

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مكانة الدائرة في التنظيم الإداري
الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستري في القانون العام

إشراف:
د. خلاف فاتح

إعداد الطالبين:
بوحافر محمد
مشارح فريد

لجنة المناقشة:

| اللقب والاسم | الرتبة العلمية | الجامعة | الصفة |
|------------------|----------------|------------|--------------|
| بوشليف نور الدين | أستاذ مساعد- أ | جامعة جيجل | رئيسا |
| خلاف فاتح | أستاذ محاضر- أ | جامعة جيجل | مشرفا ومقررا |
| يحياوي مختار | أستاذ مساعد-أ | جامعة جيجل | ممتحنا |

السنة الجامعية:

2019/2018م

شكر وتقدير

الشكر لله أولاً ودائماً فهو الذي أعاننا ووفقنا في إنجاز وإتمام هذا العمل
ثم يسعدنا التقدم بالشكر الجزيل والثناء الخالص إلى من وجهنا دون وهن
وقدم لنا يد العون والنصيحة
إلى أستاذتنا الفاضل:

د/ فاتح خلاف

المشرف على هذه المذكرة ، لك منّا الشكر الجزيل وخالص الاحترام والتقدير
جزاك الله عنا كل الخير
كما نتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه
المذكرة

فريد و محمد

إهداء

يسرنا أن نهدي هذا العمل إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما،
وكذا جميع الإخوة والأخوات على دعمهم المعنوي اللامحدود،
كما يطيب لنا أن نهديه لروح أستاذنا القدير المرحوم مزود أحسن.

مقدمة:

من المعلوم أن غالبية التشريعات المقارنة قد كرس أسلوبين رئيسيين للتنظيم الإداري يتمثل أولهما في التنظيم الإداري المركزي بينما يتمثل ثانيهما في التنظيم الإداري اللامركزي وقد سائر المؤسس الدستوري الجزائري وكذا المشرع هذه التوجهات منذ ستينيات القرن الماضي، حيث أقر في البداية تطبيق التنظيم الإداري المركزي وذلك في ظل دستوري 1963⁽¹⁾ و سنة 1976⁽²⁾، أما في ظل دستور 24 فيفري 1989⁽³⁾ فقد أقر صراحة تكريس نظام اللامركزية الإدارية وذلك تماشيا مع التحولات التي شهدتها بلادنا خلال تلك المرحلة، والملاحظ في هذا الإطار أن كلا من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائريين قد حددا صراحة الأشخاص المعنوية الإقليمية والمتمثلة في البلدية والولاية، وفي المقابل لم يعترف بتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية على الرغم من مكانتها على مستوى التنظيم الإداري الجزائري، وعلاوة عن ذلك لم يخصصها الدستور بالذكر، الأمر الذي أثار الكثير من النقاش والتحليل بشأن جدوى وجودها كصورة لعدم التركيز الإداري.

وفي هذا الإطار يبدو أن المشرع الجزائري قد مزج بين نظامي اللامركزية والمركزية الإدارية وذلك بالنظر إلى وجود هيئات إدارية لامركزية مرفقية وإقليمية تتمتع بالإستقلالية المالية والإدارية، وكذا هيئات إدارية مركزية تنتفي عنها هاتين الصفتين، ومن أبرزها الدائرة

(1)- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الموافق عليه يوم 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 64، المؤرخة في 08 ديسمبر 1963، (ملغى).

(2)- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 97-76، مؤرخ في 20 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، (ملغى).

(3)- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989، المعدل والمتمم إلى غاية 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989، (ملغى).

إذ تعتبر صورة لعدم التركيز الإداري طالما أنها تخضع لنظام السلطة الرئاسية الذي يجعلها خاضعة في أشخاصها وأعمالها لوالي الولاية .

وعلى أية حال تشغل الدائرة أهمية على المستوى المحلي، وتزداد أهميتها من يوم لآخر في ظل التحولات الاجتماعية والإقتصادية والسياسية التي تشهدها البلاد، وحاجة التنظيم الإداري الجزائري إليها، فالدائرة لا تعد حديثة العهد وإنما يعود إنشائها إلى ستينيات القرن الماضي حيث ظهرت لأول مرة بموجب القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية⁽¹⁾، وذلك على الرغم من التردد الذي إكتنف موقف المشرع بشأنها في المراحل اللاحقة.

اولا-أهمية الموضوع:

باعتبار أن موضوع مكانة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري يحظى بإهتمام رجال القانون والإدارة على السواء فهذا الموضوع يكتسي أهمية نظرية وأخرى عملية:

01-الأهمية النظرية للموضوع: لا ننكر أن موضوع مكانة الدائرة قد تمت معالجته من بعض جوانبه، لكن جل الدراسات لم تولي مسألة ملائمة مكانة الدائرة مع الصلاحيات المخولة لها على ضوء أحكام القانون الجزائري الأهمية التي تستحقها، لذلك تظهر أهمية الموضوع من الناحية النظرية في إلقاء المزيد من الضوء حول هذا الموضوع الذي يحتاج إلى دراسات واسعة معمقة، من شأنها إثراء النقاش القانوني في هذا المجال.

02-الأهمية العملية للموضوع: تعتبر الدائرة من الهيئات الإدارية التي إستحدثتها السلطات العمومية ضمن التنظيم الإداري الجزائري حيث أسندت لها صلاحيات هامة من

(1) - القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،، العدد 2، مؤرخة في 11 جانفي 1963، (ملغى).

شأن تطبيقها الفعلي تحقيق قفزة نوعية على المستوى المحلي سواء من ناحية فرض الرقابة على أعمال البلديات الموضوعة تحت وصايتها أو تعزيز التنشيط المحلي.

ثانيا-أسباب إختيار الموضوع:

إن معالجة موضوع مكانة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري تبرره أسباب كثيرة دفعتنا لإختياره دون غيره من المواضيع التي تستحق البحث، ويمكن إيجاز أهم أسباب إختيار الموضوع فيما يأتي:

01-الأسباب الذاتية: تتمثل أهم الأسباب الذاتية التي دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع في إهتمامنا الواسع به ورغبتنا في إبراز مركز الدائرة على مستوى التنظيم الإداري الجزائري لا سيما بالنظر إلى بعض الغموض الذي يكتنفها بالنسبة للمهتمين والدارسين في الحقل القانوني، ومن ثمة فتح المجال أمام دراسات أخرى معمقة تتعلق بالموضوع.

02-الأسباب الموضوعية: تمثل أهم الأسباب الموضوعية في إختيار الموضوع فيما يأتي:

أ/ إن الغموض الذي يكتنف مكانة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري قد جعل الكثير من القانونيين ورجال الإدارة يثيرون بعض التساؤلات، الأمر الذي يقتضي البحث المعمق من أجل توضيحها .

ب/ وجود بعض اللبس بشأن العلاقة بين الدائرة والولاية من جهة وبينها وبين البلديات التي تخضع لوصايتها من جهة أخرى.

لكل هذه الأسباب كان لابد من دراسة هذا الموضوع.

ثالثا-أهداف الموضوع:

ترمي دراسة الموضوع إلى مناقشة مسائل هامة يمكن أن تساهم في تعزيز مكانة الدائرة على مستوى التنظيم الإداري الجزائري، وبهذه المثابة تتطلع الدراسة نحو إبراز مدلول

الدائرة وأهميتها، كما تسعى إلى الوقوف على الإطار القانوني الذي يحكمها ومناقشته، فضلا عن بيان الثغرات التي تعتريه من أجل محاولة التوصل إلى نموذج نظام قانوني من شأنه تدعيم مركزها وتعزيز دورها، وذلك لن يتأتى إلا من خلال طرح الإشكالات القانونية القائمة وبيان العوائق العملية التي تواجه الدور المنوط بها، وإقتراح الحلول المناسبة لمعالجة الموضوع بقصد إستدراك النقائص المسجلة.

رابعا- المناهج المستعملة:

للإجابة عن إشكالية الموضوع يتم إستخدام منهج تحليل الموضوع والذي يتجلى من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالدائرة، إلى جانب الإستعانة بالمنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق المعرفية ويصفها كما هي بغية الوصول إلى إستنتاجات من شأنها أن تساهم في الإحاطة بمدلول الدائرة وتنظيمها الهيكلي وعلاوة عن ذلك من الأهمية بمكان الإشارة إلى إستخدامنا لأدوات المنهج المقارن بصفة جزئية على وجه الخصوص بمناسبة تمييز الدائرة عن بعض المصطلحات الأخرى وكذا مقارنة النصوص المتعلقة بها، بالإضافة إلى المنهج التاريخي من خلال سرد تسلسلي لموقف المشرع الجزائري عبر جميع مراحل تناوله لموضوع الدائرة.

خامسا- الإشكالية:

تعتبر الدائرة من الهيئات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية، ولقناعة السلطات العمومية بدورها فقد سعى نحو تعزيز مكانتها وذلك بمنحها صلاحيات تتعلق بالمجالات المختلفة من أبرزها صلاحية الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية الموضوعة تحت وصايتها حيث يثار التساؤل في هذا الصدد حول مدى فعالية مكانة الدائرة على ضوء دورها الرقابي طبقا لأحكام القانون الجزائري؟ .

للإجابة عن هذه الإشكالية يتعين طرح العديد من التساؤلات الفرعية:

- ما هو مدلول الدائرة؟

-
- هل تحتاج الدائرة إلى نظام قانوني خاص بها أم يكفي أن تطبق عليها الأحكام الواردة في النصوص القانونية والتشريعية ذات الصلة؟
- هل التركيبة البشرية والتنظيم الهيكلي للدائرة ملائم لتحقيق الدور المنوط بها؟
- هل توجد رؤية مستقبلية حول كيفية تعزيز مكانة الدائرة بطريقة تضمن لها أقصى فعالية؟

سادسا- تقسيم الموضوع:

للإجابة عن الإشكالية المطروحة يتم تقسيم موضوع المذكرة إلى فصلين إذ بالنظر إلى أهمية الدائرة إرتأينا تخصيص الفصل الأول للإطار المفاهيمي لها وذلك بالوقوف على مفهومها (المبحث الأول) وتمييزها عن بعض الهيئات الأخرى (المبحث الثاني)، أما الفصل الثاني فيتناول بحث مدى فعالية دور الدائرة على المستوى المحلي وذلك من خلال التطرق إلى سير الدائرة (المبحث الأول) وكذا تناول مدى فعالية دورها في المجال الرقابي على وجه الخصوص (المبحث الثاني) وذلك وفقا لما يحقق الغرض من الدراسة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والقانوني للدائرة

تعد الدائرة من هيئات التنظيم الإداري في الجزائر، حيث خصها المشرع بعناية خاصة و ذلك بالنظر إلى دورها المحوري على المستوى المحلي لا سيما و أن السلطات العمومية توليها إهتماما بالغا، وهو الأمر الذي أدى بالكثير من الباحثين والمشتغلين على موضوع التنظيم الإداري إلى بحثها من أجل الوقوف على إطارها المفاهيمي وكذا القانوني على السواء .

فإذا كانت من أبرز الهيئات التي شغلت حيزا واسعا من النقاش والتحليل غير أن ذلك لم يوفها حقها على المستوى الفقهي على وجه الخصوص، حيث ما يزال هذا الموضوع في حاجة ماسة إلى المزيد من البحوث القانونية ذات الصلة به، وفي هذا الإطار يبدو أن الإحاطة بموضوع الدائرة يستدعي من باب أولى الوقوف على مدلول المصطلح من الناحية الإصطلاحية والفقهيّة والقانونية و بيان أوجه تميزه عن بعض الهيئات المعروفة في القانون الإداري الجزائري، وعلاوة عن ذلك لا يسعنا في هذا الصدد إلا تحليل الأحكام القانونية التي تنظمها بقصد إستجلائها في ظل تثارها على مختلف التشريعات المتعلقة بالتنظيم الإداري في الجزائر.

ولأهمية الموضوع وبالنظر إلى المسائل المطروحة أعلاه حري بنا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين يتناول أولهما الإطار المفاهيمي للدائرة، بينما يتطرق ثانيهما إلى الإطار القانوني لها، وذلك وفقا لما يحقق الغرض من الدراسة .

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للدائرة

لا شك في أن الدائرة صورة من صور عدم التركيز الإداري، وهذا ما أكد عليه فقهاء القانون الإداري الجزائري، وذلك بالنظر إلى العناصر المشكلة لمدلولها الفقهي و القانوني فعلى الرغم من الغموض الذي يكتنف هذا المصطلح لدى الباحثين إلا أن ذلك لا ينفي إتفاقهم حول طبيعتها القانونية و الخصائص التي تطبعها، ولمعرفة ذلك من الأهمية بمكان الإحاطة بمفهومها (المطلب الأول) ثم تمييزها عن بعض الهيئات الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الدائرة

حتى يتسنى لنا تحديد مفهوم الدائرة ينبغي الإحاطة بعدة عناصر تعتبر ضرورية وأساسية لإبراز مفهوم واضح وجلي عنها، وذلك سيتم من خلال إعطاء تعريف لها من الناحية الإصطلاحية والفقهيّة والقانونية (الفرع الأول)، وكذا تمييز الدائرة عن بعض الهيئات الإدارية الأخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الدائرة

نتناول تعريف الدائرة من خلال تحديد المعنى الإصطلاحي لها (أولاً) ثم إبراز تعريفها الفقهي (ثانياً)، قبل الوقوف على مدلولها القانوني على ضوء أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة (ثالثاً).

أولاً-التعريف الإصطلاحي للدائرة

ورد لفظ الدائرة في القرآن الكريم في ثلاث آيات: قال الله تعالى " فترى الذين في قلوبهم مرض يسارعون فيهم يقولون نخشى أن تصيبنا دائرة فعسى الله أن يلائي بالفتح أو أمر من عنده فيصبحوا على ما أسروا في أنفسهم نادمين"⁽¹⁾، وقوله تعالى: " ومن الأعراب من يتخذ ما ينفق مغرماً ويتربص بكم الدوائر عليهم دائرة السوء والله سميع عليم "⁽²⁾، وقال أيضاً "ويعذب المنافقين والمنافقات والمشركين والمشركات الظانين بالله ظن السوء عليهم دائرة السوء وغضب الله عليهم ولعنهم وأعد لهم جهنم وساءت مصيراً"⁽³⁾، ويقصد بالدائرة من خلال هذه الآيات الكريمات تغير وتقلب الأيام من نعمة إلى نقمة، ولغويا أيضاً يستعمل لفظ الدائرة للدلالة على الموسوعة، فيقال دائرة المعارف وتعني مجموعة معلومات من مختلف ميادين المعرفة، ويستعمل مصطلح الدائرة للتعبير عن إقليم جغرافي أو مجال قانوني معين تمارس فيه هيئة معينة صلاحية النظر في قضية ما فيقال دائرة إختصاص أي مجال ونطاق إختصاص، مثل دائرة إختصاص جهة قضائية أو إدارية فمصطلح الدائرة متعدد الإستعمال والمعاني ويتحدد معناها بحسب موقعه في الجملة .

ثانياً-التعريف الفقهي للدائرة

لقد أدلى فقهاء القانون الإداري بدلوهم بشأن مدلول الدائرة لكن تعريفاتهم جاءت متباينة كل بحسب الزاوية التي ينظر منها إليها، وبالتالي لا يوجد تعريف جامع مانع لها إلا أن ذلك لا يفي بوجود بعض التعريفات، على غرار تعريف أستاذ القانون الإداري الدكتور

(1)- الآية 51 من سورة المائدة.

(2)- الآية 98 من سورة التوبة.

(3)- الآية 6 من سورة الفتح.

أحمد محيو حيث يرى بأنها "الكيان الإقليمي الذي تقسم الولاية إليه"⁽¹⁾، وعلى الرغم من غموض هذا التعريف إلا أن البعض فسره على أنه يراد منه أن الدائرة هي الوحدة الأساسية لكل ولاية على اعتبار أن كل واحدة من هذه الأخيرة تتشكل من مجموعة دوائر يتبعها عدد من بلديات الولاية .

وفي ذات السياق عرفها الأستاذ الدكتور عمار بوضياف أن "الدائرة في النظام الإداري الجزائري عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجود مستقل ومنفرد و لا تملك أهلية التقاضي ولا أهلية التعاقد"⁽²⁾، ولا شك في أن هذا التعريف يقترب من الصواب على اعتبار أنه إستجمع أهم خصائص الدائرة على الرغم من أن البعض ينتقدها بشكل مطلق بدعوى عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وإنعدام التمثيل الديموقراطي فيها.

أما تعريف الدائرة في الفقه الفرنسي فقد تباين تحديد مفهومها باختلاف الفقهاء الفرنسيين، فهناك من يصطلح عليها بالمقاطعة الإقليمية وذلك لتحديد مجال الإختصاص الإقليمي لكل مقاطعة، وهذا الرأي يوسع الدوائر الإدارية إلى باقي الجماعات الإقليمية ويرفض معارضة كل واحدة منها للأخرى، فمنهم من يعرف الدائرة على أنها وببساطة جزء من الإقليم ومجال لممارسة الصلاحيات⁽³⁾ سواء منحت لسلطات عدم التركيز أو للسلطات المركزية، غير أن هذه الأخيرة تعطى لها الشخصية المعنوية.

(1)-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979، ص 279.

(2)-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر-بين النظرية والتطبيق-، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، عنابة، 2010، ص 186.

(3)-Jean-Froncoit Aubert, La structure de la République Française (métropole), in: Mélanges André Grisel:recueil de travaux offert à André Grisel, Neuchâtel (Confideration Suisse), 1983, p.182.

وهناك إتجاه يكتفي بتحديد الدوائر بالدوائر الإقليمية للدولة، حيث يرى جانب من الفقه أن التفرقة بين الدوائر كإطار لممارسة مهام الدولة بدون شخصية معنوية والجماعات الإقليمية كمركز للمصالح الخاصة تعتبر من بين مفاتيح النظام الإداري الفرنسي⁽¹⁾.

ورد تعريف الدائرة (l arrondissement) في الفقه الفرنسي بأنها مقاطعة إدارية للدولة ومنطقة جغرافية تابعة للمحافظة يرأسها نائب المحافظ (le sous-préfet) ويتولى إدارتها بتفويض من المحافظ (le préfet) ويضمن الرقابة الإدارية على البلديات التابعة لإقليم الدائرة⁽²⁾.

ثالثا-التعريف القانوني للدائرة

الواقع أن المشرع الجزائري لم يهتم بتعريف الدائرة و لا غرابة في ذلك على إعتبار أنه ليس من وظيفة المشرع تحديد مدلول المصطلحات القانونية، وإنما يكتفي بإيرادها وترك مهمة بيان مدلولها لإجتهدات الفقهاء ورجال القضاء، وعلى أية حال لا تفوتنا الإشارة إلى أن الدائرة قد وردت في صلب نصوص قانونية متفرقة كان أولها القانون رقم 69-38 المتعلق بالولاية⁽³⁾ و لاسيما المواد من 166 إلى 170 منه، حيث يستفاد من إستقراء تلك النصوص أن المشرع أدرجها في دائرة الأقسام الإدارية حيث تحدد و تعين حدودها الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير من الوزير المكلف الداخلية، وهو المسلك الذي خالفه المشرع الجزائري إثر صدور القانون رقم 81-02 المعدل للأمر رقم

(1) - أحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص35.

(2)-Yves Gaudemt, traité de droit Administratif,tome 1 ; droit Administratif generale , 16^{ème} édition, L G.D.J, Paris, France, 2001, p.102.

(3)لأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 23/05/1969،(ملغى).

69-38 المتعلق بالولاية⁽¹⁾، عندما أقر أن تعيين الحدود الجغرافية للدائرة وتعديلها وكذا إلغائها يتم بمقتضى قانون وليس بموجب مرسوم كما كان عليه الحال سابقا، واللافت أنه ومنذ سنة 1981 لم يكلف المشرع نفسه تحمل مهمة تحديد الحدود الإقليمية للدوائر ما عدا صدور بعض المراسيم عن المنظم الجزائري تتعلق على وجه الخصوص بتحديد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة على المستوى الوطني، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي رقم 86-310 المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة⁽²⁾، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة المؤرخ في 24 أوت 1991 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-66 المؤرخ في 12 فيفري 1992⁽³⁾، وعلى أية حال يستخلص من مضمون المراسيم أعلاه أن الدائرة هي هيئة إدارية تتشكل من عدد من البلديات التي ينشطها رئيس الدائرة.

وإنطلاقا من هذا الطرح فإنه يمكن تعريف الدائرة من ناحيتين:

تتمثل أولهما في أنها فرع أو قسم إداري مساعد للوالي، وبالتالي فهي لا تمثل هيئة محلية، بل تعد حسب بعض الفقهاء جهة تنسيق بين البلديات والولاية⁽⁴⁾، ومن المفيد التنويه في هذا الإطار إلى أن الدائرة من هيئات عدم التركيز الإداري حيث يتم تعيين رئيسها وكذا تفويض الصلاحيات لها من طرف السلطة المركزية، وعلاوة عن ذلك لم يعترف لها المشرع

(1)-القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، المؤرخة في 17/02/1981، (ملغى).

(2)-المرسوم التنفيذي رقم 86-310، المؤرخ في 16/12/1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 20/12/1986، (ملغى).

(3)-المرسوم التنفيذي رقم 92-66، المؤرخ في 12/02/1992 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 91-306، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، المؤرخة في 19/02/1992.

(4)-عمار عوابدي، القانون الإداري، "التنظيم الإداري"، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 276.

بالشخصية المعنوية ولا بالإستقلال المالي والإداري، وعلى أية حال يمكن التأكيد أن لها وجود مادي من خلال إسمها ومقرها الرئيسي دون الوجود القانوني الصريح، وهذا ما سوف نشرحه لاحقاً.

وتتمثل ثانيهما في كونها مقاطعة إدارية تابعة للولاية التي تقع في إقليمها، تتكون من بلديتين أو أكثر، لذا يعتبرها البعض هيئة عدم تركيز إقليمي من خلال الإقليم المكون لها⁽¹⁾.

الفرع الثاني

تمييز الدائرة عن بعض الهيئات الإدارية الأخرى

بالنظر إلى وجود الدائرة ضمن تنظيم الإداري يحتوي على هيئات إدارية مختلفة، الأمر الذي يستدعي ضرورة الوقوف على أوجه تميزها عن تلك الهيئات ولا سيما فيما يتعلق بالمقاطعة الإدارية (أولاً) وكذا الولاية (ثانياً) وفقاً لما يحقق الغرض من الدراسة.

أولاً- تمييز الدائرة عن المقاطعة الإدارية

لقد إستحدثت المشرع الجزائري جهاز إداري في التنظيم الإداري الجزائري أطلق عليه تسمية المقاطعة الإدارية، حيث تم تحويل بعض الدوائر الموجودة في مختلف الولايات إلى ولايات منتدبة وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15⁽²⁾، يسيرها ولاية منتدبون، وفي هذا الصدد يتم تعيين الولاية المنتدبون بموجب مرسوم رئاسي يتخذه رئيس الجمهورية، مع ملاحظة أنه في أغلب الأحيان يعينون من بين الأمناء العامون ورؤساء الدوائر، كما أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعينهم من خارج هذه الوظائف، وهذا ما يستفاد من أحكام

(1)-علي بن ترجاه، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، (مسيلة)، 2015/2014، ص 19.

(2)-المرسوم الرئاسي رقم 140-15، المؤرخ في 2015/05/17 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد بعض القواعد الخاصة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، المؤرخة في 2015/05/31.

المرسوم التنفيذي رقم 99-240 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية الساري المفعول⁽¹⁾، وفي كل الحالات يتم إنهاء مهامهم طبقا لقاعدة توازي الأشكال المعروفة في القانون الإداري، ولرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في ذلك، وعلاوة على ما سبق أقر القانون حالات أخرى لإنهاء مهام الوالي المنتدب تتمثل أساسا في الإستقالة أو الوفاة وغيرها من الحالات التي تطبق عليها القواعد العامة التي تحكم الوظيفة العمومية⁽²⁾، ولا تفوتنا الإشارة في هذا السياق إلى أن المقاطعة الإدارية تتشكل من الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية ومجلس المقاطعة الإدارية والمديريات المنتدبة.

واللافت أن الهدف من وراء إستحداث المقاطعات الإدارية، هو تجويد وترقية الخدمة العمومية من خلال الإستجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة، بكفاءة وبنوعية في المكان والزمان المناسبين، وفي هذا الإطار أثير الجدل حول طبيعتها القانونية، فبالنظر إلى مرسوم إنشائها وكذا الأحكام المنظمة لسيرها يتبين جليا أنها إحدى أفرع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز، وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية وإن لم يرد النص عليها ضمن هيكلها، مع ملاحظة أن إنشائها وتعديلها أو إلغائها يدخل ضمن مجال التنظيم، ولا شك في أن مركزها بهذه الصورة سوف تترتب عليه آثار قانونية وتنظيمية قد تصل إلى الحد من إستقلالية الهيئات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية في مقابل تقوية مركز السلطة المركزية بالعاصمة باعتبارها هيئة تابعة لها مباشر، الأمر الذي دفع بالبعض إلى إطلاق تسمية الدائرة الكبيرة عليها على إعتبار أنها لا تعدو إلا أن تكون تطبيقا لنظام عدم تركيز

(1)-المرسوم التنفيذي رقم 99-240 المؤرخ في 17/10/1999 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، مؤرخة في 31/10/1999.

(2)- سميرة بن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 03، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، 2018، ص 882.

في الإدارة العامة، شأنها شأن المصالح الخارجية للوزارات والدائرة والدائرة الإدارية، وبالتالي فهي مجرد تنظيم في داخل النظام المركزي وليست صورة من اللامركزية⁽¹⁾.

باستقراء أحكام المرسوم الرئاسي رقم 140/15 والمرسوم التنفيذي رقم 141/15⁽²⁾، فإنهما لم يشيرا صراحة إلى طبيعة العلاقة بين الدائرة و المقاطعة الإدارية، على عكس إشارته لعلاقة هذه الأخيرة بالبلدية والولاية، وعلى أية حال يمكننا القول أنها علاقة سلطة رئاسية، حيث يعتبر رئيس الدائرة مرؤوسا للوالي المنتدب، يخضع له في شخصه وأعماله ويراقبه كونه موظف تابع له في سلم التدرج الرئاسي، ونستشف ذلك بالرجوع للملحق التابع للمرسوم الرئاسي 140/15 الذي وضع قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة والدوائر والبلديات التابعة لها والتي تشرف عليها⁽³⁾.

الأمر الذي يتيح ممارسة السلطة الرئاسية من طرف الوالي المنتدب على رئيس الدائرة، بإعتبارها عنصر من عناصر النظام المركزي، مما يمكنه من مباشرة كل الصلاحيات والإمكانيات التي تمنحه له هذه العلاقة القانونية، سواء تعلق الأمر بتقديم الأوامر والتوجيهات أو فرض الرقابة السابقة والموازية واللاحقة من خلال المصادقة والتعديل والإلغاء، وفي هذا الإطار يتعين على رئيس الدائرة أن يخضع خضوعا تاما لرئيسه السلمي في حدود ما تفرضه السلطة الرئاسية ويتطلبه القانون.

(1) - إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2016، ص 205.

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المؤرخ في 17/05/2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، المؤرخة في 31/05/2015.

(3) - المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 17/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد بعض القواعد الخاصة، السالف الذكر، ص 05.

وعلى أية حال يتولى الوالي المنتدب جملة من الصلاحيات التي تتقاطع مع الصلاحيات المنوطة برئيس الدائرة، لكن ذلك لا ينفي إنفراده ببعض الصلاحيات وذلك ما يتجلى ضمن أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-140 السابق الإشارة إليه.

1- تشابه المهام بين رئيس الدائرة والوالي المنتدب:

تنص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 140/15⁽¹⁾ على أنه يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداورات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي، وهي المهام ذاتها التي أقرها المنظم لرئيس الدائرة لا سيما في ظل المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية⁽²⁾، مع ملاحظة أن رئيس الدائرة يباشرها في إطار مساعدة والي الولاية حسب تعبير نص التاسعة من هذا المرسوم، حيث جاء فيها ما يأتي "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية"³.

واللافت أنه عندما نكون بصدد ولايات تتضمن ولاية منتدبة، فإما أن رئيس الدائرة يقوم بهذه المهام في إطار التفويض من الوالي المنتدب أو أنه يقوم بها في إطار مساعدته للوالي، وفي هذه الحالة الأخيرة يحصل بعض اللبس على إعتبار أن رئيس الدائرة يعطوه الوالي المنتدب، الأمر الذي يدعونا إلى التساؤل حول ما إذا كانت مساعدة رئيس الدائرة لوالي الولاية تطبيقاً لنص المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي رقم 94.215 تنطبق على والي الولاية، لا سيما وأن المنظم لم يعبر صراحة أو ضمناً عن موقفه بشأن المسألة، وفي

(1) - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المصدر السابق.

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، مؤرخة في 27 يوليو 1994.

(3) - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-140، المصدر السابق.

كل الأحوال وإستخداما لمنهج القياس وما يقتضيه المنطق القانوني السليم نعتقد أن رئيس الدائرة يساعد الوالي المنتدب على إعتبار أن الأمر يستهدف تحقيق المصلحة العامة في كل الحالات.

تجدر الإشارة إلى أن هذا الغموض القانوني ينطبق على باقي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة وكذا الوالي المنتدب، حيث أن كلاهما ينشطان وينسقان ويراقبان تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع للمقاطعة الإدارية، وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وفي هذا السياق من الأهمية بمكان التنويه إلى أننا نسجل الملاحظة ذاتها بشأن تنفيذ رئيس الدائرة للمهام المنوطة به في وجود والي منتدب للمقاطعة الإداري⁽¹⁾، الأمر الذي سيؤدي قطعاً إلى التداخل في الصلاحيات بما قد يضر بحسن سير الأعمال الإدارية التي يقومون بها.

لابد من القول في الأخير أن إعطاء القانون نفس الاختصاصات لجهازين إداريين أحدهما يعلو الثاني فيه إشكال قانوني كبير، مما يجعلنا نتساءل عن الأولوية في ممارسة هذه المهام بين الجهازين في المقاطعات الإدارية التي تشمل على دوائر.

2- أوجه تميز مهام الوالي المنتدب عن رئيس الدائرة:

نصت المادة السابعة من المرسوم الرئاسي رقم 15-140⁽²⁾ السالف الذكر، على أنه يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بتحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها تطبيقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها، السهر على إحترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة

(1)-أمال قصير، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية

والسياسية، العدد 03، جامعة باتنة، الجزائر، 2018، ص 701.

(2)- المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-140، المصدر السابق.

بحفظ البيئة وحمايتها، تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الإجتماعي وبالصحة العمومية، ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية، المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المنهجي والاجتماعي المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية وترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الإستثمار، كما يسهر الوالي المنتدب وتحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية على حفظ النظام العام والأمن العمومي بصريح نص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي نفسه⁽¹⁾.

وهكذا يستشف من خلال المادتين المذكورتين أعلاه أنه لا توجد فروق جوهرية بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة من ناحية بعض الصلاحيات التي أنيط تبهما لكن ذلك لا يحول دون إستخلاصنا لأوجه إختلاف تتجلى على سبيل المثال لا الحصر من حيث إطارهما القانوني و تدرجهما في السلم الوظيفي وكذا مدى إتساع أو إنحصار نطاق رقابتهما.

ثانيا- تمييز الدائرة عن الولاية

تمييز الولاية عن الدائرة على الرغم من أن كل من الولاية والدائرة من الهيئات الإدارية للتنظيم الإداري، إلا أن ذلك لا ينفي وجود إختلاف بينهما في عدة أوجه نتولى بيانها فيما يأتي:

1- من حيث النظام القانوني: لقد أقر المشرع الجزائري نظام قانوني خاص للولاية

وذلك منذ صدور القانون رقم 69-38 السالف الذكر، قبل أن يتم التأكيد عليها بموجب قانون الولاية رقم 90-09⁽²⁾، وكذا القانون رقم 12-07 لسنة 2012⁽¹⁾ وما يلاحظ في هذا

(1)-المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 15-140، المصدر السابق.

(2)-القانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، مؤرخة في 11 أبريل 1990،(ملغى).

الإطار أن المشرع قد أحاط بأهم المسائل ضمن الأبواب الخمسة من هذا القانون، حيث تضمن الباب الأول من هذا الأخير تنظيم الولاية، وعالج الباب الثاني المجلس الشعبي الولائي بينما خصص الباب الثالث للوالي، وتناول الباب الرابع تنظيم إدارة الولاية، أما الأحكام المتعلقة بمالية الولاية قد وردت في صلب الباب الخامس، ولا تفوتنا الإشارة في هذا الإطار إلى أن مشروع الجماعات الإقليمية قد أدرج الولاية ضمن أحكامه، وإذا كانت الولاية بهذه الصورة فإن الدائرة تختلف في نظامها القانوني من حيث أنه تحكمها نصوص تنظيمية متناثرة، ولم تفرد لها أحكام خاصة إذ غالبا ما يتم الرجوع للمرسوم رقم 94-215 السالف الذكر من أجل الإجابة عن بعض المسائل المتعلقة بها، ولاسيما تلك التي تربطها بوالي الولاية أو التي تنصب على تحديد صلاحيات رئيس الدائرة على وجه الخصوص.

02- من حيث مكانتها في التنظيم الإداري الجزائري: إذا كانت الولاية تندرج ضمن

صور التنظيم الإداري اللامركزي، باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري بصريح الفقرة الثانية من نص المادة الأولى من القانون رقم 12-07 السالف الذكر⁽²⁾، الأمر الذي منحها المكانة التي تستحقها على الرغم من بعض الملاحظات المسجلة فيما بعلاقتها بالوصاية ممثلة في وزير الداخلية والجماعات المحلية، فإن الدائرة تعد من صور المركزية الإدارية تتخذ نموذج عدم التركيز الإداري طالما أنها لا تتمتع بالإستقلالية الإدارية والمالية، وإنما تخضع في تخطيطها وعملها لتوجيهات وتعليمات من السلطة المركزية الإدارية بصورة سابقة وموازية ولا حقة.

03- من حيث التمتع بالشخصية المعنوية: على خلاف الولاية التي تتمتع بالشخصية

المعنوية كما أشرنا إليه سابقا وما يترتب عن ذلك من آثار قانونية وتنظيمية، لاسيما فيما

(1)-قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، مؤرخ في 29/02/2012.

(2)-تنص الفقرة الثانية من نص المادة الأولى من القانون رقم 12-07، السالف الذكر، على ما يأتي: "وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

يتعلق بتمتعها بجميع المزايا التي أقرتها المادة 49 من القانون المدني الجزائري⁽¹⁾، والمتمثلة في التمتع بالذمة المالية، الأهلية القانونية، النائب، حق التقاضي و الموطن، فإن الدائرة لم يعترف لها المشرع ولا المنظم بالشخصية المعنوية، الأمر الذي يحول دون استقلاليتها المالية والإدارية، ويجعلها بمنأى عن النتائج التي أقرتها المادة 49 المذكورة أعلاه .

04-من حيث طبيعة الرقابة التي تخضع لها: مما لاشك فيه أن الولاية تخضع

للرقابة الوصائية التي بموجبها يحق للجهات الوصائية فرض رقابة على أعمال وأشخاص وهيئة الولاية وذلك طبقاً لأحكام القانون رقم 12-07 السابق الإشارة إليه، ولاسيما تلك الواردة في صلب المواد 45،46،47 من هذا القانون، ومن المفيد التنويه في هذا الصدد أن المشرع قد أخضع الدائرة لنظام رقابي مختلف يتمثل في الرقابة الرئاسية، الأمر الذي يتيح للرئيس الإداري فرض رقابة شاملة على رئيس الدائرة في شخصه وأعماله وهو ما يتجلى من خلال بعض الأحكام الواردة في النصوص التنظيمية ذات الصلة لاسيما المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر⁽²⁾، حيث يستفاد منها أن الوالي هو الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية على رئيس الدائرة وهو ما سيتم تفصيله أدناه.

المطلب الثاني

الدائرة كصورة لعدم التركيز الإداري

رأينا سابقاً بأن الدائرة من الهيئات الإدارية التي إستحدثتها السلطات العمومية وأدرجتها ضمن التنظيم الإداري الجزائري كصورة لعدم التركيز الإداري، و لقد إختلف فقهاء القانون الإداري في تحديد مدلول عدم التركيز الإداري كل بحسب الزاوية التي ينظر منها

(1)-المادة رقم 49 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، مؤرخة في 13 ماي 2007.

(2)-المادة 10 من الرسوم التنفيذية رقم 94-215، المصدر السابق.

إليه، سواء على مستوى الفقه الغربي أو العربي، وذلك في غياب التعريف التشريعي على إعتبار أنه ليس من وظيفة المشرع إعطاء تعريفات للمصطلحات، وإنما يترك ذلك لإجتهاادات الفقه والقضاء، ويطلق على هذه الصورة بالمركزية المخففة أو المعتدلة أو اللاوزارية، كما يسميها البعض بالمركزية النسبية، وهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ظهر نتيجة مساوئ الصورة الأولى المتمثلة في التركيز الإداري (المركزية المشددة)، وذلك بهدف تخفيف العبء عن الحكومة المركزية لا سيما في ظل التطورات المستجدة في المجالات الاجتماعية والإقتصادية والسياسية، والتي لم تكن الجزائر بمنأى عنها، حيث أضى من الصعوبة بمكان توفير حاجات ورغبات المواطنين بالإعتماد على الوزراء، الأمر الذي إستدعى اللجوء إلى إستحداث وحدات محلية معينة من طرف السلطة المركزية تتولى مهامها وفقا لتوجيهات وإشراف ورقابة هذه الأخيرة، وعلى أية حال لا يتمتع ممثلي الأقاليم بسلطة إتخاذ القرار، لذا كان من اللازم تخويل بعض الموظفين داخل الأقاليم سلطة إتخاذ القرار في الأمور ذات الطابع المحلي، دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوالي أو الوزير في العاصمة ويتحقق أسلوب عدم التركيز واقعيا عبر نظام تفويض الإختصاص، وذلك لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري.

إن إدراج الدائرة ضمن صورة عدم التركيز الإداري يترتب عنه نتائج هامة خاصة من حيث عدم تمتعها بالشخصية المعنوية (الفرع الأول) وكذا خضوع الدائرة لنظام الرقابة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية

الواقع أن كلا من المؤسس الدستوري والمشرع والمنظم لم يعترفوا للدائرة بالشخصية المعنوية، فالبرحوع إلى أحكام المادة 49 من القانون المدني السالفة الذكر، يبدو أن المشرع عدد صراحة وعلى سبيل المثال لا الحصر الهيئات الإعتبارية العامة، المتمثلة في الدولة

والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، لكنه لم يذكر إلى الدائرة ضمن هذا التعداد، مع ملاحظة أن هذه الهيئات لم يتم ذكرها على سبيل الحصر بدليل ما جاء في صلب الفقرة الأخيرة من المادة نفسها، حيث صرحت بأنه تعتبر شخص معنوي كل جهة يعترف لها المشرع بذلك، الأمر الذي يجربنا إلى بحث ما إذا كانت النصوص القانونية ذات الصلة بالدائرة قد اعترفت لها بذلك، اللافت أن جميع الأحكام التي تنظم الدائرة لم تشر إلى تمتعها بالشخصية المعنوية، وبإستقراءها يتجلى بما لا يدع أي مجال للشك عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، ومن مظاهر ذلك علاقة التبعية والخضوع التي تربطها بوالي الولاية التي يتبعها رئيس الدائرة⁽¹⁾، الأمر الذي دفع فقهاء القانون الإداري إلى الإقرار بأن الدائرة صورة لعدم التركيز الإداري تمثل الهيئات المركزية على المستوى المحلي ولا تتمتع بأية إستقلالية مالية أو إدارية.

ولا تفوتنا الإشارة في هذا الإطار إلى أنه يترتب عن عدم الإعتراف بالشخصية المعنوية للدائرة نتائج هامة على الصعيدين القانوني و العملي تتمثل أبرزها فيما يلي:

01-عدم التمتع بأهلية التقاضي: ينتج على عدم تمتع الدائرة بأهلية التقاضي باعتبارها هيئة عدم تركيز إداري ضمن التنظيم الإداري الجزائري عدم مقاضاتها أمام القضاء الإداري الجزائري، وذلك لإنعدام الصفة وعدم وجود ممثلها القانوني، الأمر الذي يحول دون إمكانية رفع دعوى أمام أي جهة قضائية مختصة كمدعية أو مدعى عليها، وعلى هذا الأساس فإن رئيس الدائرة يدير الدائرة ولا يمثلها قانونا، فالتمثيل القانوني يعود للوالي حسب ما تشير إليه السوابق العملية في هذا الإطار بشأن القضايا المطروحة أمام القضاء، حيث يستخلص من خلال تفحص بعض القرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري أن رئيس الدائرة ليست له صفة التقاضي الأمر الذي يحول دون رفع دعاوى ضده وإنما الجهة المخولة بذلك هي والي الولاية التي تتبعها، ولا تفوتنا الإشارة في هذا الإطار إلى

(1) -المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

أن بعض الإجتهاادات القضائية قد إعترفت لرئيس الدائرة بصفة التقاضي خلال مراحل سابقة في ثمانينيات القرن الماضي، وليس أدل على ذلك ما جاء في قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية (ق.ع) ضد رئيس الدائرة، والتي تتلخص وقائعها في أن رئيس الدائرة أصدر قرار إداري مفاده غلق محل تجاري بسبب بيعه للمشروبات الكحولية للمسلمين، حيث تم تقديم الطعن ضد قرار رئيس الدائرة من طرف صاحب المحل مؤرخ في 1980/01/04 والذي يمنعه من بيع المشروبات الكحولية، حيث يتمسك الطاعن بأنه المالك الشخصي للمحل التجاري وأنه متحصل على رخصة بيع تسمح له ببيع المشروبات الكحولية صادرة من والي الولاية مؤرخة في 1966/10/06، وعليه أعتبر قضاة الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن بيع المعني للكحول للمسلمين يعد مخالفا للنظام العام والأداب العامة، لأن الترخيص يقضي ببيعه لغير المسلمين فقط وبيعه للمسلمين يترتب عليه الغلق النهائي الذي يهدف للحفاظ على النظام العام والأداب العامة، وأن إصدار رئيس الدائرة لقرار الغلق يدخل ضمن الإختصاصات المخولة له من طرف الوالي عن طريق التفويض⁽¹⁾.

وعلى أية حال يمكن القول أن مجمل الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن رؤساء الدوائر، التي تتدرج ضمن الصلاحيات المخولة لهم بناء على تفويض من الوالي، يتم رفضها شكلا أمام المحاكم الإدارية لإنعدام الصفة، ويتم رفعها ضد والي الولاية بصفته مدعى عليه.

02- عدم إستقلالها الإداري: يترتب على عدم إستقلال الدائرة كهيئة عمومية تابعة للتنظيم الإداري الجزائري، بقائها خاضعة في كل أعمالها للوالي ويتلقى رئيس الدائرة كل التوجيهات والتعليمات من طرف والي الولاية وذلك عن طريق قرارات التفويض التي يمنحها إياه لمباشرة كل أعماله الإدارية فيبقى تحت سلطته.

(1)- جمال ياسي، الإجتهااد في القضاء الإداري الجزائري، الطبعة 01، الجزء الأول، منشورات كلية الحقوق، الجزائر 2013، ص-ص 104-105.

03- عدم إستقلالها المالي: ينجر عن عدم إستقلالية الدائرة بميزانية خاصة بها تقوم بموجبها بالتصرف في الأموال وإبرام العقود والصفقات لتجهيز إدارتها، بقائها تابعة دوما للولاية فيما يخص نمتها المالية التي تستخدمها بمناسبة سيرها و أداء مهامها، سواء تعلق الأمر بنفقات التجهيز أو التسيير، كتجهيز مكاتبها والقيام بعمليات الترميم لهيكلها، ودفع مستحقات الغير عليها وكذا أجور الموظفين، ونحو ذلك من العمليات التي تحتاج لميزانية خاصة⁽¹⁾.

04- تبعية موظفيها لمديرية الإدارة المحلية بالولاية: حيث يبقى الموظفين التابعين للدائرة غير مستقلين وظيفيا وذلك من خلال متابعة مسارهم المهني بدءا من عمليات التعيين، والترقية في الرتبة أو الدرجة والتأديب في حالة وجود المخالفات المهنية فهم تابعين وخاضعين للولاية⁽²⁾.

الفرع الثاني

خضوع الدائرة لنظام الرقابة الرئاسية

ويقصد بالسلطة الرئاسية في هذا الإطار العلاقة القانونية التي تربط الرئيس بالمرؤوس، وتتيح للأول سلطة شاملة ومفترضة على شخص الثاني وأعماله، فاللافت في هذا الصدد أن الدائرة تربطها بالجهات المركزية علاقة التبعية والخضوع، سواء فيما يتعلق بأشخاصها أو أعمالها إذ يحق للجهات المركزية تقديم التعليمات والتوجيهات ورسم السياسات التي يتعين تنفيذها من طرف رئيس الدائرة ويتحمل هذا الأخير المسؤولية الكاملة أمام والي الولاية التي تقع الدائرة في إقليمها، ولأهمية الموضوع حري بنا الإحاطة بمدلول السلطة الرئاسية (أولا)، ثم إبراز خصائصها (ثانيا).

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 03، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص153.

(2) - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص216.

أولاً- تعريف السلطة الرئاسية

لم يتضمن التشريع في نصوصه أي تعريف لفكرة السلطة الرئاسية، وإنما يستفاد مدلولها بطريقة ضمنية من خلال بعض النصوص التنظيمية المتفرقة، مع ملاحظة أن المشرع قد أكد على حتمية إحترام السلطة الرئاسية⁽¹⁾، وهذا ما يتجلى في صلب القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽²⁾، وبالتالي يتعين على رئيس الدائرة إحترام رئيسه السلمي المتمثل في الوالي والزامية تنفيذ المهام التي يسندها إليه تحت طائلة المسؤولية القانونية، وبهذا المعنى يبدو أن السلطة الرئاسية علاقة قانونية الرئيس والمرؤوس في السلم الوظيفي، تفرض على الأول طاعة وإحترام الثاني تحت طائلة القانون.

وبالرجوع إلى آراء فقهاء القانون الإداري بشأن الموضوع، نجد أن كلا منهم أدلى بدلوه بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى السلطة الرئاسية ونذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض التعريفات، فقد عرفها البعض بالقول: "تتمثل السلطة الرئاسية فيما يملكه الرئيس الإداري من إختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات ويكون كل منهم رئيساً ومرؤوساً في ان واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية، ويرتبط الأعلى برابطة التبعية الإدارية فالسلطة الرئاسية هي الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تقرر بدون نص وبشكل طبيعي، ومن جهة أخرى ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، وبالتالي لا يمكن أن يتهرب من المسؤولية⁽³⁾".

(1)-عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 205.

(2)-تنص المادة 52 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006، على ما يأتي: "يجب على الموظف التعامل بأدب وإحترام في علاقاته مع رؤسائه...."

(3)-حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط2، دار وائل، عمان الأردن 2008، ص 95.

فالملاحظ من خلال هذا التعريف أنه حدد مدلول السلطة الرئاسية من خلال خصائصها والتمثلة في وجود علاقة رئيس ومرؤوس في سلم إداري يستوجب تبعية الثاني للأول تحت طائلة المسؤولية.

في حين عرفها الأستاذ عمار عوابدي: "يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الإختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع"⁽¹⁾.

وذهب مارسيل فالين إلى: " أن الموظف العام وأثناء ممارسته لمهام وخدمات وظائفه وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه التي تمنح للرئيس الإداري تدعى السلطة بالرئاسية، وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وإلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس، وهذه السلطة ليست لأسباب وأسس قانونية فقط، ولكنها لأسس واعتبارات مجرد الملائمة أيضا"⁽²⁾، أما جان ماري أوبي، وروبرت أدار فذهبا إلى أنه: "...في ظل مفهوم السلطة الرئاسية يخضع الموظفون لسلطة الرؤساء الذين يستلزم طاعتهم طاعة مطلقة من قبل المرؤوسين، وهؤلاء الرؤساء هم الذين يوجهون ويقودون الموظفين أثناء ممارستهم لخدماتهم الوظيفية الإدارية، ويتخذون القرارات المتعلقة بأوضاعهم ومراكزهم المهنية، وهم يملكون في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة جدا، والموظفون لا يشاركون بأية صورة في سلطة تسييرهم وتوجيههم هذه، ولا يملكون إلا مكنة مواجهة الأعمال والإجراءات غير

(1) - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المصدر السابق، ص 223.

(2) - Marcel Waline, précis de droit administratif, paris, édition Montchrestien, 1970, p 59.

الشرعية التي تمارس في مواجهتهم من قبل رؤسائهم الإداريين، وذلك بواسطة الطعون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير المشروعة⁽¹⁾."

من خلال هذه التعريفات نستخلص أن السلطة الرئاسية هي علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس والثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة اتجاه المرؤوس، بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الصادرة منه في ممارسته للإختصاصات المقررة لوظيفته، وتطبيقا لذلك يخضع رئيس الدائرة بإعتباره مرؤوس سواء فيما تعلق بشخصه أو تصرفاته وأعماله للسلطة الرئاسية للوالي بإعتباره الرئيس الإداري له.

ثانيا- خصائص السلطة الرئاسية

تمتاز السلطة الإدارية بمجموعة من الخصائص فهي سلطة إدارية، داخلية، مفترضة وشاملة.

01- السلطة الرئاسية هي سلطة إدارية: ومعنى ذلك أنها تصدر عن إدارة عامة

وبالتحديد من طرف الرئيس الإداري، وذلك في إطار سير المرفق العام الذي يشرف عليه مع ملاحظة أنه يخضع في ممارسة سلطته للأطر القانونية التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وتتمتع أعماله بالصفة الإدارية سواء كانت قانونية أو مادية كما تخضع لإختصاص القضاء الإداري متى توافرت فيها الشروط المحددة قانونا⁽²⁾.

02- السلطة الرئاسية سلطة مفترضة: تتميز الرقابة الرئاسية التي يمارسها الوالي

على رئيس الدائرة بأنها رقابة مفترضة أي تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بها للوالي، معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسه بصفة مفترضة وبدون الحاجة لوجود نص

(1) -Jean Marie Auby, Robert Ducos Ader droit administratif, 3^{eme} édition, Paris, Dalloz,1973, p 105.

(2) -René Chapus:droit administratif général,2^{eme} édition Montchrestien,paris, p 287.

يقرها أو يحدد مجالها، ويقول في هذا الصدد الأستاذ جون ميشال دو فورج أنه ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة السلمية (أو الرئاسية) لرجل ثان فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية (أو فعلية) وقانونية والمتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري⁽¹⁾، وبالتالي فطالما أن والي الولاية هو الرئيس السلمي لرئيس الدائرة فإنه لا يحق لهذا الأخير أن يحتج أمامه أو أمام أية جهة قضائية أو إدارية حول مضمون الأوامر والتعليمات والتوجيهات وكذا محتوى الرقابة التي يمارسها عليه، ما عدا في حالة الأوامر غير المشروعة، حيث أثير بشأنها جدل فقهي حول مدى طاعتها أو طاعة القانون، لا سيما في ظل الغموض الذي إكتنف موقف المشرع الجزائري من المسألة في صلب المادة 129 من القانون المدني الجزائري⁽²⁾، وعلى أية حال نعتقد أن رئيس الدائرة ملزم بتنفيذ أوامر والي الولاية متى كانت تدخل ضمن إختصاصاته ووردت إليه مكتوبة، وذلك ضمانا لحسن سير المرفق العام وإحتراما لقاعدة السلطة الرئاسية.

03-السلطة الرئاسية سلطة شاملة: من المسلم به أن السلطة الرئاسية هي سلطة

شاملة ذلك لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في كل ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لإختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، كسلطات التأديب والتنظيم.

(1)-Jean Michel De Forges: droit administratif, sixieme édition corrigée, PUF,1995.P102.

(2)-تنص المادة 129 من القانون المدني الجزائري على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

غير أن شمولية السلطة الرئاسية للوالي لا تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها لرئيس الدائرة سلطة البث النهائي، باتخاذ قرارات معينة دون تعقيب من الوالي عليها، وبذلك يمتنع على الوالي في هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة من رئيس الدائرة أو أن يحل محله في إتخاذها، مثال ذلك قرارات رئيس الدائرة الصادرة في إطار ترؤسه لبعض اللجان المتشكلة على مستوى الدائرة، كلجنة الدائرة لمنح السكنات العمومية الإيجارية⁽¹⁾.

04-السلطة الرئاسية سلطة داخلية: لما كانت السلطة الرئاسية في الأصل رقابة داخلية، والتي يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، وهو ما يتجلى في رقابة الوالي على رئيس الدائرة سواء كانت هذه الرقابة تنصب على شخص هذا الأخير أو على أعماله وتصرفاته القانونية، فهي تتم داخل الجهاز المركزي على إعتبار أن رئيس الدائرة من بين أجهزة الإدارة العامة للولاية⁽²⁾ فلا يتمتع بأية إستقلالية مالية أو إدارية كما أشرنا إليه سابقا.

المبحث الثاني

الإطار القانوني للدائرة على ضوء القانون الجزائري

لم تتطرق الدساتير المتعاقبة بداية من دستور 1963 و إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾، إلى وجود الدائرة ضمن التنظيم الإداري في البلاد، حيث إكتفت المادة 16 من هذا التعديل الأخير بالنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية⁽⁴⁾،

(1)-وهي السلطة التي إعترف بها المنظم الجزائري لرئيس الدائرة على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-142، المؤرخ في 11 مايو 2008 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري، ج ر، العدد 24، مؤرخة في 11 مايو 2008.

(2)-المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

(3)-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 03/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

(4)-تنص المادة 16 من القانون رقم 16-01، المصدر نفسه، على ما يأتي: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..."

مما يفهم منه أن الدائرة لا تتدرج في نطاق الجماعات الإقليمية للدولة التي أقرها المؤسس الدستوري الجزائري صراحة الأمر الذي ينفي عنها أي أساس دستوري.

ولتحديد موقف المشرع الجزائري من الإعراف بهذه الهيئة، ومدى وجود تأسيس قانوني لها لإعطاء سند لمشروعية وجودها، يستوجب البحث في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري، سواء تعلق الأمر بالقوانين العامة للتنظيم الإداري (المطلب الأول)، أو فيما يتعلق بالنصوص الخاصة المتعلقة بها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأساس القانوني للدائرة على ضوء النصوص التشريعية

من خلال تتبع موقف المشرع الجزائري في القوانين العامة المتعلقة بالتنظيم الإداري في البلاد منذ الإستقلال نلاحظ فيما يخص الدائرة أنه مر بمرحلتين أساسيتين ففي المرحلة الأولى أقر وإعترف صراحة بالدائرة ضمن التنظيم الإداري (الفرع الأول) ولكن في المرحلة اللاحقة تراجع عن ذلك، فتميز موقفه بالتردد في الإعراف الصريح بالدائرة ضمن التنظيم الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مرحلة الإعراف الصريح بالدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري

بعد الإستقلال مباشرة ورثت الجزائر تنظيم إداري فرنسي تم تمديد العمل به إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 السالف ذكره، حيث كانت منظمة على ثلاثة مستويات، على مستوى الدوائر والمحافظات والنواحي⁽¹⁾ وقد بلغ عدد الدوائر آنذاك 91 دائرة موزعة على محافظتين، محافظة الشمال تشمل 76 دائرة ومحافظة الجنوب وتشمل 15 دائرة، ويدير تسيير شؤون الدائرة موظف

(1)-ناصر لباد، القانون الاداري، التنظيم الاداري، الجزء الاول، الطبعة 03، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص 181.

سامي في الدولة يطلق عليه اسم *le sous prefet* وتوجد هيئة إستشارية تسمى مجلس الإدارة، لهذا الأخير دور هام في إعطاء الرأي في كل المسائل التي يطرحها عليه رئيس الدائرة.

ونظرا لمختلف التطلعات و التطورات المتسارعة التي تحدث في الإدارة العمومية أضحي التنظيم الإداري الموروث عن المستعمر لا يتماشى مع الواقع الوطني الجديد، صدر الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية السالف الذكر، والذي نص صراحة على الدائرة وصلاحيات رئيسها، وخصها بفصل كامل هو الفصل الأول من الباب الرابع في المواد من 166 إلى 170، حيث نصت المادة 166 منه على أنه "يقسم تراب الولاية إلى دوائر"⁽¹⁾، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد إعترف صراحة ولأول مرة بالدائرة ضمن التنظيم الإداري ومنحها سند قانوني يبرر وجودها، وذلك بغرض تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة في كل دائرة من الولاية، معتبرا إياها قسم إداري تعين حدوده الترابية أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية.

والملاحظ أنه بصدور الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 02 جويلية 1974 المتعلق بإعادة التشكيل الإداري الإقليمي للولايات⁽²⁾، تم رفع عدد الولايات من 15 ولاية إلى 31 ولاية، وبذلك أضحي عدد الدوائر 160 بدل 91 دائرة، و في ظل هذا الأمر نسجل ثبات موقف المشرع في الإعتراف الصريح بوجود الدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري، نظرا لدورها الفعال في تكريس سياسة السلطات العمومية في مختلف المجالات، لاسيما منها السياسية، الإدارية والإقتصادية على مستوى البلديات التي تشرف عليها.

(1)-المادة 166 من الأمر رقم 38-69، المصدر السابق.

(2)-الأمر رقم 74-69، المؤرخ في 02 يوليو 1974، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، المؤرخة في 9 يوليو 1974، (ملغى).

وعلى إثر صدور القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المعدل والمتمم للأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، تم النص صراحة على وجود الدائرة ضمن التنظيم الإداري دون إبراز لصلاحياتها، وذلك بموجب المادة 166 منه وإعتبرها مقاطعة إدارية تعين حدودها الترابية وتلغى بموجب قانون، وعلى أية حال يعد هذا التوجه إيجابيا بالنظر إلى منح صلاحية إنشائها أو إلغائها إلى السلطة التشريعية، خلافا لما كان عليه الوضع سابقا في ظل الأمر رقم 69-38 السابق الإشارة إليه، حيث أنيط هذا الإختصاص للسلطة التنفيذية بمناسبة ممارستها لإختصاصها التنظيمي، إلا أن ذكر الدائرة في مادة واحدة ضمن هذا التعديل يبرز بداية تراجع المشرع الجزائري وتردده في إعطاء أهمية للوجود القانوني لها.

الفرع الثاني

مرحلة التردد في الاعتراف الصريح بالدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري

بعد صدور القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁽¹⁾، تغير موقف المشرع الجزائري من الدائرة، وهذا ما يتجلى من خلال إلغاء جميع الأحكام القانونية التي تعترف بها صراحة لا سيما تلك الواردة في صلب الأمر رقم 69-38 السالف الذكر، الأمر الذي أدى إلى تراجع مركزها على المستوى القانوني ضمن التنظيم الإداري الجزائري، على الرغم من إستمرارية وجودها على المستوى الفعلي.

وفي هذا السياق سايرت قوانين البلدية والولاية لسنوات 1990، 2011 و 1990، 2012 المذكورة سابقا على التوالي التوجه ذاته، فلم يتم الإشارة إليها سواء بصفة صريحة أو ضمنية على الرغم من الإصلاحات المتدرجة التي أقرتها.

⁽¹⁾ القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6، المؤرخة في 7 فبراير 1984.

من خلال تفحص ودراسة مختلف النصوص القانونية العامة ذات الصلة بالتنظيم الإداري الجزائري عبر مراحل المتدرجة، نلاحظ أن موقف المشرع الجزائري من إعطاء السند القانوني للدائرة يكتنفه بعض الغموض، حيث تحول من إقرار الدائرة على مستوى النصوص القانونية خاصة في ظل الأمر 69-38 المتعلق بالولاية السالف الذكر، إلى إلغاء هاته النصوص بموجب قانون التنظيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984 المذكور أعلاه، الأمر الذي يثير التساؤل حول نية المشرع من التراجع عن منح المكانة اللائقة للدائرة، ولعله بهذا التوجه قد تأثر ببعض الآراء الفقهية التي نادى بضرورة إلغائها من التنظيم الإداري الجزائري، على اعتبار أنها صورة من المركزية الإدارية التي لم تعد لها مكانة في إطار التوجه الديموقراطي الحالي، وكذا في ظل تعزيز دور المجالس البلدية المنتخبة على المستوى المحلي التي تستوجب تمكينها من ممارسة صلاحياتها القانونية دون الحد من إستقلاليتها من طرف الدائرة التي كثيرا ما تتدخل من خلال الصلاحيات المفوضة لها من طرف والي الولاية.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للدائرة على ضوء النصوص التنظيمية

تبعا لقصور القوانين العامة المتعلقة بالتنظيم الإداري في تحديد وإبراز الإطار القانوني للدائرة، سوف نبحت عن ذلك ضمن النصوص التنظيمية التي أشارت إلى الدائرة ضمنا من خلال النص على بعض الأحكام المتعلقة برئيس الدائرة، دون أن يحمل نفسه عناء الإشارة إلى الدائرة كهيئة عدم تركيز إداري، مما جعلها تستمد وجودها القانوني من خلال الإعراف الصريح برئيسها وليس بناء على نص قانوني يقرها صراحة⁽¹⁾، ومن الأهمية بمكان التمييز بين مرحلتين حاسمتين، تتمثل أولهما في مرحلة ما قبل صدور

(1)-علي بن ترجاه، المصدر السابق، ص 48.

المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر (الفرع الأول)، بينما تتمثل ثانيهما في مرحلة سريان هذا المرسوم (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مرحلة ما قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215

باستقراء أحكام ونصوص المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة⁽¹⁾، نلاحظ أنه لم يتطرق إلى ذكر الدائرة كهيئة واضحة المعالم ضمن التنظيم الإداري، وإنما أشار إلى صلاحيات رئيسها والمتمثلة أساسا في تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي معتبرا إياها مقاطعة إدارية تابعة للولاية⁽²⁾.

أما في ظل المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة⁽³⁾، حيث لم يتطرق إلى الدائرة أو تحديد صلاحياتها ضمن التنظيم الإداري الجزائري، بينما إقتصر في الملحق المرفق به على تحديد قائمة البلديات التي يشرف عليها كل رئيس دائرة، حيث تمت الإشارة إلى الدائرة ضمنا من خلال رئيسها⁽⁴⁾، هذا المرسوم تم إلغاؤه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24

(1)-مرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 4، المؤرخة بتاريخ 26 يناير 1982، (ملغى).

(2)-المادتان الأولى والثانية من المرسوم رقم 82-31، المصدر السابق.

(3)-المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في 16/12/1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 52، المؤرخة في 20/12/1986، (ملغى).

(4)-ملحق المرسوم رقم 86-310 السالف الذكر، ص 2157 ومايليها.

أوت 1991⁽¹⁾ والذي بدوره تضمن ملحقا يضم البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة حيث رفع من عدد الدوائر فقط⁽²⁾.

وفي السياق نفسه، تطرق المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جوان 1990 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية⁽³⁾، في الفقرة الثامنة من المادة الأولى منه بعنوان الإدارة المحلية إلى رئيس الدائرة بصفته يشغل وظيفة عليا في الدولة، دون الإشارة إلى الدائرة صراحة.

وهو التوجه ذاته الذي أقره المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جوان 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، حيث إعتبر منصب رئيس الدائرة وظيفة عليا في الإدارة المحلية⁽⁴⁾، كما تم النص على صلاحياته وكيفية تعيينه وذلك بموجب المادتين السابعة والثانية عشر من المرسوم نفسه، ومن خلال ذلك نستشف تعزيز المنظم للوجود القانوني للدائرة حتى وإن كان ذلك بصفة ضمنية مقارنة بالتنظيمات السابقة، مع ملاحظة أن هذا المرسوم قد أدخلت عليه إصلاح مهم على إثر صدور المرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991⁽⁵⁾ وذلك بتعديل المادة السابعة منه، حيث عززت صلاحيات رئيس الدائرة.

(1)-المرسوم التنفيذي رقم 91-306، المؤرخ في 24 أوت 1991، يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس الدائرة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 4 سبتمبر 1991، (ملغى).

(2)-ملحق المرسوم رقم 91-306 السالف الذكر، ص 1573 ومايليها.

(3)-المرسوم التنفيذي رقم 90-227، المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان المؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، المؤرخة في 28 يوليو 1990، (ملغى).

(4)-المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، المؤرخة في 28 يوليو 1990، (ملغى).

(5)-المرسوم التنفيذي رقم 91-305، المؤرخ في 24 أوت 1991، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 4 سبتمبر 1991، (ملغى).

إن المنظم الجزائري بهذا التوجه قد تجنب الإعتراف الصريح بالدائرة، لكن ذلك لا ينفي إمكانية إستقراء النصوص ذات الصلة بما يستفاد منها وجود الدائرة من خلال وجود رئيسها، مع ملاحظة أن هذا الأخير لم تمنح له الصلاحيات الكاملة والمكانة المتميزة بين هيئات الولاية، وذلك على خلاف ما تم إقراره في المرحلة اللاحقة(الفرع الثاني).

الفرع الثاني

وضع المسألة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 94-215

اللافت أنه منذ صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية الساري المفعول السالف الذكر، تم تعزيز مكانة رئيس الدائرة من خلال الإعتراف بمركزه بين أجهزة الإدارة العامة للولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي، كما تطرق إلى صلاحياته ضمن الفصل الرابع في المواد من 09 إلى 16 منه⁽¹⁾، لكن في المقابل تم إهمال ذكر الدائرة كهيئة أو كجهاز إداري واضح المعالم.

وفي هذا الإطار تنص المادة التاسعة منه على ما يأتي: "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية.

ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.

يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذا في أية مهمة يفوضها إليه الوالي."

يفهم من نص المادة المذكورة أعلاه أن المنظم الجزائري قد نص صراحة على رئيس الدائرة بإعتباره أعلى جهة تشرف على سيرها، وفي ذلك دلالة قطعية على إعترافه بصفة

(1)- المواد من 9 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

ضمنية بوجود هيئة لعدم التركيز الإداري يطلق عليها تسمية الدائرة، وهو أمر لا يخالف المنطق القانوني السليم، وفي اعتقادنا يبدو أن المنظم قد أصاب بمسلكه هذا على الرغم من أنه من الأهمية بمكان التصريح بالوجود القانوني للدائرة بصفة صريحة تعزيرًا لمكانتها ضمن التنظيم الإداري الجزائري وتجنبًا لأي لبس أو نقاش فقهي بشأن المسألة.

من خلال بحثنا عن الإطار القانوني للدائرة توصلنا إلى أن النصوص الدستورية لم تعترف بوجود الدائرة، وأن القوانين المنظمة للولاية والبلدية ومنذ إلغاء الأمر رقم 38-69 المتعلق بالولاية السالف الذكر إلى يومنا هذا لم تشر إلى هذه الهيئة، مما يجرننا إلى القول بأن المشرع الجزائري قد ألغى الدائرة نهائياً على المستوى التشريعي، وبالنسبة للتنظيمات والمراسيم وإن كانت لا تنص على وجود الدائرة صراحة، إلا أنها تقر بوجودها الضمني من خلال النص على رئيسها بإعتباره من أجهزة الولاية طبقاً للمرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة بالولاية السابق الإشارة إليه، ومنه فإن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال النصوص التنظيمية المتناثرة السارية المفعول، وبالنظر إلى الوجود المادي للدائرة والمكانة الهامة التي تحتلها في الحياة الإدارية للمواطن على المستوى المحلي من جهة، وعلاقتها بالولاية والبلدية وبالسلطة المركزية ممثلة في الوالي والمديريات التنفيذية من جهة أخرى، فإن هذه النصوص غير كافية لتحديد الطبيعة القانونية لها و بالتبعية لذلك صعوبة تحديد مركزها في التنظيم الإداري الجزائري، الأمر الذي قد ينعكس على فعاليتها في أداء دورها الرقابي (الفصل الثاني).

الفصل الثاني

تأثير مكانة الدائرة على فعالية دورها الرقابي

من المعلوم أن الدائرة من أجهزة عدم التركيز الإداري التي إعتمدتها السلطات العمومية على المستوى المحلي، وذلك منذ ستينيات القرن الماضي وإلى غاية يومنا هذا فعلى الرغم من تردد المشرع في الإفصاح عن طبيعتها ومكانتها بشكل صريح، إلا أن ذلك لا ينفي مكانتها القائمة بين مختلف الهيئات والأجهزة التابعة للدولة المتمتعة بالشخصية المعنوية وغير المتمتعة على السواء، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات التي أنيطت بها في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة من إستحداثها، ولاسيما فيما يتعلق منها برقابة البلدية باعتبارها هيئة إدارية لامركزية تتمتع بالإستقلالية المالية والإدارية تخضع للرقابة الوصائية وفي هذا السياق يثار التساؤل عن الدور الحقيقي الذي تقوم به الدائرة في هذا الإطار على ضوء النصوص القانونية ذات الصلة وكذا الممارسة، ومن المفيد التنويه إلى أن هذا الدور لن يكمل بالنجاح إلا من خلال تنظيم هيكلي يساعد ويسهل في سيرها بفعالية، الأمر الذي يدعونا إلى بحث هذه المسألة في (المبحث الأول) قبل التطرق إلى دورها في المجال الرقابي على وجه الخصوص (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تنظيم الدائرة

لاشك في أن تنظيم أي هيئة إدارية له إنعكاس على سيرها، فلا يتصور أن تقوم الدائرة بالمهام المنوطة لها قانونا بفعالية إلا في ظل وجود إطار تنظيمي ملائم يتسق مع تلك الصلاحيات، الأمر الذي يدعونا إلى ضرورة الإحاطة بها لا سيما من خلال التطرق إلى رئيس الدائرة باعتباره أعلى هيئة على مستواها (المطلب الأول) وعلاوة على ذلك من

الأهمية بمكان بحث مختلف المصالح والهياكل المساعدة لرئيس الدائرة، طالما لها تأثير واضح على مدى فعالية أداء هذه الأخيرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

رئيس الدائرة

يمارس رئيس الدائرة الصلاحيات المخولة له عن طريق الية التفويض من والي الولاية التي يتبعها، وفي هذا السياق تستمد الدائرة وجودها القانوني من رئيسها، هذا الأخير يشترط لتقلده المنصب جملة من الشروط العامة والخاصة (الفرع الأول) وتبعا لذلك يتمتع بمجموعة من الحقوق ويتحمل جملة من الواجبات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

شروط التعيين في منصب رئيس الدائرة

بموجب المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ومن بينها رئيس الدائرة، ذلك دون قيود أو إجراءات محددة لإختيار رؤساء الدوائر أو المعايير التي يتم بناءا عليها تعيينهم، لكن هناك ما يشبه الشرط، وهو أن يكونوا من بين رؤساء مختلف المصالح غير الممركزة أو المديرية التنفيذية أو مختلف المناصب الأخرى في الإدارة المحلية، وتبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيينه.

ويشترط لتولي منصب رئيس الدائرة شروط عامة نص عليها القانون الأساسي للوظيفة العمومية (أولا) وشروطا أخرى خاصة تفرضها طبيعة المنصب (ثانيا).

(1)-المادة 92 من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق.

أولاً- الشروط العامة

الملاحظ أن الشروط العامة المطلوبة لتقلد منصب رئيس الدائرة هي نفسها التي يجب توافرها في جميع الموظفين العموميين، والمنصوص عليها في المادة 75 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03⁽¹⁾ وهي:

01-الجنسية الجزائرية: يشترط لتقلد أي وظيفة عمومية في الجزائر التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها²، ولم يحدد المشرع ما إذا كانت الجنسية المطلوبة أصلية أو مكتسبة، وإكتفى بشرط التمتع بالجنسية الجزائرية دون تحديد طبيعته، مع ملاحظة أن القانون رقم 17-01 المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، لم يدرج رئيس الدائرة ضمن التعداد الوارد في نص المادة الثانية منه، لدى نهيب بالمشرع إعادة النظر في المسألة من خلال جعل منصب رئيس الدائرة ضمن ذلك التعداد، على إعتبار دوره الحساس⁽³⁾.

02-شروط التمتع بالحقوق المدنية: التمتع بالحقوق المدنية يعنى به أن المواطن يتمتع بأخلاق حسنة وحسن السلوك، والجدير بالملاحظة أن المشرع إعتبر أن الحرمان من الحقوق المدنية عقوبة تكميلية لبعض الجرائم التي يرتكبها الشخص⁽⁴⁾.

(1)-المادة 75 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006.

(2)-المادة 63 من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق.

(3)-المادة الثانية من القانون رقم 17-01 المؤرخ في 10 يناير 2017، المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 11 يناير 2017.

(4)- المادة 9 مكرر من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 يوليو 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-01، المؤرخ في 4 فيفري 2014 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 7، مؤرخة في 16 فيفري 2014.

ونصت المادة 42 من القانون المدني الجزائري على أن " لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقدا للتمييز لصغر في السن، أو عته أو جنون، ويعتبر غير مميز من لم يبلغ ثلاثة عشر سنة"⁽¹⁾، فالشخص الفاقد للتمييز لا يكون أهلا لممارسة حقوقه المدنية وفاقد التمييز في القانون إما أن يكون صغير السن وإما أن يكون مصابا بعته أو جنون.

أما حسن السيرة والسلوك فهو شرط يتعلق بأخلاق المواطن، حيث يجب أن يكون ذو أخلاق حسنة، والتأكد من عدم إرتكابه لأفعال مخلة بالشرف.

03- شرط عدم وجود سوابق قضائية: لتقلد منصب رئيس الدائرة إشتراط المشرع الجزائري ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها، وهذا للإعتبارات القانونية والسياسية التي تكتسيها الوظيفة السامية في الدولة.

04- أن يكون المترشح في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية: يلزم كل مترشح لوظيفة عمومية أن يكون قد قام بتسوية وضعيته إتجاه الخدمة الوطنية قبل التوجه لطلب الوظيفة، ويرفق بملفه الإداري وثيقة مستخرجة من وزارة الدفاع الوطني تثبت تأديته للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها (مؤهل لا يجند أو معفى لسبب طبي) أو تأجيل الإلتحاقه.

05- شرط السن، القدرة البدنية والذهنية، المؤهلات المطلوبة : يجب أن يبلغ الشخص السن القانونية، والمشرع الجزائري في المادة 78 من الأمر رقم 06-03 حدد السن الدنيا للإلتحاق بوظيفة عمومية بثمانية عشر سنة كاملة⁽²⁾، في حين أنه في المادة 40⁽³⁾ من القانون المدني حدد سن الرشد بتسعة عشر سنة كتملة، وعملا بقاعدة "الخاص يقيد العام" فإنه يتم العمل بالمادة 78 التي حددت السن بثمانية عشر سنة.

⁽¹⁾ -المادة 42 من الأمر رقم 75-58، المصدر السابق.

⁽²⁾ -المادة 78 من الأمر 06-03، المصدر السابق.

⁽³⁾ - المادة 40 من الأمر 75-58، المصدر السابق.

بالإضافة إلى شرط السن يجب أن يكون المترشح متمتعاً بالقدرة البدنية وصحة جيدة وعدم إصابته بإعاقة تحول بينه وبين إمكانية تأدية المهام التي تتطلبها الوظيفة، إضافة إلى القدرة الذهنية والتي تعني سلامة العقل من العيوب التي تؤثر على أهليته خصوصاً أهلية الأداء .

ثانياً- الشروط الخاصة

يمكن تحديد الشروط الخاصة وفقاً لما جاء في نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽¹⁾، حيث إشتطت الفقرة الأولى من هذه المادة الكفاءة والمهارة العلمية والإدارية والخبرة المهنية أما الفقرة الثانية من نفس المادة لخصت الكفاءة على الخصوص في نقطتين:

01-التكوين العالي أو المستوى المطلوب: إشتط المشرع لشغل منصب رئيس

الدائرة أن يثبت قيامه بتكوين عالي أو يتمتع بمستوى علمي مطلوب، وهو حيازة شهادة جامعية أو من خريجي المدرسة العليا للإدارة كما قد يطلب تأهيلاً معيناً.

02-الخبرة المهنية: يقصد بالخبرة المهنية أن تتوفر فيه أقدمية العمل في الإدارة

حتى يكتسب الموظف معارف مهنية، وتقنية العمل ومهارة التسيير الإداري، حيث اشتط المشرع ممارسة العمل لمدة خمسة سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات أو الهيئات العمومية، وذلك حسب ما جاء في المادة 21 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالفة الذكر.

(1) المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لحقول العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، مؤرخة في 28 يوليو 1990.

كما أشارت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 90-230⁽¹⁾ السابق الذكر، على أن رؤساء الدوائر يعينون من بين مسؤولي المصالح المركزية والمناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية، حيث يحدد المرشحين لمنصب رئيس الدائرة من المصالح غير الممركزة للدولة، مثل رؤساء المديرية التنفيذية أو من المناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية ويمكن إعتباره شرطاً يضاف إلى الشروط الخاصة السابقة.

وبالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 21 نلاحظ أن منصب رئيس الدائرة لا يخضع لشروط محددة قانوناً، وإنما يخضع للسلطة التقديرية للإدارة حيث جاء فيها: "تحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا"، مما يعني أن السلطة التقديرية للإدارة هي القاعدة العامة للتوظيف في هذا المنصب وليست مجرد إستثناء.

الفرع الثاني

حقوق وواجبات رئيس الدائرة

في ظل غياب قانون خاص برؤساء الدوائر، سوف نعتد في بيان حقوق وواجبات رئيس الدائرة على ما جاء في القواعد العامة، وكذا في النصوص التنظيمية ذات الصلة.

أولاً- حقوق رئيس الدائرة

بالإضافة إلى مجموع الحقوق المقررة في الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية السالف الذكر، مثل الحق في الحصول على الراحة والعطل والحق في الترقية...إلخ، يتمتع رئيس الدائرة بالحقوق والإمتيازات التالية:

01-الحق في الراتب والتعويضات المالية: طبقاً للمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي

رقم 90-226⁽²⁾ يتقاضى رئيس الدائرة بإعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة مقابل أداء

(1)-المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المصدر السابق.

(2)-المادة رقم 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر السابق.

مهامه ..راتبا شهريا يناسب مستوى وظيفته، وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 90-228 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة أو الإدارة المحلية⁽¹⁾.

02-الحق في السكن الوظيفي الإلزامي وعربة نقل: يعد هذا الحق من بين

الإمتيازات المترتبة عن إعتبار منصب رئيس الدائرة من الوظائف العليا في الإدارة المحلية، حيث يستفيد من سكن وظيفي بمقر الدائرة للضرورة الملحة التي تتطلبها المصلحة العامة، ولتسهيل أداء مهامه تمنح له سيارة توضع تحت تصرفه.

03-الحق في الحماية: يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى

حماية الموظف من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والإعتداءات مهما يكن نوعها، مما قد يتعرض له بسبب أو أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبة⁽²⁾، حيث تحل الإدارة محل الموظف في الحصول على حقوقه من إحدى المخالفات السابقة، غير أن هذه الحماية مكفولة عندما يتعلق الخطأ بالمسؤولية الإدارية دون الخطأ الشخصي للموظف.

ثانيا- واجبات رئيس الدائرة

في مقابل الحقوق و الإمتيازات التي خولها القانون لرئيس الدائرة، فإنه ملزم بمجموعة من الواجبات نذكر منها:

01-الإلتزام بارتداء البذلة الرسمية: نظرا للمنصب الحساس الذي يحتله رئيس

الدائرة في الإدارة العمومية، ألزم المشرع بموجب المرسوم رقم 83-594³ رؤساء الدوائر

(1)-المرسوم التنفيذي رقم 90-228، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-439، المؤرخ في 2000/12/23، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،، العدد 82، مؤرخة في 2000/12/31.

(2)- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر السابق.

(3)-المرسوم التنفيذي رقم 83-594، المؤرخ في 29 أكتوبر 1983 يحدد بذلات خاصة يرتديها كلا من الوالي ورئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، مؤرخة في 01 نوفمبر 1983.

بارتداء بذلة رسمية أثناء مزاولتهم لمهامهم، هذه البذلة يتم الموافقة عليها من طرف لجنة وزارية مشتركة تم إنشاؤها بموجب المرسوم رقم 81-275¹، وحدد القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 أكتوبر 1984⁽²⁾ وصف هذه البذلة وكيفية إعطائها لرئيس الدائرة، حيث يتم منح رئيس الدائرة فور تنصيبه لباسان صيفيان ولباسان شتويان.

02-المحافظة على الممتلكات العامة الموضوعة تحت تصرفه: يلتزم رئيس الدائرة

بصفته يمارس وظيفة عليا في الدولة، أن يسهر على صيانة الممتلكات الموضوعة تحت مسؤوليته ويحافظ عليها، وأن تستعمل هذه الممتلكات والوسائل في أداء المهمة المسندة إليه دون أن توجه إلى أهداف أخرى غير تلك المحددة لها قانونا⁽³⁾.

03-الإلتزام بواجب التحفظ: للحفاظ على سمعة الإدارة العمومية ونزاهتها ألزم

المشروع رئيس الدائرة بأن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام وأن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يسيء إلى كرامة المهنة المسندة إليه⁽⁴⁾، بالإضافة إلى ذلك يمنع عليه تلقي هدايا أو مكافآت بمناسبة وظيفته لأي سبب من الأسباب أو أي شكل من الأشكال، باستثناء إذا تلقاها بمناسبة قيامه بمهمة رسمية فإنه يجب عليه أن يصرح بها للسلطة السلمية التي تحدد في إطار التنظيم المعمول به الجهة التي توجه إليها الهدايا المذكورة طبقا للمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر⁽⁵⁾.

⁽¹⁾-المرسوم رقم 81-275، المؤرخ في 17 أكتوبر 1981 المتعلق بإنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذلات وخصائصها بالنسبة للأفراد غير العسكريين والملزمين بارتداء البذلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، مؤرخة في 20 أكتوبر 1981.

⁽²⁾-القرار الوزاري المشترك، الصادر في 05 أكتوبر 1984 المحدد لكيفية إعطاء البذلة للوالي ورئيس الدائرة وتعاقب وقت تجديدها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، مؤرخة في 03 فبراير 1984.

⁽³⁾-المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر السابق.

⁽⁴⁾- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر نفسه.

⁽⁵⁾- المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر نفسه.

04-الحفاظ على السر المهني: هذا الإلتزام مقرر ضمن القواعد العامة الواردة في القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽¹⁾، كما نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر⁽²⁾، على أن رئيس الدائرة ملزم بالمحافظة على السر المهني حتى بعد إنتهاء مهامه، حيث يلزم بعدم الكشف عن المحررات أو الوقائع أو المعلومات التي إطلع عليها أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة، والمشرع الجزائري عاقب على إفشاء الأسرار سواء لمساسه بالإدارة أو بالمواطنين في قانون العقوبات⁽³⁾.

05-الإستعداد لكل ما يمليه الواجب المهني والخضوع للسلطة الرئاسية: يتعين على رئيس الدائرة أن يكون رهن إشارة الإدارة العمومية التي يمارس فيها مهامه، إضافة الى ذلك يكون حريصا على بذل الجهد في اداء المهام المنوطة به، فهو بمثابة شخص ثاني في الولاية، يخضع للسلطة الرئاسية للوالي وهو ملزم بتطبيق جميع تعليماته في الدائرة⁽⁴⁾.

06-التصريح بممتلكاته ونشاط زوجه للسلطة السلمية: يجب على رئيس الدائرة تنفيذا لأحكام الماد 06 من ا قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁵⁾ أن يصرح بكامل ممتلكاته مهما كان نوعها عقارية أو منقولة، داخل الوطن أو خارجه وذلك في

(1)- المادة 48 من الأمر 06-03، المصدر السابق.

(2)- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر السابق.

(3)- المادة 301 من الأمر 66-156، المصدر السابق.

(4)- حسين مصطفى حسين، قانون الإدارة المحلية المقارنة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 171.

(5)-المادة 06 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 26-08-2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 المؤرخة في 01-09-2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02-08-2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة في 08-11-2011.

أجل لا يتعدى شهرين من تاريخ تقلده لمهامه، كما يلزم بالتصريح لسلطته السلمية بأي نشاط مهني تقوم به زوجته وذلك طبقاً للمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽¹⁾.

ثالثاً- إنتهاء مهام رئيس الدائرة

تنتهي مهام رئيس الدائرة وفق ما نصت عليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر، إما بمبادرة السلطة التي لها صلاحية التعيين، وإما بطلب من المعني⁽²⁾، كما قد يتحقق هذا السبب لظروف أو أسباب أخرى.

ففي الحالة الأولى، أي عند إنتهاء مهام رئيس الدائرة عن طريق السلطة التي لها صلاحية التعيين، فإن السلطة التي لها صلاحية العزل وإنهاء المهام هي السلطة نفسها التي لها صلاحية التعيين، وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، وعلى ذلك يتم إنهاء مهام رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي، وذلك عندما يرى رئيس الجمهورية عدم قيام رئيس الدائرة بمهامه الأساسية على أكمل وجه وعدم إثبات جدارته في تسيير وظيفته والمهام المسندة إليه، كما قد تنهى مهامه نتيجة نقله لوظيفة أخرى، أو بسبب إلغاء الوظيفة نتيجة لترقية الدائرة إلى رتبة مقاطعة إدارية أو دمج دائرتين في دائرة واحدة، ويترتب عن ذلك إلغاء وظيفة رئيس الدائرة السابقة، كما قد تلجأ السلطة التي لها صلاحية التعيين بإصدار قرار توقيف في حق رئيس الدائرة نتيجة إرتكابه لخطأ أو جريمة يستوجبان ذلك، ويوصف هذا الإنهاء بأنه نوع من أنواع الفصل الغير التأديبي للموظف، وأن هذه الفئة من الموظفين هي أكثر عرضة له، وذلك ناجم عن فكرة تسيير الوظائف العليا⁽³⁾.

(1)-المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر السابق.

(2)-المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المصدر السابق.

(3)-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 372.

أما في الحالة الثانية المتعلقة بإنهاء مهام رئيس الدائرة، فنتحقق نتيجة طلب من المعني للإستقالة⁽¹⁾، وبالرغم من أن هذا التصرف مناط بالمعني إلا أن أحكام الإستقالة تخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث تتم إستقالة رئيس الدائرة بتقديم طلب كتابي معلل لرئيس الجمهورية يعبر فيه عن الإرادة الصريحة بترك وظيفته نهائيا، مع مراعاة ما تقتضيه أحكام الإستقالة الواردة في الأمر 03-06 المتضمن القانون القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽²⁾، ويترتب عن مرسوم إنهاء المهام آثار عدة منها:

-السماح لرئيس الدائرة سابقا بممارسة أية وظيفة أخرى.

-يضمن القرار للمعني الحصول على التقاعد.

-إزالة صفة الموظف السامي في الدولة عن الشخص المخاطب بقرار إنهاء

المهام⁽³⁾.

وبالإضافة إلى هاتين الحالتين هناك حالات أخرى وردت في المادة 216 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر، مثل فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية أو العجز أو المرض الذي يحول بين الموظف وتأدية مهامه، الإحالة على التقاعد أو الوفاة⁽⁴⁾.

(1)-المادة 218 من الأمر 03-06، المصدر السابق.

(2)- المادة 220 من الأمر 03-06، المصدر السابق.

(3)-AbdIkader Kelkel, La Daira circonxription administrative, imprimerie A.guerfi, Algérie, 2003 p44.

(4)-المادة 216 من الأمر 03-06، المصدر السابق.

المطلب الثاني

المصالح والهيكل المساعدة لرئيس الدائرة

يمثل رئيس الدائرة الجهاز الأساسي في الدائرة والذي تستمد الدائرة وجودها القانوني منه، إلا أنه للقيام بمهامه على أكمل وجه ولتسهيل عمل الدائرة، فإنه يساعد رئيس الدائرة في أداء مهامه مصالح وهيكل إدارية وأخرى تقنية.

لذلك سوف يتم دراسة الأجهزة المساعدة لرئيس الدائرة من خلال التعرض للمصالح الإدارية (الفرع الأول) والمصالح التقنية (الفرع الثاني) المساعدة لرئيس الدائرة.

الفرع الأول

الهيكل والمكاتب الإدارية المساعدة لرئيس الدائرة

ورد ذكر الهيكل والمكاتب الإدارية المساعدة لرئيس الدائرة ضمن القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 21 أكتوبر 1981⁽¹⁾، إضافة إلى المرسوم رقم 71-150 المؤرخ في 3 يونيو 1971 المتعلق بمصلحة الأمن⁽²⁾، وعليه سوف يعالج هذا الفرع من خلال تناول الأمين العام للدائرة (أولا) بصفته الشخصية الثانية في الدائرة بعد رئيس الدائرة، والمكاتب المساعدة لرئيس الدائرة (ثانيا)، ثم مصالح الدائرة المذكورة في القرار الوزاري إضافة إلى مصلحة الأمن (ثالثا).

أولا- المكاتب العام للدائرة

لم يأت ذكر الأمين العام للدائرة في القرار الوزاري الذي يحدد التنظيم الهيكلي للدائرة بالرغم من أنه يعتبر الشخصية الثانية في الدائرة، في حين نص المرسوم رقم 81-82

(1)-القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 21 أكتوبر 1981، المتضمن الهيكل التنظيمي للدائرة، (غير منشور).

(2)- المرسوم رقم 71-150، مؤرخ في 03 يونيو 1971 متعلق بإحداث مجموعات متنقلة لشرطة الحدود والسير التابعة لمصالح أمن الولايات وأمن الدوائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، مؤرخة في 08 يونيو 1971.

المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة⁽¹⁾ في المادة الأولى منه على: "يحدث منصب نوعي لكاتب عام لدى بعض الدوائر..."، والملاحظ أنه ليس كل الدوائر تتوفر على هذا المنصب، إنما تعين الدوائر التي يستحدث على مستواها هذا المنصب بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، ويعينون من بين المتصرفون الذين يثبتون أقدمية قدرها ثلاثة سنوات في الرتبة بموجب قرار من وزير الداخلية⁽²⁾، أما في ظل المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية السالف الذكر، حيث أصبح تعيينهم يتم بموجب مرسوم رئاسي، كما أن هذا المنصب أستحدث على مستوى كل الدوائر في البلاد، يتولى تأطير وتنسيق نشاط المصالح الإدارية والتقنية في الدائرة تحت سلطة رئيسها، كما ورد ذكر الكاتب العام للدائرة في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر وإعتبرته جهاز مساعد لرئيس الدائرة⁽³⁾.

كما يمكن التنويه إلى أن الأمين العام للدائرة يختلف عن الأمين العام للولاية من حيث الأجر والامتيازات التي يتمتع بها هذا الأخير بحكم إكتساب الأمين العام للدائرة صفة المنصب العالي دون الوظيفة العليا وهذا ما يحرمه من الامتيازات التي يتمتع بها الموظفون الذين لديهم صفة الوظيفة العليا مثل رؤساء الدوائر و المدراء التنفيذيين بالولايات.

ثانيا- المكاتب المساعدة لرئيس الدائرة

تتمثل المكاتب المساعدة لرئيس الدائرة في مكتب الأمانة العامة للدائرة(01)، و عدة مكاتب أخرى موضوعة تحت إشراف الأمين العام للدائرة(02).

(1)-المرسوم رقم 81-82، المؤرخ في 1982/05/02 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18، المؤرخة في 1982/05/05.

(2)-المادة 05 من المرسوم رقم 81-82، المصدر السابق.

(3)-المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

01- مكتب الأمانة العامة للدائرة

يباشر هذا المكتب عمله تحت السلطة المباشرة لرئيس الدائرة، ومن أهم مهامه الإتصال مع جميع المكاتب الأخرى داخل مقر الدائرة وخارجها، وتسجيل البريد الصادر والوارد والبرقيات والمكالمات وتسجيل كل الإنشغالات المتعلقة بسير الدائرة.

02- المكاتب الموضوعة تحت إشراف الكاتب العام للدائرة

حسب القرار الوزاري رقم 6973 المحدد للتنظيم الهيكلي للدائرة السابق الإشارة إليه نجد أن المكاتب الموضوعة تحت سلطة الكاتب العام هي خمسة مكاتب، مكتب تنشيط المؤسسات البلدية والبلديات، مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط، مكتب الشؤون الإدارية المالية والرقابية، مكتب الشؤون الإجتماعية الصحية التربوية والثقافية و مكتب التنظيم والشؤون العامة.

أ- مكتب التنظيم والشؤون العامة: يقوم هذا المكتب بمتابعة و تسيير بعض الملفات منها ملف الانتخابات من خلال متابعة عملية مراجعة القوائم الانتخابية (العادية والاستثنائية) متابعة الحملة الانتخابية لكل الإستحقاقات الانتخابية، وكذلك متابعة ملف المنازعات التي تكون البلديات تحت الوصاية طرفا فيها ويسهر على متابعة ومراقبة عملية إجراء قرعة الحج لتحديد الفائزين، كما نشير إلى أنه تم تحويل صلاحية إصدار بطاقات التعريف الوطنية⁽¹⁾ ورخصة السياقة وجواز السفر⁽²⁾ والبطاقة الرمادية كانت من صلاحيات هذا المكتب على

(1)-التعليمية رقم 2393 المؤرخة في 15/09/2015 الصادرة عن السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية، متعلقة بتحويل إصدار بطاقات التعريف الوطنية من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات، (غير منشورة).

(2)-التعليمية الوزارية رقم 711 المؤرخة في 18/07/2016، المتعلقة بتعميم عملية إصدار جوازات السفر البيومترية إلى البلديات، (غير منشورة).

مستوى الدائرة، إلا أنه في إطار تحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن⁽¹⁾ وإنشاء الشباك الإلكتروني الوحيد تم تحويل هذه الصلاحيات إلى البلديات .

ب-مكتب الشؤون الاجتماعية، الصحية، التربوية والثقافية: من المهام التي يختص بها هذا المكتب تسيير منح السكنات ذات الطابع العمومي الإجاري طبقا للمرسوم التنفيذي 142-08⁽²⁾، وكذا منح السكنات ذات الطابع الترقوي المدعم، كما يهتم المكتب بالشؤون الصحية من خلال متابعة وتسيير ملف محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، حيث تنشأ على مستوى الدائرة لجنة مكلفة بمحاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، طبقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1987/03/02 الذي ينص على إستحداث لجان محلية مكلفة بالمتابعة المستمرة للبرامج المقررة في ميدان مكافحة الامراض المتنقلة عن طريق المياه، ومن مهام المكتب أيضا الإهتمام بالأمر الفلاحية والتنمية الريفية، ويختص أيضا بدراسة الملفات الخاصة بالجمعيات وتنشيط عملها ومتابعة وتنظيم التظاهرات الثقافية والرياضية على مستوى البلديات، ومتابعة منح التمدرس والتكفل بالنقل المدرسي.

ج-مكتب الشؤون الإدارية، المالية والرقابية: وتكمن مهامه في كل ما يتعلق بالتنظيم الداخلي للدائرة وعلاقة المكاتب ومصالح الدائرة فيما بينها، فيهتم بتنظيم الأمور الإدارية التي تخص موظفي الدائرة وكل ما يتعلق بمشاكلهم المالية.

د-مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط: من مهامه متابعة مشاريع التنمية المسجلة لفائدة البلديات وذلك بالتنسيق بين البلديات ومختلف المديريات الولائية والمديريات الفرعية المتواجدة بإقليم الدائرة، كما يتولى التحضير لاجتماعات اللجنة التقنية للدائرة التي تعقد بشكل دوري كل أسبوع مع تحرير محاضر الاجتماعات وإرسالها إلى مصالح الولاية، ويسهر

(1)-التعليمية الوزارية رقم 005 المؤرخة في 2016/08/01 المتعلقة بتحديث وتسيير الخدمة العمومية، (غير منشورة).

(2)-المرسوم التنفيذي رقم 142-08، المؤرخ في 11 مايو 2008 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإجاري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24، مؤرخة في 11 مايو 2008.

على متابعة وتحضير إقتراحات البلديات والبطاقات التقنية مع السهر على أن تتوافق مع البرامج التنموية الأخرى من البداية إلى غاية الموافقة عليها من طرف اللجنة التقنية للدائرة ثم إرسالها إلى المصالح الولائية للمصادقة عليها وإعداد مقررات تسجيلها، كما يقوم بمتابعة متواصلة للعمليات المسجلة لإنجاز المؤسسات التعليمية، لصيانتها وترميمها وذلك بالتنسيق مع مختلف المصالح المكلفة بذلك من أجل ضمان السير الحسن لهذه المؤسسات وتقييمها دوريا والتدخل لذا مختلف المصالح لتسهيل إنجازها في اجالها المحددة.

ه-مكتب تنشيط المؤسسات البلدية والبلديات (مكتب الوصاية البلدية): يتولى هذا

المكتب الرقابة على أعمال البلديات، فهو في هذا الشأن يراقب مدى مطابقة هذه الأعمال مع النصوص القانونية السارية المفعول، حيث يتولى التأكد من قانونية مداوات المجالس الشعبية البلدية ومشروعية قراراتها، كما يراقب كيفية تسيير البلديات لممتلكاتها العقارية والمنقولة والمحافضة عليها، وتنشيط ومراقبة مؤسسات البلديات وميزانياتها إضافة ميزانيات البلديات وكل ما يتعلق بالمالية، وكيفية إنشاء المؤسسات البلدية، حيث يشرف تحت سلطة رئيس الدائرة على التنسيق والتنشيط بين المؤسسات التي تنتمي إلى مختلف البلديات التابعة لنفس الدائرة أو المؤسسات التابعة إلى بلدية واحدة، ويقوم المكتب أيضا بمتابعة ومراقبة الصفقات العمومية وكل العقود التي تبرمها الدولة.

ثالثا- مصالح الدائرة

تتمثل مصالح الدائرة في المصالح الواردة في القرار الوزاري رقم 6973 ومصلحة

الأمن.

01-المصالح الواردة في القرار الوزاري رقم 6973

من خلال المادة 3 من القرار الوزاري رقم 6973 المتضمن هيكله الدائرة⁽¹⁾ نستشف أن هذه الهيئة تحتوي على ثلاثة مصالح هي: مصلحة العلاقات الخارجية، مصلحة الإتصالات الداخلية ومصلحة البريد.

أ-مصلحة العلاقات الخارجية:

تختص هذه المصلحة بمختلف العلاقات التي تربط الدائرة بمصالح الولاية من جهة، والبلديات التي تشرف عليها من جهة أخرى، ومع كل الإدارات الأخرى.

ب-مصلحة الإتصالات الداخلية:

تهتم هذه المصلحة بكل ما يتعلق بالإتصالات السلكية واللاسلكية والإتصال عبر الشبكة العنكبوتية مثل البريد الإلكتروني.

ج-مصلحة البريد:

تعتبر هذه المصلحة قناة تواصل تربط بين الدائرة والولاية من خلال إرسال وإستلام وتسجيل البريد الصادر والوارد من وإلى الدائرة، وذلك بالإطلاع عليه وتسجيله ومن ثمة توزيعه على المكاتب المعنية بعد إطلاع رئيس الدائرة عليه ومعالجته.

02- المكلف بمهمة الأمن:

تم إستحداث مناصب عمل بعنوان المكلف بمهمة الأمن لدى رئيس الدائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 314/93 المؤرخ في 19/12/1993⁽²⁾، تتمثل مهامه في مساعدة رئيس الدائرة في مجال تصور التدابير في ميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها وبهذه

(1)-المادة 03 من القرار الوزاري رقم 6973، المصدر السابق.

(2)-المرسوم التنفيذي رقم 314-93 المؤرخ في 19/12/1993، المتضمن إحداث مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، المؤرخة في 20/12/1993.

الصفة ينشط عمل مساعدي الأمن بالبلديات، التأكد من التطبيق الفعلي والمنسجم لتدابير الأمن المقررة.

وحول الهياكل والأجهزة الإدارية المنظمة للدائرة يمكن القول أن هناك تبايناً بين جانبها النظري وما هو مطبق على أرض الواقع، فعند معاينة مختلف الدوائر يلاحظ وجود مجموعة مكاتب مشكلة للدائرة مع إختلاف في تسمية المكاتب، كما أن توزيع المكاتب والمصالح يختلف من دائرة لأخرى حسب السلطة التقديرية لتعليمات الوالي أو أوامر رئيس الدائرة⁽¹⁾، وربما هذا الإختلاف راجع لغياب نص قانوني واضح يحدد الهياكل أو المصالح المشكلة للدائرة مما يفتح المجال أمام القرارات والأوامر الولائية الصادرة عن الولاية وما يأمر به بخصوص تنظيم كل دائرة، مما يجعل القرار الولائي أساساً لتنظيم الدائرة وأن القرار الوزاري المنظم للدائرة مجرد حبر على ورق.

وإذا كان القرار الوزاري رقم 6973 السابق الذكر لم يشر إلى بعض المصالح الإدارية المساعدة لرئيس الدائرة، فإنه كذلك لم يبين المصالح التقنية المساعدة له، وهو عكس ما أشارت إليه بعض المراسيم التنظيمية المتعلقة برئيس الدائرة، مما يستدعي التعرف عليها في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

المصالح التقنية المساعدة لرئيس الدائرة

تمت الإشارة إلى المصالح التقنية المساعدة لرئيس الدائرة في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية السالف الذكر، حيث

⁽¹⁾ -حسب معاينة بعض الدوائر تم ملاحظة أنه لم يتم التقيد بالتسميات كما وردت في القرار الوزاري رقم 6973 المتضمن الهيكل التنظيمي للدائرة، مثل: تقسيم مكتب الشؤون الإجتماعية، الصحية، التربوية والثقافية إلى مكتبين، مكتب الشؤون الإجتماعية والتربوية والثقافية و مكتب الشؤون الصحية، علاوة على تسمية المصالح بالمكاتب كمصلحة البريد، وعدم وجود مصالح أخرى كمصلحة العلاقات الخارجية.

أشارت إلى وجود مجلس تقني كجهاز مساعد لرئيس الدائرة، كما أن هناك بعض النصوص التنظيمية المتفرقة تشير إلى أن هناك لجان تتشكل على مستوى الدائرة لمساعدة رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه وتنقسم هذه اللجان إلى لجان دائمة وأخرى ظرفية تنشأ لمواكبة ظرف معين، ذلك أن القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 21 سبتمبر 1981 السابق الإشارة إليه حدد فقط المصالح الإدارية المساعدة لرئيس الدائرة.

أولاً- المجلس التقني للدائرة

يتكون هذا المجلس من ممثلي رؤساء المصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الدائرة، يجتمع كل 15 يوماً لدراسة وضعية المشاريع التنموية البلدية والقطاعية التابعة لإقليم الدائرة، وقد ورد ذكر المجلس التقني في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة للولاية، حيث نصت على أنه "يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها"

ثانياً- اللجان المتشكلة على مستوى الدائرة

يمكن تقسيم اللجان المساعدة لرئيس الدائرة والمتشكلة على مستوى الدائرة بحسب طبيعتها إلى لجان دائمة (أ) ولجان مؤقتة (ب) وهذه اللجان كالاتي:

01-اللجان الدائمة:

توجد هذه اللجان على مستوى الدائرة ومرتبطة بوجودها، وهذه اللجان هي لجنة أمن الدائرة، لجنة الطعن الضريبية، لجنة تسوية مطابقة البناءات، لجنة مكافحة الأمراض المتقلة عن طريق المياه، لجنة التنازل عن أملاك الدولة، لجنة تعليق رخص السياقة و لجنة السكن.

أ- اللجنة الأمنية للدائرة:

تتولى هذه اللجنة مهمة الأمن والحفاظ على النظام العام على مستوى إقليم الدائرة حيث تعمل على القيام بالتحضيرات واتخاذ كل التدابير الأمنية الوقائية اللازمة من أجل إنجاح كل التظاهرات الثقافية والرياضية وإحياء الأعياد الوطنية والدينية، يكلف الكاتب العام للدائرة بضمان أمانة اللجنة وإعداد محضر لكل إجتماع معد لذلك الغرض، وتتشكل هذه اللجنة من رئيس الدائرة رئيسا ورؤساء المصالح الأمنية (الدرك الوطني، رئيس أمن الدائرة، الأمن الحضري).

ب- لجنة تسوية مطابقة البناءات:

تم إستحداث هذه اللجنة بموجب القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها لاسيما المادة 32 منه⁽¹⁾، حيث نصت على إنشاء لجنة الدائرة مكلفة بدراسة الملفات المقدمة من المواطنين بهدف الحصول على شهادة المطابقة، يتم إيداع ملف الحصول على شهادة المطابقة لدى الأمانة التقنية للجنة، هذه الأخيرة تتشكل من كل الهيئات التقنية التابعة للولاية، مهمتها الأساسية النظر والبت في مدى قابلية طلب تحقيق المطابقة مقارنة بالمعلومات المقدمة من صاحب التصريح والأراء المعللة للأعوان والإدارات والمصالح والهيئات التي تم إستشارتها وذلك في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إخطارها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.

ج- لجنة مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه:

تم إستحداث هذه اللجنة الدائمة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1987/03/02 السالف ذكره، الذي ينص على إنشاء لجان محلية تابعة للدوائر مكلفة بالمتابعة الدورية لبرامج مكافحة تنقل الأمراض عن طريق المياه، كما صدر مؤخرا المرسوم

(1)- المادة 32 من القانون رقم 08-15، المؤرخ في 20 يوليو 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008.

التنفيذي رقم 19-196 حيث نص في المادة 21 منه⁽¹⁾ على أنه توضع لجنة الدائرة لدى رئيس الدائرة وتحدد مهامها وتشكيلها وتنظيمها وسيرها بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، حيث من مهام هذه اللجنة السهر على محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه بالتنسيق الدوري مع مكاتب حفظ الصحة والنظافة للبلديات، مديرية الصحة، ومؤسسات الصحة الجوارية، مديرية السكن، الديوان الوطني للتطهير، ديوان الترقية والتسيير العقاري الذي يقع على عاتقه تنظيف الفضاءات الصحية للسكنات التابعة له، وأيضا تقوم بالمتابعة لكل النشاطات الخاصة بنظافة المؤسسات المستقبلية للجمهور والمؤسسات ذات الطابع الغذائي، وكل عملية إبادة للحشرات الضارة، والكلاب الضالة والمشردة الممكن أن تشكل خطرا أو ضررا مستقبلا على أرواح المواطنين.

د- لجنة تعليق رخص السياقة:

يتم إستحداث هذه اللجنة على مستوى الدوائر بموجب تعليمية صادرة من وزير النقل ويتم إرسالها إلى الولاية بكل ولايات الوطن، الذين بدورهم يقومون بإصدار قرار لكل رؤساء الدوائر لتطبيق فحوى التعليمية، تتولى هذه اللجنة البث في ملفات تعليق رخص السياقة التي تقدم أمامها بعنوان قمع المخالفات المنصوص عليها في الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها⁽²⁾، تجتمع دوريا في مقر الدائرة مرة واحدة في الشهر بناء على إستدعاء رئيسها ويمكن أن تعقد جلسات غير عادية تبعا لعدد الملفات المطلوب فحصها ودرجة إستعجالها.

⁽¹⁾ المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 19-196 مؤرخ في 10 يوليو 2019 يتضمن انشاء لجنة وطنية للوقاية من الامراض المتنقلة عن طريق المياه ومكافحتها وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، مؤرخة في 17 يوليو 2019.

⁽²⁾ الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 27/12/2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، مؤرخة في 29/07/2009.

وتتكون لجنة تعليق رخص السياقة من رئيس الدائرة المعنية رئيسا، ممثل مدير النقل، ممثل مجموعة الدرك الوطني، ممثل الأمن الوطني، ممثل عن مصلحة المناجم، ممثل عن مديرية الأشغال العمومية، ممثل عن مصلحة التنظيم والشؤون العامة، ممتحن رخص السياقة، ممثل عن المركز الوطني لرخص السياقة وممثل عن المحترفين في سياقة السيارات تعيينه الإتحادات المهنية في الولاية، ويمكن للجنة أن تستعين بأي شخص تراه مناسبا لإفادتها .

ولجنة توزيع السكن العمومي الإيجاري والسكن الترقوي المدعم:

تم إستحداث لجنة الدائرة لتوزيع المساكن العمومية الإيجارية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-142 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري⁽¹⁾، تتكفل بمعالجة ودراسة ملفات السكن العمومي الإيجاري المودعة من طرف طالبي السكن المقيمين في البلديات التابعة لإقليم كل دائرة، وينتهي عملها بإعداد ونشر القوائم المؤقتة للمستفيدين من الحصة السكنية المبلغة للتوزيع من طرف الوالي، تتشكل هذه اللجنة من رئيس الدائرة رئيسا لها، رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، ممثل مديرية السكن، ممثل مديرية النشاط الإجتماعي والتضامن، ممثل الصندوق الوطني للسكن، ممثل المنظمة الوطنية للمجاهدين.

02- اللجان المؤقتة:

تنشأ هذه اللجان بموجب قرار من الوالي على عكس اللجان الدائمة والتي تنشأ بموجب نصوص قانونية أو تنظيمية، يتم إستحداثها بصفة ظرفية أو موسمية الهدف منها معالجة مشكلة معينة في ظرف معين.

⁽¹⁾ -المرسوم التنفيذي رقم 08-142 المؤرخ في 11/05/2008 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24، مؤرخ في 11/05/2008.

فمثلا في حالة إنتشار التجارة الفوضوية أو الأسواق الموازية على أرصفة الشوارع وفي الأحياء السكنية، تنشأ لجنة على مستوى الدائرة لمحاربة هذه الظاهرة بالتنسيق مع أعوان الأمن وأعوان الرقابة لوزارة التجارة، فتقوم هذه اللجنة تحت إشراف رئيس الدائرة بمحاولة القضاء على الأسواق الموازية والتجارة الفوضوية، ومثال ذلك أيضا في حالة الكوارث والظروف الطبيعية أو الظروف الفجائية التي تؤدي إلى إلحاق أضرار بالسكان ونتيجة لذلك تنشأ لجنة خاصة مؤقتة تتكفل بمعاينة الأضرار والتكفل بالمعاينات التي قد تسببها الأخطار المنجزة عن هذه الحوادث بإشراف رئيس الدائرة.

فهذه اللجان هي لجان ظرفية ذات طابع مؤقت تنشأ بهدف معالجة حالة معينة وتزول بزوالها وهي على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، إذ أنه يتوقع إنشاء لجان أخرى لمواجهة الظروف التي يمكن أن تطرأ على مستوى تراب الدائرة.

وفي ختام هذا المبحث يتبين أن رئيس الدائرة هو الجهاز الأساسي المكون للدائرة وقد وضعت الأجهزة الأخرى تحت تصرفه من أجل مساعدته، فهي تعمل وفقا لتوجيهاته وتحت رئاسته وإشرافه، مع ملاحظة أن غياب النصوص القانونية المحددة لهيكل الدائرة قد أدت إلى تباين تشكيل الدوائر على مستوى الوطن، وهو ما قد يؤثر على دورها في المجال الرقابي (المبحث الثاني).

المبحث الثاني

دور الدائرة في المجال الرقابي

لقد إعترفت بعض النصوص التنظيمية للدائرة بصلاحيه فرض الرقابة على البلديات التابعة لها رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، الأمر الذي يجزنا إلى بحث الأداة القانونية التي تسوغ لرئيس الدائرة ممارسة الرقابة وبيان طبيعتها (المطلب الأول)، ثم التطرق لمجالها (المطلب الثاني)، وذلك وفقا لما يحقق الغرض من الدراسة.

المطلب الأول

أداة ممارسة الرقابة و طبيعتها

لقد أسندت للجماعات الإقليمية إختصاصات واسعة لإدارة وتسيير الشؤون المحلية تكريسا لمبدأ الديمقراطية التشاركية، مما يقتضي منحها إستقلالية في الجانب المالي والوظيفي خاصة، ولضمان رقابة فعالة على الهيئات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية أقرت السلطات العمومية أداة تمكنها من ذلك، تتمثل في الرقابة الوصائية عن طريق التفويض، ولأهمية المسألة يتعين بيان مدلول التفويض كآلية لممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته (الفرع الأول) ثم بحث الرقابة الوصائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التفويض كآلية لممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته

بالرجوع على مختلف النصوص التنظيمية التي تحكم الدائرة على وجه العموم ورئيسها على وجه الخصوص، ولا سيما الفقرة الأولى من المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الإشارة إليه⁽¹⁾، يتضح أن المنظم قد أفاذ هذا الأخير بصلاحيه الرقابة بناء على التفويض من والي الولاية التي يتبعها، الأمر الذي يدعونا إلى التطرق لمدلول التفويض (أولا) ثم تناول ضوابطه القانونية وذلك على ضوء النصوص ذات الصلة (ثانيا).

⁽¹⁾تنص الفقرة الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر على ما يأتي: "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة والي وبتفويض منه على الخصوص....".

أولا - تعريف التفويض

يعتبر التفويض أحد الأساليب والوسائل التي تستعملها الإدارة المركزية لأداء مهامها على المستوى المحلي في تطبيق نظام عدم التركيز⁽¹⁾، وهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري غرضه تخفيف العبء عن الأصل ليتفرغ للمهام الجوهرية الأخرى، لأن التفويض في الإختصاص يعد في حد ذاته عمل إداري مؤقت أملت الظروف وطبيعة العمل الإداري على أساس هو إستثناء من الأصل بحيث يفترض في الأصل أن يمارس الإختصاص الذي أنيط به بنفسه، وكإستثناء يستطيع أن يفوض جزء من إختصاصه للمرؤوسين، ولقد تعددت التعاريف بخصوص تفويض الإختصاص بتعدد الزوايا التي ينظر منها كل فقيه، لهذا جاءت العديد منها وكلها تلتقي في أن التفويض في الإختصاص الإداري وسيلة أو تقنية وجدت لتطوير العمل الإداري وأدائه بفعالية، وفي هذا السياق يعرف الدكتور أحمد محيو التفويض بأنه "السماح لسلطة ما بأن تعهد لعون محدد بأحد أو بعض إختصاصاتها إذا إعتبرت ذلك مفيد"⁽²⁾، كما يعرفه الأستاذ محمود إبراهيم الوالي بأنه "القرار المشروع الذي تسند إحدى السلطات جزء من إختصاصها إلى سلطة أخرى دون أن تتخلى عن هذا الإختصاص"⁽³⁾

الملاحظ من خلال هذه التعريفات التشابه في تعريف فكرة التفويض، حيث تركز إما على الناحية القانونية المترتبة عن التفويض أو عن المشروعية القانونية أو نوعية الإختصاصات المفوضة.

(1)-جمال يوسف، أثر المركزية واللامركزية على الأداء الوظيفي للهيئة الإدارية العمومية الجزائرية-دراسة حالة مديرية أملاك الدولة بولاية المسيلة-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012/2011، ص 51.

(2)- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د/محمد عرب صاصيلا، المرجع السابق، ص 20.

(3)- محمود الوالي إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1989، ص 65.

ثانيا- الضوابط القانونية للتفويض

لا يكون تفويض الإختصاص الإداري بصورة آلية وإنما تمليه الظروف ومتطلبات العمل الإداري في حد ذاته، وبهذا أناطه المشرع بالعديد من الأحكام والقواعد يجب أن تراعى عند إعماله حتى يؤدي التفويض غرضه، وهو التخلص من تركيز السلطة الذي يعرقل سير العمل الإداري ويخفف العبء عن الرئيس بتوفير الوقت والمجهود وخلق جو المشاركة في العمل الإداري بين العاملين في المنظمة الإدارية، ومن أبرز هذه القيود ما يلي:

01-وجوب نص قانوني يجيز ذلك: وهذا ما إتفقت عليه كل التشريعات الحديثة

فالرئيس الإداري لا يستطيع تخويل جزء من إختصاصه إلى مرؤوسيه إلا إذا أجاز له القانون هذا التصرف صراحة، لأن المشرع هو الذي يوزع الإختصاص وهو بالمقابل من يبيح ومن يرخص هذا التفويض⁽¹⁾، إذ يجب أن يستند التفويض إلى نص يجيزه وإلا أصبح التفويض غير مشروع وبالتالي يمكن الطعن فيه بالإلغاء، لأنه إذا ترك التفويض بصورة عشوائية يستطيع الوالي في أي وقت تفويض إختصاصه إلى رئيس الدائرة، وهذا سيؤدي حتما إلى تداخل الإختصاصات داخل المنظومة الإدارية.

02-جزئية التفويض: أي أن يرد التفويض في الإختصاص على جزء فقط من

الإختصاص، وإلا عد غير صحيحا على أساس أنه خروج عن المبدأ العام وهو الممارسة الشخصية للإختصاص التي فرضتها القواعد القانونية، وإلا كنا أمام مصادرة لمهام الأصل وتجريده من إختصاصه، وهذا يخالف المبدأ العام للتفويض وخطورة التفويض الكلي للإختصاصات على العمل الإداري فهو بمثابة عزل للمفوض عن عمله.

(1)-عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص299.

03-عدم تفويض الإختصاصات المفوضة: القاعدة العامة في التفويض هو إلتزام

الأصيل في إختصاصاته التي أنيطت له قانونا، و كإستثناء يسمح له القانون تفويض جزء منها لتخفيف العبء عليه، ويشترط القانون أن تكون الإختصاصات المفوضة إختصاصات أصيلة وليست مفوضة من قبل للأصيل من جهة إدارية أخرى (المفوض لا يفوض)، وبهذا فإن التفويض في الإختصاص مبني على أساس الممارسة الشخصية وإذا أجازته القانون فإنه أراد تحقيق منفعة عامة فلا يوسع في تفسيره⁽¹⁾

04-أن يكون التفويض في الإختصاص الإداري مكتوب: وتشترط الكتابة لكي يكون

التفويض واضحا ومحددا، وبالتالي تجنب التداخل في الإختصاص والغموض في توزيعه، إلا أنه في التشريع الجزائري لا يوجد نص يمنع من أن يكون التفويض شفاهة، حيث تمليه طبيعة العمل الإداري و تتطلبه بعض الأمور الإستعجالية التي تستدعي السرعة في التنفيذ مما يضطر بالأصيل إلى تفويض إختصاصه إلى مرؤوسيه عن طريق الهاتف وشفاهة فقرار التفويض كقاعدة عامة لا يخضع لشكل معين ولا لإجراءات معينة إلا إذا كان هذا الشكل أو الإجراء منصوص عليه في القانون صراحة⁽²⁾.

05-تحديد التفويض من حيث العضو والموضوع: حيث أن الأصيل هو الوحيد

الذي له صلاحيات التفويض، ذلك أن قرار التفويض إذا كان مشوبا بعيب جسيم كأن يصدر من فرد عادي أو هيئة لا تختص أصلا بمزاولة هذا الإختصاص فإنه يعتبر قرارا معدوما فاقتدا لخصائصه كقرار إداري وهو عديم الأثر القانوني، كما أن المفوض يلتزم بالحدود الواردة في النص الذي سمح له بتفويض إختصاصه، من حيث موضوع التفويض

(1)- عبد العظيم عبد الفتاح، العلاقة بين القانون واللائحة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1974 ص 494.

(2)- عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة(مصر)، 1971، ص 127.

وتحديد المفوض إليه، ومدة التفويض وشروط ممارسته، وإلا أعتبر قرار التفويض وكل ماينتج عنه باطلا(1).

الفرع الثاني

طبيعة الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة

الواقع أن رئيس الدائرة يمارس الرقابة الوصائية وهذا ما يستشف ضمنا من نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر، التي أقرت أن رئيس الدائرة يتولى تحت سلطة الوالي وبتفويض منه جملة من الصلاحيات من بينها الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية، حيث جاء فيها ما يأتي: "يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون....."(2).

وفي هذا الصدد تعرف الرقابة الوصائية على أنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، فهي أداة تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين هياكل الجهاز الإداري للدولة، ويعرفها الدكتور بكر القباني بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم لدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"(3) هذه الرقابة تخول للسلطة المركزية متابعة السير الحسن للمرافق العمومية من خلال ضمان مشروعية قرارات وأعمال المجالس

(1)-أحسن غربي، قواعد تفويض الإختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 2014، ص 65.

(2)- البند الثاني من الفقرة الأولى من نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، السالف الذكر.

(3)-بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والإقتصاد، السنة 52، العراق، 1984، ص 100.

البلدية المنتخبة، ولكون القاعدة العامة هو إستقلال الجماعات الإقليمية والإستثناء هو الوصاية وليس العكس وتمارس في الإطار المحدد لها مما يفرض وجود قيود لهذه الوصاية.

أولا- تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية

إن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز في العاصمة أو في الأقاليم هي أن يخضع نشاطها كليا أو جزئيا لرقابة السلطة المركزية، في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها فيخضع لسيطرتها، وأن الإستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية.

والرقابة الإدارية الوصائية وإن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما إختلافات جوهرية.

01-نقاط التشابه بين الرقابتين: نجد أن كلا ارقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا

في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها⁽¹⁾.

02-نقاط الإختلاف بين الرقابتين: يرى بعض الفقهاء أن الفرق الجوهرية بين

الرقابتين يكمن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص

⁽¹⁾مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الإقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 186.

عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك إعتداء على إستقلال الهيئات اللامركزية.

كما يختلفان في كون الرقابة الرئاسية تمارس داخل شخص معنوي واحد، أي تنظم العلاقات بين أطراف-الرئيس وتابعيه- ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفقتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص العامة الأخرى بصفقتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص معنوية مختلفة ومستقلة عن بعضها.

ثانيا- خصائص الرقابة الوصائية

تتميز الرقابة الوصائية بجملة من الخصائص مستمدة من إستقلال الهيئات اللامركزية المعنية بها، ويمكن إجمال هذه الخصائص في:

أ- أنها رقابة إدارية: تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية وحصولها بموجب قرارات إدارية.

ب- رقابة إستثنائية: وذلك على أساس أنها لا تفترض وأنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة، وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون وبالنسبة للحالات المحددة فيه، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، ويترتب على الصفة الإستثنائية للرقابة الوصائية وجوب تفسير النصوص المتعلقة بها تفسيرا ضيقا وذلك على أساس أن النصوص المذكورة تعتبر إستثناءا واردا على

أصل عام وهو ما يوجب عدم التوسع في تفسير هذه النصوص إحتراماً لمبدأ إستقلالية الهيئات اللامركزية⁽¹⁾.

ج- رقابة خارجية: توصف هذه الرقابة بأنها خارجية، وذلك عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس إستقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها.

د- أنها رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة: على عكس السلطة الرئاسية التي تتسم بالشمولية والإطلاق والتي بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس وعلى جميع تصرفاته كأصل عام من غير حاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة دون نص، ومن ثمة فههي رقابة جزئية ومشروطة لا تمارس إلا في الحالات بالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة.

ثالثاً- مبررات الرقابة الإدارية الوصائية

إن الإستقلالية التي تتمتع بها البلديات الواقعة في نطاق وصاية الدائرة لا تتعارض مع مهمة الرقابة الوصائية لهذه الأخيرة، كون هذه الإستقلالية نسبية، وبالتالي فهذه الرقابة مجموعة من المبررات تتمثل في:

أ- إحترام الشرعية: تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية بإحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، مما يوجب وجود الرقابة الوصائية على مدى إحترام الشرعية من جانب هذه السلطات.

(1) - بكر القباني، المصدر السابق، ص 138.

ب- حماية المصلحة العامة: تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدائرة في حد ذاتها ومصصلحة البلديات التابعة لها ومصصلحة المواطنين كذلك.

-مصصلحة الدائرة: توجد للدائرة في حد ذاتها مصلحة في ممارسة الرقابة الوصائية على البلديات التابعة لها، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

-مصصلحة البلديات: إن الهدف من فرض الرقابة الوصائية للدائرة على البلديات التابعة لها هو رعاية مصالح البلديات نفسها في مواجهة ممثليها، وذلك في حالة إهمالهم أو إنحرافهم عن تأدية مهامهم.

-مصصلحة المواطنين: تعتبر الرقابة الوصائية للدائرة على البلديات ضمانا لمصلحة مواطنيها من سوء إدارة هذه البلديات.

المطلب الثاني

مجال الرقابة الوصائية

رأينا سابقا أن المشرع وكذا المنظم لم يحددا بصفة مستقلة صلاحيات رئيس الدائرة في المجال الرقابي، وإنما قيدها بضرورة تفويضها إليه من طرف سلطته الرئاسية المتمثلة في والي الولاية التي تقع الدائرة في إقليمها، والملاحظ في هذا الإطار أن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر، قد حدد صراحة مجالات الرقابة المفوضة إليه، وهذا ما يتم توضيحه أدناه.

الفرع الأول

صور الرقابة الوصائية من حيث التعبير عنها

تتم ممارسة الرقابة الوصائية من قبل الدائرة عن طريق صلاحيات رئيسها على مداوات الجماعات المحلية عن طريق المصادقة، والمصادقة قد تكون بصفة صريحة عندما

يبدي رئيس الدائرة بإعتباره سلطة وصية رأيه بالمصادقة (أولا)، وقد يكون ضمنيا إذا إلتزم الصمت ولم يصدر منه أي قرار بذلك لغاية فوات الأجل المحدد قانونا لإعتباره كذلك (ثانيا).

أولا- المصادقة الصريحة

بعد التحرير والتصويت على المداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداعها لدى مصلحة الوصاية البلدية بمقر الولاية خلال ثمانية أيام من التصويت عليها من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ حيث أن رئيس الدائرة في هذه الحالة هو الذي يصادق عليها بتفويض من الوالي⁽²⁾، وذلك ما جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 24 جوان 2002 حيث أكد على إختصاص رئيس الدائرة في المصادقة على المداولات⁽³⁾، وهذه المداولات مجملها تلك الواردة في نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر، وهي كالآتي:

01-المصادقة على المداولات المتعلقة بالميزانية الأولية والأضافية والحسابات

الإدارية الخاصة بالبلديات: بالنسبة للمداولات المتعلقة بالميزانية الأولية والإضافية المودعة لدى الدائرة من طرف البلدية الموضوعة تحت الوصاية، يقوم الموظف المكلف بمصلحة الوصاية البلدية بمقر الدائرة بمراقبة كل وثائق الميزانية والحسابات والتدقيق فيها، والنظر في مدى مطابقتها مع الحسابات الإدارية والميزانية الأولية أو الإضافية، وبعد التأكد من مطابقتها للتشريعات والتنظيمات المعمول بها ومن صحة توظيف الإيرادات والنفقات يحيلها

(1)-المادة 55 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(2)-المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

(3)-قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، مؤرخ في 24 جوان 2002، منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 02، لسنة 2002، ص ص 140-173.

الموظف مباشرة إلى رئيس الدائرة للمصادقة عليها بعد مراقبته لها هو بدوره وبعد ذلك تحال للبلدية لتنفيذها.

وبذلك فإن مداولة الميزانية الأولية والإضافية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف رئيس الدائرة وهذا طبقاً للقوانين والتشريعات السارية المفعول في هذا الشأن وذلك حسب ما نصت عليه المادة 58 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية⁽¹⁾ على وجوب مصادقة الوالي الذي بموجب هذا الأخير يمنح تفويض لرئيس الدائرة للمصادقة على المداولات المنصوص عليها في المادة 57 من القانون 10-11⁽²⁾ ونفس الإختصاص يمارسه رئيس الدائرة عندما ينعقد له الإختصاص بناءً على نص المادة 10 من المرسوم رقم 215-94 السابق ذكره.

إضافة إلى ذلك يختص بالمصادقة على مداولات الميزانية والحسابات الخاصة بمؤسسات البلدية المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها، ومثال ذلك أن يتم الإتفاق بين بلديتين أو أكثر على إنشاء هيئات عمومية تنشأ لتحقيق مصلحة مشتركة بين هذه البلديات وهذه الهيئات تكون مستحدثة من قبل المجالس الشعبية البلدية ويخصص لها وعاء مالي بالتعاون بين البلديتين وربما هذا ما عبر عنه المشرع الجزائري باتفاقيات التوأمة في نص المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

02- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات:

حيث جاء في نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 2015-94 السالفة الذكر، يصادق رئيس الدائرة على مداولات المجالس الشعبية التابعة لإقليم دائرته، والمتعلقة بتعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات، على سبيل المثال يقوم المجلس

(1)-المادة 58 من القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(2)-المادة 57 من القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

الشعبي البلدي بتنظيم كيفية توقف السيارات داخل المدينة عن طريق مداولة يصادق عليها رئيس الدائرة .

03-المداولات المتعلقة بشروط الإيجار لأقل من 09 سنوات: من ضمن صلاحيات

رئيس الدائرة المصادقة على المداولات البلدية المتعلقة بشروط الإيجار لأقل من 09 سنوات، إلا أن النص لم يحدد بدقة هل تكون عقارات أم منقولات، وهذا ما طرح بشأنه غموض حول طبيعة صلاحية رئيس الدائرة في المداولات المتعلقة بالإيجارات التي تبرمها البلدية، هل هي متعلقة بتأجير المحلات التجارية أم تأجير الشوارع أم تأجير المنقولات وعليه فنص المادة جاء معمما لكل الإيجارات لأقل من 09 سنوات، مما يجعل صلاحية رئيس الدائرة واسعة في هذا المجال .

04-المداولات المتعلقة بالمناقصات والصفقات العمومية: لقد نص المشرع الجزائري

في القانون المتعلق بالبلدية 11-10 السالف الذكر، فيما يخص صفقات اللوازم والأشغال التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، على إحالة إبرامها على التنظيم الساري المفعول والمطبق على الصفقات العمومية، وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام رقم 15-247⁽¹⁾ الساري المفعول، أما بالنسبة للصفقات العمومية فتختص بها اللجنة البلدية للصفقات العمومية والتي يتأسسها رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب مانصت عليه المادة 191 من قانون البلدية رقم 11-10⁽²⁾ وتقوم بتحرير محضر لكل صفقة موقعة من جميع أعضاء اللجنة، وتتم المصادقة على محضر الصفقة العمومية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي ويرسل محضر الصفقة العمومية إلى رئيس الدائرة مرفقا بالمداولة المتعلقة بهما، ذلك أن التعاقد والتصرفات المالية

(1)-المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق

العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 20/09/2015.

(2)- المادة 191 من القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

التي تطال الجانب المالي للبلدية لكي تكون نافذة يشترط أن تخضع للمصادقة المسبقة من طرف رئيس الدائرة بتفويض من الوالي وإلا فإن هذه المداورات تعتبر باطلة.

05- المداورات المتعلقة بتغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للمنفعة

العمومية: يقوم رئيس الدائرة بالمصادقة على مداورات المجلس الشعبي البلدي والتي مضمونها التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للبلدية، وهو الأمر التي أستحدث بموجب قانون البلدية 10-11، حيث أن القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية⁽¹⁾ كان يعتبر المداورات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي والمتعلقة بالأملاك العقارية للبلدية خارجة عن نطاق إختصاصاته، مما يجعلها باطلة بحكم القانون.

06- المداورات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية:

بين ممتلكات الجماعات المحلية والتي يتم قبولها وفقا للشروط والأشكال التي ينص عليها القانون، وتبعاً لذلك يمكن للبلدية أن تستفيد من الهبات والوصايا الأجنبية الممنوحة لها وتستخدمها للمصلحة العامة لإنجاز مشاريع ذات طابع إجتماعي عمومي، تتم المصادقة عليها من طرف رئيس الدائرة بناء على تفويض من الوالي وإلا كانت باطلة.

07- الموافقة على المداورات والقرارات المتعلقة بتسيير مستخدمي البلديات:

رئيس الدائرة الموافقة على المداورات والقرارات الفردية ذات الصلة بالمسار المهني لموظفي البلديات، باستثناء تلك المتعلقة بحركات التنقل وانهاء المهام.

ثانيا- المصادقة الضمنية

تعتبر المداورات مصادق عليها ونافذة بقوة القانون إذا لم يعلن رئيس الدائرة بتفويض من الوالي بقراره خلال مدة 21 يوما، وهذا مانصت عليه المادة 56 من القانون 10-11

⁽¹⁾-القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 11 أفريل 1990، (ملغى).

المتعلق بالبلدية على بقولها: "مع مراعاة أحكام المواد 57.59.60 أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون(21) يوما من تاريخ إيداعها بمصالح الدائرة مقابل وصل الإستلام"، نفهم من خلال نص المادة أعلاه أن مداوات المجالس الشعبية البلدية الموضوعة تحت وصاية الدائرة قابلة للتنفيذ وتصبح نافذة بقوة القانون إذا لم يتم المصادقة عليها، خلال فترة معينة دون إقرارها وقد حدد المشرع الجزائري هذه الفترة بواحد وعشرون(21) يوما من تاريخ إيداعها لدى مصالح الدائرة ليدلي رئيس الدائرة بتفويض من الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية هذه المداوات.

الفرع الثاني

صور الرقابة الوصائية من حيث موضوعها

يمارس رئيس الدائرة صلاحياته الرقابية على مداوات المجالس الشعبية البلدية بناء على تفويض من الوالي، والملاحظ أنه في ظل الأمر 69-38 لم يشر إلى صلاحية رئيس الدائرة في المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي وإكتفى بجعلها جهازا مساعدا للولاية، أما في ظل المرسوم التنفيذي رقم 82-31 نصت المادة الخامسة(5) منه⁽¹⁾ على أن رئيس الدائرة "يمارس الوصاية على مداوات هيئات البلدية التي يقل عدد سكانها على 50.000 نسمة..."، كما تضمن المرسوم التنفيذي رقم 82-372⁽²⁾ المتمم للمرسوم رقم 82-31 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة توسيع مجالات الرقابة الوصائية، أما بطلان المداوات فقد تكون باطلة بطلانا مطلقا أو قابلة للإبطال.

(1)-المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 82-31، المصدر السابق.

(2)-المرسوم التنفيذي رقم 82-372 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المتمم للمرسوم 82-31 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، المؤرخة في 30 نوفمبر 1981،(ملغى).

أولاً - حصر الرقابة على مشروعية المداولات

إذا كان رئيس الدائرة يمارس صلاحية المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية للبلديات التابعة لإقليم إختصاص الدائرة بتفويض من الوالي وفي أية مهمة يفوضه أيها هذا الأخير، فإنه وبالنتيجة إذا كانت هذه المداولات باطلة أو قابلة للإبطال فإنه يملك صلاحية تقرير إبطالها أو الإعلان عن بطلانها وقد نصت المادة 60 الفقرة 2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أن بطلان المداولات يثبت بقرار معطل من قبل رئيس الدائرة⁽¹⁾ وبالنتيجة فإن هذا الأخير عند ممارسته لرقابة المداولات بتفويض من الوالي يمكن أن يقرر بطلان هذه المداولات، وذلك بالتأكد من مدى مطابقتها مع النصوص القانونية والتشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وما هو ملاحظ في هذا الشأن من الناحية العملية فإنه يمكن لرئيس الدائرة النظر في موضوع الملائمة للمداولات الواردة إليه، على غرار رقابة مشروعيتها وذلك عندما تكون تمس بالنظام العام، لاسيما فيما يتعلق بالمساس بالأمن العام والسكنية العامة والصحة العمومية، فيكون تدخل رئيس الدائرة مباشرة في إبطال هاته المداولات للحفاظ على النظام العام بالبلديات، الأمر الذي يعد من مهامه الأساسية في فرض سلطة وهيبة الدولة وتمثيلها على المستوى المحلي.

ثانياً- آثار رقابة المشروعية

ينتج عن ممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته في مجال الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية الموضوعة تحت وصايته، وبعد إجراء فحص مشروعيتها من حيث مدى مطابقتها واحترامها للقوانين والتشريعات والتنظيمات السارية المفعول، إما المصادقة على أعمالها (01) وفي حالة مخالفتها للنصوص والأحكام القانونية يقرر بطلانها (02).

(1) - الفقرة الثانية من المادة 60 من القانون رقم 10-11، المتعلق بقانون البلدية، المصدر السابق.

01-المصادقة على أعمال البلديات: قد يتوج العمل الرقابي الذي تقوم به الدائرة

بالمصادقة على مضمون المداولة محل الرقابة التي يتم إرسالها من قبل المصالح المختصة بالبلديات المعنية كل على حدى، ويتصور ذلك في الحالة التي يتبين فيها أن العمل القانوني الذي قامت به البلدية المعنية يتطابق مع مقتضيات التشريعات والتنظيمات السارية، مع ملاحظة أن رئيس الدائرة هو الجهة المخولة بالمصادقة عليها بناء على تفويض مكتوب من قبل والي الولاية التي تقع في إقليمها دون أن يكون له الحق في تجاوز مضمون التفويض، وذلك تحت طائلة عدم الإختصاص، على إعتبار أن المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية تعود إلى الإختصاص الأصيل لوالي الولاية، لكن المنظم مكن هذا الأخير من تفويض إختصاصه في حدود القانون وفقا لما تم الإشارة إليه سابقا.

02- تقرير بطلان المداورات: علاوة عن المصادقة، قد تكفل رقابة أعمال البلديات

المحددة على سبيل الحصر بموجب الفقرة الثانية من المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر، رفض المصادقة عليها وتقرير بطلانها المطلق (أ) أو النسبي (ب):

أ- المداورات الباطلة بقوة القانون:

يحق للسلطة الوصية أن تلغي أي مداولة غير شرعية يجريها المجلس الشعبي البلدي تكون مخالفة لأحكام كل من الدستور والقوانين والتنظيمات، أو في حالة ما تناولت موضوع خارج عن إختصاصاته⁽¹⁾، فلرئيس الدائرة صلاحية إبطلان المداورات بطلان مطلق بقوة القانون ويمارس هذه الصلاحية بتفويض من والي، و حسب مانصت عليه المادة 57 من القانون رقم 10-11 المعلق بالبلدية السالفة الذكر، فإنه تبطل المداورات بقوة القانون التي تم تحريرها والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي و التي تكون مخالفة لأحكام

(1)- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطبع والنشر، الجزائر، 2010، ص 109.

الدستور وغير مطابقة لقوانين الجمهورية، وكذلك الماسة في مضمونها لسيادة وسمعة ورموز الدولة وشعاراتها، وأيضا المداولات الغير محررة باللغة العربية.

ب- صلاحية تقرير بطلان المداولات بطلان نسبيا:

لرئيس الدائرة صلاحية بطلان المداولات بطلان نسبيا ويمارس هذه الصلاحية بتفويض من الوالي حيث تضمنت المادة 60 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر، بأن المداولات القابلة للإبطال بطلان نسبي وهي المداولات التي يشارك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي المعني بالقضية التي تعالجها المداولة، أو أحد أقاربه من الدرجة الرابعة أو زوجه أو يحضر المداولة كوكيل عن أحد هذه الأشخاص، أو تعلق موضوع المداولة بهم⁽¹⁾، وهذا البطلان هو بطلان نسبي ولكل ذي شأن أن يطعن في المداولة أمام رئيس الدائرة لإبطالها ويثبت هذا البطلان بقرار معلل من رئيس الدائرة، أما إذا صارت هذه المداولة نافذة وتمت المصادقة عليها من قبل رئيس الدائرة فيتم الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية، ويلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس.

وعلى أية حال لا تفوتنا الإشارة إلى أن رئيس الدائرة يتقيد في ممارسته للوصاية بحدود، من أبرزها الإستناد إلى النص القانوني الذي يتيح له ذلك إعمالا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"، حيث يجب أن تمارس الوصاية بنص قانوني وليس بنص تنظيمي، كما هو الحال بالنسبة لوصاية الدائرة على البلدية، ذلك أن السلطة التنظيمية متمثلة في رئيس الدائرة هي نفسها التي تمارس الوصاية ولا يعقل أن تكون السلطة التي تمارس الوصاية هي نفسها التي تقررها وتنظمها، بل وأكثر من ذلك نجد أن الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من المرسوم

(1)-المادة 60 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر⁽¹⁾، تحيل إلى وصاية رئيس الدائرة بموجب قرارات أو تعليمات من الوالي دون أن تحدد طبيعتها كتابية أم شفوية، وعلاوة على ما سبق يتعين عليه التقيد بمضمون وأهداف الوصاية وذلك في المواضيع والمسائل المحددة قانونا مع الأخذ بعين الإعتبار الطرق والوسائل المحددة في الوصاية على الأعمال، وفي كل الأحوال شدد المشرع على ضمان إستقلالية البلدية، الأمر الذي يستدعي وجوب تقيد رئيس الدائرة بالحدود والشروط المحددة قانونا بمناسبة ممارسته للرقابة الوصائية على أعمال البلديات التي يشرف عليها وينشطها، واللافت من ناحية الممارسة العملية أن هناك تشديد للوصاية من قبل رؤساء الدوائر على البلديات، الأمر الذي يكبل إستقلاليتها ويجعل تنفيذها لقراراتها ومداوماتها متوقفة على مصادقة الجهة الوصية على أعمالها وقراراتها.

من خلال ماسبق يتضح أن للدائرة مصالح مختلفة أنيطت بكل منها مهام محددة وفقا للقانون بما يتيح السير الحسن لها على ضوء المقتضيات العملية والمتطلبات المستجدة، والملاحظ في هذا الصدد أن رئيس الدائرة هو الجهة المخولة لممارسة السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال موظفيها، كما يتولى مهام تتعلق بسيرها الداخلي بالتنسيق مع الكاتب العام للدائرة، ولا يتوقف دوره عند هذا الحد بل يتعداه إلى رقابة البلديات التابعة للدائرة التي يشغلها وفق لما تمليه النصوص القانونية من صلاحيات رقابية.

(1)-الفقرة الثالثة من المادة 09، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

الخاتمة:

من خلال كل ماسبق بيانه نخلص إلى أن المشرع الجزائري لم يولي الدائرة العناية الكافية التي تتيح لها القيام بالمهام المنوطة بها قانونا، لاسيما فيما يتعلق بالرقابة على البلديات التابعة لها حيث إتضح أن هناك حاجة ماسة إلى ضرورة تفعيل دورها بما يسمح لها لاداء دورها في أكثر فعالية، وقد توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات ننجزها فيما يأتي:

أولا- النتائج: تتمثل أهم النتائج فيما يلي:

01- بالنسبة للنظام القانوني للدائرة: خلصنا إلى أن الدائرة لا تتمتع بنظام قانوني متكامل يتلاءم مع طبيعة الدور المنوط بها، حيث سجلنا كثير من النقائص والثغرات التي تكثفت الموضوع.

02- بالنسبة لسير الدائرة: إنطلاقا مما تم التوصل إليه، يتضح أن رئيس الدائرة هو الجهاز الذي أناط به المشرع مهمة السهر على سير الدائرة وخصه في هذا الإطار بنصوص قانونية تضبط دوره، غير أن ذلك لا ينفي عدم إفادته بإطار قانوني متكامل يحدد حقوقه وواجباته بدقة، وعلاوة على ذلك نخلص إلى أن التنظيم الهيكلي للدائرة يتضمن مصالح متعددة من شأنها تحقيق الأهداف المرجوة من وجودها كل فيما يخصه.

03- بالنسبة لتأثير مكانة الدائرة على فعالية دورها الرقابي: خلصنا إلى أن المشرع

لم يقر للدائرة كهيئة عدم تركيز إداري صلاحيات تتعلق بالرقابة، وإنما تستشف بصفة غير مباشرة من خلال النصوص التنظيمية التي تحكم رئيس الدائرة لا سيما فيما يتعلق بعلاقته بوالي الولاية، فلا يتحرك الأول إلا بناءا على تفويض من قبل الثاني، وذلك في حالات محددة على سبيل الحصر في المادة العاشرة من المرسوم 94-215 السالف الذكر، الأمر

الذي يجعل ممارسة رئيس الدائرة لإختصاصه متوقفا على قرار التفويض وليس مصدره القانون، وهو ما يؤثر سلبا على فعالية دورها الرقابي.

ثانيا - التوصيات:

01- ضرورة إعادة النظر في النظام القانوني الذي يحكم الدائرة، من ناحية التنظيم والصلاحيات على السواء، وذلك بوضع إطار قانوني واضح ومتكامل يعترف بها صراحة بما من شأنه تعزيز الدور المنوط بها في التنظيم الإداري الجزائري.

02- ضرورة تحديد حقوق وواجبات رئيس الدائرة بموجب قانون أساسي خاص به، وظيفته علاقته بالسلطة الرئاسية والبلديات التي تقع تحت وصايته، وكذا تحيين القواعد التي تحكم علاقته بالوالي المنتدب في المقاطعات الإدارية لا سيما فيما يتعلق بتداخل الصلاحيات، الأمر الذي من شأنه تعزيز الدور المنوط بالدائرة في إطار ممارسة الرقابة الوصائية.

03- ضرورة تعديل القرار الوزاري رقم 6731 المتعلق بالهيكل التنظيمي للدائرة حتى يتسق مع المستجدات والتحولت الراهنة، لا سيما فيما يتعلق بتدعيم الحكامة على مستوى المرافق العامة.

04- إدراج منصب مسؤول مصلحة أو المكتب على مستوى الدائرة ضمن تعداد المناصب النوعية، الأمر الذي من شأنه ضبط الأدوار وتحديد المسؤوليات لمختلف المصالح المشكلة للدائرة مما ينعكس إيجابيا على نشاطها.

المصادر والمراجع المستخدمة

أولا- المصادر:

i- القرآن الكريم.

ii- النصوص القانونية:

01- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الموافق عليه يوم 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 64، المؤرخة في 08 ديسمبر 1963، (ملغى).

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 97-76، مؤرخ في 20 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976.، (ملغى).

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989، المعدل والمتمم إلى غاية 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989، (ملغى).

4- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/03 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

02-النصوص التشريعية:

- 1-القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، مؤرخة في 11 جانفي 1963،(ملغى).
- 2-الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يوليو 1966 المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-01، المؤرخ في 4 فيفري 2014 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 7، مؤرخة في 16 فيفري 2014.
- 3-الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 23/05/1969،(ملغى).
- 4-الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 02 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، المؤرخة في 9 يوليو 1974،(ملغى).
- 5-الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، مؤرخة في 13 ماي 2007.
- 6-القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، المؤرخة في 17/02/1981،(ملغى).
- 7-القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6، المؤرخة في 7 فبراير 1984.
- 8-القانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، مؤرخة في 11 أبريل 1990،(ملغى).

- 9-القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 11 أفريل 1990، (ملغى).
- 10-القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006.
- 11-الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 26-08-2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 المؤرخة في 01-09-2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02-08-2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة في 08-10-2011.
- 12-القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008.
- 13-الأمر رقم 09-03 المؤرخ في 27/12/2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، مؤرخة في 29/07/2009.
- 14-القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.
- 15-القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، مؤرخ في 29/02/2012.

16-القانون رقم 01-17 المؤرخ في 10 يناير 2017، المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 11 يناير 2017.

03-النصوص التنظيمية:

1-المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 20/09/2015.

2-المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 17/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد بعض القواعد الخاصة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، المؤرخة في 31/05/2015.

3-المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المؤرخ في 17/05/2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، المؤرخة في 31/05/2015.

4-المرسوم التنفيذي رقم 86-310 المؤرخ في 16/12/1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 20/12/1986، (ملغى).

5-المرسوم التنفيذي رقم 92-66 المؤرخ في 12/02/1992 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 91-306، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، المؤرخة في 19/02/1992، (ملغى).

6-المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 4، المؤرخة في 26 يناير 1982، (ملغى).

7-المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، مؤرخة في 27 يوليو 1994.

8-المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 4 سبتمبر 1991، (ملغى).

9-المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان المؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، المؤرخة في 28 يوليو 1990، (ملغى).

10-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، المؤرخة في 28 يوليو 1990، (ملغى).

11-المرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 4 سبتمبر 1991، (ملغى).

12-المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، مؤرخة في 28 يوليو 1990.

13-المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-439 المؤرخ في 2000/12/23 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، مؤرخة في 2000/12/31.

14-المرسوم التنفيذي رقم 83-594 المؤرخ في 29 أكتوبر 1983 يحدد بذلات خاصة يرتديها كلا من الوالي ورئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، مؤرخة في 01 نوفمبر 1983.

15-المرسوم رقم 81-275 المؤرخ في 17 أكتوبر 1981 المتعلق بإنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذلات وخصائصها بالنسبة للأفراد غير العسكريين والملمزمين بإرتداء البذلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، مؤرخة في 20 أكتوبر 1981.

16-المرسوم رقم 71-150 مؤرخ في 03 يونيو 1971 متعلق بإحداث مجموعات متنقلة لشرطة الحدود والسير التابعة لمصالح أمن الولايات وأمن الدوائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، مؤرخة في 08 يونيو 1971.

17-المرسوم رقم 81-82 المؤرخ في 1982/05/02 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18، المؤرخة في 1982/05/05.

18-المرسوم التنفيذي رقم 08-142 المؤرخ في 11 مايو 2008 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24، مؤرخة في 11 مايو 2008.

19-المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 1993/12/19 المتضمن إحداث مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، المؤرخة في 1993/12/20.

20-المرسوم التنفيذي رقم 19-196 مؤرخ في 10 يوليو 2019 يتضمن انشاء لجنة وطنية للوقاية من الامراض المتفقلة عن طريق المياه ومكافحتها وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، مؤرخة في 17 يوليو 2019.

21-المرسوم التنفيذي رقم 99-240 المؤرخ في 17/10/1999 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، مؤرخة في 31/10/1999.

22-المرسوم التنفيذي رقم 82-372 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المتمم للمرسوم 82-31 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، المؤرخة في 30 نوفمبر 1982، (ملغى).

23-القرار الوزاري المشترك الصادر في 05 أكتوبر 1984 المحدد لكيفية إعطاء البذلة للوالي ورئيس الدائرة وتعاقب وقت تجديدها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، مؤرخة في 03 فبراير 1984.

24-القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 21 أكتوبر 1981 المتضمن التنظيم الهيكلي للدائرة، (غير منشور).

25-التعليمية الوزارية رقم 005 المؤرخة في 01/08/2016 المتعلقة بتحديث وتسيير الخدمة العمومية.

26-التعليمية الوزارية رقم 711 المؤرخة في 18/07/2016 المتعلقة بتعميم عملية إصدار جوازات السفر البيومترية إلى البلديات.

27-التعليمية رقم 2393 المؤرخة في 15/09/2015 الصادرة عن السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية متعلقة بتحويل إصدار بطاقات التعريف الوطنية من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات.

04-القرارات القضائية:

1-قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، مؤرخ في 24 جوان 2002، منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 02، لسنة 2002، ص ص 140-173.

ثانيا- المراجع:

ا-الكتب:

01-الكتب باللغة العربية:

- 1-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د/محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- 2-أنس محمد قاسم جعفر، ديموقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 3-حسين فريجة، شرح القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 4-حسين مصطفى حسين، قانون الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 5-جمال ياسي، الإجتهد في القضاء الإداري الجزائري، الطبعة 01، الجزء الأول، منشورات كلية الحقوق، الجزائر 2013.
- 6-عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971.
- 7-عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الجزائر، 2011.
- 8-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 9-عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطبع والنشر، الجزائر 2010.
- 10-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر-بين النظرية والتطبيق-، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، عنابة، 2010.

- 11-عمار عوابدي، القانون الإداري، "التنظيم الإداري"، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 12-مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 13-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 14-محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2004.
- 15-محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر: الولاية-البلدية (1516م-1962م)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 16-محمود الوالي إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي القاهرة، مصر، 1989.
- 17-ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005.

II-الرسائل والمنكرات الجامعية:

01-الرسائل الجامعية:

- 1-عبد العظيم عبد الفتاح، العلاقة بين القانون واللائحة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1974.
- 2-مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.

02-المذكرات الجامعية:

- 1-أحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.
- 2-علي بن ترالله، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، (مسيلة)، 2015/2014.
- 3- جمال يوسف، أثر المركزية واللامركزية على الأداء الوظيفي للهيئة الإدارية العمومية الجزائرية-دراسة حالة مديرية أملاك الدولة بولاية المسيلة-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012/2011.

III-المقالات العلمية:

- 1-أمال قصير، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد03، جامعة باتنة، الجزائر، 2018، ص 701.
- 02-أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد08، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 2014، ص 65.
- 3-إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2016، ص 205.
- 4-بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والإقتصاد، السنة 52، العراق، 1984، ص 100.
- 2- سميرة بن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 03، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، 2018، ص 882.

02- الكتب باللغة الأجنبية:

- 1-Abdlkader Kelkel, La Daira circonxription administrative,imprimerie A.guerfi, Algérie,2003.
- 2-Jean-Froncoit Aubert, La structure de la République Française (métropole), in: Mélanges André Grisel:recueil de travaux offert à André Grisel, Neuchâtel (Confideration Suisse), 1983.
- 3-Yves Gaudemt, traité de droit Administratif,tome 1 ; droit Administratif generale , 16^{émme} édition, L G.D.J, Paris, France, 2001.
- 4-Jean Marie Auby, Robert Ducos Ader droit administratif, 3eme édition, Paris, Dalloz,1973.
- 5-Jean Michel De Fforges, droit administratif, sixieme édition corrigée, PUF, 1995.
- 6-Marcel Waline, précis de droit administratif, paris, édition Montchrestien, 1970.
- 7-René Chapu: Droit administratif général, 2^{eme} édition Montchrestien paris,1975.

| | |
|---------|---|
| 01..... | مقدمة |
| 06..... | الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و القانوني |
| 07..... | المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للدائرة. |
| 07..... | المطلب الأول: مفهوم الدائرة. |
| 07..... | الفرع الأول: تعريف الدائرة. |
| 08..... | أولاً: التعريف الإصطلاحي للدائرة |
| 08..... | ثانياً: التعريف الفقهي للدائرة |
| 10..... | ثالثاً: التعريف القانوني للدائرة |
| 12..... | الفرع الثاني: تمييز الدائرة عن بعض الهيئات الإدارية الأخرى. |
| 12..... | أولاً: تمييز الدائرة عن المقاطعة الإدارية. |
| 17..... | ثانياً: تمييز الدائرة عن الولاية. |
| 19..... | المطلب الثاني: الدائرة كصورة لعدم التركيز الإداري. |
| 20..... | الفرع الأول: عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية. |
| 23..... | الفرع الثاني: خضوع الدائرة لنظام الرقابة الرئاسية |
| 24..... | أولاً: تعريف السلطة الرئاسية. |
| 26..... | ثانياً: خصائص السلطة الرئاسية. |
| 28..... | المبحث الثاني: الإطار القانوني للدائرة على ضوء القانون الجزائري. |
| 29..... | المطلب الأول: الأساس القانوني للدائرة على ضوء النصوص التشريعية. |
| 29..... | الفرع الأول: مرحلة الإقرار الصريح بالدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري. |
| | الفرع الثاني: مرحلة التردد في الإقرار الصريح بالدائرة ضمن التنظيم الإداري الجزائري. |
| 31..... | الجزائري. |
| 32..... | المطلب الثاني: الأساس القانوني للدائرة على ضوء النصوص التنظيمية. |

| | |
|---------|---|
| 33..... | الفرع الأول: مرحلة ما قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 215-94..... |
| 35..... | الفرع الثاني: وضع المسألة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 215-94..... |
| 37..... | الفصل الثاني: تأثير مكانة الدائرة على فعالية دورها الرقابي..... |
| 37..... | المبحث الأول: تنظيم الدائرة..... |
| 38..... | المطلب الأول: رئيس الدائرة..... |
| 38..... | الفرع الأول: شروط التعيين في منصب رئيس الدائرة..... |
| 39..... | أولاً: الشروط العامة..... |
| 41..... | ثانياً: الشروط الخاصة..... |
| 42..... | الفرع الثاني: حقوق وواجبات رئيس الدائرة..... |
| 42..... | أولاً: حقوق رئيس الدائرة..... |
| 43..... | ثانياً: واجبات رئيس الدائرة..... |
| 46..... | ثالثاً: إنتهاء مهام رئيس الدائرة..... |
| 48..... | المطلب الثاني: المصالح والهيكل المساعدة لرئيس الدائرة..... |
| 48..... | الفرع الأول: الهيكل والمكاتب الإدارية المساعدة لرئيس الدائرة..... |
| 48..... | أولاً: المكاتب العام للدائرة..... |
| 49..... | ثانياً: المكاتب المساعدة لرئيس الدائرة..... |
| 52..... | ثالثاً: مصالح الدائرة..... |
| 54..... | الفرع الثاني: المصالح التقنية المساعدة لرئيس الدائرة..... |
| 55..... | أولاً: المجلس التقني للدائرة..... |
| 55..... | ثانياً: اللجان المتشكلة على مستوى الدائرة..... |
| 59..... | المبحث الثاني: دور الدائرة في المجال الرقابي..... |
| 60..... | المطلب الأول: أداة ممارسة الرقابة و طبيعتها..... |
| 60..... | الفرع الأول: التفويض كآلية لممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته..... |

| | |
|------------|--|
| 61..... | أولاً: تعريف التفويض..... |
| 62..... | ثانياً: الضوابط القانونية للتفويض..... |
| 64..... | الفرع الثاني: طبيعة الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة..... |
| 65..... | أولاً: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية..... |
| 66..... | ثانياً: خصائص الرقابة الوصائية..... |
| 67..... | ثالثاً: مبررات الرقابة الإدارية الوصائية..... |
| 68..... | المطلب الثاني: مجال الرقابة الوصائية لرئيس الدائرة..... |
| 68..... | الفرع الأول: صور الرقابة الوصائية من حيث التعبير عنها..... |
| 69..... | أولاً: المصادقة الصريحة..... |
| 72..... | ثانياً: المصادقة الضمنية..... |
| 73..... | الفرع الثاني: صور الرقابة الوصائية من حيث موضوعها..... |
| 74..... | أولاً: حصر الرقابة على مشروعات المداولات..... |
| 74..... | ثانياً: آثار رقابة المشروعات..... |
| 78..... | خاتمة..... |
| 80..... | قائمة المصادر والمراجع..... |
| 93-91..... | الفهرس..... |

ملخص:

لاشك في أن الدائرة من الهيئات الإدارية الموجودة ضمن التنظيم الإداري الجزائري، وذلك منذ ستينيات القرن الماضي و إلى غاية يومنا هذا، وبالنظر إلى دورها المحوري على المستوى المحلي، باعتبارها جهة عدم تركيز إداري أناط بها المنظم بعض الصلاحيات المهمة، و من أبرزها رقابة البلديات التابعة لها، فإن ذلك يدعونا إلى بحث مدى فعالية مكانة الدائرة على ضوء دورها الرقابي طبقا لأحكام القانون الجزائري.

الكلمات المفتاح: التنظيم الإداري، الدائرة، عدم التركيز الإداري، الوصاية الإدارية، التفويض.

Résumé:

Souprétexe la daïra est l' une des institutions administrative éssue dans l' organisation de celle-ci , dans l' Algérie, est cela depuis les soixantaine de siècle dernier a ce jour.

La daïra est considéré comme model de déconcentration est son rôle important dans la gestion locale, dont elle a aquit, quelques prérogatives importantes telles le contrôle des communes de compétence, ce la nous implique a considérer l' importance et l' efficacité de sa position (daïra), dans l'organigramme des prérogatives dans le cadre de la loi algérienne depuis son rôle de control

Mots clés: l' organisation administrative, la Daïra, déconcentration administrative, la tutelle administrative, la délégation administrative.