الدائرة..... 38
المطلب الثاني صلاحيات الأمين العام للدائرة 44
المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية بين الوالي ورئيس الدائرة 48
المبحث الثاني : علاقة الدائرة بالمواطن المحلي..... 54
المطلب الأول: تقريب الإدارة من المواطن..... 55
المطلب الثاني: دور الدائرة في بناء التنمية المحلية..... 59
المطلب الثالث: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري..... 61
خلاصة الفصل 62
خاتمة 65
قائمة المراجع 68
الفهرس 75

قائمة المراجع

القوانين والمراسيم:

المراسيم الرئاسية:

- المرسوم 99-240 صدر في الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 31 أكتوبر 1999.
- المرسوم رقم 344/64 المؤرخ في 1964/12/2، المتعلق باختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 55، المؤرخة في 1964/12/2.
- المرسوم رقم 01/65، المؤرخ في 1965/8/11، المتضمن تنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية العدد 7 المؤرخة في 1965/8/23.
- مرسوم رقم 74 / 124، المؤرخ في 12 / 07 / 1974 المتضمن تحديد الحدود الاقليمية وتكوين ولاية أدرار جريدة رسمية، عدد 57،
- مرسوم رقم 80 / 01،المؤرخ في 05 يناير 1980، المتعلق بشروط تطبيق المادة 01 من الأمر 76 / 93 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري في ولاية الجزائر وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد 02، صادرة بتاريخ08 يناير 1980.
- مرسوم رقم 80 / 01،المؤرخ في 05 يناير 1980، المتعلق بشروط تطبيق المادة 01 من الأمر 76 / 93 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن تحديد شروط إحداث مكاتب الترقية والتسيير العقاري في ولاية الجزائر وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد 02، صادرة بتاريخ08 جانفي 1980.
- مرسوم رقم 42/82، المؤرخ في 1982/1/23، المحدد لصلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 1982/1/26.

- مرسوم رقم 83 / 545،المؤرخ في 24 / 09 / 1983، المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية،عدد40،صادرة بتاريخ 27 سبتمبر 198من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية ، جريدة رسمية عدد 26 ، الصادرة في 1999.

المراسيم التنفيذية:

- 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.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في25/07/1990 ج.ر عدد 31 ص 1029.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48 المؤرخة في 27 جويلية 1994.
- جريدة رسمية عدد 68 مؤرخة في 27 أكتوبر 2000 المتضمنة مراسيم تعيين وإنهاء مهام رؤساء الدوائر.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في1990/ 25/07 ج.ر عدد 31.

الأوامر:

- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

القوانين:

- قانون رقم 81 / 02،المؤرخ في 14 فبراير 1981،، المعدّل والمتمم للأمر رقم 69 / 38، المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية،عدد 07، صادرة بتاريخ 17 فبراير 1981.
- قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 08 فيفري 2006 ج.ر عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

القرارات:

- قرار 1966/5/17، المتضمن إحداث مكتب مركزي للتنظيم، الجريدة الرسمية العد 90، المؤرخة في 1966/10/21.

الكتب:

- بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، مطبعة دار الفرقان، 1982.
- تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، سنة أولى ل. م. د، الجزء الأول التنظيم الإداري جامعة عبد الرحمان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم ، 2014-2015.
- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- ماجد الحلو، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983، 2009.
- سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج1، ط1، منشورات كليك، الجزائر.

- سليمان محمد الطمطاوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الفكر العربي، القاهرة،مصر، 1977.
- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دراسة مقارنة، ط1 دار الجامعة الجديدة، 2009.
- عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري، م ، م، الإسكندرية، مصر،2004.
- عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء ،ط1 ،دار الفكر العربي ، الجزائر ،2006.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانوني الإداري، ط3، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- عمّار عوابدي، القانون الإداري(النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 2000.
- مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري موجهة لطلبة السنة الثانية ل ، م ، د، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الأغواط ، 2009-2010 .
- محمد العربي سعودي،المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر،(الولاية – البلدية 1516 – 1962) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار أوائل للنشر، عمان، الأردن، 2001.
- نعيمة ذيايبية، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مطتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، طبعة الأولى 2017.
- أحمد محيو، دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر 1981.

المذكرات:

- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الاداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012 .
- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية –دراسةحالة البلدية–، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تملسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2011/2010.
- طاهري حنان، دراسة تطبيقية لنظام عدم التركيز –دائرة افلو، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2011/2010.
- عطاء الله نبيلة، حاشي فاطمة، المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016.
- فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في القانون العام، فرع قانون المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة ،الجزائر،2010/2011 .
- فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شيادة الماجستير فيالقانون العام، فرع قانون المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة.
- فدول حياة .المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري.مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في تاحقوق .جامعة محمد خيضر .بسكرة سنة 2013و 2014 .
- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري،ط 01، باتنة، الجزائر.

- فلاح رشيد، دور التقسيم في التنمية المحلية في الجزائر من 1962 إلى 2000، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 2013.
- يوسف الثعلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، الجماهيرة العظمى طرابلس، سنة 1992.

المجلات:

- لصلج نوال، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد السابع، سبتمبر 2017.