



جامعة زيان عاشور

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر

تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ

بن يحي أبو بكر الصديق

إعداد الطالبتان:

- عطاء الله نبيلة

- حاشي فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة

الدكتور معيزة عيسى..... رئيسا

الدكتور ضيف النعاس..... مقررًا ومناقشا

الأستاذ بن يحي أبو بكر الصديق مشرفًا ومقررًا

الموسم الجامعي 1437-1438 هـ / 2016-2017 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" قَالَ رَبِّ اجْعَلْ لِي صَدْرِي مُبَدَّرًا (25) وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي (26) وَاجْعَلْ لِي حُكْمًا
مِنْ لِسَانِي (27) يَفْقَهُوا قَوْلِي "

صدق لله العظيم

الإهداء

إلى من ينكر فضلهما إلا جاحدا أو جاهلا، إلى من وقفنا معي دوما

إلى أمي التي أنجبتني، وأمي التي ربنتني حفظهما الله

إلى أبي رحمة الله عليه.

إلى كل إخوتي دون تمييز أو استثناء

إلى كل زملاء الدراسة وكل أصدقائي في العمل

إلى كل من ساهم من بعيد أو قريب في هذا الجهد

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

فبيلة

الإهداء

إلى معلم وإمام المرسلين محمد صلى الله عليه وسلم

إلى من قال فيهما تبارك وتعالى

" واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رببي ارحمهما كما ربياني صغيرا "

والدائي العزيزان أطال الله عمرهما وأدام صحتهما

إلى كل إخوتي وأخواتي

أهدي هذا العمل المتواضع

فاطمة الزهراء

شكر وعرّفان

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، حمدا عظيما وعظمته لما أتمه علينا من فضله

بإتمام هذه المذكرة

نتوجه بخالص الشكر والعرّفان للأستاذ بن يحيى أبو بكر الصديق، أولا لقبوله الإشراف على هذه المذكرة، وثانيا على ما أسداه لنا من نصح وإرشاد لانجازها وإتمامها على أحسن وجه

فله منا كل الشكر والعرّفان.

كما نشكر أعضاء اللجنة كل من: الدكتور ضيفه النعاسي والدكتور معيزة عيسى

لهم منا جزيل الشكر

والشكر موصول إلى كل أساتذتنا بكلية الحقوق دون أن ننسى الطاقم الإداري بجامعة زيان

عاشور

كما نتوجه بالشكر إلى الأستاذ بن عمر أحمد الذي ساعدنا رغم مشاغله الكثيرة وعلى كل

مساعداته وحسن استقباله فله مني كل التقدير والاحترام.

مفرد

مقدمة:

يأخذ التنظيم الإداري في الدول المعاصرة بصفة عامة، والجزائر بصفة خاصة وجهين وأسلوبين أساسيين، يتمثل الأول في اللامركزية الإدارية أما الثاني فيتمثل في المركزية الإدارية، حيث يقصد بالأول: توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى؛ والمستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية⁽¹⁾، أما الثاني فيقصد بها أو يعني: حصر الوظيفة الإدارية داخل الدولة في يد سلطة واحدة مركزية، متواجدة في العاصمة (رئيس الدولة، الوزير الأول، الوزراء، الهيئات الوطنية الأخرى)، لها ممثلين عنها في الأقاليم؛ حيث يخضعون لها من حيث السلطة الرئاسية، وتلجأ إليه الدول الحديثة لتجسيد فكرة المركزية الإدارية على كافة أرجاء الإقليم، وللمركزية الإدارية صورتان تتمثل في التركيز الإداري وهي: الصورة القديمة للمركزية الإدارية؛ وتقتضي حصر وجمع كل مظاهر النشاط الإداري بيد الوزراء في العاصمة ويكون دور ممثليهم في الأقاليم مجرد تنفيذ التعليمات والأوامر.

أما الصورة الثانية وهي: عدم التركيز الإداري، وكانت نتيجة اتساع مجالات النشاط الإداري في الدولة وما قد ينجر عنه من تأخر وبطء في انجاز العمل الإداري؛ وهو يهدف إلى تخفيض العبء عن الحكومة بتكليف بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت والفعل في بعض المسائل ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للسلطة المختصة .

ويقوم عدم التركيز الإداري، على أساس فكرة التفويض أي أن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين في الأقاليم دون منحهم الاستقلال القانوني ومن أمثلتها في النظام الإداري الجزائري الدائرة⁽²⁾، حيث تعد هذه الأخيرة أفضل نموذج لعدم التركيز الإداري.

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، ط 2004، ص 09

(2) ناصر لباد، القالون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري، ط 2 سنة 2005، ص 105.

ومن هنا جاءت فكرة دراستنا لموضوع الدائرة، باعتبارها وسيلة تقريب الإدارة من المواطن، حيث تعتبر اليوم مركز توزيع بعض الخدمات، و باطلاعنا على التقسيم الإداري المتبع في الجزائر نلاحظ وجود الدائرة التي تتوسط البلدية والولاية، بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يشر إلى هذه الهيئة ولم يرد ذكرها في القوانين باستثناء الأمر 38-69 المؤرخ في 1969/05/2 المتعلق بالولاية حيث خصها في فصل كامل (المواد من 166 إلى 170).

أسباب اختيار الموضوع:

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

موضوعية:

- تلبية النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي، لأن موضوع الدائرة لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل مقارنة بمواضيع التنظيم الإداري.

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

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

ذاتية:

راجع إلى قناعتنا التامة بالدور الذي تلعبه الدائرة على أرض الواقع، خاصة من حيث تقريب الإدارة من المواطن، إضافة إلى حكم عملنا؛ حيث أن عملنا في مقر الولاية كان له دور في اختيار موضوع البحث.

أهمية الموضوع :

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

صعوبات الدراسة:

- قلة الدراسات القانونية المتعلقة بموضوع الدائرة.
- ندرة البحوث التي تتناول التنظيم القانوني الخاص بالإدارة المحلية للدولة وكذا النظام الإداري الجزائري عموماً.
- قلة المراجع والمؤلفات المتعلقة بالنظام القانوني للدائرة وخاصة كون دراستنا تنصب على النظام القانوني لها.
- ضيق الوقت الممنوح لنا.

الإشكالية:

يعد موضوع الدراسة، المركز القانوني للدائرة من المواضيع الهامة باعتبارها هيئة تختص بالشؤون المحلية للمواطن، وعليه وانطلاقاً مما سبق فإن إشكالية الدراسة تتمحور حول:

إذا كان التنظيم الإداري الجزائري يعبر الدائرة نموذجاً لتجسيد عدم التركيز الإداري على المستوى المحلي، حيث أقر بوجودها واقعياً من جهة، ومن جهة ثانية لم تلق أي تدعيم من خلال النصوص القانونية، وهو ما يثير عدة تساؤلات وإشكالات من حيث تحديد مفهومها وتمييزها عن باقي الدوائر الحكومية المشابهة لها، فما مدى تجسيد هيئة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري واقعياً وقانونياً؟ وما مكانتها بين التشريع والواقع؟، وهذا ما ينتج عنه تساؤلات فرعية:

ما هو النظام القانوني للدائرة؟

ما هي أهم الصلاحيات المخولة لها؟

وما هي طبيعة هذه الصلاحيات؟

منهج الدراسة:

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

المنهج التاريخي والمقارن من خلال الإشارة إلى الدائرة في مختلف المراحل التاريخية للتنظيم الإداري الجزائري إضافة إلى بعض المحطات المتعلقة بها التنظيم الإداري الفرنسي.

خطة البحث:

للإجابة على إشكالية البحث، تم تخصيص الفصل الأول من الدراسة للإطار القانوني والتنظيمي للدائرة وسيتم دراسته في مبحثين، المبحث الأول نتناول فيه النظام القانوني للدائرة بينما المبحث الثاني الهيكل التنظيمي للدائرة.

أما الفصل الثاني، سنتناول فيه طبيعة اختصاصات الدائرة، حيث تم تقسيمها إلى مبحثين، المبحث الأول نتطرق فيه إلى اختصاصات الدائرة التي تظهر سيطرة المركزية، والثاني صلاحيات الدائرة التي تظهر تراجع اللامركزية الإقليمية.

الفصل الأول

الإطار القانوني والتنظيمي للدائرة

تمهيد

انتهجت الجزائر في تنظيمها الإداري كلا من: النظامين المركزي واللامركزي نظرا للظروف السياسية والتاريخية التي عرفتها طيلة الفترة الممتدة من العهد العثماني إلى يومنا هذا. وقد تم اعتماد هيئة الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، بالرغم من عدم ذكرها عبر كامل الدساتير التي عرفتها الجزائر، ولم تحظ بنظام قانوني خاص بها يحدد طبيعتها القانونية، كما انه لم يتم ذكر هيئة الدائرة في القوانين المتعلقة بالهيئات الإدارية الإقليمية، باستثناء الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية⁽¹⁾ المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-81 المتعلق بالولاية⁽²⁾؛ هذا الأمر خصص للدائرة فصلا كاملا، حيث تم تعريف الدائرة من خلال نص المادة 166 وتم تحديد صلاحيات رئيسها في باقي المواد الأخرى، دون التطرق إلى التنظيم الهيكلي لها، ويعتبر هذا الأمر أول نص قانوني يعترف بالوجود القانوني للدائرة صراحة، وهذا ما أكدته نص المادة الأولى من الأمر 02-81؛ ولذلك سنقوم انطلاقا مما سبق بتحديد المفهوم والأساس القانوني لهيئة الدائرة مرورا بالتطور التاريخي الذي شهده التنظيم الإداري الجزائري (مبحث أول) ومن ثم الأجهزة والهيكل المشكلة لهذه الهيئة (مبحث ثاني).

(1) انظر الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 1969/05/23، ص 520.

(2) انظر الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 1981/02/17، ص 146.

المبحث الأول: النظام القانوني للدائرة

للتعرف على المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، علينا أولاً التطرق إلى مفهومها وأساسها القانوني، والتعرض إلى التطور التاريخي الذي مرت به هذه الهيئة (المطلب الأول)، ومن ثم التطرق إلى الهياكل والأجهزة المشكلة لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الدائرة

لتحديد مفهوم الدائرة يجب تحديد تعريفها من الناحية اللغوية والقانونية، وكذلك التمييز بينها وبين بعض المفاهيم القانونية المتشابهة معها، لذلك سنتطرق إلى تعريفها لغوياً وقانونياً والتمييز بينها وبين المفاهيم الأخرى.

الفرع الأول: تعريف الدائرة.

أولاً: التعريف اللغوي:

ورد مصطلح الدائرة في القرآن الكريم في ثلاث آيات: قال تعالى { **فترى الذين في قلوبهم مرض يسمعون فيه يقولون كذبي أن تصيبنا دائرة...** }⁽¹⁾ وقوله تعالى { **ومن الأعراب من يتخذ ما يفتق مغرماً ويترفص بكم الدوائر عليهم دائرة السوء والله سميع عليم** }⁽²⁾ وقال أيضاً { **... وعليهم دائرة السوء والغضب الله عليهم ولعنهم وأعد لهم جهنم وساءت مصير** }⁽³⁾ ، ويقصد بالدائرة من خلال هذه الآيات الكريمة، ويدور عليكم الغضب وتنتقل الأيام من نعمة إلى نقمة، كما يستعمل لفظ الدائرة للدلالة على الموسوعة، فيقال دائرة المعارف، ويستعمل أيضاً لتحديد نطاق الاختصاص فيقال دائرة الاختصاص أي مجال اختصاص ، فمصطلح الدائرة متعدد الاستعمال ويتحدد معناه بحسب موقعه من الجملة .

(1) الآية 52 من سورة المائدة

(2) الآية 98 من سورة التوبة

(3) الآية 06 من سورة الفتح

ثانيا - التعريف القانوني:

تعتبر الدائرة جهاز من أجهزة الولاية، حيث اعتبرها المشرع الجزائري قسم إداري وجزء من إدارة الولاية⁽¹⁾، فعرفها في الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية على أنها " قسم إداري تعين حدودها الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية " ⁽²⁾، أما في القانون رقم 18-01 المعدل للأمر السابق 69-38 ؛ فإن حدودها الجغرافية تلغى أو تعدل بموجب القانون⁽³⁾، كما اعتبرها أيضا مقاطعة إدارية⁽⁴⁾، لكنها لا تمثل جماعة محلية، بل هي مجرد قسم إداري تابع للولاية⁽⁵⁾ وهمزة وصل بين البلدية والولاية، حيث أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، وليس لها حق النقاضي، بل تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيسها.

وقد عرفها الدكتور أحمد محيو على أنها: الكيان الإقليمي الذي تقسم الولاية إليه، وقد أشار إلى أنها تعرضت للنقد في فرنسا بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وانعدام التمثيل الديمقراطي فيها⁽⁶⁾، أما الأستاذ عمار بوضياف يرى أنها: عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجود مستقل ومنفرد ولا تملك أهلية النقاضي ولا أهلية التعاقد⁽⁷⁾.

(1) أنظر المادة 10 من المرسوم 71-150 المؤرخ في 03/06/1971 ، ج ر عدد 46، المؤرخة في 03 جوان 1971 .

(2) المادة 166 من الأمر 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتعلق بالولاية ج ر عدد 44 .

(3) المادة الأولى من القانون رقم 81-01 المتضمن تعديل وتنظيم الأمر 69-38 المتعلق بالولاية.

(4) المادتين 02 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23/01/1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة ج ر عدد 04 المؤرخة في 26/01/1982 .

(5) عمار عوابدي - دروس في القانون الإداري ، ط 2000 ، د م ج ، الجزائر ، 2000 ، ص 188.

(6) احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د/محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1997، ص 279 و 280 .

(7) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2010، ص 180.

وما تجدر الإشارة إليه من خلال هذه التعريفات، هو اعتبارها فرع إداري وتقسيم تابع للولاية، وفي نفس الوقت اعتبارها مقاطعة إدارية، ومنه تطرح علامة استفهام حول هذه النقطة، حيث أن المشرع كذلك اعتبر الولاية مقاطعة إدارية ومنطقة إدارية تابعة للدولة⁽¹⁾، الأمر الذي يستوجب البحث عن الفرق بين التقسيم الإداري والمقاطعة الإدارية عند المشرع الجزائري؟! .

من الملاحظ انه؛ قد استعمل لفظ المقاطعة الإدارية بجانب لفظ الدائرة في بعض النصوص التنظيمية، فمثلا في قرار وزير الداخلية المؤرخ في 25/05/2011 المتعلق بطلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر، حيث نصت المادة 03 منه على : تتوفر الاستمارة على مستوى :

المقاطعة الإدارية

الدائرة

المصالح القنصلية

موقع الانترنت لوزارة الداخلية والجماعات المحلية " .

فبالاطلاع على نص هذه المادة، نجد أن هناك تمييز بين الدائرة والمقاطعة الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى اعتبر المشرع الدائرة مقاطعة إدارية تارة، وتارة أخرى تقسيم إداري، مما يعني أن المقاطعة الإدارية والتقسيم الإداري حسب المشرع أمران مختلفان، في حين لا يبدو أن هناك اختلاف بينهما من حيث المعنى، فالمقاطعة ما هي إلا تقسيم إداري، كما يعبر عن الدائرة باللغة الفرنسية (Arrondissement)، إلا أن المشرع في النص الفرنسي استعمل لفظ (Circonscription) وتعني مقاطعة.

⁽¹⁾ اعتبر المشرع الجزائري أن الولاية مقاطعة إدارية في المادة الأولى من القانون 90-09 المتعلق بالولاية ج ر عدد 15 المؤرخة في 11/04/1990، واعتبرها كذلك منطقة إدارية للدولة في المادة الأولى من الأمر 69/38 المؤرخة في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية ج ر عدد 44 المؤرخة في 23/05/1969.

وقبل صدور الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، كان يصطلح على الدائرة في النص الفرنسي بـ (Arrondissement)، إلا أنها تغيرت تسميتها في ظل هذا الأمر إلى La (Daira)، كما اعتبر المشرع كلا من البلدية، الدائرة و الولاية مقاطعة إدارية⁽¹⁾.

و حسب ما تم معرفته سابقا إذا اعتبرنا أن الدائرة هي هيئة عدم تركيز بسبب، عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ، كما أن عدم التركيز يجسده رئيسها المعين من طرف السلطة المركزية؛ وهو جهاز تابع ومساعد للوالي، ومن ناحية أخرى إذا اعتبرنا الدائرة هي عبارة عن تقسيم إداري لإقليم الولاية، لها حدودها الجغرافية والإدارية ولها استقلال مادي وهيكل من خلال وجود مقرها المنفصل عن الولاية، فان هذا يطرح إشكالا في تبعيتها هل هي تابعة للوالي أم للولاية ؟!

وقد نصت المادة 166 من الأمر 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتعلق بالولاية، على أن الدائرة تنشأ أو تلغى أو تعدل حدودها الترابية بموجب مرسوم تنفيذي يصدر بناء على تقرير من وزير الداخلية ويرى الدكتور احمد محيو أنه من المؤسف إحداث أو تعديل أو إلغاء الدوائر، بدون استشارة المجالس المحلية المعنية بهذا الإحداث أو الإلغاء، كون أن الدائرة هي إحدى الأقاليم التابعة للولاية⁽²⁾.

وبموجب القانون رقم 81-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية⁽³⁾، نصت المادة الأولى منه على أن: الدائرة تعين حدودها الترابية وتلغى بموجب قانون، وفي المقابل لم يلاحظ صدور أي قانون يحدد الحدود الإقليمية للدوائر المؤسسة بعد سنة 1981.

(1) وصف المشرع الجزائري البلدية في الأمر رقم 67-24 بأنها دائرة في عدة مواد منها 3 - 89 - 136 - 141 - 142، كما اعتبرت المقاطعات الإدارية سابقا بأنها دوائر إدارية كما جاء في بيان الأسباب للأمر 67-24 ج ر عدد 06 المؤرخة في 18/01/1967 ص 92.

(2) احمد محيو، المرجع السابق، ص 280.

(3) الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 17/02/1981، ص 146.

فعلى سبيل المثال، صدر المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في 16/12/1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة⁽¹⁾، وهذا المرسوم الذي الغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24/08/1991⁽²⁾؛ حيث عدل هذا الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-66 المؤرخ في 12/02/1992⁽³⁾.

كل هذه النصوص تتعلق بالبلديات التي ينشطها رئيس دائرة، وبطريقة غير مباشرة تتشكل الدائرة من: مجموع البلديات التي ينشطها رئيس الدائرة، ومنه فحدود الدائرة تم تعديلها أو تعيينها بموجب مرسوم تنفيذي وليس بموجب قانون، مما يعني أن المادة الأولى من القانون رقم 81-02 مجرد حبر على ورق، فالمشرع لم يعبر عن حدود الدائرة صراحة بل عبر عنها من خلال رئيسها الذي ينشط البلديات.

أما بالنسبة لتعريف الدائرة في الفقه، فقد اختلف في تحديد مفهومها باختلاف الفقهاء الفرنسيين، فعرفت بأنها: مقاطعة إدارية للدولة ومنطقة جغرافية للمحافظة يرأسها نائب المحافظ (Le sous préfet)، ويتولى إدارتها بتفويض ويضمن الرقابة الإدارية على البلديات التابعة لإقليم الدائرة⁽⁴⁾، وعرفها الفقيه ألفريد قوتيه (Alfred Goutier) بأنها: تقسيم إداري يتوسط المحافظة والبلدية وليس لها الشخصية القانونية، كما أن لها صلاحيات ليست أقل بكثير من المحافظات والبلديات والأقاليم الجهوية⁽⁵⁾، ويرى الفقيه جون فرونسوا أوبير أن الدائرة: مقاطعة إدارية وقضائية يرأسها نائب المحافظ، كما تعتبر هيئة مساعدة للهيئات اللامركزية.

(1) الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 20/12/1986، ص 2156.

(2) الجريدة الرسمية عدد 41 المؤرخة في 04/09/1991، ص 1573.

(3) الجريدة الرسمية عدد 13 المؤرخة في 19/02/1992، ص 353.

(4) Yves Guadent, traité de droit Administrative, tome 1, droit Administrative générale, 16 Édition LG.DJ, Paris (France), 2001,P,102.

(5) Alfred Goutier, cours de droit Administrative, Préciser des Matières Administratives, Typographie a Lahure, Paris (France), 1880,P,135.

ونظرا للغموض السائد في مدى اعتبار الدائرة هيئة إدارية أم مجرد مصلحة، نشير إلى أن الدائرة حسب القرار الوزاري رقم 6793 المؤرخ في 21/10/1981 المحدد لهيكل الدائرة تتشكل من عدة مصالح، بالإضافة إلى ذلك فالمشروع الجزائري في المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾، وصف المديرية التنفيذية بالمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية وهي هيئات إدارية، وإذا قلنا أن الإدارة هيئة لا نقصد بذلك المفهوم المؤسساتي أو الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية بل كوحدة إدارية.

انطلاقا من هذا الطرح، فإنه يمكن تعريف الدائرة من ناحيتين الأولى أنها: هيئة من هيئات عدم التركيز⁽²⁾، من خلال تعيين رئيسها وتفويض الصلاحيات لها من السلطة المركزية وعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى وجودها المادي من خلال اسمها ومقرها الرئيسي دون الوجود القانوني الصريح، أما من الناحية الثانية فهي: مقاطعة إدارية تابعة للولاية تتكون من بلديتين أو أكثر، وبالتالي هي هيئة عدم تركيز إقليمي من خلال الإقليم المكون لها.

الفرع الثاني: تمييز مفهوم الدائرة عن بعض المفاهيم المشابهة لها.

قد يختلط على الباحث في فهمه لمصطلح الدائرة بمصطلحات أخرى مشابهة لها، والتي تحمل نفس اللفظ (الدائرة) لذلك سنميز بين الدائرة والدوائر المشابهة لها (أولا)، وبين الدائرة والمؤسسة العمومية (ثانيا).

(1) جريدة رسمية عدد 21 المؤرخة في 23/04/2008، ص 03 .

(2) علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد (تلمسان) 2011/2012، ص 29.

أولاً: المصطلحات المشابهة للفظ الدائرة:

1- تمييز الدائرة عن الدوائر الإدارية لولاية الجزائر :

بموجب الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾، تم استحداث هيئة جديدة تسمى بالدائرة الإدارية، وتم تأكيد ذلك من خلال المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02/08/1997 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى في مادته الأولى، حيث نصت: " **تنظم محافظة الجزائر الكبرى في دوائر إدارية...**"⁽²⁾ والمرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المعدل للمرسوم 97-292 في المادة 3 منه "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبين لدى والي ولاية الجزائر..."⁽³⁾؛ إذا فالدائرة الإدارية هي نظام خاص لولاية الجزائر، وهو ما يميز العاصمة عن باقي الولايات، وبالرجوع للأحداث آنذاك نجد أن مدينة الجزائر شهدت عدة تقلبات في تنظيمها الإداري، ففي سنة 1968 صدر الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية⁽⁴⁾، حيث نصت المادة 282 منه على أن: الجزائر العاصمة والمدن الكبرى تنظم بمراسيم خاصة، ثم ظهر الأمر رقم 67-03 المؤرخ في 27/01/1967 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر ونصت المادة الأولى منه على أن: مدينة الجزائر هي بلدية تتكون من 10 دوائر حضرية تمثل كل واحدة منها دائرة انتخابية⁽⁵⁾.

(1) جريدة الرسمية عدد 38 المؤرخة في 04/06/1997، ص 06 .

(2) المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02/08/1997 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 06/08/1997 المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01/03/2000 .

(3) المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01/03/2000، ج ر عدد 09 المؤرخة في 02/03/2000.

(4) انظر الجريدة الرسمية 06 المؤرخة في 18/01/1967، ص 90 .

(5) انظر الجريدة الرسمية 09 المؤرخة في 27/01/1967.

ثم في سنة 1985، صدر المرسوم رقم 86-04 المؤرخ في 12/01/1985 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر⁽¹⁾، ف جاء بتسمية جديدة للبلديات وهي منطقة سكنية حضرية، وبقي هذا النظام ساري المفعول إلى غاية 1990، وأيضا صدر القانون رقم 90-08، حيث نصت المادة 182 منه على أن: البلديات الكبرى تنظم في شكل قطاعات حضرية⁽²⁾؛ أي أنها حظيت بتنظيم خاص مختلف عن باقي البلديات، لتصل الجزائر إلى أهم مرحلة في تاريخها، حيث تم إنشاء محافظة الجزائر الكبرى، هذا النظام الذي ما لبث حتى تقرر عدم دستوريته⁽³⁾.

ولكن بالرغم من إلغائه إلا أن بواده بقيت على حالها، و من خلال التسلسل التاريخي الذي شهدته مدينة الجزائر فإن الدائرة الإدارية تتشابه مع الدائرة محل الدراسة، في أن كلاهما هيئتا عدم تركيز تمارسان الرقابة الوصائية على البلديات، كما أنهما تتوسطان البلدية والولاية، ولا تتمتعان بالشخصية المعنوية ولا بأهلية التقاضي ولا بالاستقلال المالي، أما الاختلاف بينهما فيكمن في أن رئيس الدائرة محل الدراسة هو من يترأسها والأمين العام هو الشخصية الثانية لهذه الهيئة، بينما رئيس الدائرة الإدارية هو الوالي المنتدب⁽⁴⁾، وكذلك بالنسبة لتشكل الدائرة الإدارية، فإنه يختلف عن تشكيل الدائرة محل الدراسة، وللتوضيح أكثر ارتأينا وضع مخطط يبين التنظيم الهيكلي لكل من الدائرة والدائرة الإدارية والمذكورة في الملحق 01 و 02 على التوالي.

(1) الجريدة الرسمية 03 المؤرخة في 13/01/1986، ص 33 .

(2) نصت المادة 182 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية كما يلي: "تنظم البلديات التي تنظم أكثر من 150.000 نسمة ماعدا الجزائر العاصمة إلى قطاعات حضرية " جريدة رسمية عدد 15 سنة 1990 .

(3) قرار رقم 02 المؤرخ في 27/02/2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر ج ر عدد 07 المؤرخة في 28/02/2000 .

(4) في ظل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى كان الوالي المنتدب منتدب لدى الوزير المحافظ حيث كان الوزير المحافظ هو المشرف على محافظة الجزائر الكبرى ، ثم الغي هذا المنصب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 وأصبح يسمى بوالي ولاية الجزائر .

2/ التمييز بين الدائرة و الدوائر الانتخابية :

بالنظر إلى مفهوم الدائرة موضوع الدراسة، نجد أنها: عبارة عن تقسيم إداري وجغرافي تابع للولاية، بينما الدائرة الانتخابية فهي وحدة قائمة بذاتها، تشمل الإقليم الجغرافي الذي يضم قائمة انتخابية وتجري فيه العملية الانتخابية، ويتم تحديد الإقليم الجغرافي لها عن طريق التقسيم الإداري الذي تقوم به الدولة.

3/ التمييز بين الدائرة و الدوائر الحضرية :

ورد مصطلح (الحضرية) في الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾ في المادة الرابعة منه، وورد كذلك في المرسوم التنفيذي رقم 98-284 المؤرخ في 15/09/1998 المتضمن تنظيم بلدية عنابة إلى خمس قطاعات حضرية، وبالرجوع لهما نجد أن الدائرة الحضرية تختلف عن الدائرة موضوع الدراسة في أن الأولى تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لقانون البلدية .

4/ التمييز بين الدائرة و الدوائر الجهوية :

ظهرت الدوائر الجهوية في البداية، في شكل تجمعات للعمالات وفق المرسوم رقم 56-641 المؤرخ في 28/06/1956، وكانت مهمتها التنسيق بين العمالات الجديدة التي أنشأت في ظل التقسيم الإداري لسنة 1956، و كل تجمع يشمل مجموعة من العمالات يرأسها موظف يدعى مفتش عام للإدارة، وبموجب المرسوم الصادر في 06/07/1959 تحولت هذه التجمعات إلى دوائر جهوية يرأسها عامل مفتش عام جهوي⁽²⁾، وبعد الاستقلال ألغيت وظيفة المفتش العام الإقليمي (المحافظ) بموجب المرسوم الصادر في 31/12/1962، إلا أن الإطار الإقليمي بقي على حاله مثال ذلك الدوائر الإقليمية لتنسيق النقل .

(1) جريدة رسمية عدد 38 المؤرخة في 04/06/1997 .

(2) فلاح رشيد، المرجع السابق، ص 37 .

ثانيا : تمييز الدائرة عن المؤسسة العمومية :

كما نعلم، أن المؤسسة العمومية هي إحدى أساليب تسيير المرفق العام، إلا أنها تتمتع بالشخصية المعنوية على خلاف الدائرة، وكمثال عن المؤسسة الشبيهة بالدائرة ما نصت عليه المادة 17 من الأمر رقم 67-24 المؤرخة في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي جاء في نص المادة على أن: المؤسسة العمومية الإدارية هي نقابة البلديات والتي تحدث عن طريق تجمع عدد من البلديات، فالتشابه بين نقابة البلديات والدائرة يكمن في أن كلاهما يتكون من مجموعة من البلديات، أما الاختلاف بينهما، يكمن في أن نقابة البلديات هي مؤسسة لها شخصية اعتبارية واستقلال مالي ولها مجلس المنتخب يتمثل في لجنة البلديات، الذي ينتخب أعضائها من قبل المجالس الشعبية البلدية المكونة لهذه المؤسسة⁽¹⁾، بينما الدائرة هي: هيئة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي وليس لها مجلس منتخب، وللإشارة فإن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على أن نقابة البلديات في قانون البلدية سواء في قانون رقم 90-08 أو في القانون رقم 11-10 بل اكتفى بتسميتها بالمؤسسات العمومية المشتركة، وأصبح مشار إلى هذه المؤسسات ضمنا فقط.

بعد أن تعرفنا على المفهوم القانوني للدائرة وما يميزها عن غيرها من الدوائر، يتطلب البحث في التطور التاريخي الذي عرفته الدائرة عبر المراحل التاريخية التي شهدتها الجزائر، فهل كان لها نفس المفهوم قبل وبعد الاحتلال الفرنسي؟ وهل عرف التنظيم الإداري الجزائري نظام الدوائر قبل الاستقلال مثلما هو عليه الحال بعد الاستقلال؟ هذا ما سنتطرق إليه في الفرع الثالث.

الفرع الثالث: التطور التاريخي للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري

عرفت الدائرة تطورا في التنظيم الإداري الجزائري، عبر مرور الزمن بداية من قبل الاحتلال (أولا) ثم أثناء الاستعمار الفرنسي (ثانيا) وأخيرا بعد الاستقلال (ثالثا).

(1) انظر المادة 20 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي.

أولاً: مرحلة التنظيم الإداري الجزائري قبل الاحتلال الفرنسي :

تقسم هذه المرحلة بدورها إلى مرحلتين هما: مرحلة التنظيم الإداري في العهد العثماني، ومرحلة التنظيم الإداري في عهد الأمير عبد القادر.

1- التنظيم الإداري في العهد العثماني:

قبل الاحتلال الفرنسي، كان الإقليم الجزائري جزء من الدولة العثمانية، ولإدارة الدولة بانتظام وتسهيل أمور الحكم اعتمد العثمانيون على نظم المقاطعات لاعتبارات عسكرية، حيث قسمت البلاد في بداية الحكم إلى مقاطعتين الأولى المقاطعة الشرقية بقيادة خير الدين و المقاطعة الثانية هي المقاطعة الغربية بقيادة عروج، واتخذوا من مدينة الجزائر عاصمة نهائية للبلاد ومقر الحكم المركزي⁽¹⁾، ونظرا لانتساع المساحة الجغرافية للجزائر فان، التحكم في إدارة أمور البلاد كان صعبا نوعا ما، فتم تقسيم القطر الجزائري إلى أربع مقاطعات؛ وتسمى كل مقاطعة باسم البايك وكل مقاطعة من هذه المقاطعات تكون تحت تصرف الداوي مباشرة وهذه المقاطعات⁽²⁾ هي: دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايالك التيطري عاصمته المدينة، بايالك الغرب عاصمته وهران وبايالك الشرق وعاصمته قسنطينة.

أما التنظيم الإداري للبايالك (المقاطعة)، كان يتكون من الأجهزة التالية⁽³⁾: الباوي، ديوان الباوي، المجلس الاستشاري (الأعيان)، المصالح الإدارية بالبايالك.

(1) عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر منذ البداية لغاية 1962، ط1، دار الغرب الإسلامي، بيروت لبنان، 1997، ص 47 .

(2) محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر، الولاية، البلدية (1516 - 1962 م)، ط2، د م ج الجزائر 2011، ص 23

(3) محمد العربي سعودي، الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية - مرحلة ما قبل الاستقلال - مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2002 ص 16.

1-1 الباي :

يعين من طرف الداى عن طريق ما يسمى بالفرمان، وهو ما يعرف اليوم بالمرسوم ، وكان الباي يعمل بتفويض من الداى بعد تعيينه واستلامه للأختام المتضمنة اسمه لقبه والإقليم التابع له، ويمارس صلاحياته ضمن الحدود الإقليمية للبايك، وينتقد باستشارة أعيان المجلس الاستشاري⁽¹⁾.

1-2 ديوان الباي :

وهو: مجلس محلي يشبه المجلس التنفيذي بالولاية في التنظيم الإداري الحالي، يختص بدراسة الشؤون العامة التي تهم البايك، وكان يتكون من الموظفين والأعوان المكلفين بالخدمات الملتنقة بالباي⁽²⁾، ويشمل قائد المقصورة - الباش كاتب - الباش سيار - الآغا - قائد الدريبة - الباش مكاحلي .

1-3 المجلس الاستشاري (الأعيان) :

وهو: مجلس البايك يجتمع للشورى وتبادل الاقتراحات بشأن أمور البلاد والعباد؛ ويتكون من حكماء وعقلاء البلاد وأعيانها وأكابر موظفي الدولة وشيوخ القبائل، وبالرغم من أن له طابع استشاري إلا انه غالبا ما تكون قراراته ملزمة⁽³⁾ للباي.

1-4 المصالح الإدارية بالبايك :

وهي المصالح التي تتشكل منهم الإدارة المحلية وأهم هذه المصالح⁽⁴⁾ هي:

1-4-1 الخليفك : مصلحة تشبه الأمانة العامة للولاية، تكون تحت رئاسة الخليفة الذي يخلف الباي في غيابه، يعين مباشرة من طرف الداى بموجب مرسوم (فرمان).

(1) محمد العربي السعودي، الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية - مرحلة ما قبل الاستقلال - نفس المرجع، ص 20 .

(2) محمد العربي السعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر ، نفس المرجع ، ص 33.

(3) محمد العربي السعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر ، نفس المرجع ، ص 3.

1-4-2 خزينة البايلك : يشرف عليها الباش خزناجي، مهامه الإشراف على ضبط المداخل وكيفية تحصيلها، وكذا تحديد كيفية إنفاقها، يعين بقرار من الباي و يسمى هذا القرار **بالظهير** ويساعد الباش خزناجي في أداء مهامه نائب وكاتب ومساعدين اثنين.

1-4-3 مؤسسة الأوقاف: مرفق عمومي ذات نظام خاص، مهمتها تزويد الإدارة بمبالغ من عائدات الأوقاف، حيث كانت تغطي جزء كبير من النفقات التي تعجز الدولة عن تغطيتها.

1-4-4 الآغا: ويسمى بآغا العرب وهو: قائد الفرسان و يطلق أيضا على قائد الحرس، وتتكون هذه المؤسسة من مجلس الإدارة، ناظر الأوقاف ومساعديه ووكلاء المدن أو الأحياء الكبيرة بالإضافة إلى التنظيم الداخلي للبايلك (السابق الذكر)، فان الإدارة الإقليمية بمقاطعة البايلك تضم كل من البلديات أو المدن والمنطقة (الوطن) والقبائل (1).

1-4-4-1 البلدة (المدينة) : عبارة عن: تنظيم إقليمي تابع للمقاطعات، وتسمى كذلك بالمدن يترأسها شيخ من بين أعيان البلدة، يعين بقرار من الباي باقتراح من المجلس الاستشاري(الأعيان)، ومن مهامه تمثيل الباي على مستوى المدينة والمحافظه على النظام العام، الأمن، حماية الممتلكات العامة و الخاصة، ومن مهامه أيضا استلام الضرائب (2).

1-4-4-2 المنطقة : عبارة عن تنظيم إداري يحتوي على مجموعة من البلديات، يتم تعيينه مباشرة من الباي(3)، والمنطقة تشبه الدائرة في التنظيم الإداري الحالي، فالقائد عبارة عن وسيط بين شيوخ القبائل (4) والسلطة الحاكمة.

1-4-4-3 القبيلة : عبارة عن تجمع سكاني؛ يتكون من عرش أو مجموعة اسر ويشرف عليها زعيمها شيخ القبيلة، الذي يتم اختياره من بين أعيانها، وبالنظر إلى علاقتها بنظام الحكم يمكن

(1) محمد العربي السعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 46، 47.

(2) محمد العربي السعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر، نفس المرجع، ص 43.

(3) عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 69 .

(4) عمر بورنان، مبدأ اختيار الإطارات العليا وتعيينها في الإدارة الجزائرية (1962 - 1998)، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، ص 06 .

أن نميز بين أربعة أنواع من القبائل خلال هذه الفترة وهي قبائل المخزن، قبائل الرعية، القبائل المتحالفة، القبائل المتمردة⁽¹⁾، وهذه الأخيرة سميت كذلك لعدم موالاتها لحكم العثمانيين.

2/ التنظيم الإداري في عهد الأمير عبد القادر: (1830 م - 1847 م) ما عرف به الأمير عبد القادر في تنظيمه للإدارة المحلية؛ انه اعتمد على التسلسل الرئاسي وعلى الكفاءة الإدارية والعسكرية في اختياره للموظفين، فقد عرف بصرامته وحزمه اتجاه كل من يخل بمسؤوليته⁽²⁾، وعين ممثلين له في كل أنحاء البلاد، وقد قسم البلاد إلى ثماني مقاطعات إدارية كل مقاطعة مقسمة إلى دوائر وكل دائرة إلى قبائل والقبيلة تتكون من عشائر ونفصل فيها كما هو آتي⁽³⁾ :

1-2 المقاطعة: كانت تسمى الولاية، وهي اعلى مستوى في الإدارة المحلية، يتزأسها موظف يدعى الأغا وهو يشبه رئيس الدائرة حاليا، يعينه الخليفة لمدة سنتين قابلتين للتجديد، وإذا استدعت الضرورة يقوم الأمير شخصا بتعيينه على حسب أهمية الدائرة⁽⁴⁾.

2-2 القبيلة: كل دائرة (ناحية) كانت بدورها تقسم إلى قبائل وكل قبيلة يرأسها القائد الذي يعينه الأغا، وقد يتم تعيينه من قبل الخليفة على حسب أهمية القبيلة⁽⁵⁾.

2-3 العشيرة: وهي جزء من القبيلة وكان يرأسها شيخ القبيلة .

وكحوصلة لهذه المرحلة يمكن القول بان التنظيم الإداري في دولة الأمير عبد القادر كان يخضع لاعتبارات سياسية وعسكرية بهدف إعادة هيكلة الإدارة في ظل انهيار الحكم العثماني واثبات مشروعية سلطته من جهة ومواجهة الاستعمار الفرنسي من جهة ثانية.

ثانيا : مرحلة التنظيم الإداري الجزائري أثناء الاحتلال الفرنسي:

في هذه الفترة، حاولت فرنسا تطبيق النظام الإداري الفرنسي على كامل القطر الجزائري، إلا أن الثورة التحريرية كان لها الأثر في ظهور التنظيم الإداري الجزائري ومن جديد، خاصة

^(1,2) فلاح رشيد، المرجع السابق، ص 19، ص 23.

⁽³⁾ المقاطعات هي: معسكر، تلمسان، مليانة، التيطري، مجانة، الزيبان (الصحراء الشرقية)، الجبال (برج الرحمة)، الصحراء الغربية.

^(4,5) فلاح رشيد، المرجع السابق، ص 23.

بعد اندلاع الثورة التحريرية سنة 1954، لذلك سوف تكون دراستنا للتنظيم الإداري خلال الاحتلال على مرحلتين : المرحلة الأولى (من 1830 إلى 1945 م) والمرحلة الثانية (من 1945 إلى 1962 م).

1- المرحلة الأولى من 1830 إلى 1945 :

قامت فرنسا بنقل نظامها الإداري إلى الجزائر، ومن بينها نقل هيئة الدائرة التي كانت معروفة في التنظيم الإداري الفرنسي بـ (L'arrondissement)، وهي تقسيم إداري للمحافظات التي عرفت فرنسا بعد الثورة الفرنسية، قبل ذلك كانت فرنسا تعرف نظام المنطقة ، حيث كانت المحافظة (Le département) تتكون من عدة مناطق (Districts) وهذه الأخيرة مهمتها تحصيل الضرائب والتصرف في الأملاك الوطنية بعد أن كانت تتمتع بها المحافظات، إلا أنها نزعت منها ومنحت للمنطقة، وهذه الأخيرة يترأسها وكلاء يمثلون مباشرة الحكومة الثورية، وذلك بهدف تعزيز السلطة المركزية على المستوى المحلي والمحافظة على وحدة الدولة.

ثم ألغيت هذه التقسيمات، وحل محلها تنظيم جديد آخر وسيط بين المحافظات والبلديات يعرف بمجموع البلديات الكونتونية (Les Communes Cotonnière) ، إلا انه سرعان ما اثبت هذا التنظيم فشله بسبب صعوبات مالية وجبائية، وتم الرجوع للنظام القديم بإحداث مقاطعة وسيطة بين المحافظة والبلدية، وقد تم توسيع صلاحياتها أكثر من السابق، ومن هنا بدأ نشوء الدوائر (Les arrondissements) في فرنسا، و أول نص تكلم عن هذه الهيئات جاء في دستور 1799/12/13 حيث نصت المادة الأولى منه " على أن إقليم الدولة الفرنسية مقسم إلى محافظات ودوائر والبلديات (1).

بعد ذلك، جاء قانون 28 بليفيوز الصادر في 1800/02/17 قسم الجمهورية الفرنسية إلى تقسيم رباعي: محافظات، دوائر، بلديات كونتونية، بلديات عادية يصطلح عليها آنذاك بـ: (Municipalité)، حيث نص على صفة الديمقراطية في الدائرة المتمثلة في انتخاب مجلس الدائرة، وهو ما أكده قانون 1833/06/22 الذي أنشأ مجلس الدائرة المكون من 11 عضو، إلا

(1) Voir Le première article de la constitution français, 1799 du 13 décembre, <http://Napolen1er>, Perso, Neuf, Fr/Constitution, An VIII, html. A été vue a 10/04/2017 a 23:00.

أنها لم تمنح لها الشخصية المعنوية، كما لم يكن يوجد في الدوائر مقر المحافظة نائب محافظ أو رئيس الدائرة، ورغم التحولات السياسية التي عرفتتها فرنسا إلا أن طبيعة الدوائر لم تتغير، حيث بقي يتزأسها موظف سامي يسمى نائب المحافظ، ولها مجلس منتخب يسمى (مجلس الدائرة)⁽¹⁾، إلا أن مهام هذا المجلس لا تتعدى المهام الاستشارية وآرائه غير ملزمة، وبموجب القانون رقم 1838/05/10 منحت له مهمة تحصيل الضرائب، كما أن رئيس الدائرة نفسه لم يكن يتمتع بمهام مستقلة فقط، تلك التي توكل إليه من طرف المحافظ حيث كان دوره وسيط بين المحافظة والبلديات الكونتونية إلى غاية صدور المرسوم 1861/04/13، الذي أضاف بعض الصلاحيات لرئيس الدائرة كالمصادقة على بعض الوثائق مثل المصادقة على شهادة المعوز وشهادة الحياة .

أما بالنسبة للتنظيم الإداري في الجزائر المستعمرة؛ في هذه المرحلة فقد تم تقسيمها إلى نوعين: تقسيم عسكري والأخر مدني، بحسب نوع السكان المقيمين في المنطقة، ففي البداية قسمت الجزائر إلى منطقتين : منطقة خاصة بالسكان الأوربيين (المعمرين) وإدارتها مدنية، ومنطقة خاصة بالسكان الجزائريين (الأهالي) إدارتها عسكرية، بعد ذلك قسمت إلى ثلاث مناطق⁽²⁾ (الجزائر، وهران، قسنطينة) وهو تقسيم عسكري، وتحولت هذه المناطق إلى⁽³⁾ أقاليم ثلاثة :

1- أقاليم عربية: وتشمل المناطق التي يقيم فيها الجزائريين فقط، وكانت تحت إشراف المكاتب العربية.

(1) كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح (ورقلة) 2010/2011، ص 86 .

(2) فلاح رشيد، المرجع السابق، ص 28 .

(3) كواشي عتيقة، نفس المرجع، ص 83 .

2-1 أقاليم مدنية : سكانها من المعمرين الأوربيين، وكانت تحت إشراف المسؤول المدني (L'intendant civile) .

3-1 أقاليم مختلطة: سكانها من الأوربيين والجزائريين، وكانت تحت رئاسة ضباط الجيش.

بالنسبة للمناطق المدنية ؛ تم تطبيق نفس التنظيم الإداري المطبق في فرنسا، فتم تنظيمها على شكل محافظات ونيابة العمال (الدائرة حاليا) وبلديات، بعد ذلك تم إلغاء المحافظات وتحولت إلى عمالات، وهي وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، وكان نائب العمالة (رئيس الدائرة حاليا) آنذاك، يتمتع بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها نائب عامل العمالة في فرنسا، حيث أنشأت نيابة العمالة بموجب الأمر المؤرخ في 15/04/1845، أما نائب عامل العمالة فقد جاء بموجب القرار المؤرخ في 09/09/1848 محددًا صلاحياته، و اتسعت صلاحياته لتشمل المساهمة في حركة الاستيطان، ومنسق ومستشار للبلديات، كما تم إشراك الجزائريين في تسيير شؤونهم ما أدى إلى توسيع اختصاصات رئيس الدائرة، إلا أن الدائرة في الحقيقة لم يكن إنشاؤها لخدمة إدارية بقدر ما كان يهدف لخدمة الأهداف العسكرية.

2-المرحلة الثانية من 1945 إلى 1962:

عرفت هذه المرحلة اندلاع الثورة التحريرية، مما أدى بالمستعمر إلى إعادة تكييف الإدارة الفرنسية بالظروف الجديدة، فتم إحداث إصلاحات تمثلت في رفع عدد المقاطعات والدوائر، هدفها إعادة إدماج الجزائريين وضمهم للنظام الفرنسي ضد جبهة التحرير الوطني، حيث كان عدد الدوائر سنة 1944 (20 دائرة)، وفي سنة 1955 (32 دائرة)، وفي سنة 1959 (76 دائرة) ، وفي سنة 1960 (84 دائرة) ، واتسعت صلاحيات رئيس الدائرة على البلديات.

ثالثا: مرحلة التنظيم الإداري الجزائري بعد الاستقلال:

نظرا للفراغ التشريعي الذي خلفه الاستعمار وانعدام الكفاءة الإدارية، اضطرت الجزائر إلى تطبيق القانون الفرنسي في الجزائر المستقلة، إلا ما يتعارض منها مع السيادة، وذلك بموجب

القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31/12/1962⁽¹⁾، اعتبرت الدائرة مقاطعة إدارية، حيث كان عدد الدوائر ينشأ حسب عدد البلديات والسكان في المنطقة، وبما أن الدائرة مورثة عن الاستعمار⁽²⁾، فقد أخذت نفس الطبيعة القانونية التي كانت عليها في ظل الاحتلال الفرنسي، فاعتبرت مقاطعة إدارية تابعة للولاية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث نص عليها المشرع الجزائري في الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية في المواد من 166 إلى 170.

وبموجب القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، تم إلغاء الأمر 69-38، فتم إلغاء المواد المنظمة للدائرة وهذا ما يثير غموض، حيث لا تزال الدائرة موجودة في التنظيم الإداري تغيرت تسميتها فقط من (L'arrondissement) إلى (La Daïra)⁽³⁾، ولم يتغير تكييفها القانوني، كما أن للدائرة دور في الحياة الإدارية للمواطن، فقد اعتاد على وجود هيئة إدارية بالقرب منه لتقديم الخدمات المخصصة، وهذا ما سبب خلط للأمر، فوجود هيئة الدائرة على أرض الواقع، لا يتوافق مع الغياب التام للنصوص القانونية التي تحدد طبيعتها وهيكلتها.

المطلب الثاني: التكريس القانوني لوجود الدائرة.

بعد التعرف على المراحل التي مر بها التشريع الجزائري، لابد من معرفة موقف المشرع الجزائري ومدى اعترافه بهذه الهيئة الإدارية من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، حيث لاحظنا انه لم يتم الإشارة إلى الدائرة في الدساتير الجزائرية، ولا في القوانين المتعلقة بالولاية والبلدية باستثناء الأمر رقم 69-38 المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981، فتم الإشارة إليها ضمناً في بعض النصوص التنظيمية، و سنتعرف على القوانين والمراسيم التي جاءت لتحديد الدائرة كهيئة إدارية.

(1) الجريدة الرسمية عدد 02 المؤرخة في 11/01/1963، ص 18.

(2) علي بن ترجا الله، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف (مسيلة) 2014/2015، ص 28 .

(3) تغيرت التسمية من L'arrondissement إلى La Daïra منذ الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 24/05/1969.

أولاً : عدم وجود نص دستوري لتحديد مركز الدائرة :

حيث أن التعديل الدستوري 1996 في المادة 15 منه، أكد أن الجماعتان الإقليميتان هما الولاية والبلدية فقط ولم يذكر الدائرة، وبما انه لم يتم النص على الدائرة في مواد الدستور فهذا يؤثر على مرجعيتها الدستورية في التنظيم الإداري الجزائري، غير أن هذا لا ينفي مشروعيتها وجودها .

ثانياً : عدم وجود قانون خاص ينظم الدائرة :

بالرغم من أن المشرع الجزائري، نص على الدائرة في الأمر رقم 69-38⁽¹⁾ المتعلق بالولاية حيث خصها بفصل كامل متكون من خمس مواد من المادة 166 إلى المادة 170، إلا أن هذه المواد غير كافية لتوضيح الأحكام الخاصة بالدائرة، ثم جاء الأمر رقم 74-69⁽²⁾ المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد نص على الدائرة في المادتين الثانية والثالثة منه، وبعدها صدر القانون رقم 81-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 الذي ذكر الدائرة في المادة الأولى منه.

فكل هذه النصوص السابقة الذكر، تضيف المرجعية القانونية على الدائرة، حيث اعترف المشرع الجزائري بوجودها القانوني صراحة، لكن بصدور القانون رقم 84-09⁽³⁾ المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد أكد في المادة 67 منه على إلغاء المواد المتعلقة بالدائرة المنصوص عليها في الأمر رقم 69-38، وبالتالي الغي الوجود القانوني للدائرة، ثم صدر القانون رقم 12-07⁽⁴⁾ المتعلق بالولاية، هذا الأخير لم يشر إلى الدائرة مما يمكن القول أن المشرع الجزائري قد ألغى الدائرة نهائياً على عكس ما نجده في الواقع، فالدائرة مازالت تحتل مكانة هامة في الحياة الإدارية للمواطن.

(1) الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 44 مؤرخة في 23/05/1969 .

(2) الجريدة الرسمية عدد 55 ، مؤرخة في 09/06/1974.

(3) الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 07/02/1984 ، ص 139 .

(4) الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 21/02/2012 .

ثالثا : النصوص التنظيمية كأساس لوجود الدائرة :

هناك بعض النصوص التنظيمية اعترفت بوجود الدائرة ضمنا من خلال وجود رئيسها؛ حيث أن المرسوم رقم 82-31⁽¹⁾ المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 82-372⁽²⁾، نصت المادة الثانية منه على أن : " رئيس الدائرة يشرف على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية "، ثم صدر المرسوم رقم 86-310⁽³⁾ الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة.

وفي سنة 1994 صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁽⁴⁾، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية حيث نصت المادة الثانية منه على أن: " الإدارة العامة للولاية تشمل كل من الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة "، ولم يشر هذا المرسوم أيضا إلى الدائرة بل أشار فقط لرئيسها وهو النص التنظيمي الأخير الذي لازال ساري المفعول.

(1) الجريدة الرسمية عدد 04 المؤرخة في 26/01/1982 ، ص 147

(2) الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 30/11/1982 ، ص 2185.

(3) الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 20/12/1986 ، ص 2156 .

(4) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية المؤرخ في 23/06/1994.

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للدائرة

من خلال اطلاعنا على مختلف النصوص القانونية، سواء المتعلقة منها بالجانب التنظيمي الإداري للجماعات المحلية أو غيرها، نجد أنه لم يتم ذكر التنظيم الهيكلي للدائرة، وبتفحصنا لبعض القوانين تم الوقوف على المرسوم رقم 71-150 المؤرخ في 03 جوان 1971 المتضمن إحداث مجموعات متنقلة لشرطة الحدود والسير التابعة لمصالح أمن الولايات ومصالح أمن الدوائر، حيث أحدثت مصالح أمن بكل من الولايات والدوائر، وفق المادة 03 منه والتي نصت: " تحدث في كل ولاية مصلحة لأمن الولاية وفي كل دائرة مصلحة لأمن الدائرة"⁽²⁾، وبالتالي أضاف مصلحة الأمن إلى الهيكل التنظيمي للدائرة، ثم جاء القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 1981/10/21 الصادر عن وزارة الداخلية المتعلق بتنظيم مصالح الدائرة⁽³⁾ والمتكون من رئيس الدائرة، الأمين العام والمصالح المساعدة للرئيس، وبما أن كل الهياكل والأجهزة المشكلة للدائرة ما هي إلا لمساعدة رئيس الدائرة سنتطرق في (المطلب الأول) التكريس القانوني لرئيس الدائرة باعتباره الجهاز الرئيسي والأساسي لها ثم في (المطلب الثاني) المصالح والهياكل المساعدة لها.

المطلب الأول: التكريس القانوني لرئيس الدائرة

يعتبر رئيس الدائرة من المناصب السامية والعليا في الدولة، حيث تستمد الدائرة وجودها القانوني من خلال مهامه كونه يعتبر أحد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي، وسنقوم في هذا المطلب بإبراز طبيعة منصب رئيس الدائرة (فرع أول) والإطار التنظيمي بتوضيح كيفية تعيينه وإنهاء مهامه ثم الحقوق والواجبات التي يتمتع بها (فرع ثاني).

(1) الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 1984/02/07 ، ص 139

(2) جريدة رسمية عدد 46 المؤرخة في 08 جوان 1972 صفحة 737.

(3) شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2011/2010 ص 66.

الفرع الأول: طبيعة منصب رئيس الدائرة

من الصعب تحديد طبيعة منصب رئيس الدائرة؛ لغياب نص أو نظام قانوني خاص برؤساء الدوائر، حيث اعتبر موظف سامي في الدولة بموجب المرسوم رقم 62-502 المؤرخ في 19 جويلية 1962، والوظيفة السامية هي وظيفة نوعية حسب نص المادة 10 من الأمر 66-133، والتي تنص على انه: يمكن إحداث وظائف نوعية تشمل مسؤوليات خاصة، بحيث تكون قابلة للعزل، كما تحدث هذه الوظائف بموجب القوانين الأساسية التي تحدد شروط شغل الوظائف، وهذا ما أكدته المادة الأولى من المرسوم 66-141 المتضمن تحديد القواعد المطبقة على الوظائف النوعية⁽¹⁾، كما نصت المادة 01/10 من أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن: "زيادة على الوظائف العليا المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا"⁽²⁾، أما المادة 15 من نفس المرسوم نجد أنها نصت على: "تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات و الإدارات العمومية" فمن خلال نص المادتين السابقتين من الأمر 06-03 نجد أن المشرع قد فرق بين المناصب العليا و الوظائف العليا.

فالمناصب العليا حسب نص المادة 2/10 من أمر 06-03 هي: مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية، حيث تحدد شروط التعيين فيها عن طريق التنظيم مادة 12 من نفس الأمر، أما الوظيفة العليا⁽³⁾ للدولة فتتمثل في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد و تنفيذ السياسات العمومية مادة 2/5 من نفس الأمر، و يعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية المؤهلة بها مادة 16 من نفس الأمر.

و بالرجوع إلى المرسوم رقم 90-266 المؤرخ في 25/07/1990 المتضمن تحديد حقوق

⁽¹⁾ المادة الأولى من المرسوم رقم 66-141 المؤرخ في 02/06/2016، المتضمن تحديد القواعد المطبقة على الوظائف النوعية، جريدة رسمية عدد 46 المؤرخة في 08 جوان 1966.

⁽²⁾ جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006

العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم⁽¹⁾، حدد في المادة 1/02 منه أن يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة، وظيفة من وظائف الإدارة أو التنسيق أو الرقابة أو التنشيط أو التخطيط أو التمثيل أو الدراسات، وذلك على مستويات عالية في الدولة وذلك بمساعدة السلطة العليا بتصور القرارات وإعدادها و تحضيرها والسهر على تطبيقها وفق المادة 02/02 ، وتقديم الاقتراحات حسب المادة 03/02، وتنشيط عمل المراكز طبقا للمادة 04/02، والمساهمة في تحسين سير عمل المصالح المادة 05/02.

ومن خلال ما سبق، فالموظف السامي يكون مسؤولا عن السير الحسن للهيكل الإداري، فهو همزة وصل بين الهياكل الإدارية والاقتصادية والتقنية والسلطة العليا التي يترجم توجيهاتها إلى تدابير تطبيقية⁽²⁾ ومنها: رئيس الدائرة على المستوى المحلي، و حدد المشرع الجزائري شروط تعيين الموظف السامي، حيث نصت المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في وظائف المدنية والعسكرية للدولة تحت عنوان الإدارة الإقليمية⁽³⁾: يعين رئيس الجمهورية رئيس الدائرة والكاتب العام لرئيس الدائرة بالاستناد إلى نص المادة 02/78 من دستور 1996"، وقد اعتبرت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230⁽⁴⁾ المتضمن تحديد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، رئيس الدائرة و**وظيفة عليا** في الإدارة المحلية، أما المادة 8/01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة نصت على أن: رئيس الدائرة ووظيفة عليا في الإدارة المحلية لكن بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية⁽⁵⁾ أي اعتبره المشرع أحيانا وظيفة عليا في الإدارة المحلية و وظيفة عليا في الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية وهذا ما يؤدي إلى خلط بين الوظائف العليا في الدولة وفي الإدارة المحلية.

(1) المادة 02 من المرسوم 90-226 المؤرخ في 25/07/1990، المتعلق بتحديد حقوق العمال الذين يمارسون عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في 28 جويلية 1990.

(2) نقلا عن المادة 02 من المرسوم 90-266 السابق.

(3) جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في 31 أكتوبر 1999 ص 06.

(4,5) جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في 28 جويلية 1990 ص 1034، 1029.

وبالتالي فإننا نجد هنا تناقض بين المرسومين التنفيذيين رقم 227-90 و 230-90 والذي يؤدي إلى غموض في منصب رئيس الدائرة، زيادة على ذلك غياب نصوص متعلقة بالوظيفة في حد ذاتها.

وعموما يمكن القول أن رئيس الدائرة هو موظف سامي في الدولة يمثلها بطريقة غير مباشرة، كونه يجسد عدم التركيز الإداري، وحين اعتبره من ضمن الوظائف العليا في الإدارة، فإنه يكون قد جعله تابعا للولاية وليس للوالي، رغم أنه يعتبر ممثلا للوالي على مستوى البلديات التابعة لإقليم الدائرة لكن لا يمثلها.

الفرع الثاني: الإطار التنظيمي لرئيس الدائرة

سنتناول في هذا الفرع أولا إجراءات تعيين رئيس الدائرة، ثم الحقوق، الامتيازات والواجبات.

أولا : إجراءات تعيين رئيس الدائرة

في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 كان رئيس الحكومة يتمتع بصلاحيحة التعيين في الوظائف على مستوى الجهاز الإداري إلى جانب رئيس الجمهورية، إلا أنه بصدور التعديل الجديد لدستور 1996 بموجب قانون 19-08 فإن صلاحية التعيين في شتى الوظائف العليا المدنية والعسكرية من اختصاص رئيس الجمهورية.

كما نجد أن نص المادة 02/78⁽¹⁾ من الدستور حولت رئيس الجمهورية تعيين كل الألقاب الأساسية وتعيين كل الوظائف العليا في الدولة وفي الإدارة الإقليمية، وهذا خلافا لما كان سائدا في المرسوم التنفيذي 230-90 المحدد للقانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية حيث كان رئيس الدائرة يعين بمرسوم تنفيذي باقتراح من نصت على أنه " يعين وفي وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر"، أي أنها أعطت للوزير الأول صلاحية وزير الداخلية.

⁽¹⁾ المادة 02/78 من المرسوم التنفيذي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 ص 17.

وهذا ما نصت عليه المادة 12 منه⁽¹⁾ " يعين رئيس الدائرة بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الداخلية"، وبالرجوع إلى نص المادة 4/85 من الدستور المعدل⁽²⁾ والتي التعيين في الوظائف لكن بموافقة رئيس الجمهورية، ومنه فتعيين رئيس الدائرة يعد من اختصاصات رئيس الجمهورية طبقا للدستور دون قيود أو إجراءات محددة لاختيارهم.

1- شروط التعيين : يشترط فيها شروط عامة وأخرى خاصة تتمثل في

1-1 الشروط العامة: نصت عليها المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية⁽³⁾ تتمثل فيما يلي:

1-1-1 الجنسية الجزائرية: أن يكون متمتعا بالجنسية الجزائرية، وهناك جنسية أصلية وجنسية مكتسبة لكن المشرع لم يحدد طبيعتها المشترطة.

1-1-2 التمتع بالحقوق المدنية: وتعني أن يتمتع المواطن بأخلاق وسلوك حسن، والتأكد من عدم ارتكابه لأفعال مخلة بالشرف وقد نصت عليها المادة 42 من القانون المدني الجزائري على أن " لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقدا للتمييز، الصغر في السن أو عته أو جنون، ويعتبر غير مميز من لم يبلغ ثلاث عشر سنة.

1-1-3 عدم وجود سوابق قضائية: ألا تحمل شهادة سوابقه العدلية ملاحظات تتنافى مع الوظيفة المراد ممارستها، لاعتبارات قانونية وسياسية تتعارض مع الوظيفة السامية للدولة.

1-1-4 أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية: على المترشح أن يكون قد قام بتسوية وضعيته القانونية تجاه الخدمة الوطنية في التوجه لطلب الوظيفة حيث يتم إرفاقها بالملف مستخرجة من وزارة الدفاع الوطني حتى يثبت من خلالها تأديته للخدمة أو إعفائه منها أو تأجيل التحاقه.

(1) جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في 28 جويلية 1990 ص 1029.

(2) أنظر المادة 09 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن تعديل الدستور الجزائري 1963 ص 10.

(3) أنظر الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 16/07/2005 المتضمنة أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ص 8 و 9 .

1-1-5 شرط السن، القدرة البدنية والذهنية، المؤهلات المطلوبة: على المترشح بلوغ السن القانونية، وقد حددها المشرع في المادة 78 من الأمر رقم 06-03 حدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية ب 18 سنة كاملة⁽¹⁾، وبالرجوع إلى نص المادة 40 من القانون المدني فقد حددها ب 19 سنة كاملة⁽²⁾، إلا أنه يتم تطبيق المادة 78 طبقا لقاعدة الخاص يقيد العام، كما يكون متمتعا بالقدرة البدنية والصحة الجيدة وأن تخلوا أهليته من الموانع الطبيعية أو القضائية، إضافة لامتلاكه المؤهلات المطلوبة من شهادات ومستوى يلائم مع وظيفته.

1-2 الشروط الخاصة: باعتبار رئيس الدائرة وظيفة عليا في الإدارة المحلية، فإنه تطبق عليه الشروط الخاصة الواردة في نص المادة 21⁽³⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المتعلق بالوظائف العليا في الإدارة المحلية، حيث نصت الفقرة الأولى على توفر شرط الكفاءة والنزاهة حتى يتمكن من أداء مهامه ويساهم في تقوية وتطوير الجهاز الإداري، وقد حددتها في نقاط تتمثل في:

➤ استيفائها للشروط العامة للالتحاق بالوظيفة.

➤ إثباته تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساو لذلك، وذلك بأن يكون حائزا على شهادة جامعية أو خريجي المدرسة العليا للإدارة أو قيامه بتكوين عال.

أن يكون ممارس العمل مدة 05 سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارة العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية. ويتم تعيين رؤساء الدوائر من بين مسؤولي المصالح المركزية، والمناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة 15 من نفس المرسوم السابق⁽⁴⁾.

2- إنتهاء مهام رئيس الدائرة: طبقا لنص المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990،

(1) أنظر المادة 78 من الأمر رقم 06-03 المرجع السابق.

(2) أنظر المادة 40 من القانون المدني الجزائري المرجع السابق.

(3) أنظر الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة في 28 جويلية 1990.

(4) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المرجع السابق.

فإنه تنتهي مهام رئيس الدائرة، إما من السلطة المخولة لها صلاحية التعيين (المادة 01/27) ، حيث أنها هي نفسها الهيئة التي لها صلاحية العزل وإنهاء المهام وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، حيث يعين بمرسوم رئاسي ويعزل كذلك بموجب مرسوم رئاسي⁽¹⁾، وذلك في حالة عدم قيامه بمهامه وإثبات كفاءته في تسيير الوظيفة الموكلة له، كما يمكن أن يكون إنهاء المهام نتيجة لنقله لوظيفة أخرى، كما قد يكون نتيجة إلغاء الوظيفة حسب المادة 32 من المرسوم التنفيذي 90-226 حيث يحتفظ رئيس الدائرة بمرتبه لمدة سنة ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة وهذا في حالة ارتكابه خطأ، أو بناء على طلب من المعني المادة 02/27، فيكون في حالة الاستقالة، حيث تخضع أحكامها للقانون الأساسي للوظيفة العمومية وتكون بطلب خطي معلن يقدم لرئيس الجمهورية يعبر فيه صراحة عن إرادته بترك الوظيفة بصفة نهائية، مع مراعاة أحكام الاستقالة الواردة في المواد 217، 218، 219 و 220 على التوالي من الأمر 06-03⁽²⁾، كما يمكن أن تنتهي بأسباب أخرى كالوفاة مثلا.

ثانيا: حقوق والتزامات رئيس الدائرة :

يتمتع رئيس الدائرة بحقوق وواجبات يمكن إيجازها كما يلي:

1- حقوق رئيس الدائرة:

يحق له أن يتقاضى راتباً عن عمله وتعويضاً مالياً، كما يحق له الحصول على سكن وسيارة لتسهيل قيامه بمهامه وغيرها من الحقوق نذكر منها ما يلي:

1-1 الحق في الراتب والتعويض المالي: حيث يتقاضى رئيس الدائرة راتباً شهرياً يناسب مستوى وظيفته وذلك حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي المحدد لكيفية منح المرتبات المطبقة على العمال الممارسين وظائف عليا في الدولة أو الإدارة المحلية⁽³⁾.

⁽¹⁾ جريدة رسمية عدد 68 مؤرخة في 27 أكتوبر 2000 المتضمنة مراسيم تعيين وإنهاء مهام رؤساء الدوائر.

⁽²⁾ أنظر الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006.

⁽³⁾ المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25/07/1990 ج.ر عدد 31 ص 1029.

1-2 الحق في السكن وعربة النقل: وفقا للضرورة الملحة التي تتطلبها المصلحة العامة فإنه يستفيد من سكن وظيفي بمقر الدائرة لضمان استقراره، ويتفرغ لأداء وظيفته على أكمل وجه، كما تمنح له سيارة إدارية حتى يتمكن من التنقل السريع للعمل في أي وقت كان.

1-3 الحق في الحماية: حسب المادة 1/5 من نفس المرسوم فإنه على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء من أجل حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والاعتداءات مهما كان نوعها، مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبةها، كما أنه هناك مجموعة من الحقوق كالحق في العطل والراحة وهي حقوق مذكورة في القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

(2) واجبات رئيس الدائرة: بما أن رئيس الدائرة يتمتع بالحقوق والامتيازات، فإنه بالمقابل له واجبات مقرر قانونا نذكر منها.

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

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

2-3 الالتزام بالتحفظ: عليه الامتناع عن أي سلوك يتنافى أو يشوه المهمة المسندة إليه، كما يمتنع عن تلقي الهدايا مقابل وظيفته باستثناء إذا تلقاها عن قيامه بمهمة رسمية كمشاركته في مناسبة أو احتفالية يتم تكريمه من خلالها، مقابل أن يصرح بها للسلطة السلمية⁽²⁾.

⁽¹⁾فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص 54.

⁽²⁾ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25/07/1990 ج.ر عدد 31 المرجع السابق.

2-4 الحفاظ على السر المهني: فهو ملزم بالحفاظ على السر المهني حتى بعد انتهاء مهامه أو بمناسبة(1) ويعاقب عليها في قانون العقوبات طبقا لنص المادة 301 من (2).

2-5 التصريح بالامتلاكات وبنشاط زوجه للسلطة السلمية: تنفيذا لأحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 فعلى رئيس الدائرة أن يصرح بكامل ممتلكاته(3) مهما كان نوعها سواء أكانت عقارية أو منقولة(4)، زيادة على ذلك وجب عليه التصريح بالنشاط المهني لزوجته، وإذا كان يتتافى مع الوظيفة الموكلة له فعلى السلطة السلمية اتخاذ الإجراءات الكفيلة وهذا ما نصت عليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي 90-226 المذكور سابقا.

المطلب الثاني: المصالح والهيكل المساعد لرئيس الدائرة

رغم الانتقادات الموجهة للهيكل التنظيمي للدائرة إلا أنه حسب القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 21/09/1981، فإن المصالح الإدارية للدائرة تتكون من الأمين العام ومكاتب موضوعة تحت سلطته وبالرجوع أيضا إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجد أن المشرع الجزائري قد اكتفى بوجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة وهذا ما جسده المادة 12(5) منه حيث نصت على أنه يساعد رئيس الدائرة كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي الدولة وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الأمين العام للدائرة والمكاتب المساعدة لرئيس الدائرة (فرع أول) والمصالح التقنية (الفرع ثاني).

الفرع الأول: الأمين العام للدائرة والمكاتب المساعدة للرئيس

أولا : الأمين العام : كرس وجوده القانوني بموجب نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم

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

(2) أنظر الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006.

(3) أنظر المادة 04 و 05 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 08 فيفري 2006 ج.ر عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

(5) أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

94-215 حيث ورد بصريح العبارة " يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام " (1)، وبالرغم من انه الشخصية الثانية في الدائرة بعد الرئيس، إلا أن هذه المادة الأخيرة اعتبرت كجهاز مساعد، حيث يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي وفقا لما جاء في المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية (2)، حيث يتم منحه تفويضا يتم بموجبه من مباشرة المهام المخولة له حيث يقوم بمساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات، استقبال المراسلات ومراقبة البريد وتوزيعه على مصالح الهيئة، الإشراف على اجتماع رؤساء البلديات تمثيل الدائرة في بعض الاجتماعات ، وهو يختلف على الأمين العام للبلدية.

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

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

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

1-2 مكتب تنشيط المؤسسة البلدية والبلديات : تتمثل في دور الوصاية على البلديات التابعة لإقليم الدائرة ومتابعة صحة ومشروعية كل الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي ، فيقوم بدور الرقابة الوصائية على المداولات والقرارات قبل عرضها على رئيس الدائرة والمصادقة عليها كما يراقب المداولات المستخرجة من سجل المداولات وغيرها من المهام .

2-2 مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط: يقوم بمتابعة الصندوق الوطني للجمعيات المحلية ومتابعة البرامج التنموية المحلية للبلديات في مختلف الميادين والقطاعات.

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

(2) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المرجع السابق.

2-3 مكتب الشؤون الإدارية والمالية والرقابية: يهتم بكل ما يتعلق بالتنظيم الداخلي للدائرة وعلاقة المكاتب ومصالح الدائرة فيما بينها.

2-4 مكتب الشؤون الاجتماعية: يسير منح السكنات ذات الطابع الاجتماعي الإيجاري ودراسة ملفات السكن والسهل على تنظيم الانتخابات وتسييرها وكل الأمور الاجتماعية الأخرى وكذلك الفلاحية والتنمية الريفية والنقل المدرسي .

2-5 مكتب التنظيم للشؤون العامة: سابقا كان يهتم بإعداد بطاقات التعريف الوطني ورخص السياقة وبطاقات ترقيم المركبات وشهادة الكفاء، إلا انه وفي إطار إعادة تأهيل المرفق وتقريب الإدارة من المواطن فانه قد تقرر تحويل⁽¹⁾ إصدار بطاقات التعريف الوطني من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات وهذا ما تضمنته برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 2393 المؤرخ في 2015/09/14⁽²⁾، وتم الإعلان الرسمي عن انطلاق عملية الإصدار على مستوى جميع البلديات ابتداء من 2015/10/01 ورغم تنفيذ قرار لامركزية إصدار جميع الوثائق المتعلقة بالهوية، وتنقل الأشخاص وممتلكاتهم فهذا لا يعني تخلي رؤساء الدوائر عن مهام المتابعة والرقابة والإشراف عن قرب وبصفة دائمة ومنتظمة مع سير عملية إصدار هذه الوثائق على مستوى البلديات⁽³⁾.

وبالتالي لم يبق المكتب يهتم إلا بنظافة المقر وتمويله بالأجهزة المادية والمكتبية ووسائل العمل اللازمة، وإضافة لما سبق وبالرجوع إلى القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 1981/09/21 نجد انه هناك ثلاث مصالح تحتوي عليها الدائرة وهي: مصلحة العلاقات الخارجية مهمتها الاهتمام بالعلاقات التي تربط الدائرة بالولاية من جهة وبالبلديات التابعة لإقليم الدائرة من جهة أخرى، مصلحة الاتصالات الداخلية ومصلحة البريد .

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

أولا: المجلس التقني للرئيس: كرسنه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215،

⁽¹⁾ و⁽²⁾ برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية- الأمانة العامة- رقم 2339 المؤرخة في 14 سبتمبر 2015.

⁽³⁾ برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية - الأمانة العامة-رقم 2685 المؤرخة في 28 أكتوبر 2015.

ويتكون هذا المجلس من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة ، حيث يعقد اجتماعه أسبوعياً تحت رئاسة رئيس الدائرة بعد أن يقوم هذا الأخير بتحريرها وإرسالها إلى السيد والي الولاية باعتباره يعمل تحت إشرافه (1)

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

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

2/ لجنة الطعن الضريبية: تفصل في الطلبات المتعلقة بالضرائب المباشرة المقدمة من طرف التجار والتي يقل مجموع مبلغها من الحقوق والغرامات.

3/ لجنة تسوية مطابقة البناءات: تختص بالطلبات المتعلقة بالحصول على شهادة المطابقة.

4/ لجنة مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه : تسهر على محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه بالتنسيق مع مكتب النظافة البلدية .

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

6/ لجنة تعليق رخصة السياقة : تنشأ بموجب تعليمة صادرة من وزير النقل ترسل إلى السادة الولاية مهمتها إيداء رأيها فيما تخص ملفات تعطيل رخص السياقة.

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

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

(1) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول

نستخلص من الفصل الأول الإطار القانوني والتنظيمي للدائرة، انه وبالرغم من أن الدائرة مرت بعدة مراحل عبر التنظيم الإداري الجزائري، إلا أن مفهومها لم يتغير وهو تقريبا نفس الحكم الذي عرفته خلال التنظيم الإداري الفرنسي، باستثناء سنة 1836 أين اعترف لها بالشخصية المعنوية ثم تراجع عن هذا الاعتراف .

كما اتضح لنا أيضا أنها وحدة أو هيئة إدارية تمثل عدم التركيز الإداري وذلك من خلال عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ، وخضوع رئيسها للسلم الإداري المعين من طرف الإدارة المركزية ، حيث نجد انه هناك بعض الغموض في تبعيتها للوالي أم للولاية ؟ ذلك انه كما ورد في تعريفها من قبل المشرع الجزائري انه فرع وقسم تابع للولاية في حين أن رئيس الدائرة تابع للوالي ومساعد له دون أن تكون له علاقة مباشرة مع الحكومة بالرغم من انه معين من طرف رئيس الجمهورية ويمثل جهاز عدم التركيز الإداري .

ومن خلال النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة نجد أنها تعبر عن موقف المشرع الجزائري اتجاه هذه الهيئة، حيث نجد انه اعترف بالدائرة كهيئة إدارية ضمن التنظيم الإداري، دون إعطائها الشخصية المعنوية وجعلها مجرد وحدة إدارية تمثل السلطة المركزية على المستوى المحلي.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة أو برئيسها نجد أن النصوص التنظيمية هي الأساس الوحيد لوجود رئيس الدائرة ومن خلالها تستمد الدائرة وجودها ضمنيا، حيث يعتبر التفويض هو السند القانوني لصلاحيات رئيس الدائرة باعتبار أن صلاحيات هذا الأخير غير محددة لأنها مرتبطة بصلاحيات الوالي، وهي ليست أصلية بل مخولة لها بتفويض من الوالي، إضافة إلى عدم وجود نص قانوني تحدد تنظيم الدائرة من الناحية الهيكلية فهي تختلف من دائرة إلى أخرى، وهذا ما يطرح الغموض في نظامها القانوني وكذلك غياب نص قانوني خاص برئيسها.

الفصل الثاني

طبيعة اختصاصات الدائرة

تمهيد

باعتبار أن رئيس الدائرة جهاز عدم تركيز في التنظيم الإداري ، تم إنشاؤه من أجل مساعدة الوالي في مهامه على مستوى البلديات ، حيث أن اغلب الاختصاصات التي تمارسها الدائرة ممثلة في رئيسها مخولة له عن طريق آلية التفويض من طرف الوالي وتعد هذه الوسيلة احد أهم أساليب نظام عدم التركيز الإداري .

إلا انه إذا كانت الدائرة هيئة عدم تركيز، فيفترض أن تكون الاختصاصات التي تمارسها تعكس السلطة المركزية كالرقابة الوصائية على البلديات؛ مثلا أن تمارس اختصاصات هي في الأصل مخولة للهيئات الإقليمية، فان هذا يثير الغموض حول طبيعة اختصاصات الدائرة، مما قد يمس بالطبيعة القانونية للدائرة كهيئة تركيز من جهة وتداخل صلاحياتها مع الهيئات اللامركزية الإقليمية من جهة أخرى، فهي تساعد الدولة على المستوى المحلي من جهة وتساعد الهيئات الإقليمية في تأدية مهامها كذلك من جهة ثانية، فاختصاصات الدائرة بين المركزية واللامركزية تعتبر تعدي للسلطة المركزية من خلالها على الهيئات اللامركزية الإقليمية وهذا يتجلى من حيث اختصاصاتها التي تظهر سيطرة المركزية الإدارية (المبحث الأول) واختصاصاتها التي تظهر تراجع اللامركزية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: اختصاصات الدائرة التي تظهر المركزية الإدارية.

تستند اختصاصات الدائرة التي تظهر طبيعة المركزية الإدارية، إلى أساس قانوني لتقرير مشروعيتها اختصاصاتها، ويعد التفويض احد الطرق الذي يجسد المركزية وأساس قانوني لصلاحيات الدائرة (المطلب الأول)، حيث يلاحظ اتساع صلاحياتها عن طريق التفويض(المطلب الثاني).

المطلب الأول: التفويض كطريقة لتجسيد المركزية وأساس قانوني لصلاحيات الدائرة

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

الفرع الأول : التفويض كطريقة لتجسيد المركزية الإدارية في الدائرة

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

أولا : مفهوم التفويض : سنتناول تعريفه، شروطه، أنواعه وتمييزه عن غيره.

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

(1) سليمان محمد الطمطاوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الفكر العربي، القاهرة ، 1977 ، ص 97.

ويعرفه الدكتور خالد خليل الظاهر على انه: "أسلوب من أساليب عدم تركيز سلطات الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية بحيث تمنح تقرير الاختصاص من الرئيس إلى المرؤوسين المتواجدين عبر مختلف الأقاليم، دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته"⁽¹⁾، أما الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله فيرى أن التفويض هو: "الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الإداري داخل التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانبا من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا"⁽²⁾، كما عرفه احمد محيو بأنه: "السماح لسلطة ما؛ بان تعهد لعون محدد بأحد أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا " ⁽³⁾ فالتفويض من الناحية القانونية هو: تكليف الرئيس لمرؤوسيه القيام بممارسة بعض من صلاحياته وواجباته، التي خولها له نص قانوني في حالات معينة ملتزما بضوابط محددة⁽⁴⁾، ويرى الأستاذ عمار بوضياف أن التفويض هو: الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك"⁽⁵⁾ .

تقريبا كل التعريفات السابقة، تندرج تحت معنى واحد، وهو أن التفويض هو: أن تعهد السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي ببعض صلاحياتها إلى سلطة أخرى تخضع لها رئاسيا، مع بقاء مسؤولية المفوض ودون الرجوع فيها، وحسب التعريفات السابقة فان التفويض يتكون من ثلاث عناصر هي : السلطة، تعيين الاختصاص، عدم تفويض المسؤولية؛ فالأولى (السلطة) تعني الحق في التصرف وإصدار الأوامر بعمل أو الامتناع عن عمل، وذلك بموجب توفر منح السلطة من المفوض إلى المفوض إليه، لان هذا الأخير لا يمكن له ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه دون أن تعطى له السلطة في ذلك⁽⁶⁾، أما الثاني (الاختصاص)

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 104، 103.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، م، م، الإسكندرية، 2004 ص 116.

(3) احمد محيو، دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر 1981، ص 205

(4) شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دراسة مقارنة، ط1 دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 30.

(5) عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار الفكر العربي، الجزائر، 2006، ص 313

(6) خليفي محمد، مذكرة النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007-2008، ص 20.

فيقصد به: أن يكون الاختصاص من المفوض معيناً تعيناً كافياً مكاناً وزماناً، قصد تحقيق النتيجة المبتغاة من التفويض، أما الثالث فهو بقاء مسؤولية المفوض أي من يمارس السلطة يجب أن يتحمل بالمقابل مسؤوليته، وتبعية أخطائه، وتكون أمام المفوض نظراً لوجود التبعية الإدارية المندرجة، أو ما يعرف بالسلم الإداري الذي يتطلب خضوع المفوض إليه إلى المفوض باعتباره السلطة العليا التي تعلوه (1).

2/ شروط التفويض: للتفويض شروط يجب مراعاتها حتى يكون صحيحاً وتتمثل (2) في:

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

- أن يكون جزئياً: أن يفوض جزء من صلاحياته و إلا اعتبر تنازلاً منه عن مزاوله أعماله.

- بقاء الرئيس المفوض مسؤولاً: بقاء الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها، إضافة لمسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ التفويض في السلطة دون المسؤولية.

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

3/ أنواع التفويض: رأينا أن الاختصاص واجب على الأصيل، أن يمارسه بنفسه ولا يعهد بها لغيره إلا إذا وجد نص يسمح بذلك وإلا اعتبر تصرفاً معيباً (4)، إلا أن زيادة النشاط الإداري للدولة أدى إلى زيادة الأعباء الإدارية على عاتق المسؤولين، مما أدى إلى وجود التفويض

(1) حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص111.

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

(3) مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري موجهة لطلبة السنة الثانية ل، م، د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاغواط، 2009-2010، ص 207.

(4) يوسف الثعلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، الجماهيرية العظمى طرابلس، سنة 1992، ص 26.

ليواكب التطور في مجال النشاط الإداري، حيث تنتوع تبعاً لتنوع النشاط الإداري، يقسم التفويض الإداري تبعاً للزاوية التي ينظر إليها سواء من حيث أدائه أو من حيث طبيعته القانونية⁽¹⁾، وهذا ما يهمننا، حيث يقسم بدوره إلى نوعين تفويض التوقيع وتفويض السلطة (الاختصاص).

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

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

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

4/ تمييز التفويض عن غيره من التصرفات القانونية المشابهة له : هناك عدة تصرفات قانونية تتشابه معه، بالرغم من أن كل منهما يختلف عن الأخرى إلا أنه قد يقع خلط بينهم.

4-1 الفرق بين التفويض والإنابة : يقصد بالإنابة قيام سلطة إدارية بتعيين شخص آخر ينوب الأصيل وذلك بالقيام باختصاصات الأصيل الغائب نتيجة المانع الدائم أو المؤقت لغاية زوال المانع⁽³⁾، وإن كان التفويض والإنابة يشتركان في عدة نقاط مثل وجود نص قانوني، المدة

(1) بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، مطبعة دار الفرقان، 1982

(2) انظر المادة 09 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

(3) محمد رفقة عبدا لوهاب، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009 ص 138.

وتحديد اختصاصات كل منهما؛ إلا أنهما يختلفان عن بعضهما البعض من حيث: أن قرار تعيين النائب يمكن أن يصدر من غير الأصل، بينما التفويض يكون من الأصل في حد ذاته التفويض لا ينحل المفوض من المسؤولية لأنه يكون في المسؤولية طبقاً لقاعدة لا تفويض في المسؤولية⁽¹⁾، أما الإنابة فإن النائب يتحمل مسؤولية تصرفاته لأنها تتم باسمه⁽²⁾ التفويض يمارس المفوض إليه صلاحياته بحضور المفوض عكس الإنابة يمارسها في غيابه (غياب الأصل).

4-2 الفرق بين التفويض والحلول: يعرف الحل على أنه قيام موظف معين بتصرف محدد بدلاً من الأصل، بحيث يحل محله عند غيابه لمدة معينة، يختلفان من حيث:

- التفويض الإداري عمل إداري يقوم به المفوض بينما الحل يكون بناء على نص قانوني.
- التفويض ينصب على بعض الاختصاصات؛ أما الحل يكون شاملاً لكل اختصاصات الأصل.
- التفويض يكون بطول الأصل عكس الحل يكون في غيابه ويمكن للحال محل الأصل تفويض بعض الصلاحيات في حالة وجود نص قانوني يجيزه⁽³⁾.

4-3 الفرق بين التفويض والاختصاص: نقل الاختصاص هو إجراء يصدر عن السلطة التي تملك إسناد الاختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى بصفة نهائية، حيث يتم توزيع السلطات على مختلف المستويات، بحيث يكون للموظف سلطات محددة ويتحمل مسؤوليته بقدر السلطة المخولة له وتكون بموجب قانون⁽⁴⁾، ويختلفان من حيث نقل الاختصاص يكون نقل كلي للصلاحيات أما التفويض فهو بعض من الصلاحيات فقط.

(1) خليفي محمد، المرجع السابق ص 13.

(2) رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 225.

(3) خليفي محمد، المرجع السابق ص 26.

(4) شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دراسة مقارنة، ط 1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 30.

4-4 الفرق بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي: هو الإجراء الذي بمقتضاه؛ تأذن السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية مباشرة اختصاصاته بتنظيم موضوع معين تنظيماً تشريعياً وذلك بصفة استثنائية⁽¹⁾، فالتفويض التشريعي هو: تفويض سلطة التشريع لسلطة التنفيذ لتنظيم موضوع محدد على سبيل الاستثناء وفي حالات محددة، حيث يختلفان من حيث أن التفويض الإداري يتم داخل الإدارة أما التشريعي فيكون بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

- القرارات الصادرة بناء على التفويض التشريعي، تعرض على البرلمان للمصادقة عليها عكس القرارات الصادرة بناء على التفويض الإداري، فلا تعرض على المفوض لأن القرار الإداري نافذ بمجرد صدوره.

- التفويض التشريعي يكون في الظروف الاستثنائية عكس التفويض الإداري .

الفرع الثاني: التفويض كأساس قانوني لصلاحيات الدائرة.

بما أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من رئيس الدائرة، بالتالي فإن صلاحياتها تتجسد في صلاحيات رئيسها، كما يفترض في تفويض اختصاصات الوالي لرئيس الدائرة أن تتم بنصوص قانونية يراعى فيها شروط التفويض مما يجعل آلية التفويض بمثابة أساس قانوني لصلاحيات الدائرة، وبما أن التفويض منظم بموجب نصوص قانونية فيمكن اعتباره أساس قانوني لصلاحيات رئيس الدائرة وبالنتيجة لصلاحيات الدائرة بصفة غير مباشرة وبالتالي، يعد التفويض الأساس القانوني لممارسة رئيس الدائرة صلاحياته، وهو الذي يحدد مشروعية اختصاص رئيس الدائرة إضافة إلى المرسوم رقم 94-215 المحدد لصلاحياته عن طريق التفويض من طرف الوالي باستثناء ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم السابق التي نصت على مهمة التنسيق وتنشيط ومراقبة أعمال البلديات كمهام أصلية لرئيس الدائرة. وسنتناول دراسة هذه النقاط من خلال إظهار عدم التحديد الدقيق للصلاحيات المفوضة لرئيس الدائرة (أولاً) ثم نتناول أثر صلاحيات الدائرة لممارسة عن طريق التفويض (ثانياً).

(1) شروق أسامة عواد حجاب ، نفس المرجع السابق ، ص61.

أولاً : عدم التحديد الدقيق للصلاحيات المفوضة لرئيس الدائرة:

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

ثانياً : اثر ممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته عن طريق التفويض:

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

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

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

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

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

1-2 تضارب القضاء حول أهلية التقاضي للدائرة : بالرجوع للمادة 49 من القانون المدني فإنها لم تعط الدائرة الشخصية المعنوية، مما ينتج عنها عدم استقلالها المالي وانعدام أهلية التقاضي لديها، لكن نجد أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية اعترف بصفة التقاضي للمصالح الإدارية غير الممركزة على مستوى الولاية المادة 828 ق إ م إ، بالرغم من وجود تعارض مع وحدة الشخصية المعنوية للدولة، هذه الأخيرة لها شخصية معنوية ولكن المصالح غير الممركزة التابعة للدولة وليس لها شخصية معنوية تفاديا لانقسام الشخصية المعنوية للدولة وقد أعطت المادة 801 من ق إ م إ صفة التقاضي للمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية دون ذكر الممثل القانوني (المادة 288 ق إ م إ)، ولكن اعتراف المشرع للهيئات بصفة التقاضي ما هو إلا وسيلة قانونية من آليات لامركزية القضاء لتقريب خدمة القضاء وتخفيف العبء على مجلس الدولة ، وكما ذكرنا سابقا فان الشخصية المعنوية للدائرة لا توجد إلا انه بالرجوع لمختلف القرارات والاجتهادات الصادرة عن القضاء فانه نجدها أحيانا تعترف بصفة التقاضي لها وتارة تمحيها، فنجد بعض القرارات القضائية تفصل في دعاوى مرفوعة من الأشخاص ضد قرارات صادرة عن الدائرة وفصل فيها مجلس الدولة في الموضوع دون أن يحكم بإبطالها لانعدام صفة الدائرة في التقاضي، وأحيانا تقضي بانعدام أهلية التقاضي لها مثلا في قضية (ق.م) ضد رئيس الدائرة⁽²⁾ التي تتلخص وقائعها في قيام رئيس الدائرة بإصدار قرار غلق محل تجاري لسبب بيع المشروبات الكحولية للمسلمين، حيث طعن المدعو (ق.م) ضد قرار رئيس الدائرة المؤرخ في 1980/01/04 الذي يمنعه من بيع المشروبات الكحولية حيث تمسك الطاعن بأنه المالك الشخصي للمحل التجاري، وأنه متحصل

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانوني الإداري، ط3، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 156.

(2) سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج1، ط1، منشورات كليك، الجزائر 2013، ص 104 و 105.

على رخصة بيع تبيح له بيع المشروبات الكحولية، صادرة من الوالي مؤرخة في 1966/10/16 لغير المسلمين فقط أثناء الغداء، وان بيع المعني للكحول للمسلمين يعد مخالفا للنظام العام والآداب العامة، لان الترخيص يتضمن بيع الكحول لغير المسلمين فقط وان تقديمه للمسلمين يترتب عليه الغلق النهائي الذي يهدف للحفاظ على النظام العام، كما أن إصدار رئيس الدائرة قرار الغلق هو داخل ضمن الاختصاصات المخولة له عن طريق التفويض، أما فيما يخص تمسك الطاعن بتحايل السلطة، فحسب رأي القضاء ليس لها أهمية؛ لان الإدارة بقرارها المتخذ لا يعد إهمالا منها وإنما هدفها الحفاظ على النظام العام وبذلك قضى قضاة الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى برفض الطعن في القرار المطعون فيه لعدم التأسيس.

أما فيما يخص انعدام صفة التقاضي للدائرة فنجد قضية⁽¹⁾ (ع.م) ضد (م ومن معه) وتتلخص وقائعها في أن السيد (ع.م) طعن في القرار الصادر عن رئيس الغرفة الإدارية بمجلس قضاء المدينة في 1988/11/19، والذي قضى بعدم قبول دعواه المرفوعة ضد قرار رئيس الدائرة وضد المجلس الشعبي البلدي متمسكا باعتباره انتخب ونصب في مهامه كرئيس مجلس شعبي بلدي لبلدية الحوضين منه 1984/11/20 فإنه قام بمهامه بصورة عادية لغاية 1988/05/14 وهو التاريخ الذي ابعده فيه من منصبه واستبدل بالسيد (ع.م) طريق قرار من رئيس الدائرة، نتيجة لسحب الثقة من المجلس الشعبي البلدي ودون تلقيه التبليغ الإداري المتضمن طرده، وان المعني استولى على مكتبه الذي يحوز على وثائق شخصية، و منعوه من تسليم المهام ويطالب الطاعن بإرجاعه لمنصبه، حيث أن والي ولاية المدينة أودع مذكرة بصفته السلطة الوصية لرئيس دائرة تابلان وبلدية الحوضين، متمسكا بان الطاعن جرد من مهامه كرئيس للمجلس، وانتخب مكانه السيد (ع.م) بقرار من المجلس ورئيس الدائرة، وان وزير الداخلية يطلب رفض الطعن مادام المدعي عليهم ليست لهم أهلية التقاضي، وعليه فان المستأنف أقام دعوى ضد عضو من أعضاء م ش ب ورئيس الدائرة أمام القضاء الإداري، في حين أن لا احد من هؤلاء يملك صفة التقاضي وان رئيس الدائرة يمثل هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالذمة المالية وليس لها أهلية التقاضي، وبذلك قضى قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا برفض الطعن.

(1) سايس جمال، نفس المرجع السابق، ص 569.

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

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

- ممارسة الوصايا بنص قانوني، طبقا لقاعدة لا وصايا إلا بنص قانوني ونجد أن رئيس الدائرة يمارس الوصايا، وهذا مانستقرئه من خلال المادة 09 الفقرة 3 من المرسوم رقم 94-213⁽²⁾.

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

المطلب الثاني: الصلاحيات المخولة للدائرة عن طريق التفويض:

تتعدد صلاحيات الدائرة من خلال رئيسها، وهذا ما تم وروده في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ولذلك سوف يتم التطرق لصلاحيات رئيس الدائرة من خلال هذا المرسوم بالإشارة إلى الرقابة الوصائية على مداوات المجالس المحلية (الفرع الأول) وصلاحياتها بحكم موقعها (الفرع الثاني)

(1) علي بن ترجاه، المرجع السابق، ص 98.

(2) صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 104.

الفرع الأول : الرقابة الوصائية للدائرة على مداوات المجالس المحلية

إن الرقابة على أعمال البلديات، من بين مهام الرقابة الوصائية لرئيس الدائرة، حيث يصادق أو يلغي مداوات المجالس الشعبية البلدية وفق ما ينصه القانون؛ وذلك وفقا لنص المادة 3/09 من المرسوم رقم 94-215، كما حددت المادة 10 منه المداوات التي تتم المصادقة عليها من طرف رئيس الدائرة بتفويض منه، كل هذا نشرحه في النقاط التالية :

أولا- صلاحية المصادقة على المداوات التابعة لإقليم الدائرة : نجد نوعين من المصادقة ، مصادقة صريحة ومصادقة ضمنية.

1/ المصادقة الصريحة : بعد تحرير المداولة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداعها لدى الوالي خلال 08 أيام من التصويت عليها من طرف أعضاء مجلس الشعبي البلدي؛ حيث يقوم رئيس الدائرة بالمصادقة عليها بتفويض من الوالي، وهذا طبقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁽¹⁾ حيث يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولة لدى مصلحة الوصاية البلدية بمقر الدائرة ومعظم هذه المداوات واردة في نص المادة 10 من المرسوم السابق نذكر منها :

- * المصادقة على المداوات المتعلقة بالميزانية والحسابات الخاصة بالبلديات .
- * تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.
- * المداوات المتعلقة بشرط الاتجار لأقل من 09 سنوات.
- * المداوات المتعلقة بالمناقصات والصفقات العمومية.
- * المداوات المتعلقة بتغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للمنفعة العمومية.
- * الهبات والوصايا.

(1) انظر المادة 10 من المرسوم رقم 94-215 ، المرجع السابق.

2/ المصادقة الضمنية : تعتبر المداولات، مصادق عليها ضمنيا ونافذة بقوة القانون إذا لم يعلن الوالي قراره خلال مدة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية أو بالدائرة، وهذا ما نصت عليه المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية وهي حالات المصادقة الصريحة على سبيل الحصر، بينما خارج هذه الحالات تكون المصادقة ضمنية إذا لم تتم المصادقة عليها صراحة، بعد مضي واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها، وتتمثل هذه الحالات في المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا اتفاقيات التوأمة ومداولات التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

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

1/ صلاحية تقرير بطلان المداولات الباطلة بقوة القانون: حسب المادة 59 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، فإنه تبطل بقوة القانون المداولات المخالفة للدستور، وغير المطابقة للقوانين، وكذلك المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية.

2/ صلاحية إبطال المداولات القابلة للإبطال: وهي المداولات التي يشارك فيها احد أعضاء المجلس الشعبي البلدي المعني بالقضية، أو احد أقاربه من الدرجة الرابعة أو زوجه أو محضر المداولة كوكيل عن احد هذه الأشخاص، أو تعلق موضوع المداولة لهم⁽¹⁾، حيث أن نجد في مصلحة أن يطعن في المداولة أمام رئيس الدائرة وذلك بهدف إبطالها ويكون برار معطل من الرئيس، أما إذا أصبحت نافذة وتمت المصادقة عليها من قبل رئيس الدائرة فيتم الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة .

(1) انظر المادة 06 فقرة 01 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثاني: صلاحيات الدائرة بصفتها ممثلاً للدولة وبالنظر لعلاقتها مع الولاية والبلديات التابعة لها:

أعطى المشرع للدائرة؛ مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات كل من الحكومة والوالي ومجلس الولاية والمجلس الشعبي البلدي، حيث تقوم عن طريق رئيسها بإخطار الوالي بكل قضية تتعلق بمهامه، كما أن لها صلاحيات خاصة بها كصلاحية التنسيق والسير، وسوف نتناول صلاحية الدائرة باعتبارها ممثلاً للدولة (أولاً) من خلال رئيسها وصلاحياتها مع البلديات التابعة لها (ثانياً).

أولاً - صلاحياتها بصفتها ممثلاً للدولة: حسب نص المادة 03 من المرسوم رقم 82-13 المؤرخ في 23/01/1982، المحدد لاختصاصات رئيس الدائرة، فإنه ممثل للدولة في مقاطعته⁽¹⁾، حيث أسندت له اختصاصات منها: تنفيذ تعليمات الحكومة، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، السهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية التابعة لمقاطعته، وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215، فإنه لم يذكر صراحة تمثيله للدولة، إلا أنه يمثلها بطريقة غير مباشرة، وذلك باعتباره ممثلاً للوالي على مستوى الدائرة، وبالرجوع لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجده يعتبر هيئة تنفيذية مساعدة للوالي بكلا الصفتين، في حين أن المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 نصت على أنه الوالي في وظيفة تمثيلية للدولة⁽²⁾ المعدلة بموجب المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-305⁽³⁾.

ثانياً - صلاحياته بالنظر لعلاقته مع الولاية والبلديات التابعة لها :

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

1) تنفيذ قرارات مجلس الشعبي الولائي ومجلس الولاية، و تنفيذ مخططات التنمية الخاصة بالبلديات، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 .

⁽¹⁾ انظر الجريدة الرسمية رقم 04 مؤرخة في 26/01/1982.

⁽²⁾ انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المرجع السابق

⁽³⁾ انظر الجريدة الرسمية عدد 01 المؤرخة في 04/09/1991.

(2) اطلاع الوالي على الحالة العامة للبلديات التي ينشطها بكل التفاصيل والقضايا التي تجري في دائرته والبلديات الواقعة في إقليم دائرته⁽¹⁾.

(3) يعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة⁽²⁾.

(4) يقوم بالتنسيق فيما بين البلديات التابعة لإقليم دائرته من جهة وبين الولاية من جهة أخرى ويهتم بالتنسيق وتنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية⁽³⁾، والسهر على حسن سير المصالح التابعة للبلدية بالإضافة إلى تسيير المصالح والمكاتب الموجودة على مستوى مقر الدائرة.

ومن خلال كل هذا، فإن اتساع صلاحيات الدائرة عن طريق رئيسها المفوضة له من طرف الوالي يظهر لنا سيطرة المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: صلاحيات الدائرة التي تعكس تراجع اللامركزية الإقليمية

من خلال الصلاحيات المستجدة للدائرة، نجد أنها تختص بالشؤون المحلية ، حيث يظهر لنا بان هذا الأمر غير مألوف، باعتبارها هيئة عدم تركيز إداري مقارنة بما تمليه قواعد ومبادئ التنظيم الإداري، لأن الهيئات الإقليمية هي من يفترض فيها الاهتمام بحاجيات الأفراد المحليين، وهذا ما يعكس وجودها في التنظيم الإداري الجزائري في مختلف المجالات، ومن خلال هذا سوف نقوم بمعالجة اختصاصات الدائرة بالشؤون المحلية (مطلب أول) وتكييف الصلاحيات التي تبرز وجود الدائرة على المستوى المحلي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تكييف اختصاصات الدائرة بالشؤون المحلية حسب التنظيم الإداري الجزائري

باعتبار أن البلدية هيئة لامركزية إقليمية ، تهتم بالشؤون المحلية للمواطنين كونها الأعم بمصالح مواطنيها والأقرب إليها هذا من جهة ،وان الدائرة هيئة عدم تركيز إداري وليست هيئة لامركزية إقليمية فان اختصاصها يكون مختلف عن الهيئة اللامركزية وبالتالي يجب أن لا تفقد

(1) انظر المادة 13 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق

(3) انظر المادتين 9 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق

اختصاصها وصلحاياتها التي لها علاقة أو تتدرج⁽¹⁾ ضمن المصالح المحلية وفقا لقواعد التنظيم العام، و لإبراز اختصاصات الدائرة وتكييفها بالمصالح المحلية وفقا لمبادئ التنظيم العام سنشير إلى المصالح المحلية بمعيار لتحديد اللامركزية (فرع أول) ثم تحديد اختصاصاتها المبرمجة ضمن المصالح المحلية (فرع ثاني).

الفرع الأول: الشؤون المحلية كمعيار لتحديد اللامركزية الإقليمية

من بين المعايير التي يركز عليها النظام الإداري اللامركزي نجد فكرة الشؤون المحلية حيث تعتبر هذه الأخيرة كمعيار فعال ومهم لتحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية وهذا ما سنتناوله من خلال إعطاء تعريف لها كما نحاول إبراز إمكانية اختصاص الدائرة بالشؤون المحلية.

أولاً: تعريف الشؤون المحلية: تعتبر الشؤون المحلية مجال لاختصاص المجالس المحلية وهذا ما نصت عليه المادة 16 من دستور 1996 المعدل⁽²⁾، فهي احد معايير استقلال الجماعات الإقليمية من الناحية الوظيفية شريطة ألا تتعارض مع الشؤون الوطنية لعدم المساس بالوحدة الوطنية، وهذا حتى يتم التوافق بين المصلحتين، فالشؤون المحلية كما يرى البعض أنها تلك المصالح والخدمات التي ترتبط بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة تكون الأقدر في التعبير عن احتياجاتهم⁽³⁾، حيث يمكن القول أنها مرتبطة بالجماعة الموجودة في إقليم معين و تتحدد وفق الظروف لتلك الجماعة على ألا تتعارض مع الشؤون العامة للدولة، فهي تعتبر أهم الأركان التي تدخل ضمن استقلالية البلدية كون أن أركان الجماعات المحلية هي تمتعها بالشخصية المعنوية، اختصاصها بالشؤون المحلية المتميزة عن الشؤون الوطنية، ويكون تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح المحلية من خلال صلاحيات الجماعات الإقليمية للدولة، ومدى تمتعها بالاستقلال الوظيفي، هذا ما نميزه من خلال النصوص القانونية،

(1) علي بن ترجاه، المرجع السابق، ص 81.

(2) انظر للمادة 16 من دستور 1996 .

(3) مصطفى كراجي اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثاني، جامعة الجزائر، 1996، ص 335.

حيث نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 16 منه على أن " المواطن يتشارك في تسيير شؤونه من خلال المجلس المنتخب الذي يمثل قاعدة اللامركزية "، وبالرجوع إلى النصوص السابقة فقد جاء في بيان الأسباب للأمر رقم 67-24 " أن البلدية هي التي تتولى المبادرة لحصر الحاجات المحلية وتحديد ترتيب الأولوية بين النشاطات الواجب الشروع فيها وفقا لأهداف التنمية البلدية وتقديم الاقتراحات لسلطات الدولة حول عمليات التجهيز العمومي الواجب إنجازها في نطاق البلدية " كما ورد في نفس البيان " غير انه يجب في الدرجة الأولى لكي يكون اختصاص البلدية المطلق في جميع الميادين أكثر فعالية أن تحوز البلديات كامل السلطة الضرورية وان تسيير على مقتضى ديمقراطية الحكم الراشد والانتخاب ... " (1).

فباستقراءنا لهذه النصوص نجد أن المشرع الجزائري أعطى مجالا واسعا للجماعات المحلية (الإقليمية) في تسيير شؤونها، حيث تظهر فكرة الشؤون المحلية أكثر اتساعا، الا انه وبالاطلاع على معظم النصوص المتعلقة بالولاية في ظل القانون رقم 12-07 يتضح لنا ان المشرع اعتبرها هيئة مختلفة ممزوجة بين كونها هيئة لامركزية إقليمية من جهة (2)، واعتبرها هيئة عدم تركيز من جهة أخرى (3)، مما يجعل فكرة الشؤون او المصالح المحلية تتراجع مع بروز مصالح عمومية أخرى، وبالتالي فان الاهتمام بالمصالح المحلية، لم يعد من اهتمام السلطات المحلية فقط؛ بل أصبح موضوع تدخل السلطات المركزية خصوصا في ظل الصلاحيات التي تمارسها الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، وتصنف على أساس أنها شؤون محلية والتي هي في الأصل من اختصاص البلدية، ضف إلى ذلك أن النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة نجدها تنص على أن هذه الأخيرة تمارس رقابة وصائية مشددة على المجلس الشعبي، حيث لا يتم تنفيذ القرارات المتخذة من طرف المجلس أو رئيسته إلا بموافقة رئيس الدائرة باعتباره سلطة وصائية، بالإضافة إلى تدخل الدائرة كهيئة عدم تركيز في عدة مجالات تتعلق بالمصالح المحلية للبلديات، سواء عن طريق نصوص قانونية او تنظيمية.

(1) انظر الجريدة الرسمية عدد 04 مؤرخة في 18/01/1967، ص 92.

(2) انظر المادة 1/1 من قانون الولاية، رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، ج ر عدد 12 المؤرخة في 29/02/2012.

(3) انظر المادة 3/1، من قانون الولاية، 12-07 المرجع السابق.

ثانيا : مدى مشروعية اختصاص الدائرة بالمصالح المحلية :

تحقيقا لمشروعية اختصاص كل هيئة وتقاديا لعدم تداخل الاختصاص طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولتحديد الطبيعة القانونية لهيئة ما يجب معرفة طبيعة الاختصاصات والصلاحيات المخولة لها، وبما أن الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري تم إنشاؤها كهيئة وصية بين البلدية والولاية، واعتبارها جهاز مساعد للوالي وتابعة للولاية ومنحها صلاحيات تتداخل مع صلاحيات البلدية، مما يجعل تحديد الطبيعة القانونية لها أمر صعب خاصة من حيث :

1/ ورد في تعريف الدائرة أنها هيئة تابعة للولاية من جهة، ومن جهة أخرى مساعدة للوالي من خلال رئيسها، واعتبرناها جهاز عدم تركيز وبالتالي فالولاية جماعة إقليمية والوالي جهاز عدم تركيز؛ مما يطرح الغموض في العلاقة بين الدائرة والوالي وبين الدائرة والولاية، وبما أن الوالي تابع للسلطة المركزية (كجهاز عدم تركيز) باعتباره يمثلها على المستوى الإقليمي ويخضع للسلم الرئاسي، ووجوده بالمقابل على مستوى الولاية كونه جهاز تنفيذي لها (يمارس صلاحيات بصفته ممثلا للدولة من جهة واختصاصات بصفته ممثلا للولاية)، لكن بالنظر للدائرة فان جهاز عدم التركيز يتجسد أكثر في رئيسها من خلال الوصاية المفوضة له من الوالي⁽¹⁾، هذا ما يطرح عدة فرضيات:

- إما أن تكون تابعة مباشرة للحكومة باعتبارها جهاز عدم تركيز وان رئيسها يعين بمرسوم رئاسي.
- أو تكون تابع للوالي ويتم تعيين رئيسها من طرف الوالي .
- أو الاعتراف باستقلالية الدائرة وإعطائها الشخصية المعنوية.

2/ تدخلها في إدارة الشؤون المحلية للبلدية التي هي في الأصل من اختصاص البلدية باعتبارها جماعة إقليمية تختص بالأمور المحلية للسكان ، فماهو سبب تحويل الدائرة لهذا الاختصاص ؟ فهل هو تعدد للسلطة المركزية على صلاحيات الجماعة الإقليمية من اجل هيمنتها على اللامركزية ؟

(1) علي بن ترچانه، المرجع السابق، ص 80.

فإذا كان اختصاص الدائرة، مبني على التفويض يكون ملكا للأصيل المفوض وباعتبار أن الرقابة الوصائية من اختصاص السلطة المحلية ، وفوضت لعدم التركيز لممارستها على المركزية ، إلا انه لا يمكن تصور تفويض اختصاص في الأصل من صلاحيات السلطة المحلية ، أي أن البلدية لا يمكن أن تفوض لهيئة أعلى منها، وان تدخل الدولة في صلاحيات البلدية عن طريق الدائرة راجع لعدم ثقتها في سلوكات المجالس المحلية لعدم كفاءاتهم او سوء التسيير انطلاقا من مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب .

وبالتالي؛ فإن تدخل الدائرة في بعض صلاحيات البلدية، ماهو إلا اختصاص ممنوح لها بموجب نصوص تنظيمية وأحيانا من الوالي، ما يجعل مهام الدائرة أكثر من حيث الرقابة الوصائية التي تمارسها هيئات عدم التركيز.

الفرع الثاني: صلاحيات الدائرة في الشؤون المحلية

يتمثل في تخويلها للمهام التي هي في الأصل تدخل ضمن صلاحيات الجماعات الإقليمية ومن أهمها :

أولا : صلاحياتها في مجال التسيير المحلي لسكنات العمومية الإيجارية :

يعتبر الحصول على سكن عمومي إيجاري من أهم مطالب السكان المحليين وبالتالي فان مهمة تسييرها والتكفل به من مهام الاختصاصات المحلية فهي تتدرج ضمن الشؤون المحلية ومن المفروض أن تكون من مهام البلدية باعتبارها جماعة إقليمية وليس الدائرة كهيئة عدم تركيز حيث تم منح هذه المهمة للدائرة منذ سنة 2004 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-334 المؤرخ في 2004/10/24 المحدد لشروط الحصول على سكن عمومي إيجاري ذات طابع اجتماعي⁽¹⁾، ثم بعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-142⁽²⁾ والذي بدوره أبقى على اختصاص الدائرة تمنح السكن .

(1) انظر الجريدة الرسمية عدد 67 المؤرخة في 2004/10/24

(2) انظر الجريدة الرسمية عدد 19 المؤرخة في 2008/04/05

ثانيا : صلاحياتها في المنازعات الضريبية :

نصت المادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية؛ على أن تنشأ لدى كل دائرة لجنة طعن للضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والرسم على القيمة المضافة، حيث تجتمع هذه اللجنة مرة على الأقل كل شهر لدراسة الطعون الخاصة بالضرائب المباشرة، المقدمة من طرف المكلف بالضريبة، فتتظر في الطلبات التي يقل مبلغ الغرامة عن مليوني دينار جزائري أو يساويها والتي سبق وان أصدرت الإدارة بشأنها قرار بالرفض الكلي او الجزئي، وفضلا عن هذه الصلاحيات التي من الأصل أن تتدرج ضمن صلاحية الجماعات الإقليمية هناك صلاحية أخرى تعكس أهمية الدائرة سنتناولها لاحقا .

المطلب الثاني: الصلاحيات التي تعكس أهمية وجود الدائرة

بما أن الدائرة لها صلاحيات في مجال الوصايا، فإن لها صلاحيات هي في الأصل من اختصاص الجماعة الإقليمية (البلدية)، كون هذه الأخيرة تهتم بتسيير شؤون المصالح المحلية، إلا أنه هناك صلاحيات تظهر أهمية وجود الدائرة على الواقع، سواء من الجانب السياسي(فرع أول)، أو من الجانب الإداري (فرع ثاني) أو من الجانب التتموي(فرع ثالث).

الفرع الأول : صلاحياتها في الجانب السياسي

يظهر ذلك من خلال إشرافها على تنظيم وسير العملية الانتخابية (أولا) وإعطاء موافقتها على إنشاء الجمعيات (ثانيا)

أولا : صلاحياتها في مجال تنظيم وتسيير العملية الانتخابية

تقوم الدائرة ممثلة برئيسها بالسهر على تسيير العملية الانتخابية لغاية انتهائها وذلك بتفويض من الوالي، والتي هي في الأصل من اختصاص السلطة المركزية وذلك تجسيدا لمبدأ الديمقراطية وحرية المشاركة السياسية للأفراد في اختيار قادتهم⁽¹⁾، حيث لا يوجد نص صريح بخصوص صلاحية رئيس الدائرة في تسيير هذه العملية إلا انه يمكن استنباط ذلك من خلال

⁽¹⁾ مولود ديدان، المرجع السابق، ص95.

الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي 94-215 ، والتي نصت على أن رئيس الدائرة يمكن أن يقوم بأية مهمة يفوضها إليه الوالي وبالتالي فإن كل الصلاحيات المخولة للوالي الواردة في قانون الانتخاب⁽¹⁾ يمكن أن تفوض لرئيس الدائرة ونجد منها :

1/ صلاحياته في تشكيل مراكز ومكاتب التصويت :

حيث تتشكل بقرار من الوالي على مستوى كل بلدية ومن قبل رئيس الدائرة في البلديات التابعة لإقليم دائرته حيث تتشكل قائمة المكتب والمراكز بقرار من الوالي ويعلق القرار بالبلدية⁽²⁾، ويتكون المركز من مكتب أو عدة مكاتب ويتكون كل مكتب من رئيس ونائب الرئيس وكاتب و2 مساعدان⁽³⁾.

2/ صلاحياته في المراجعة للقوائم الانتخابية :

يقوم رئيس الدائرة بإبداء ملاحظاته حول القوائم الانتخابية أثناء إعداد القائمة النهائية على مستوى البلديات التابعة لإقليم دائرته فيما تخص تكرار التسجيل أو التعداد في التسجيل في أكثر من قائمة ويصدر قرار بتوزيع الناخبون⁽⁴⁾، كما يشرف على إعداد بطاقة الناخب⁽⁵⁾.

3/ صلاحياته أثناء سير العملية الانتخابية:

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

(1) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2015 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50 المؤرخة في 28/08/2016.

(2) المادة 30 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2016، ج ر عدد 50 المؤرخة في 28/08/2016.

(3) المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق.

(4) المادة 27 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق .

(5) المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق .

ثانيا: صلاحيات الدائرة في الموافقة على إنشاء جمعيات

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

الفرع الثاني : صلاحياتها في الجانب الإداري

تظهر أهميتها في المجال الإداري من خلال دورها في مهمته في التنسيق والتنظيم الإقليمي بين البلديات (أولا) وكذلك كضمان لسير المصالح العمومية والعمل الإداري (ثانيا).

أولا: مهمتها في مادة التنظيم الإقليمي للبلديات

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

ثانيا: الدائرة كضمان لسير العمل الإداري والمرافق العمومية

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

الفرع الثالث: صلاحياتها في التنمية المحلية

رغم أن الدائرة هيئة عدم تركيز تابعة للسلطة المركزية، إلا أن وجودها على المستوى المحلي يجعلها تحظى بوظيفة التنمية المحلية؛ كونها مركز العلاقة بين البلدية والسلطة المركزية الممثلة في الوالي، وبين المواطن والإدارة، وبالرجوع لنص المادة 10 من المرسوم

⁽¹⁾ علي بن ترغاش، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، ص51، المرجع السابق.

التنفيذي رقم 94-215⁽¹⁾، نجد أنها نصت على الصلاحيات التي يقوم بها رئيس الدائرة في مجال التنمية وهي تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها (أولاً) وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية التي تهدف لتلبية حاجات المواطنين (ثانياً).

أولاً: تنسيق وتنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها

يقوم رئيس الدائرة بتجسيد أهداف التنمية عبر توجهات تستخدم لتخطيط الاستراتيجي كوسيلة لتحقيقها ، وتشمل هذه التوجهات⁽²⁾ :

1/توجهات التنمية الموارد الطبيعية والبيئية: تتمثل في دراسة الطبيعة ومحيطها ومكان مواقع الأشياء كالاتصالح، تخطيط المدن والقرى وأماكن العمل والترفيه.

2/توجهات التنمية السكانية والعمران: دراسة الكثافة السكانية وتوزيعها والوضع الصحي، وكل ما تعلق بالمجتمع المحلي ودراسة النمو السكاني، وتقييم مساحة الأراضي المطلوبة لتحديد التجمع العمراني، المرافق الاجتماعية.

3/توجهات التنمية الاقتصادية: تتمثل في التنمية الزراعية والفلاحية والصناعية الحرفية، من أجل الوصول لتطوير إستراتيجية إنتاجية، وكل هذه التوجهات تكون تحت سلطة ورقابة الوالي وبتفويض منه.

ثانياً: تشجيع المبادرات الفردية والجماعية التي تهدف لتلبية حاجات المواطنين

يقوم رئيس الدائرة؛ بتشجيع البلديات من أجل إنشاء وخلق هياكل لتلبية حاجيات الأفراد في مجال التنمية، كإنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية لأجل تحقيق التنمية في مجال معين سواء بلدية أو عدة بلديات مشتركة فيما بينها، وهذا ما نصت عليه المادة 215 من قانون البلدية رقم 10-11، كما يقوم بالإشراف على تنفيذ هذه البرامج والمخططات وضمان تجسيدها على الواقع

⁽¹⁾ انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المرجع السابق.

⁽²⁾ فحول حياة ، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري ، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، سنة 2013 و 2014 ،ص 35

خلاصة الفصل الثاني

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

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

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

كما لاحظنا، أن الدائرة تمارس صلاحيات هي في الأصل من اختصاص الجماعات الإقليمية (البلديات) ما تعكس سيطرت المركزية على اللامركزية ، حيث تتسع صلاحياتها في مجال الوصايا وتمثيلا للسلطات المركزية على المستوى الإقليمي ومساسها بصلاحيات البلديات من خلال اهتمامها ببعض الشؤون المحلية ، وبالتالي فصلاحيات الدائرة يفرض عليها طابع

المشروعية بالرغم من انه لا يحق لها كهيئة عدم تركيز ان تمارس صلاحيات الهيئات اللامركزية إلا استثناء ، وبالرغم من تداخل صلاحياتها مع صلاحيات المهنية اللامركزية إلا أن هذا لا ينفي الدور الذي تلعبه هذه الهيئة في العديد من المجالات ن رغم أن السلطة المركزية قد أعطتها من بعض الصلاحيات في المجال كصلاحيات انجاز رخص السياقة وبطاقة التعريف الوطنية والتي منحتها للبلديات ذلك من اجل تقريب الإدارة من المواطن وتبقى تحت إشرافها فقط .

خاتمة

تعد الدائرة جهاز لعدم التركيز الإداري، الذي يعتبر هذا الأخير أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، حيث لها دورا هاما يظهر من خلال الصلاحيات المخولة لها، والمستمدة من رئيسها عن طريق آلية التفويض، بالرغم من انعدام وجودها القانوني الصريح الذي يعبر عن إرادة المشرع والواقع الذي يثبت عكس إرادة السلطة التنفيذية، وقد تناولت موضوع دراستنا المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، أهم النقاط التي أثارت وجودها على أرض الواقع وعلى المستوى المحلي، حيث يظهر كل هذا من وجود عدم التوافق بين انعدام وجودها القانوني الصريح، وغياب نصوص منظمة لها، الأمر الذي يطرح اللبس حول نظامها القانوني، ومما سبق دراسته يمكن أن نخرج على النتائج التالية:

الاستنتاجات:

- 1) عدم وجود مبرر للتسميات المختلفة بين الدائرة الإدارية ودوائر الولاية الأخرى، لأنه لا يوجد اختلاف في الطبيعة القانونية لها .
- 2) غياب النصوص القانونية والتنظيمية للدائرة ما يثبت غموض تصنيفها ضمن مختلف هيئات التنظيم الإداري وكذا عدم وضوح العلاقة فيما بينها وبين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.
- 3) عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية ولا بأهلية التقاضي، رغم أن القضاء تضارب حول أهليتها حين اصدر عدة قرارات قضائية كانت الدائرة طرفا فيها دون أن يتطرق القاضي فيها لعدم أهلية هذه الهيئة في التقاضي.
- 4) فيما يخص تبعية الدائرة للولاية من جهة وتبعية رئيسها للوالي من جهة أخرى تطرح الغموض حول طبيعة الدائرة في حد ذاتها، خاصة فيلا ظل غياب قانون خاص بها يسمح بتحديد طبيعتها القانونية، ما اثر سلبيا على واقعها ضمن هياكل التنظيم الإداري الجزائري وأساس وجودها واقعا.
- 5) تستمد وجودها القانوني من خلال رئيسها فقط، باعتبار أن المراسيم التنظيمية السارية تقتصر على رئيس الدائرة دون أن يرد ذكر هيئة الدائرة صراحة ما نتج عنه غياب إطار قانوني لها.

6) الصلاحيات التي تمارسها الدائرة عن طريق رئيسها تثير مشروعيتها فإذا كانت هيئة عدم تركيز يفترض أن تمارس صلاحيات المركزية وألا تتدخل في صلاحيات الجماعات الإقليمية وإذا تدخلت فإنه يكون استثناء فقط.

7) اعتبار الدائرة هيئة وصية يؤدي إلى وجود هيئتي عدم تركيز، مما يؤدي إلى المساس باستقلالية الجماعات المحلية.

الاقتراحات:

وأما اقتراحاتنا في هذا المجال تكون كالتالي:

◀ ضرورة تبيان المركز القانوني للدائرة بنصوص قانونية واضحة من شأنه تحقيق الدراسة لدى الباحثين في هذا المجال.

◀ استحداث أساس قانوني جديد يتعلق بالدائرة سواء بموجب نصوص قانونية خاصة أو تضمينها في قانون الولاية، على اعتبار أن هذه الدائرة تخضع لسلطة الوالي وهو ما من شأنه توضيح وفك كل الغموض الذي يثار حول أسس استحداثها وسبل تنظيمها.

◀ من المستحسن إعطاء أهلية التقاضي على الدائرة الأمر الذي يخفف تحمل الوالي للمسؤولية الإدارية، وكذا تسهيل الاقتضاء لدى المواطن.

◀ ضمان دستورية تأسيس الدائرة بإضافة مادة في نص الدستور مفادها إمكانية إنشاء الدائرة بواسطة القانون لتجنب المشكل المطروح المتعلق بعدم شرعية الدوائر.

◀ على المشرع الاعتناء بمكانتها في النظام القانوني، وتوضيح حجم صلاحياتها، وجعل الصلاحيات المقررة قانونا للرئيس دون حاجة للتفويض.

◀ إذا كانت الدائرة هيئة تابعة للولاية، فيجب أن يكون فيها تمثيل ديمقراطي باعتبارها هيئة لامركزية إقليمية، أما إذا كانت تابعة للوالي فيجب أن تمارس صلاحيات الوصايا دون تدخلها في الطابع المحلي لأنها من اختصاص البلديات .

◀ وجوب الفصل بين الاختصاصات المركزية واللامركزية والقضاء على حالة الخلط بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية، وذلك بتحديد حدود الوصاية بدقة (1).

◀ التوضيح الدقيق لحدود صلاحيات رئيس الدائرة في مجال رقابته في مجال لرقابة الوصائية.
من خلال ما سبق يمكن القول أن الدائرة ليست مجرد مكتب بريد تتوسط الولاية والبلديات
خصوصا الدور الذي تلعبه على ارض الواقع.

(1) مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 99.

الفهرس

01.....	مقدمة
06	الفصل الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للدائرة.....
07	تمهيد:
08	المبحث الأول: النظام القانوني للدائرة
08	المطلب الأول: مفهوم الدائرة
08	الفرع الأول: تعريف الدائرة
08	أولاً: التعريف اللغوي
09	ثانياً: التعريف القانوني
13.....	الفرع الثاني: تمييز مفهوم الدائرة عن بعض المفاهيم المشابهة لها
14	أولاً: المصطلحات المشابهة للفظ الدائرة
14	1: تمييز الدائرة عن الدوائر الإدارية لولاية الجزائر
16	2: تمييز الدائرة عن الدوائر الانتخابية
16	3: تمييز الدائرة عن الدوائر الحضرية
16	4: تمييز الدائرة عن الدوائر الجهوية
17	ثانياً: تمييز الدائرة عن المؤسسة العمومية
17	الفرع الثالث: التطور التاريخي للدائرة
18	أولاً: مرحلة التنظيم الإداري الجزائري قبل الاحتلال الفرنسي
18	1: التنظيم الإداري في العهد العثماني
21	2: التنظيم الإداري في عهد الأمير عبد القادر (1830/1847).....
21	ثانياً: مرحلة التنظيم الإداري الجزائري أثناء الاحتلال الفرنسي

24	1: المرحلة الأولى من 1830 إلى 1945
24	2: المرحلة الثانية من 1945 إلى 1962
24	ثالثا: مرحلة التنظيم الإداري الجزائري بعد الاستقلال
25	المطلب الثاني: التكريس القانوني لوجود الدائرة
26	أولا: عدم وجود نص دستوري لتحديد مركز الدائرة
26	ثانيا: عدم وجود قانون خاص ينظم الدائر
27	ثالثا: النصوص التنظيمية كأساس لوجود الدائرة
28	المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للدائرة
28	المطلب الأول: التكريس القانوني لرئيس الدائرة
29	الفرع الأول: طبيعة منصب رئيس الدائرة
31	الفرع الثاني: الإطار التنظيمي لرئيس الدائرة
31	أولا: إجراءات تعيين رئيس الدائرة
31	1: شروط التعيين
33	2: انتهاء مهام رئيس الدائرة
34	ثانيا: حقوق والتزامات رئيس الدائرة
34	1: حقوق رئيس الدائرة
35	2: واجبات رئيس الدائرة
36	المطلب الثاني: المصالح والهيكل المساعدة لرئيس الدائرة
36	الفرع الأول: الأمين العام للدائرة والمكاتب المساعدة للرئيس
36	أولا: الأمين العام
37	ثانيا: المكاتب المساعدة للرئيس
37	1: مكتب الأمانة

37	2: المكاتب الموضوعية تحت تصرف الأمين العام للدائرة
38	الفرع الثاني: المصالح التقنية المساعدة لرئيس الدائرة
38	أولاً: المجلس التقني للرئيس
39	ثانياً: اللجان المشكلة على مستوى الدائرة
39	1: لجنة امن الدائرة
39	2: لجنة الطعن الضريبي
39	3: لجنة تسوية مطابقة البناءات
39	4: لجنة مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه
39	5: لجنة التنازل عن أملاك الدولة
39	6: لجنة تعليق رخصة السياقة
39	7: لجنة السكن
40	خلاصة الفصل الأول
41	الفصل الثاني: طبيعة اختصاصات الدائرة
42	تمهيد
43	المبحث الأول: اختصاصات الدائرة التي تظهر المركزية الإدارية
43	المطلب الأول: التفويض كطريقة لتجسيد المركزية وأساس قانوني لصلاحيات الدائرة
43	الفرع الأول: التفويض كطريقة لتجسيد المركزية الإدارية في الدائرة
43	أولاً: مفهوم التفويض
45	ثانياً: شروط التفويض
45	ثالثاً: أنواع التفويض
46	رابعاً: تمييز التفويض عن غيره من التصرفات القانونية المشابهة له
48	الفرع الثاني: التفويض كأساس قانوني لصلاحيات الدائرة

- أولاً: عدم التحديد الدقيق للصلاحيات المفوضة لرئيس الدائرة 49
- ثانياً: اثر ممارسة رئيس الدائرة لصلاحياته عن طريق التفويض 49
- 1: اثر ممارسة صلاحيات التفويض أمام الدائرة 49
- 2: اثر صلاحيات رئيس الدائرة على البلدية 52
- المطلب الثاني: الصلاحيات المخولة للدائرة عن طريق التفويض 52
- الفرع الأول: الرقابة الوصائية للدائرة على مداوات المجالس المحلية 53
- أولاً: صلاحية المصادقة على المداوات التابعة لإقليم الدائرة 53
- 1: المصادقة الصريحة 53
- 2: المصادقة الضمنية 54
- ثانياً: صلاحية فحص مشروعية المداوات 54
- 1: صلاحية تقرير بطلان المداوات الباطلة بقوة القانون 54
- 2: صلاحية إبطال المداوات القابلة للإبطال 54
- الفرع الثاني: صلاحيات الدائرة بصفتها ممثلاً للدولة وبالنظر لعلاقتها مع الولاية والبلديات 55
- أولاً: صلاحيات الدائرة بصفتها ممثلاً للدولة 55
- ثانياً: صلاحيات الدائرة بالنظر لعلاقتها مع الولاية والبلديات 55
- المبحث الثاني: صلاحيات الدائرة التي تعكس تراجع اللامركزية الإقليمية 56
- المطلب الأول: تكيف اختصاصات الدائرة بالشؤون المحلية 56
- الفرع الأول: الشؤون المحلية كمعيار لتحديد اللامركزية الإقليمية 57
- أولاً: تعريف الشؤون المحلية 57
- ثانياً: مدى مشروعية اختصاص الدائرة بالمصالح المحلية 59
- الفرع الثاني: صلاحيات الدائرة في الشؤون المحلية 60
- أولاً: صلاحياتها في مجال التسيير المحلي للسكنات العمومية الايجارية 60

61	.....	ثانيا: صلاحياتها في المنازعات الضريبية
61	.....	المطلب الثاني: الصلاحيات التي تعكس أهمية وجود الدائرة
61	.....	الفرع الأول: صلاحياتها في الجانب السياسي
61	.....	أولا: صلاحيتها في مجال تنظيم وتسيير العملية الانتخابية
62	.....	1: صلاحياته في تشكيل مراكز ومكاتب التصويت
62	.....	2: صلاحيته في المراجعة للقوائم الانتخابية
62	.....	3: صلاحيته أثناء سير العملية الانتخابية
63	.....	ثانيا: صلاحيات الدائرة في الموافقة على إنشاء جمعيات
63	.....	الفرع الثاني: صلاحياتها في الجانب الإداري
64	.....	أولا: مهمتها في مادة التنظيم الإقليمي للبلديات
63	.....	ثانيا: الدائرة كضمان لسير العمل الإداري والمرافق العمومية
63	.....	الفرع الثالث: صلاحياتها في التنمية المحلية
64	.....	أولا: تنسيق وتنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها
64	.....	1: توجهات التنمية للموارد الطبيعية والبيئية
64	.....	2: توجهات التنمية السكانية والعمران
64	.....	3: توجهات التنمية الاقتصادية
64	.....	ثانيا: تشجيع المبادرات الفردية والجماعية التي تهدف لتلبية حاجات المواطنين
65	.....	خلاصة الفصل الثاني:
67	.....	خاتمة :
71	.....	الفهرس :
77	.....	قائمة المراجع :

84..... : الملاحق

87..... ملخص بالعربية:

88..... ملخص بالفرنسية:

قائمة المراجع المعتمدة

-القران الكريم

أولا - باللغة العربية:

أ - المؤلفات:

- 1- د/احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د/محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1979.
- 2- د/بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، مطبعة دار الفرقان، 1982.
- 3- د/حسين فريجة، شرح القانون الإداري، الطبعة الثالثة، د م ج، الجزائر. 2013.
- 4- د/خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان 1998 .
- 5- د/مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 2009، دار بلقيس، الجزائر، 2009 .
- 6- محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر: البلدة (1516م- 1962م)، ط2، د م ج، الجزائر، 2011 .
- 7- مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2009-2010.
- 8- سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013 .
- 9- د/سليمان محمد طماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1979 .
- 10- د/عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000 .
- 11- د/عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 12- د/عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 2006 .

- 13- د/عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 .
- 14- د/عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر منذ البداية ولغاية 1962 ، الطبعة الأولى، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 1997 .
- 15- د/عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، -دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان-، المجلد الثاني، الدار الجامعية، بيروت (لبنان)، 1998 .
- 16- د/رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996 .
- 17- د/رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية -الدعاوى وطرق الطعن الإدارية-، الجزء الثاني، د م ج الجزائر، 2011 .
- 18- د/شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2009 .
- 19- يوسف الثعلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، الجماهيرية العظمى طرابلس.

ب - الرسائل:

- 1- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.
- 2- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر)، 2008/2007.
- 3- محمد العربي سعودي، الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية -مرحلة ما قبل الاستقلال- ، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002 .
- 4- فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2011/2010 .
- 5- فلول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2014/2013 .

6- شويح بن عثمان، دور الجامعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية- ، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية سنة 2011/2010 .

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

8- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، (تلمسان)، 2012/2011 .

9- فلاح رشيد، دور التقسيم في التنمية المحلية في الجزائر (1962م - 2000م)، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2013.

10- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (الجزائر)، 2011./2010

11- طاهري حنان، دراسة تطبيقية لنظام عدم التركيز -دائرة افلو- ، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2011/2010 .

ج - المقالات:

1- د/مصطفى كراجي، اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثاني، جامعة الجزائر، 1996 .

2- د/مصطفى يلس شاوش، أهلية التقاضي بالنسبة لرئيس الدائرة، مجلة الإدارة، م ت ب أ، المجلد 10، العدد الأول، الجزائر، 2000.

ثانيا - النصوص القانونية

أ- الدساتير:

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 نوفمبر 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 25، مؤرخة في 14 افريل 2002 المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

ب- القوانين والأوامر:

- 1- الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، مؤرخة في 1966./06/08
- 2- الأمر رقم 66-145 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47 المؤرخة في 1966./06/09
- 3- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم للقانون رقم 14-01 المؤرخ في 2014./02/04 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 07 المؤرخة في 2014./02/16
- 4- الأمر رقم 67-03 المؤرخ في 27/ 10/ 1976 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، ج ر عدد 09 المؤرخة في 27/ 10/ 1976
- 5- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/ 01/ 1968 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 06 المؤرخة في 18/ 01/ 1968، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-09 المؤرخ في 1981/07/04، ج ر عدد 27 المؤرخة في 1981./07/07
- 6- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/ 05/ 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44 المؤرخة في 23/ 05/ 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 1981/02/14، ج ر عدد 07 المؤرخة في 1981./02/17
- 7- ميثاق الولاية لسنة 1969، ج ر عدد 44، المؤرخة في 1969./05/23
- 8- الأمر رقم 47-69 المؤرخ في 02/ 07/ 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 55 المؤرخة في 1974./07/09
- 9- الأمر رقم 77-08 المؤرخ في 19/02/1977 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، ج ر عدد 18 المؤرخة في 1977./03/02
- 10- القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07/02/1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، ج ر عدد 06، المؤرخة في 1981./02/10
- 11- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06، المؤرخة في 1984./02/07

- 12- القانون رقم 90-06 المؤرخ في 27/03/1990 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 07/07/1989، ج ر عدد 13، المؤرخة في 28/03/1990
- 13- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990 المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18/07/2005، ج ر عدد 50، المؤرخة في 19/07/2005 .
- 14- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990
- 15- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22/12/2001 المتعلق بقانون المالية لسنة 2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-24 المؤرخ في 30/12/2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج ر عدد 74، المؤرخة في 31/12/2008 .
- 16- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، المؤرخة في 08/03/2006
- 17- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 23/04/2008
- 18- القانون رقم 09-01 المؤرخ في 25/02/2009 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 ، ج ر عدد 15، المؤرخة في 08/03/2009
- 19- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، المؤرخة في 03/07/2011
- 20- القانون العضوي رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، المؤرخة في 21/02/2012.

ج- القوانين العضوية:

- 01- القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 25/08/2016، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 29/08/2016.

د - المراسيم والقرارات:

- 1- المرسوم رقم 71-150 المؤرخ في 03/06/1971 المتعلق بإحداث مجموعات متنقلة لشرطة الحدود والسير التابعة لمصالح امن الولايات وامن الدائرات، ج ر عدد 52، المؤرخة في 08/06/1971.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02/08/1997 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر عدد 51، المؤرخة في 06/08/1997 والمعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01/03/2000.
- 3- المراسيم الرئاسية المؤرخة في 12/10/2004 تتضمن إنهاء مهام رؤساء دوائر في الولايات، ج ر عدد 68، المؤرخة في 27/10/2004.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23/01/1980 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 04، المؤرخة في 26/01/1982 .
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 83-594 المؤرخ في 29/10/1983، ج ر عدد 45، المؤرخة في 01/11/1983.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25/07/1990 المحدد للقانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، المؤرخة في 27/07/1990 .
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24/08/1991 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 41، المؤرخة في 04/09/1991 .
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 71-150 المؤرخ في 03/06/1971 المتعلق بقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج ر عدد 31، المؤرخة في 19/02/1992.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المؤرخ في 15/12/1997 يحدد تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج ر عدد 83، المؤرخة في 17/12/1997.
- 10- القرار الوزاري المشترك الصادر في 05/10/1984 المحدد لكيفية إعطاء البذلة للوالي ورئيس الدائرة وتعاقب وقت تجديدها، ج ر عدد 45، المؤرخة في 03/02/1984 .
- 11- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25/08/1998 يحدد تنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج ر عدد 84، المؤرخة في 11/11/1998 .

و- التعليمات الوزارية:

- 1- برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية- الأمانة العامة- رقم 2339 المؤرخة في 14 سبتمبر 2015.
- 2- برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية - الأمانة العامة-رقم 2685 المؤرخة في 28 أكتوبر 2015.

ثالثا - المراجع باللغة الأجنبية

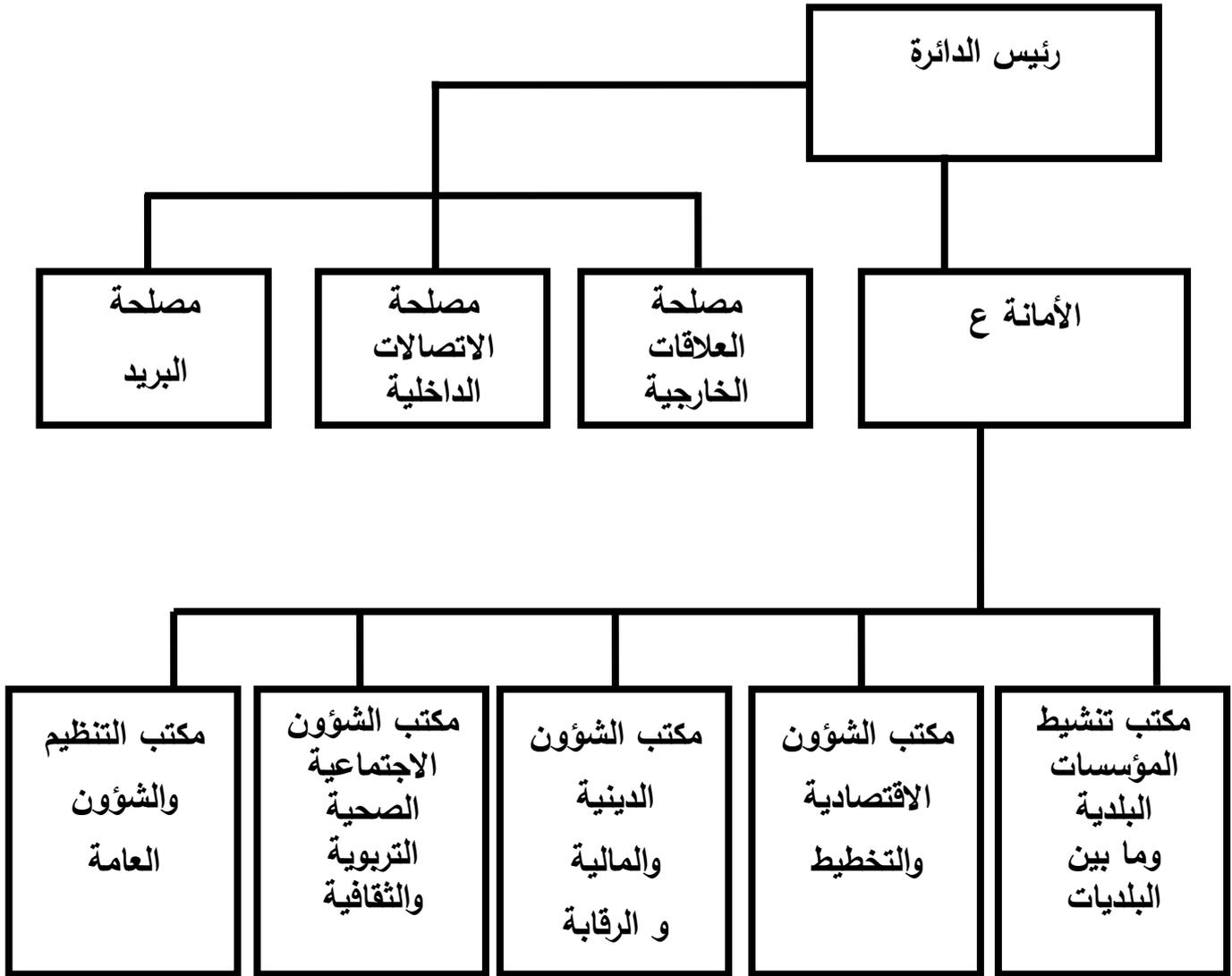
- ¹⁻ Yves Guadent, traité de droit Administrative, tome 1, 16 Édition LG.DJ, Paris (France), 2002.
- ²⁻ Alfred Goutier, cours de droit Administrative, Préciser des Matières Administratives, Typographie a Lahure, Paris (France), 1880.

رابعا - المواقع الالكترونية

- 1- موقع تحميل الدستور الفرنسي 1799/12/13، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/04/10 على الساعة 23:00 <http://Napolen1erPerso, Neuf, Fr/Constitution, An VIII, html>
- 2- موقع الأمانة العامة للحكومة الفرنسية ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/05/05 على الساعة 21:00 www.legifrance.gouv.fr

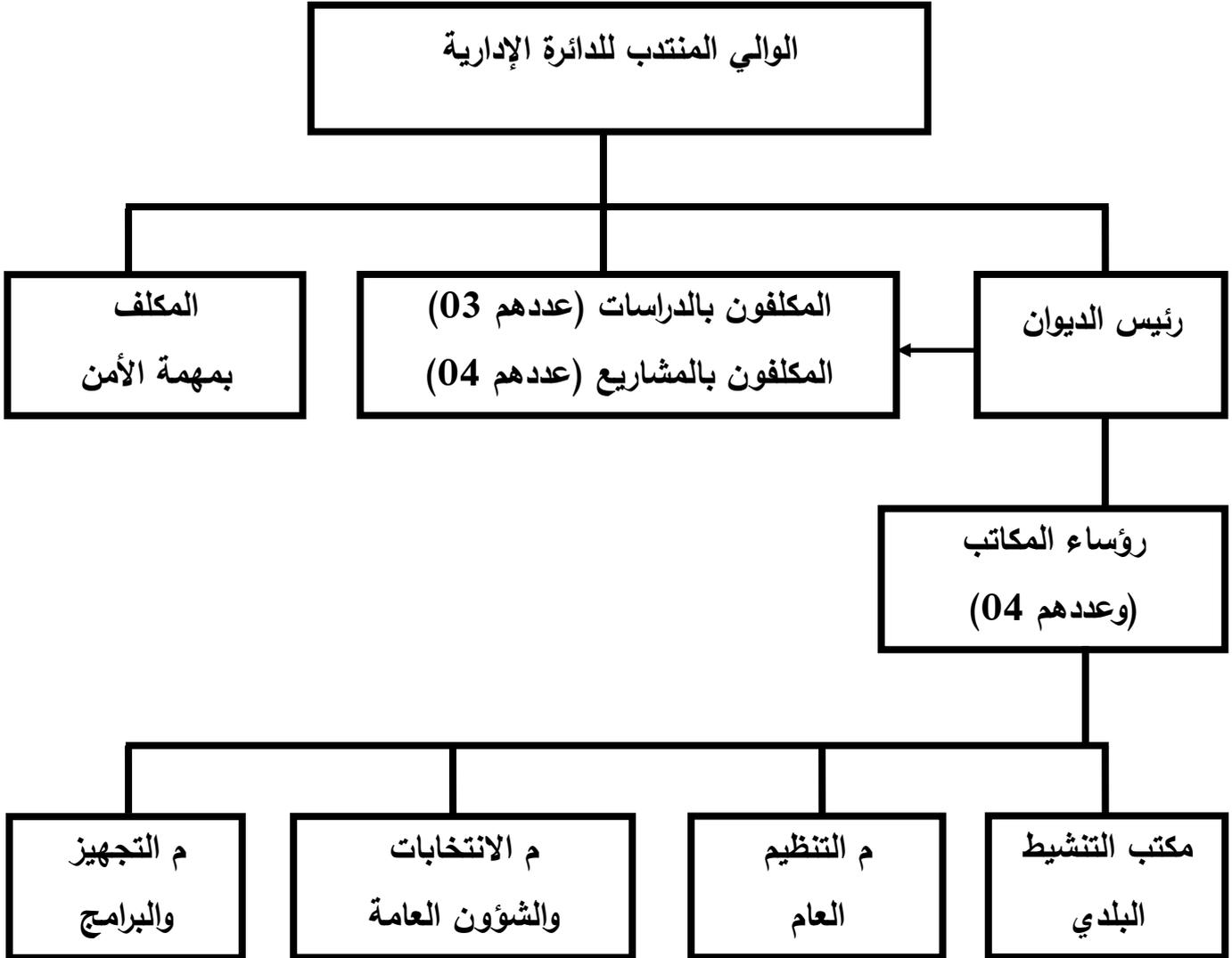
الملاحق

هيكلة الدائرة بناء على القرار الوزاري رقم 6793 المؤرخ في 1981/10/21



(1) علي بن ترجاهه ، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، المرجع السابق ، ص 35

هيكله الدائرة الإدارية بناء على القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1998/08/25



(2) علي بن ترالله ، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري ،مذكرة ماجستير ، المرجع السابق ، ص 36

ملخص بالعربية

تعتبر الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، نموذجا لتجسيد عدم التركيز الإداري، حيث هي تقوم بممارسة الرقابة الوصائية من طرف رئيسها والمفوضة إليه من طرف الوالي فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، إضافة إلى قلة وضعف النصوص القانوني المتعلقة بها رغم المكانة الفعلية التي تحتلها في الواقع ما خلف غموضا كبيرا حول مصير هذه الهيئة، خصوصا من حيث تصنيفها ضمن مختلف هيئات التنظيم الإداري.

حيث نجد أن الدائرة تستمد وجودها القانوني، من خلال رئيسها الذي يتمتع بصلاحيات سواء من خلال ما تم ذكره في النصوص القانونية، أو من خلال الصلاحيات المخولة له من خلال آلية التفويض الممنوحة له من طرف الوالي، حيث ساهمت هذه الصلاحيات في إظهار العلاقة ما بين الدائرة والسلطة المركزية من جهة وعلاقتها بالبلدية والولاية من جهة أخرى، هذه الصلاحيات وبالنظر إلى طبيعة الصلاحيات المخولة لها نجد أنها تتأرجح بين المركزية واللامركزية، من خلال القيام بالرقابة الوصائية على البلديات من جهة وتدخلها في بعض الشؤون المحلية من جهة أخرى التي من المفروض هو من اختصاص الجماعات المحلية. رغم الدور الذي تتبعه في شتى المجالات سواء الاقتصادي أو السياسي أو الإداري، وتمثيلها على المستوى المحلي واعتبارها أحسن وسيلة لسير المرافق العامة، إلا أن المشرع الجزائري قد خفف عنها بعض المهام في الجانب الإداري، وقام بتحويلها إلى البلديات مع بقائها تحت إشرافها كل من رخص السياقة، وبطاقات التعريف البيومترية وذلك في إطار إعادة تأهيل المرفق العام، وتقريب الإدارة من المواطن.

Résumé

La Daïra est considérée, selon la réglementation administrative algérienne, comme un modèle de concrétisation du non centralisation administrative, étant donné qu'elle présente la tutelle, elle est chargée du contrôle des affaires communales par son Chef délégué par le Wali.

Dépourvue de la personnalité morale et de l'indépendance financière et le manque des textes juridiques malgré l'importance du rôle qu'elle joue, cette administration représente un sort ambigu de part son classement entre les différentes instances de la réglementation administrative.

Grace aux pouvoirs dévolus à son Chef dans le cadre des lois en vigueur ou par délégation de Mr. le Wali, la Daïra joue son rôle de contrôle et de tutelle ce qui a reflété la relation entre la Daïra et l'autorité centrale et celles avec la Commune et la Wilaya.

Ces prérogatives entre dans le cadre de la centralisation administrative de part l'application de la tutelle sur la gestion communale d'une part et la décentralisation administrative de part l'ingérence dans les affaires communales.

Malgré son rôle dans la vie sociale, politique et administrative, le législateur a réduit quelques missions qui lui sont conférées en les transférant aux services de la Commune en conservant quelques dossiers tels que le permis de conduire et la carte d'identité biométrique, et ce dans le cadre de la réhabilitation du cadre de vie et le rapprochement de l'administration du citoyen