



جامعة العربي التبسي - تبسة-الجزائر
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري
بعنوان:

علاقة الدائرة بالبلدية في التشريع الجزائري

إشراف الأستاذ:

* عزاز هدى

إعداد الطلبة:

* أيمن محمد لمين

* حميدة نور الدين

أعضاء لجنة المناقشة:

| الاسم و اللقب | الرتبة العلمية | الصفة في البحث |
|-----------------|-------------------|----------------|
| بوعكاز نسرين | أستاذ مساعد - أ- | رئيسا |
| عزاز هدى | أستاذ محاضرة - ب- | مشرفا و مقرا |
| رباطي نور الدين | أستاذ مساعد - أ- | ممتحنا |

السنة الجامعية 2016/2017



جامعة العربي التبسي - تبسة-الجزائر
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري
بعنوان:

علاقة الدائرة بالبلدية في التشريع الجزائري

إشراف الأستاذ:

* عزاز هدى

إعداد الطلبة:

* أيمن محمد لمين

* حميدة نور الدين

أعضاء لجنة المناقشة:

| الاسم و اللقب | الرتبة العلمية | الصفة في البحث |
|-----------------|-------------------|----------------|
| بوعكاز نسرين | أستاذ مساعد - أ- | رئيسا |
| عزاز هدى | أستاذ محاضرة - ب- | مشرفا و مقرا |
| رباطي نور الدين | أستاذ مساعد - أ- | ممتحنا |

السنة الجامعية 2016/2017

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية على ما يرد في هذه المذكرة
من آراء

شكر و عرفان

الشكر والحمد لله الواحد القهار صاحب الفضل و الإكرام

أكرمنا بنعمة الإسلام ويسر لنا سبيل العلم والمعرفة والصلاة والسلام على سيدنا

محمد سيد الخلق وخاتم المرسلين وبعد

نقدم كامل الشكر والتقدير للأستاذة المشرفة الدكتورة عزاز هدى صاحبة الفضل

بعد الله على ما قدمته لنا من نصائح وتوجيهات قيمة خلال كل مرحلة من مراحل

انجاز هذا العمل فلها منا كل الاحترام والتقدير

كما نقدم شكرنا الخالص لكل أساتذتنا بكلية الحقوق والطايم الإداري متمنين

لهم كل التوفيق والنجاح

كما نقدم جزيل الشكر لكل من ساعدنا من قريب أو بعيد على إتمام هذا البحث

ولكل زملائنا الذين جمعنا بهم مسيرة الدراسة متمنين لهم كل التوفيق

والنجاح في حياتهم

مقدمة

تتكون الهيئات الإدارية المشكّلة للتنظيم الإداري من مجموعة أجهزة مكلفة بانجاز تدخلات الدولة على مستوى إقليمها، وهذه التدخلات والمتمثلة في أساليب ممارسة الإدارة لنشاطها يتطلب تنظيمها هيكليا للتنظيم الإداري للدولة، حيث يجب أن يراعي فيها طبيعة التنظيم المنتهج من قبل الدولة مركزيا كان أم لا مركزيا والجزائر في تنظيمها الإداري انتهجت النظامين المركزي و اللامركزي تأسيسا لظروف سياسية تاريخية وجغرافية حيث تأثرت بالنظام الإداري الفرنسي الذي تبنى هيئة الدائرة في تنظمه الإداري. وتم اعتماد هذه الهيئة في التنظيم الإداري الجزائري بالرغم من عدم ذكرها عبر كامل دساتير الجمهورية، ولم تحظ بنظام قانوني خاص بها يبين طبيعتها القانونية.

أهمية الموضوع:

تردد المشرع الجزائري في تنظيم الدائرة بأحكام قانونية خاصة مقارنة بالدور الذي تحتله في التنظيم الإداري الجزائري وفق ما يكشفه واقع الممارسة حيث أصبحت ولاية من الدرجة الثانية ورئيسها يعتبر والي من الدرجة الثانية على البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة بالنظر للصلاحيات المفوضة إليه من قبل الوالي، حيث يعتبر رئيس الدائرة ممثلا للوالي في دائرته، ويمارس مهامه عن طريق التفويض، وفق ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية. لكن الذي يثير الانتباه ليس فقط غياب نصوص قانونية تدعم مكانة الدائرة ورئيسها في التشريع الجزائري، وإنما تدخلها في مختلف الصلاحيات التي هي في الأساس اختصاص أصيل للجماعات المحلية كونها تشكل حلقة تواصل بين البلديات والولاية، وهذا ما يطرح الغموض حول إمكانية اعتبار الدائرة مستوى إداري أعلى من البلدية وأقل من الولاية في التنظيم الإداري الجزائري الأمر الذي يتطلب وجود نص قانوني خاص بها، يزيل اللبس حول غموض نظامها القانوني، وطبيعة علاقتها بالولاية من جهة ومع البلدية من جهة أخرى.

دوافع اختبار الموضوع:

1- الأسباب الذاتية: وتتمثل فيما يلي:

- الرغبة الشخصية في تزويد المكتبة الجامعية بدراسة متواضعة حول موضوع علاقة الدائرة مع البلدية في التشريع الجزائري.
- محاولة معرفة النظام القانوني للدائرة، وكذا أهميتها كهيئة عدم تركيز إداري على مستوى البلدية.

2- الأسباب الموضوعية: تتمثل فيما يلي:

- الكشف عن القصور القانوني في ظل غياب نصوص قانونية خاصة بالدائرة تزيل اللبس حول غموض نظامها القانوني وطبيعتها علاقتها بالبلدية مع أنها تمارس الرقابة الوصائية على هذه الأخيرة.
- تمركز معظم مواضيع التنظيم الإداري حول الولاية والبلدية مقارنة بالدائرة التي لم تعطى حقها من الدراسة، على الرغم من المكانة التي تحتلها والصلاحيات التي تمارسها في مختلف المجالات وأهميتها الواقعية في تقريب الإدارة من المواطن.
- نقص المراجع والدراسات القانونية والأكاديمية المتعلقة بالدائرة يجعله مبررا للخوض في هذا الموضوع.
- معرفة الموقع القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري بين النص والتطبيق.

الإشكالية:

على اعتبار أن الدائرة تتوسط كل من البلدية والولاية في التنظيم الإداري الجزائري إلا أن الدستور الجزائري لم يشير إلى هذا الجهاز بخلاف البلدية والولاية. لذا نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى يمكن اعتبار الدائرة صورة لعدم التركيز الإداري على المستوى المحلي؟

منهج الدراسة:

لدراسة هذا الموضوع، تم اعتماد المنهج التحليلي والوصفي.

- **المنهج التحليلي:** فهذا المنهج هو الأنسب لتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة، ومحاولة التعليق على أحكامها، خاصة وأن موضوعنا يعتمد أساسا على عدد كبير من النصوص القانونية.

- **المنهج الوصفي:** تم اعتماد هذا المنهج لكونه الأنسب للموضوع من حيث سرد الآراء والمعلومات.

أهداف الدراسة:

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى محاولة تحديد الوضعية القانونية للدائرة كهيئة لعدم التركيز الإداري وكجهاز تابع للولاية، وتبيان علاقتها بالبلدية ومدى تأثير الدائرة على استقلالية البلدية عن طريق المهام والصلاحيات التي يمارسها رئيسها بموجب التفويض الممنوح له من طرف الوالي وكذا معاينة الوجود المادي للدائرة من خلال وجود مقر خاص بها وغياب وجود قانوني صريح لها.

الدراسات السابقة:

لم نتحصل على دراسات أو بحوث سابقة حول هذا الموضوع والمتعلق بعلاقة الدائرة بالبلدية في التشريع الجزائري.

الصعوبات:

إن من بين الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز هذه الدراسة هي قلة المصادر العلمية والمراجع المتخصصة في هذا الموضوع، حيث تم الحصول قدر المستطاع وفي حدود الإمكانيات المتاحة على مراجع قليلة، الأمر الذي شكل عائقا كبيرا في إنجاز هذا البحث بالإضافة إلى صعوبة الحصول على المعطيات المتعلقة بموضوع البحث في الميدان من المصدر (الدائرة)، حيث لاحظنا عدم الاطلاع القانوني، ونقص الكفاءة من طرف موظفي

الدائرة فيما يتعلق بنظام الدائرة القانوني ودورها الوصائي على البلديات، ونقص معرفتهم بطريقة العمل بالنصوص القانونية.

التصريح بالخطأ:

لدراسة هذا الموضوع وللإجابة على إشكالية بحثنا، اعتمدنا التقسيم الثنائي حيث قسمنا خطة بحثنا إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول لدراسة التنظيم القانوني للدائرة والذي تم دراسته في مبحثين، الأول يتناول التنظيم الهيكلي للدائرة بينما المبحث الثاني يتناول التنظيم البشري لها.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة الدائرة كهيئة عدم تركيز إداري على مستوى البلدية حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول يتناول الدور الوصائي للدائرة على البلدية، في حين يعالج المبحث الثاني واقع الدائرة وآفاق الإصلاح على المستوى المحلي.

الفصل الأول:

الإطار التنظيمي للدائرة

-المبحث الأول: الجانب الهيكلي للدائرة

- المبحث الثاني: الإطار البشري للدائرة

تعتبر الدائرة كهيئة في التنظيم الإداري الجزائري قسم إداري إقليمي من الولاية يتأسسه رئيس الدائرة و يشمل عدد من البلديات، حيث يقسم إقليم كل ولاية إلى مجموعة دوائر و يختلف عدد الدوائر من ولاية إلى أخرى، وتعتبر جهاز وسيط بين البلديات و الولاية، و بالتالي فهي هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري ليس لها شخصية معنوية لا تتمتع بأي استقلال إداري أو مالي أو صفة التقاضي، و لهذا تستبعد من الهيئات المحلية المنتخبة.

كما أن الأداء الوظيفي لرئيس الدائرة كمثل للدائرة التي تعتبر جهازا، إداريا من أجهزة الإدارة العامة للولاية و المساعدة للوالي في مجال صلاحياته المتعلقة بتمثيل الدولة علي مستوى الدائرة، يحتاج إلى وجود جهاز (هيكل إداري) مدعم بطاقم من الموظفين تسند لهم مهمة مساعدته في أداء صلاحياته وهو ما سنتطرق له من خلال المبحثين التاليين:

* المبحث الأول: التنظيم الهيكلي للدائرة.

* المبحث الثاني: التنظيم البشري للدائرة.

المبحث الأول: الجانب الهيكلي للدائرة

إن الأداء الوظيفي لرئيس الدائرة كمثل للدائرة التي تعتبر جهازا إداريا من أجهزة الإدارة العامة للولاية والمساعدة للوالي في مجال صلاحياته المتعلقة بتمثيل الدولة على مستوى الدائرة يحتاج إلى وجود جهاز (هيكل إداري) تنظيمي منصوص عليه قانونا، كما يساعد الدائرة في أداء مهامه مجموعة من المصالح منها الإدارية وأخرى تقنية تعمل تحت إشرافه، وهو ما سنتطرق له من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: المصالح الإدارية للدائرة

نقصد بالمصالح الإدارية للدائرة تلك الأجهزة الإدارية المتخصصة للقيام بأعمال معينة، و تحت الإشراف العام لرئيس الدائرة وتكمن مهمت هذه الأجهزة في مساعدة الرئيس الإداري (رئيس الدائرة) على القيام بمهامه و أهم هذه الأجهزة الإدارية مايلي:

الفرع الأول: مكتب الأمين العام والأمانة العامة

يعتبر هذا المكتب الجهاز الرئيسي الذي تقوم عليه باقي المكاتب لأنه همزة وصل بينها وبين رئيس الدائرة، ويشرف عليه الأمين العام يعين بموجب مرسوم رئاسي ويساعده رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، وأنجز منصب الأمين العام بموجب المرسوم رقم 02/81 المؤرخ في 1981، وتتمثل مهامه في مساعدة رئيس الدائرة في تنفيذ القوانين والتنظيمات و كذا تنشيط ومراقبة مستخدمي الدائرة ومسك استمارات الحضور اليومي، الإشراف على تحضير اجتماعات المجلس التقني للدائرة الاستفادة من تفويض الإمضاء لبعض الوثائق كبطاقات التعريف الوطنية، إعداد مخطط التدخل للحماية المدنية في حالة حدوث كوارث دراسة البريد الصادر والوارد⁽¹⁾

(1) فراري محمد، تقرير التبرص الميداني حول الجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005 - 2006

الفرع الثاني: مكتب الانتخابات ومكتب الأمن العام

هذان المكتبان هما على مستوى الدائرة كالتالي:

أولاً: مكتب الانتخابات

تتمثل مهامه في الإشراف على العمليات الانتخابية ويعمل هذا المكتب مباشرة مع الأمين العام حيث يتولى التحضير المادي والبشري لهذه العملية بالتنسيق مع مكتب الانتخابات على مستوى البلدية ومع مديرية التقنين والشؤون العامة، ويتولى مراقبة وتحويل سجلات الانتخابات إلى الولاية ويتم تحضير الدائرة للانتخابات كالتالي الانتخابات الرئاسية قبل (45 يوماً) والمحلية يكون تحضيرها قبل 03 أشهر أما التشريعية في 05 أشهر.⁽¹⁾

ثانياً: مكتب الأمن العام

تتمثل مهامه في تنسيق أعمال أعوان الأمن داخل مقر الدائرة والتكفل بملفات ضحايا الإرهاب ونقل الاستعلامات إلى الجماعات المختصة، ويرتبط بالولاية ومصحة الأمن بالولاية التي تخضع لها الدائرة.⁽²⁾

الفرع الثالث: مكتب النظافة

يقوم هذا المكتب بتنسيق أعمال مكاتب النظافة للبلدية والقيام بزيادات ميدانية عند الضرورة وتقديم بعض البرامج والإرشادات لمكافحة الأمراض التي تنتقل عن طريق المياه والحيوانات... إلخ، تنظيم ومراقبة الأنشطة التجارية كالمقاهي والمرشات العمومية، تحليل مياه الشرب ومراقبته بالتنسيق مع مكاتب الصحة للبلديات لمتابعة الأمراض الخطيرة كمرض انفلونزا الطيور.⁽³⁾

(1) سميرة بورقبة، تقرير تريفص حول الجماعات المحلية، الدائرة، البلدية، 2004-2005، ص 10.

(2) شريفي خالد، تقرير تريفص حول الجماعات المحلية (الولاية)، البلدية، 2000-2001، ص 28.

(3) سميرة بورقبة، المرجع السابق، ص 10.

الفرع الرابع: مصلحة التنظيم العام

يوجد فيه أربع مكاتب وهي كالتالي:

أولاً: مكتب بطاقات التعريف الوطنية

يتولى إعداد بطاقات التعريف الوطنية لمن يطلبها، سواء الراشدين، أو لمن أضع بطاقته أو انتهت صلاحيتها، بتقديم ملف حسب كل حالة، وتشارك فيها الوثائق التالية: شهادة ميلاد المعني، شهادة ميلاد أبيه، وشهادة الإقامة وثلاث صور شمسية وطابع جبائي، ويقوم المكتب بعد فحص الملفات بإنجاز بطاقتين تسلم الأولى للمعني بعد إمضاءها من طرف رئيس الدائرة، أو الأمين العام وتبقى البطاقة الأخرى في الأرشيف في المكتب.

ثانياً: مكتب جوازات السفر الدولية

يتولى إعداد جوازات السفر العادية للبالغين 15 سنة فما فوق سواء، لأول مرة أو لمن ضيع جواز سفره، انتهاء صلاحياته، وحالات أخرى فيحضر المعني: شهادة الميلاد، وشهادة ميلاد أبيه وشهادة الإقامة وشهادة تبين ممارسة نشاط (شهادة عمل) و 3 صور شمسية وطابع جبائي حسب الحال، ثم تتم عملية التحقيق لدى الشرطة أما الأطفال الأقل من 15 سنة، فيتم إضافتهم مع جوازات سفر أولياءهم ويتولى المكتب إعداد جوازات السفر القنصلية في حالة انتهاء صلاحياته أو ضياعه، ويكون ذلك بعد التحقيق من طرف مصالح الأمن، ويكون صالح لمدة 3 أشهر (العودة بسيطة)، كما يعد جوازات الحج حيث يتلقى الملفات من البلدية بعد عملية القرعة، وترسل للدائرة لإعدادها وإرسالها للولاية لتأشيرها في السفارة.⁽¹⁾

⁽¹⁾فراي محمد، المرجع السابق، ص 28.

ثالثاً: مكتب رخص السياقة

يتكلف بإعداد رخص السياقة سواء للمرة الأولى أو بتجديد الرخصة بسبب الضياع والتلف أو انتهاء صلاحياتها أو تفسير الإقامة، حيث بعد سحب ملفات الناجحين من مديرية النقل يحضر المعني طابع جبائي لتتجز له الرخصة، كما يتكفل بتبديل رخص السياقة العسكرية إلى رخص السياقة المدنية بإحضار الملف التالي: شهادة الحضور بالوحدة ، نسخة من رخصة السياقة العسكرية، طابع جبائي.(1)

الفرع الخامس: مصلحة الخدمات والشؤون الاجتماعية والسكن

تحتوي هذه المصلحة على مكاتبين يتمثلان في كل من مكتب الخدمات والشؤون الاجتماعية ومكتب السكن.

أولاً: مكتب الخدمات والشؤون الاجتماعية والثقافية

يرتبط هذا المكتب مباشرة مع الدائرة والمصلحة الاجتماعية ويقوم بعدة مهام ومعالجة عدة ملفات منها:

- 1- دراسة الملفات الخاصة بالشبكة الاجتماعية واستقبال شكاوي المواطنين وطلباتهم والنظر في قضاياهم، كما يقوم بمراقبة قوائم المنح بكل أنواعها بعد وصولها من البلديات ثم إرسالها للمؤسسات التربوية.
- 2- تسيير ملفات تشغيل الشباب التي تعدها مصلحة التشغيل من مديرية الإدارة المحلية لمعرفة حاجيات الدائرة بالتنسيق مع مندوبية تشغيل الشباب.
- 3- الإشراف على الملف المتعلق بالإحصاء العامة للسكن والسكان، حيث تجري عملية الإحصاء من طرف البلدية ثم ترسل للدائرة.
- 4- متابعة النشاطات الرياضية المدرسية بالتنسيق مع مديرية الشباب والرياضة ومديرية التربية وكذلك مع البلديات(2)

(1) خالد شريقي، المرجع السابق، ص 28.

(2) فواي محمد، المرجع السابق، ص 28.

ثانياً: مكتب السكن

يختص هذا المكتب بشؤون السكن والسكان للمواطنين وهذه المصلحة هي في تنسيق دائم مع المواطنين وبلديات الدائرة.

وتجدر الإشارة أن هذه المصلحة خولت من البلديات إلى الدوائر بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 334/04 المؤرخ في 24 أكتوبر 2004 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 42/98 الذي يحدد الشروط اللازمة للحصول على سكن عمومي إيجاري ذات الطابع الاجتماعي و كفيات ذلك، ويمكن أن يطلب الاستفادة من السكنات أي شخص مقيم منذ سنة (1 سنة) على الأقل في البلدية ولا يملك سكناً تتوفر فيه شروط النظافة والأمن الضروريين ولا يملك قطعة أرض صالحة للبناء ولم يستفد من سكن اجتماعي سابقاً ويقوم بإيداع ملف لدى الدائرة مقابل وصل يحمل رقم التسجيل وتاريخه.⁽¹⁾

وتأخذ لجنة الدائرة لمنح السكنات بفحص الملفات بعد عملية التحقيق من طرف فرق التحقيق التي يشكلها رئيس الدائرة، حيث يحدد الوالي بقرار تاريخ انطلاق أشغال هذه اللجنة والمتكونة من رئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وممثل المدير الولائي للسكن وممثل المدير الولائي للشؤون الاجتماعية وممثل ديوان الترقية والتسيير العقاري وممثل الصندوق الوطني للسكن، حيث مدة دراسة الملفات لا تتعدى 3 أشهر لتحدد لجنة الدائرة قائمة المستفيدين، ويمكن لكل طالب سكن يرى أنه أجحف في حقه أن يطعن كتابياً للجنة الولائية خلال 8 أيام للفصل في قائمة المستفيدين التي أعلنت عنها الدائرة سواء بتعديلها أو تأييدها.⁽²⁾

الفرع السادس: مكتب الخلية التقنية

يعمل هذا المكتب بالتنسيق مع مكاتب التعمير بالبلديات حيث يتابع المخططات التوجيهية للتعمير ومخططات شغل الأراضي، ويراقب وضعية البناءات على مستوى البلديات والرخص الممنوحة (كالبناء، التجزئة، الهدم...)، ويتابع كذلك ملف مكافحة البناءات الفوضوية بالتنسيق مع المديرية المعنية وشرطة العمران، كما يدرس طلبات

(1) سميرة بورقيقة، المرجع السابق، ص 29.

(2) محمد فراري، المرجع السابق، ص 29-30.

المديريات التي تخص اختيار القطع الأرضية بعد اجتماع المجلس التقني للدائرة لدراسة الطلبات⁽¹⁾

الفرع السابع: مكتب الوصاية

يتولى هذا المكتب المراقبة القانونية لأعمال البلديات وكذا الإشراف على مختلف مشاريع البلديات، فهو يراقب الميزانيات وشرعية قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي والقرارات المتعلقة بتسيير المستخدمين على مستوى البلديات من خلال المخطط السنوي للموارد البشرية، ويقوم بمراقبة بعدية لكل الصفقات العمومية التي تبرمها البلديات ومدى احترامها للنصوص القانونية، ومراقبة عقود كراء المحلات التجارية للبلديات، أما فيما يخص ملف العجز الميزانية للبلديات فترسل لمديرية الإدارة المحلية ثم لوزارة الداخلية. أما في فرع التجهيز فيتابع المكتب البرامج التنموية للبلديات، حيث يتوسط بين البلديات ومديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، فعند اقتراح البلديات لمشاريع يدرس المجلس التقني للدائرة الاقتراح ويراسلها للولاية.⁽²⁾

وبعد إعداد مقرة التسجيل من طرف التخطيط ترسلها للدائرة، لتحويلها للبلديات للبدء في المشروع وإعداد بطاقة الغلق التي يحولها المكتب لمديرية التخطيط والخزينة السنوية وضعية المشروع وسحبه من مدونة الاستثمار.

الفرع الثامن: مكتب أمانة رئيس الدائرة

يرتبط هذا المكتب مع كل مكاتب الدائرة وكذا البلدية، الولاية والمصالح العمومية، حيث يتابع البريد الصادر الموجه إلى الإدارات والمؤسسات والمواطنين والبريد الوارد الآتي خاصة من مشاكل السكان كطلب السكن ... إلخ، حيث أن الأمانة مكلفة بحسن صيانة وحفظ البريد الصادر، البريد الوارد، أرشيف البريد.⁽³⁾

(1) خالد شريفي، المرجع سابق، ص 29.

(2) محمد فراري، المرجع السابق، ص 31.

(3) سميرة بورقيقة، المرجع سابق، ص 12.

المطلب الثاني: المصالح التقنية للدائرة

إضافة على المصالح الإدارية تحتوي الدائرة على مصالح تقنية، و التي تعتبر إمتداد لسلطات الإدارة المركزية على المستوى المحلي للمديرية التنفيذية الموجودة على مستوى الولاية⁽¹⁾، حيث توزع هذه المديریات أعمالها على الهياكل الوظيفية المحدثة على مستوى قطاعات أخرى، وأهم هذه المصالح الممثلة على مستوى الدائرة مايلي:

الفرع الأول: مركز المواصلات السلكية و اللاسلكية للدائرة

يسهر هذا المركز و على السير الحسن لجميع عمليات الاتصال بمختلف أنواعها (الهاتفية، الفاكس، البرقيات، البريد الإلكتروني...)، يمسك سجلات الاتصالات المكتوبة ضمن البرقيات والمسموعة عبر الأجهزة الهاتفية.

الفرع الثاني: مصلحة الوثائق البيومترية الإلكترونية

على مستوى هذه المصلحة تتم رقمنة الوثائق الشخصية للمواطنين كما يلي:

- تحديد مواعيد معالجة ملفات المعنيين.
- تدقيق معلومات الملف من خلال نسخ صورة المعني وملخص شهادة الميلاد رقم 12 خاصة.
- حجز البيانات من خلال تدوين معلومات المعنيين مفصلة.
- المصادقة على الملفات وطباعة بطاقة الشرطة.
- أخذ المعلومات البيومترية (بصمات، صور، إمضاءات)
- طباعة جدول الإرسال لجميع الملفات المعالجة.
- تحويل الملفات المعالجة إلى المركز الوطني عن طريق شبكة الانترنت.

(1) المادة 05 الفقرة الأخيرة من المرسوم رقم 83-545 المؤرخ في 24/09/1983 المتضمن تأليف لاء تنظيم و عمل المجلس التنفيذي الولائي.

الفرع الثالث: أهم المديریات على مستوى الدائرة

- فرع التعمير والبناء والسكن.

- فرع الري.

- فرع المنشآت القاعدية.

- مقاطعة الغابات والبيئة.

- القطاع الصحي.

- قابض الضرائب...

أولاً: دور ومهام المصالح التقنية

تلعب دور جد مهم لما تقدمه من مساعدات للبلديات خاصة غير المؤطرة منها كتنشيط مختلف المشاريع الإنمائية ومتابعتها، وقد أنشأ المجلس التقني (لجنة تقنية)⁽¹⁾ للتنسيق بين مختلف المصالح الموجودة على مستوى تراب الدائرة.

ثانياً: المجلس التقني⁽²⁾

يرأسه رئيس الدائرة بمساعدة الكاتب العام للدائرة، كما تم النص عليه في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 94-215 والمتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها والذي نص على أن " يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها".

(1) اللجنة التقنية، تم إنشاؤها بموجب المادة 17 من المرسوم رقم : 84-302 المؤرخ في 13/10/1984 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة والولاية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض الموظفين (جريدة رسمية عدد 49 المؤرخة في 17/10/1984 ص/1747).

(2) هذا التنظيم تم إلغاؤه وأعيد للموجود من جديد بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 والمتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها (جريدة رسمية عدد 48 المؤرخة في 27/07/1994).

1- التشكيلة:

يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الموجودة في إقليم الدائرة ويعقد كل أسبوع اجتماعات برئاسة رئيس الدائرة بحيث تحرر محاضر تلك الاجتماعات وترسل نسخة منها إلى الوالي⁽¹⁾، كما يعقد اجتماعات استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

2- المهام:

دراسة مشاريع المخططات التنموية للبلديات التي تضمها الدائرة، هناك اقتراح للدكتور شعبان بن أقزوح في أطروحته للدكتوراه حول مشروع إصلاح الدائرة بأن يصبح المجلس التقني بمثابة مجلس تنفيذي مصغر على مستوى الدائرة خاصة وأنه يتكون من ممثلي ومسؤولي مصالح الدولة الموجودة في إقليم الدائرة.

(1)-Essid Taib, chronique De L'organisation Administrative pour 1994 Reuve,"IDARA" Centre De Documentation et de Recherche Administrative Alger, No 01 Année, 1995,p/115.

المبحث الثاني: الإطار البشري للدائرة

يشرف على إدارة وتسيير شؤون الدائرة طاقم من الموظفين تختلف تصنيفاتهم باختلاف حجم ونوع المهام الموكلة لكل موظف منهم ويعمل هذا الطاقم تحت رئاسة الرئيس الإداري للدائرة وهو رئيس الدائرة الذي يعد موضوع اهتمام كل النصوص المنتظمة.

المطلب الأول: رئيس الدائرة

تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 177/94 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية، وهيكلها على ما يلي: تشمل الإدارة العامة في الولاية، تحت سلطة الوالي بصرف النظر عن المصالح، والأجهزة الإقليمية بمقتضى القطاعات المختلفة على ما يلي: الأمانة العامة، الديوان المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم والشؤون العامة⁽¹⁾، كما أضاف المرسوم التنفيذي 215/94 على أجهزة الغدارة العامة في الولاية رئيس الدائرة⁽²⁾ وسنحاول التعرف عليه في هذا المطلب.

الفرع الأول: تحديد طبيعة منصب الدائرة رئيس الدائرة

من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، نجد أن المشرع الجزائري استقر على تصنيف منصب رئيس الدائرة من بين المناصب العليا في الدولة. حيث نصت المادة 8/2 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-227 المؤرخ في 1990/07/25 على ما يلي:

"يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية"
..... - في الإدارة المحلية..... - رئيس الدائرة"⁽³⁾.

(1) المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 94-177، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية.

(2) المرسوم التنفيذي رقم: 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، جريدة رسمية رقم 48.

(3) المرسوم التنفيذي رقم: 90-227 المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة، المؤسسات والهيئات العمومية (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 1990/07/28).

وفي ظل النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، وبالرجوع إلى المرسومين الرئاسيين 99-239⁽¹⁾ ، 99-240⁽²⁾ فقد أكدوا على ذات المبدأ وهو تصنيف منصب رئيس الدائرة كوظيفة عليا بعنوان الإدارة المحلية.

وما يجدر الإشارة إليه حول الوظيفة السامية في الدولة أنها تعد أرقى مراتب التوظيف العمومي، حيث أن السلطة المركزية تتمتع بسلطة تقديرية جدا واسعة تجاههم، وهذا ما يضيف عليها الصبغة السياسية فتكون هذه المناصب السياسية في تبعية وخضوع للسلطة السياسية.

الفرع الثاني: التعيين وانتهاء المهام في منصب رئيس الدائرة

تتمتع الإدارة المركزية بسلطة تقديرية واسعة تجاه رئيس الدائرة تتجلى بوضوح من خلال ما تتمتع به من سلطات في تعيينه وانتهاء مهامه وهو ما سنتطرق إليه في ما يلي :

أولاً: التعيين في المنصب

بالرجوع إلى مرسوم المرسومين الرئاسيين رقم 99-239 و 99-240 اللذين ألغيا المرسوم التنفيذي رقم: 89-44 المؤرخ في 10/04/1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية المخول التعيين فيها لرئيس الجمهورية، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 91-307⁽³⁾ المؤرخ في 07/09/1991، والمتضمن كفاءات التعيين في بعض المناصب المدنية للدولة المصنفة " وظيفة عليا" التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة، أنهما حصرا مسألة التعيين في الوظائف العسكرية والمدنية للدولة على حد سواء

(1) المرسوم الرئاسي رقم: 99-239- المؤرخ في 27/10/1999 والمتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم: 89/44 المؤرخ في 10/04/1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للدولة (جريدة رسمية عدد 76 في 31/10/1999 ص 03/3).

(2) المرسوم الرئاسي رقم: 99-240، المؤرخ في 27/10/1999 والمتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 31/10/1999، ص 03/.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 91-307 المؤرخ في 07/09/1991، والمتضمن كفاءات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة (جريدة رسمية عدد 43 في 09/09/1991، ص / 1631).

في يد رئيس الجمهورية مما يبرز هيمنته على السلطة التنفيذية فهو صاحب السلطة في اختيار وتعيين مساعديه و مساعدي مساعديه وهذه دلالة عن تركيز السلطة في يده، وهذا ما يتناقض مع ما ينص عليه دستور 1996، غير أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2008، تدارك الأمر واتجه نحو حصر صلاحية التعيين في الوظائف العسكرية والمدنية للدولة على حد سواء في يد رئيس الجمهورية، وعلى اعتبار أن منصب رئيس الدائرة يعتبر من الوظائف السامية في الدولة فإن تعيينه يتم بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية.

ثانيا: إنهاء المهام في المنصب

لا يوجد نظام قانوني خاص يحكم إنهاء مهامه وعليه يجب التقيد بالنص العام الذي يحكم المناصب العليا في الدولة⁽¹⁾ وهذا بناء على القاعدة الأساسية المعمول بها وهي "قاعدة توازي الأشكال" التي تقضي بوحدة جهة التعيين وإنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات وعليه فإن رئيس الجمهورية هو المكلف بإنهاء مهام رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي ما دام هو صاحب الاختصاص في التعيين. وبالرجوع إلى القواعد العامة فإن إنهاء مهام رئيس الدائرة يكون إما بطرق عادية أو بأخرى غير عادية.

1- الطرق العادية: تكون إما: (2)

- من طرف السلطة المختصة.⁽³⁾

- بموجب طلب من المعني (رئيس الدائرة).

وإنهاء المهام من طرف السلطة المختصة لا يستوجب تسبب أو تبرير فلها سلطة تقديرية مطلقة في ذلك كما هو الحال بالنسبة للتعين، وهذا الإنهاء للمهام يسمى فقها

(1) لحسن بن الشيخ آث ملوياً، الملتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 02، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2004، ص 113.

(2) المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة واجباتهم لـ جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 1990/07/28.

(3) المواد 28-323، من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

- بالفصل غير التأديبي من الوظيفة، والذي يكون وفقاً لأحد الأسباب التالية:⁽¹⁾
- عدم إثبات جدارة التسيير والكفاءة في القيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.
 - عدم اللياقة الصحية: (العجز الصحي).
 - عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية، وهذا راجع للطبيعة السياسية لمنصب رئيس الدائرة، فخروج رئيس الدائرة عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة يعد أحد أسباب إنهاء مهام رئيس الدائرة.
 - الاستقالة: وهي حق معترف به للموظف، وهي تعبير عن رغبة الموظف الصريحة عن قطع علاقته بالوظيفة.
 - و انطلاقاً من القواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، يقدم رئيس الدائرة استقالته للسلطة التي لها صلاحية تعيينه، وبناءً على ذلك يصدر مرسوم رئاسي عن الجهة المختصة ينهي مهامه وهذا بناءً على طلب منه.
 - الوفاة: الوفاة سبب طبيعي لإنهاء مهام أي شاغل لوظيفة ما، حيث أن العلاقة الوظيفية تنتهي مباشرة بمجرد وفاة صاحبها، إلا أن ذوي الحقوق يستفيدون من العديد من الامتيازات المالية⁽²⁾، وهذا عكس الاستقالة التي يتخلى بموجبها طالبها عن كل الامتيازات والحقوق.

2- الطرق الغير العادية:

الحالة الغير عادية لإنهاء المهام هي إلغاء المنصب، وهذه الحالة نصت عليها المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226⁽³⁾ "إذا ألغيت الوظيفة العليا التي يشغلها أحد العمال أو الغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة....، وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل".

(1) الدكتور عمار عولوي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

(2) الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 25/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (جريدة رسمية عدد 46 المؤرخة في 16/07/2006).

(3) المرسوم التنفيذي رقم 90 - 226، السابق الذكر.

و عليه تنتهي مهام رئيس الدائرة إذا تم إلغاء الهيكل الإداري ككل مع استقالته ولمدة سنة واحدة من مرتبة ثم تتم إحالته على حالة العطلة الخاصة.

الفرع الثالث: واجبات وحقوق رئيس الدائرة

ان تعيين رئيس الدائرة يجعله في مركز قانوني ينجم عنه مجموعة من الواجبات الملقاة على عاتقه في مقابل منحه بعض الحقوق والامتيازات نوجزها في مايلي:

أولاً: الواجبات المفروضة على رئيس الدائرة

وهي تلك الواجبات المرتبطة برئيس الدائرة لممارسة وظيفته كموظف سامي:

1- الخضوع للسلطة السلمية:

تنص المادتين 02 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-229 المعدل والمتمم على التوالي بأن: "يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة... تحت السلطة التي عين لديها...، وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها". و تنص المادة 10 من نفس المرسوم على أنه: "يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه". و تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 90 - 230⁽¹⁾ على أنه: "يسير وزير الداخلية الحياة المهنية للأعوان الذين يمارسون وظائف عليا في الإدارة المحلية".

انطلاقاً من تحليل هذه النصوص التنظيمية نخلص إلى أن: رئيس الدائرة يخضع للسلطة الرئاسية التي تمارسها عليه السلطة السلمية التي ينتمي إليها، كما أن وزير الداخلية هو الذي يسير الحياة المهنية لمتقليد الوظائف العليا في الدولة، والذي يعتبر رئيس الدائرة واحد منهم.

و كما سبق الذكر فإن تعيين رئيس الدائرة يتم من طرف رئيس الجمهورية وكذلك الحال بالنسبة لإنهاء مهامه حسب "قاعدة توازي الأشكال"، فإن السلطة الرئاسية لوزير

(1) المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25/07/1990، والمتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 28/07/1990 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 91 - 305 (جريدة رسمية عدد 41 المؤرخة في 04/10/1991).

الداخلية على رئيس الدائرة أصبحت مقيدة لا تتعدى سلطة الإشراف و الرقابة دون باقي مظاهر السلطة الرئاسية الأخرى، إضافة إلى أن الوالي هو الآخر يتمتع بقوة القانون بحق ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على رؤساء الدوائر الموجودين في حدود ولايته. إن تعدد جهات السلطة الرئاسية الممارسة على رئيس الدائرة، أدى إلى صعوبة تحديد السلطة الرئاسية الفعلية الممارسة عليه.

2- ارتداء البذلة الرسمية:

يلتزم رئيس الدائرة بارتداء بذلة مهنية (زى رسمي) خلال ممارسته لوظيفته، وهذا ما نصت عليه المادة 01 من المرسوم رقم 83-594⁽¹⁾ المؤرخ في 1983/10/29 والمتضمن أحداث بذل خاصة يرتديها الولاة ورؤساء الدوائر فنصت على ما يلي: " يجب على الولاة ورؤساء الدوائر أن يرتدوا خلال ممارسة مهامهم بذلة خاصة يصادق على خصائصها ومواصفاتها وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المرسوم 18-275...".

وتتم الموافقة على هذه البذلة من طرف لجنة وزارية مشتركة دائمة بموجب المرسوم رقم 81-275 مختصة بالمصادقة على بذل الأفراد غير العسكريين والملمزين بارتداء البذل المهنية.

غير أن الواقع العملي يبين عدم تقيد الموظفين الساميين في الإدارة المحلية وخاصة رؤساء الدوائر بهذا الالتزام وحتى في المناسبات الرسمية.

3- الالتزام بالقواعد الأخلاقية المهنية:

الهدف من الالتزام بالقواعد الأخلاقية هو الحفاظ على كرامة الوظيفة من طرف الموظف السامي عموما⁽²⁾ وأهم القواعد ما يلي:

(1) المرسوم رقم 83-594 المؤرخ في 1983/10/29، المتضمن تأسيس لباس للولاة ورؤساء الدوائر (جريدة رسمية عدد 45 المؤرخة في 1983/11/01).

(2) لهن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005.

- **المحافظة على السر المهني:** كل موظف في الدولة سواء في سلك الوظيفة العامة⁽¹⁾ أو في الوظيفة العليا⁽²⁾، يضطلع بحكم مهامه على أسرار عديدة تتصل بمهامه، وبالتالي لا بد من الالتزام بعدم الكشف عنها طوال فترة أداء مهامه وحتى بعد انتهاء خدمته في الإدارة، فالهدف من المحافظة على السر المهني هو الحفاظ على أمن وسلامة وثائق الدولة خاصة وأن الدائرة تعد توثيقية، وزرع الثقة بين المواطن والإدارة، وهذا الالتزام يظل موجودا في مواجهة الإدارة و الأفراد ويستمر حتى إلى ما بعد انتهاء مهام الموظف.

- **عدم الازدواج في الوظيفة:** يمنع على الموظف أن يمارس أي نشاط خاص يدر ربحا مثل ممارسته التجارة أو تأسيس شركة لأنها تؤثر على استقلاله الوظيفي، ويمتد الحظر لزوج الموظف بطريقة مختلفة وغير مباشرة، بمعنى أنه إذا مارس نشاطا مربحا يجب أن يتم إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها، واستثنى المشرع من ذلك بعض الأعمال، منها بعض الأعمال العلمية كالتأليف، وكذلك القيام بكل نشاط يتعلق بالتعليم والتكوين والأعمال الأدبية والفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة.

- **الالتزام بالنزاهة والأمانة:** طبيعة مهام رئيس الدائرة تقتضي بالضرورة أن يتمتع عن تلقي الهدايا والمكافآت إلا إذا كانت هذه الأخيرة قد تلقاها بمناسبة زيارة رسمية أو في إطار ممارسة مهامه، والهدف من هذا الالتزام هو إخراج الوظيفة السامية من دائرة الشبهات وتفادي المحاببات والمحسوبية.

أما الالتزام بالأمانة فإن رئيس الدائرة ملزم بالمحافظة على الوسائل الموضوعية تحت مسؤوليته وعدم استخدامها إلا في أداء المهام المسندة إليه والمحددة قانونا.⁽³⁾

- **الالتزام بالتحفظ:** لم يرد نص خاص بهذا الالتزام بالنسبة لفئة الموظفين السامين، ولكن تقليد الوظيفة العامة يفترض في الموظف سواء كان موظفا عاما أو موظفا ساميا أن يكون حسنا في سلوكه وسيرته داخل العمل وخارجه بما يتفق والاحترام الواجب للوظيفة التي يشغلها.

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السابق الذكر.

(2) المادة 48 من الأمر رقم: 06-03 السابق الذكر.

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

- التصريح بالامتلاكات: يتعين على كل موظف في الوظيفة العليا أن يصرح بامتلاكاته بعد تعيينه، الهدف من ذلك هو ضمان الشفافية المالية في الحياة السياسية و الإدارية ومن ثم الحفاظ على المال العام.

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الدائرة لم يذكر ضمن القائمة التي نصت عليها المادة 21 من الأمر رقم 97-07⁽¹⁾ المؤرخ في: 1997/01/11 والمتعلق بالتصريح بالامتلاكات، بمعنى انه لا يتم نشر ممتلكاته في الجريدة الرسمية للجمهورية إنما يخضع لنص المادة 11 من نفس الأمر، بمعنى أن التصريح بامتلاكاته يكتسي طابع السرية، إلا بالنسبة للجهات التي يمنحها القانون حق الإطلاع عليه.

ثانيا: الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها رئيس الدائرة

النصوص القانونية تعترف لرئيس الدائرة بمجموعة من الحقوق والامتيازات نبينها في ما يلي:

1- الحقوق المالية والعينية: وهي تلك الحقوق المرتبطة بالمسؤولية الملقاة على عاتقه وهي:

- الحق في الراتب والتعويضات المالية: نوعية الوظيفة والمسؤوليات المسندة إليه تجعل راتبه يتميز بالارتفاع مقارنة مع باقي الموظفين فيدخل ضمن التصنيف المعمول به في الوظائف العليا.

وتم تحديد ذلك طبقا للمرسوم التنفيذي: 90-228⁽²⁾ المؤرخ في 1990/07/25 المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذي يمارسون وظائف عليا في الدولة المعدل والمتمم.

بالإضافة إلى مجموعة من الحقوق الأخرى، كالحق في العطل السنوية، الحق في الضمان الاجتماعي، الحق في التقاعد، وهذا طبقا لنص المادتين 20 و 21 من نفس المرسوم.

(1) الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/06 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، (جريدة رسمية عدد 12 المؤرخ في 1997/03/06) المعدل والمتمم.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، المعدل والمتمم (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 1990/07/28).

- الحق في السكن والنقل: رئيس الدائرة له حق الاستفادة من سكن وظيفي، فالسكن القريب من الوظيفة يساعده على الأداء الأفضل لمهامه، أما بالنسبة لحق النقل فإنه يكون بالضرورة توفير سيارة خاصة به.

2- الحقوق والامتيازات الأخرى:

- الحق في الحماية: ممارسة رئيس الدائرة لمهامه كغيره من موظفي الدولة قد ينجم عنها مساس بمصلحة الغير، وهذا ما قد يعرضه إلى أي شكل من أشكال الإهانة و التهديد أو حتى الاعتداء عليه، ولهذا فإن القانون كفل للموظفين حماية قانونية عن أفعالهم الموصوفة بالأخطاء المهنية.

المشروع خص أصحاب المناصب في الدولة بحماية خاصة، نظر لأهمية هذه المناصب وتأخذ هذه الحماية مظهرين:

أ- حماية تجاه الغير:

- الحماية من التهديدات والاعتداءات:

تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽¹⁾ على أنه:

يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات مهما كان نوعها، مما قد يتعرض له بسبب ممارسته مهامه أو بمناسبةها".

كما قد أمر المشرع عقوبات ذات طابع جزائي في قانون العقوبات⁽²⁾ في القسم الخاص بالإهانة والتعدي على الموظفين ومؤسسات الدولة، المادة 144 وما بعدها من قانون العقوبات على مرتكب مثل هذه الأفعال، وذلك بهدف توفير أحسن الظروف للموظفين الساميين في الدولة لحسن سير وظيفتهم وتحقيق الأهداف المرجوة.⁽³⁾

(1) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السابق الذكر.

(2) الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8-07-1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، (جريدة رسمية عدد 49

في 11/07/1966)

(3) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.

كما أن المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 السابق الذكر، تنص على أن هذه الحماية تمتد حتى الى الأخطاء التي يرتكبها الموظف السامي أثناء أداء مهامه حيث أن السلطة السلمية تحميه من العقوبات المدنية المسلطة عليه إلا في حالة ما إذا ارتكب خطأ شخصي يقتضي فصله.

2- حماية تجاه القاضي:

تظهر هذه الحماية في حالة ما إذا تم توجيه تهمة أثناء التحقيق القضائي إلى الموظف السامي، وفي هذه الحالة يجب إخطار السلطة السلمية فوراً إذا ما كانت الوقائع التي اتهم بها قد ارتكبت لدى ممارسة وظائفه، أو بمناسبة الادارة ملزمة بإجراء تحقيق إداري للتأكد من مدى صحة الوقائع المنسوبة إليه، ثم تبلغ هذا التحقيق الى السلطة القضائية المختصة.

الفرع الرابع: خضوع رئيس الدائرة للسلطة الرئاسية للوالي

يخضع رئيس الدائرة باعتباره احد مسؤولي الادارات التابعة للوالي للسلطة السلمية لهذا الاخير وسنبين ذلك في مايلي :

أولاً: السلطة الرئاسية للوالي

يمارس الوالي سلطة رئاسية جد واسعة ومتعددة المظاهر بصفته المزدوجة كمثل للدولة من جهة وممثل للولاية من جهة أخرى على جميع موظفي الولاية بما فيهم رئيس الدائرة.

وبما أن رئيس الدائرة احد مسؤولي الإدارات التابعة للولاية⁽¹⁾ فإن رئيس الدائرة يخضع للسلطة السلمية للوالي باعتباره ممثل للإدارة المركزية بالرغم من أن تعيينه يتم بموجب مرسوم رئاسي لأنه موظف سامي.

وأهم مظاهر السلطة السلمية الرئاسية للوالي على رئيس الدائرة تتمثل في أن معظم سلطات وصلاحيات رئيس الدائرة تكون بموجب تفويض من الوالي، بمعنى أن هذه الصلاحيات اختصاص أصيل للوالي ولكنه وبالنظر إلى الكم الهائل من الصلاحيات والمهام المسندة للوالي، بصفة مزدوجة إما كممثل للسلطة المركزية أو كممثل للولاية والتي

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، السابق الذكر.

نجدها متناثرة بين مختلف النصوص القانونية والتنظيمية سواء تلك المنصوص عليها في قانون الولاية أو نصوص قانونية وتنظيمية أخرى.

فإن الوالي في هذا الوضع أصبح يحتاج إلى وجود مساعدين له من أجل الأداء الحسن لمهامه ولهذا الغرض فإن القانون خوله استعمال تفويض توقيعه او اختصاصه لمروسيه وفقا لشروط وحالات محددة قانونا.

وبما أن رئيس الدائرة يكتسب صفة مساعد الوالي فإنه يتلقى تفويض منه، ولهذا وجب أن نوضح تفويض الوالي لرئيس الدائرة.

ثانيا: تفويض الوالي لرئيس الدائرة

يعد رئيس الدائرة أحد الأشخاص المستفيدين من تفويض الوالي كمساعد له، وذلك بشأن التصرفات والمهام التي نصت عليها كل من المادة⁽¹⁾ 07 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي رقم: 90-230 والمادة⁽²⁾ 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 واللذان نصتا على التوالي على أن:

- "... يكلف رئيس الدائرة أن يتلقى من الوالي زيادة على ذلك تعويضا من الوالي للقيام بأعمال أخرى أو المهام التي يراها مفيدة".

- "يكلف رئيس الدائرة على الخصوص في إطار القوانين والأنظمة المعمول بها وتحت سلطة الوالي وبتفويض منه ما يلي:"

- ".....".

من خلال تحليل هذه النصوص القانونية والتنظيمية التي تأذن بالتفويض نجدها قد حددت طبيعة التفويض المخول قانونا استعماله من طرف الوالي لصالح رئيس الدائرة هو تفويض التوقيع.

- وبالرجوع إلى نص المادة 07 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، نجدها فتحت المجال واسعا أمام الوالي من أجل تفويض رئيس الدائرة الأعمال والمهام التي يراها مفيدة وهذا ما يوحي أن التفويض المقصود هو تفويض توقيع استنتاجا من أن موضوع

(1) المادة 07 من المرسوم التنفيذي: 90-230، السابق الذكر.

(2) المادة 10 من المرسوم التنفيذي: 94-215، السابق الذكر.

هذا التفويض من الممكن أن يكون غير محدد في حين أن تفويض الاختصاص من الضروري أن يكون موضوع التفويض محدد بدقة.

كما انه وما دامت قرارات رئيس الدائرة تنشر في مدونة القرارات الإدارية للولاية، فإنه يفهم ضمناً بان هذه القرارات تنسب للوالي وهذه خاصية من خصائص التفويض بالتوقيع. ويرى عبد القادر كلكل⁽¹⁾ في كتابه تحت عنوان " الدائرة " خلاف ذلك ويرى أن رئيس الدائرة يتلقى تفويض اختصاص من الوالي إضافة إلى تفويض التوقيع على الخصوص في مجال التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي، إضافة الى التصرفات المتعلقة بتسيير وإدارة أعمال موظفي البلديات باستثناء ما يخص حركات التنقل وإنهاء المهام وهو ما نصت عليه المادة: 10 / 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-215 وهذا ما يتعارض مع القانون، إلا أن الواقع العملي يؤيد ومن خلال مصادقة رؤساء الدوائر على المداوات المعنية الذين يتصرفون وكأنهم مفوضين بموجب تفويض اختصاص.

الفرع الخامس: الطبيعة القانونية لأعمال رئيس الدائرة

يقوم رئيس الدائرة أثناء ممارسته لصلاحياته بمجموعة من التصرفات والأعمال القانونية فهل تصنف هذه الأخيرة على أنها قرارات إدارية أما أن لها طبيعة قانونية خاصة؟، وكيف يمكن الطعن في أعمال رئيس الدائرة؟.

أولاً : الطبيعة القانونية لأعمال رئيس الدائرة

يطلق على الأعمال القانونية الصادرة عن رئيس الدائرة في صلب النص المقررات فهي تعد بمثابة قرارات صادرة عن الوالي نظراً لاعتبار رئيس الدائرة مفوض من طرف الوالي بموجب تفويض توقيع وكنتيجة طبيعية فإن كل القرارات الصادرة عنه تنسب إلى صاحب الاختصاص الأصيل وهو الوالي وهو ما نجد تطبيقه الفعلي في القضاء

(1) ABDELkader kelkel- ladiara, (circonscription administration imprimerie AGwerfi-Batna, 2003.

الإداري⁽¹⁾؛ وأهم دليل على ذلك أن هذه القرارات يتم نشرها في مدونة القرارات الإدارية للولاية.⁽²⁾

ثانيا: الطعن في أعمال رئيس الدائرة

الطبيعة القانونية لمقررات رئيس الدائرة والتي تتسبب بقوة القانون إلى الوالي لأنها مبنية على تفويض توقيع منه، فإن منازعات الطعن في إلغائها والتعويض عنها تعرض على الجهات القضائية الإدارية المختصة التي ترفع ضد الوالي باعتباره ممثلا للدولة وليس باعتباره ممثلا للولاية، وينتج عن ذلك أن النزاع يدخل ضمن مسؤولية الوالي كمثل للدولة فتتحمل الدولة المبلغ المحكوم به، وبالتالي تسدده الخزينة العامة للدولة، ولا يدخل ضمن مسؤولية الوالي بصفته ممثل للولاية الذي ينتج عنه تحمل ميزانية الولاية المبلغ المحكوم به.

الفرع السادس: صلاحيات رئيس الدائرة

لرئيس الدائرة صلاحيات متعددة ومتنوعة ولقد جاء ذلك في المرسوم التنفيذي رقم: 94-215 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية.

أولا: تمثيل الدولة

لرئيس الدائرة صلاحيات في هذا الشأن وتتمثل فيما يلي:

1- تنفيذ القوانين والتنظيمات: جاء ذلك في المادة 1/9⁽³⁾ من المرسوم التنفيذي رقم: 94-215 والتي تنص على ما يلي: "يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية".

(1) قرار رقم 24402، الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1982/11/27، المجلة القضائية الصادرة

عن المحكمة العليا، قسم المستندات، عدد 1989، ص 238.

(2) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، السابق الذكر.

(3) المادة 1/9 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، السابق الذكر.

2- حفظ النظام العام والأمن العمومي: النظام العام يعرف على انه مجموعة القواعد والتدابير التي تفرضها السلطات الإدارية بغرض توضيح كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام.⁽¹⁾

ويلتزم رئيس الدائرة قانونا بمهمة حفظ النظام العام وهو ما نصت عليه المادة 07⁽²⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

أما فيما يخص مهمة الأمن العمومي فإنها تعززت أكثر على مستوى الدائرة من خلال استحداث منصب المكلف بمهمة الأمن على مستوى الدائرة كمساعد لرئيس الدائرة في مجال تصور التدابير في ميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها.

3- الصلاحيات الاستشارية: الصلاحيات الاستشارية لرئيس الدائرة جديدة، نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 94-215 والتي من شأنها المساهمة في تدعيم مركز رئيس الدائرة والمتمثلة في ما يلي:

- إعطاء رأيه الاستشاري في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة للدولة في الدائرة و ذلك لكونهم أعضاء المجلس التقني للدائرة.

- المشاركة في اشغال مجلس الولاية بصفة استشارية، وهذا ما كانت القضية المعالجة من القضايا التي تدخل في نطاق دائرته.⁽³⁾

كما يعمل على إخبار الوالي من خلال تقارير بالوضع السائد في الدائرة وجميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالدور الاستشاري لرئيس الدائرة يجعل دوره أكثر تكريسا وفعالية.

⁽¹⁾ جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، طبعة 01، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008.

⁽²⁾ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، السابق الذكر.

⁽³⁾ عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر (المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 20.

ثانياً: تمثيل الوالي

طبقاً لنص المادة 10 من المرسوم⁽¹⁾ التنفيذي رقم 94-215 يمثل رئيس الدائرة الوالي في العديد من المجالات أهمها:

- 1- تنشيط ودفع التنمية المحلية: ينشط وينسق ويراقب رئيس الدائرة أعمال البلديات التي تضمها دائرته وهذا بهدف تحقيق التنمية المحلية في جميع المجالات.
- 2- متابعة تنفيذ المخطط البلدي للتنمية: وتتم المتابعة عن طريق تنشيط وتنسيق عمليات إعداد المخططات التتموية للبلديات وتنفيذ هذه المخططات.
- 3- الرقابة الوصائية على البلديات التي تضمها الدائرة: وتتم الرقابة الوصائية من خلال:

- المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي الداخلة في اختصاصه.
- تسيير المستخدمين من خلال موافقة رئيس الدائرة على المداوات وقرارات تسيير مستخدمي البلدية باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.

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

المطلب الثاني: الكاتب العام للدائرة

الكاتب العام للدائرة هو رئيس الأمانة العامة للدائرة، ثم تنظيم وظيفة الكاتب العام للدائرة بموجب المرسوم 81-82⁽¹⁾ المؤرخ في 02/05/1981 المتضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام في الدائرة، وكذلك المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 التي نصت على أن: "يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، كاتب عام...".

الفرع الأول: طبيعة منصب كاتب عام في الدائرة

تم تحديد طبيعة هذا المنصب بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-72⁽²⁾ المؤرخ في 30/03/1994 المتضمن قائمة المناصب العليا في هيكل الإدارة العامة للولاية وشروط الالتحاق بها وتصنيفها في المادة 02 علي أنه من المناصب العليا في الإدارة العامة للولاية إما حالياً وفي ظل النصوص التنظيمية المعمول بها أي المرسومان التنفيذيان 99-239 و 99-240 حيث نصت المادة 03/08 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 على أن الكاتب العامون لدى الدوائر يحتلون وظائف عليا بعنوان الإدارة المحلية، وعليه فقد تم تصنيفه على أنه موظف سامي في الدولة.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 81-82 المؤرخ في 02/05/1981، والمتضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام للدائرة (جريدة رسمية عدد 18)، ص 545.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 94-72 المؤرخ في 30/03/1994 المحدد لقائمة المناصب العليا في هيكل الإدارة العامة بالولاية وشروط الالتحاق بها وتصنيفها (جريدة رسمية عدد 18 المؤرخة في 07/04/1994).

الفرع الثاني: التعيين في منصب الكاتب العام للدائرة وشروطه ومهامه
أولاً: الجهة المختصة بالتعيين

في ظل النصوص المعمول بها حالياً أصبح تعيين الكاتب العام للدائرة يتم من قبل رئيس الجمهورية، وذلك بموجب مرسوم رئاسي وباقتراح من الوزير الأول، لاعتبار أن منصب الكاتب العام في الدائرة يعد من ضمن المناصب العليا في الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 08/03 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240⁽¹⁾

" تطبيقاً لأحكام المادة 02/78 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في المناصب التالية:
- بعنوان الإدارة الإقليمية.....- الكتاب العامون لدى رؤساء الدوائر " .

ثانياً: شروط تعيين الكاتب العام للدائرة

منصب كاتب عام في الدائرة يعتبر من ضمن المناصب العليا في الدولة وعليه فإنه يخضع لنفس الشروط العامة المنصوص عليها في المادة 01/21⁽²⁾ من المرسوم التنفيذي 90-226 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

أما بالنسبة للشروط الخاصة فهي نفس الشروط التي نصت عليها المادة 21/2 و3 من المرسوم التنفيذي 90-226، والمادة 15⁽³⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 تناولت الفئات التي يجب أن يختار من بينها رئيس الدائرة، أما المادة 05 من المرسوم رقم 94-72 فقد تضمنت الفئات التي يجب أن يختار من ضمنها الكاتب العام للدائرة:
"يعين الكتاب العامون في الدائرة من بين:"

- 1- المتصرفين الرئيسيين المثبتين والموظفين الحائزين رتبة معادلة الذين يثبتون أقدمية قدرها 3 سنوات بهذه الصفة، أو أقدمية عامة قدرها 5 سنوات.
- 2- المتصرفين المثبتين والموظفين الحائزين رتبة معادلة الذين يثبتون أقدمية قدرها ثلاث سنوات بهذه الصفة، أو أقدمية عامة قدرها 5 سنوات.

(1) المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، والمتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 31/10/1999).

(2) المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السابق الذكر.

(3) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، السابق الذكر.

ثالثاً: مهام الكاتب العام للدائرة

- يساعد الكاتب العام للدائرة رئيس الدائرة في تأدية مهامه وبحسب المادة 12 من نفس المرسوم يمكن حصر مهامه في ما يلي:
- مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات.
 - يستفيد من التفويض للتوقيع على بعض الوثائق.
 - استقبال المراسلات ومراقبة البريد وتوزيعه على المصالح المعنية
 - تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات والإشراف على اجتماعات رؤساء البلديات وزيارات تفتيشية.

المطلب الثالث: باقي موظفين الدائرة

تعتبر هذه الفئة موظفين في الولاية، لأن الدائرة هي جهاز مساعد للولاية، وعليه إما أن يكونوا من الفئة المنصوص عليها في المادة 108 من قانون الولاية لسنة 1990 والتي تنص على أنه للولاية أن توظف المستخدمين الضروريين لتسيير مصالحها وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما وبما يناسب احتياجات وإمكانات الولاية أو من الفئة المنصوص عليها في المادة 109 من نفس القانون (فئة الخبراء والمتخصصين) توظيفهم يكون بموجب عقد محدد المدة حسب الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول.

حيث يتم التعيين من طرف الوالي وهذا وفقاً لما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 99-09⁽¹⁾ المؤرخ في 27/03/1999 والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعضاء الإدارة المركزية والبلديات والولايات والمؤسسات ذات الطابع الإداري وبالتالي فهم يخضعون لسلطة الوالي في كل ما يتعلق بمسارهم الوظيفي طبقاً لأحكام الأمر رقم 03-06⁽²⁾، وبالتالي فالوالي يمارس على مستخدمي الولاية كل مظاهر السلطة الرئاسية.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 27/03/1990، والمتضمن سلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين التابعين للولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (جريدة رسمية عدد 13 في 28/03/1990).

(2) الأمر رقم 03-06، السابق الذكر.

خلاصة الفصل:

من خلال ما سبق ذكره يمكن القول أن الأهمية الواقعية للدائرة كجهاز إداري من أجهزة الإدارة العامة للولاية وعلى الرغم من غياب وجودها القانوني كونها لم تحظ بالاهتمام و العناية الكافيين سواء من طرف المؤسس الدستوري وحتى المشرع الجزائري. و بالرغم من هذا التهميش القانوني لم يمنع ذلك من وجود إطار تنظيمي لها يتمثل في وجود تنظيمين، الأول هيكلية يتكون من مجموعة المكاتب التي تعد بمثابة جهاز إداري من أجهزة الإدارة العامة للولاية يترأسه رئيس الدائرة و الثاني بشري يتكون من مجموعة موظفين يساعدون رئيس الدائرة في أداء المهام و الاختصاصات المفوضة اليه من طرف الوالي و بموجب النصوص القانونية و التنظيمية المعمول بها.

الفصل الثاني:

الدائرة كهيئة عدم تركيز إداري

-المبحث الأول: الدور الوصائي للدائرة على البلدية

- المبحث الثاني: واقع الدائرة و آفاق الإصلاح المحلي

تعتبر البلدية هيئة إدارية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي إلا أن هذا لا يعني أنها هيئة إدارية مستقلة استقلالاً مطلقاً عن السلطة المركزية، بل تبقى دائماً تحت وصاية سلطة أعلى منها، و ذلك لتفادي نظام اللامركزية السياسية، التي تعني الاستقلال الذاتي وليس نظام اللامركزية الإقليمية، الذي ينتمي إليه نظام الإدارة المحلية الذي يعني تلازم الاستقلالية مع رقابة الوصاية على البلدية و يشرف على هذه الأخيرة الوالي بصفته ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى المحلي، و هو بدوره يشكل جهاز عدم تركيز إداري، إلا أن الوالي لا يقوم بدوره الوصائي لوحده، بل يساعده رئيس الدائرة بموجب تفويض مقدم مسبقاً ليمارس مجموعة من الصلاحيات و الاختصاصات في إطار الوصاية على البلدية مثل الوالي.

وهذا ما سنحاول دراسته من خلال هذا الفصل في مبحثين:

* المبحث الأول: الدور الوصائي للدائرة على البلدية.

* المبحث الثاني: واقع الدائرة و آفاق الإصلاح على المستوى المحلي.

المبحث الأول: الدور الوصائي للدائرة على البلدية

باعتبار أن الدائرة جزء من الولاية، بمعنى آخر هي امتداد للولاية، تشمل على العديد من البلديات، ويقوم برئاستها رئيس الدائرة وهو بدوره يساعد الوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة وبذلك يساهم في تقريب الإدارة العامة وأعمالها وخدماتها من المواطنين⁽¹⁾، ويساعده في تطبيق كل توجيهات الحكومة وتنفيذ القوانين والأنظمة وحسن سير المرافق العامة، وهذه الوظائف تكون تحت سلطة الوالي بتوجيه وتنشيط والمراقبة والتنسيق والإشراف على نشاطات وأعمال البلديات الملحقة به، ومن هنا فإن الدائرة تعتبر هزة وصل تتجسد عبرها صور الوصايا الممارسة على البلدية، وهذا ما سنحاول إظهاره بالتكلم عن وصاية الدائرة على البلدية في مايلي:

المطلب الأول: الإشراف على تسيير البلديات

بالرغم من أن الدائرة هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية وكذا الاستقلال المالي وهي مجرد هيئة وامتداد تابعة للولاية، إلا أن هذا لم يمنع من أن تكون لها سلطات على هيئات أخرى تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، من خلال ممارسة سلطة الوصاية على مجموعة من البلديات بواسطة ممثلها رئيس الدائرة، وذلك بالسهر على الإحداث الفعلي والسير الحسن المنتظم، والإشراف على مصالح المجالس المحلية المنتخبة⁽²⁾، وهذا ما سنحاول التعرف عليه فيما يلي:

الفرع الأول: الإشراف الإداري على التسيير الإداري

ترتبط الدائرة بالبلدية علاقة وثيقة، وخاصة من خلال إشرافها على أعمال البلديات التابعة لها، وذلك من خلال عدة مصالح وهي كالتالي:

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 275.

(2) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 110.

أولاً: مصلحة الوصايا: وهي أهم مصلحة على مستوى الدائرة، بحيث تقوم بالإشراف على التسيير الإداري لمصالح متعددة للبلدية، و لاسيما مصلحة الأمانة العامة، مصلحة الميزانيات والحسابات، مصلحة المستخدمين، مصلحة الوسائل من خلال متابعة الملفات الآتية:

1- المداولات والقرارات: إن المداولات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي كمداولات فتح إعتمادات مالية بالتسبيق، أورخص خاصة كمداولات متعلقة ببراء المحلات تجارية وإعادة ترميمها، كمداولات تأمين المنقولات والعقارات... الخ، وكذا القرارات الصادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كقرارات المستخدمين، قرارات الترقية سواء في الرتبة أو الدرجة، وقرارات التحويل المالي في أبواب الميزانية البلدية. قرارات التنازل عن الممتلكات... الخ، بحيث يعتبر الأمين العام للبلدية هيئة تنفيذية لها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

وبعد ذلك يتم إرسالها إلى المصلحة المذكورة أعلاه لدراستها ومراقبتها من حيث مدى شرعيتها ومطابقتها للنصوص القانونية ومن حيث أيضا ملائمتها لموضوعها سواء من حيث الوسائل المتوفرة أو من حيث أهدافها المسطرة خصيصا لها.

2- الميزانيات والحسابات: وثائق الميزانيات تعد من طرف البلدية وهي تشمل جميع إيراداتها ونفقاتها، وتكون مقسمة لميزانية أولية وأخرى إضافية للسنة المالية، وبطبيعة الحال تكون تقديرية⁽²⁾، ويتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيسه إعداد مشروع الميزانية⁽³⁾.

وأما الحسابات الإدارية فهي وثيقة تسجل وتدون فيها الإيرادات والنفقات الحقيقية للسنة المالية، وبعد المصادقة عليها وإعداد حساب التسيير ترسل إلى مصالح الدائرة⁽⁴⁾.

(1) المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

(2) أنظر: المادة 176 من نفس القانون.

(3) المادة 180 من نفس القانون.

(4) المادة 188 من نفس القانون.

وعلى العموم كل الميزانيات و الحسابات ترسل إلى مصلحة الوصايا على مستوى الدائرة وهذا من أجل مراقبتها ومتابعتها، وتحرص هذه المصلحة على تطوير إيرادات البلدية ورشادة نفقاتها، والحرص على حسن استعمال واستغلال الإعانات من طرف البلدية وهذا كله في إطار الإشراف عليها.

3- المداخل والممتلكات: تقوم مصلحة الوصاية على مستوى الدائرة بالمتابعة المستمرة لممتلكات و مداخل البلدية، بحيث تحول كل الوثائق المتعلقة بالممتلكات و المداخل إلى تلك المصلحة السابقة، وتتكون ممتلكات البلدية من أملاك عمومية وأخرى خاصة، أي عقارات ومنقولات، ممتلكات منتجة كالمحلات التجارية، والأسواق والمحاشر... الخ وكذا ممتلكات غير منتجة. (1)

وأما مداخل البلدية فهي تلك الناتجة عن استغلال ممتلكات البلدية، وهذا عن طريق الكراء أو الإيجار، أو المزاد العلني، أو عن طريق الإعانات والمخصصات وناتج الهبات والوصايا(2).

وأي تصرف من طرف البلدية في هذا الشأن من خلال استعمال واستغلال الممتلكات يجب من تحويل الوثائق المتعلقة بهذه التصرفات إلى مصلحة الوصايا من دفاتر الشروط، عقود الإيجار، عقود البيع، وهذا لتمكينها من الإشراف الدائم لممتلكات ومداخل البلدية، لا سيما من خلال الوضعيات الدورية الخاصة بهذه الممتلكات التي تحول إليها (كوضعيات حظائر السيارات، وضعيات تحصيل إيرادات البلدية).

4- ملفات المستخدمين: وتقوم أيضا مصلحة الوصايا بمتابعة المسار المهني لمستخدمي البلديات وجميع الإجراءات المتعلقة بهذا الشأن، والمتخذة من طرف مصلحة المستخدمين بالبلدية، بحيث تقوم هذه الأخيرة بضبط قوائم المستخدمين الإداريين والتقنيين ومتابعة الحياة المهنية للمستخدمين كالترقيه بكل أنواعها، الإدماج...، كما تتابع الإجراءات التأديبية، وتقوم بالتحضير والإشراف والتنظيم للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية وكذا اختبارات التوظيف، ولقد المخطط السنوي للتوظيف الخاص

(1) المادة 157 من نفس القانون.

(2) المادة 170 من قانون البلدية.

بمواردها البشرية ويتم تحويل هذه الملفات إلى مصلحة الوصاية على مستوى مصالح الدائرة للنظر في مدى سلامة ونجاعة الإجراءات المتخذة⁽¹⁾.

ثانياً: مصلحة الشؤون الاجتماعية

وتقوم هذه المصلحة على مستوى الدائرة بالإشراف والمتابعة على عمل وسير مصلحة الشؤون الاجتماعية على مستوى البلدية، حيث تعمل على متابعة ملف الشبكة الاجتماعية، وهذا من إحصاء الفئات الاجتماعية الهشة و المحتاجة، وكذا إحصاء البطالين.

وتقوم أيضاً بالتنسيق مع الجهات المختصة في مجال الشغل، ومصالح الولاية وباعتبار الدائرة هيئة ممثلة للولاية، فإن هذه الملفات تتسق معها قبل إرسالها وتحويلها لها، وهذا من أجل المتابعة الجيدة والمدققة لهذه الملفات، كما تتولى مصلحة الشؤون الاجتماعية على مستوى الدائرة بالمساهمة قدر الإمكان في انطلاق ومتابعة كل المهام المتعلقة بالنشاطات الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بعنصر الشباب، وتساهم في تنظيم التظاهرات الثقافية والرياضية⁽²⁾.

حيث تقوم مصالح البلدية بإجراء التظاهرات الرياضية، وتعمل مصالح الدائرة بتقديم ومد الدعم لها، وكذا على السهر فيما يخص حسن الأداء والتنظيم، بكل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات والبلديات خاصة باتخاذ التدابير اللازمة والضرورية بغرض ترميم التراث والحفاظ عليه، كما تسعى لحماية القدرات السياحية للولاية، وعلى البلديات أن تعمل على التعاون المنسجم مع مصالح الدائرة⁽³⁾.

إضافة إلى كل هذه الوظائف والمهام تقوم مصالح الدائرة بالمتابعة والإشراف على كل العمليات المتعلقة بالسكن من خلال قيامها على مستوى البلدية بإحصاء السكنات التي لا تتوفر على كافة الشروط الصحية للحياة، فتساهم مصالح الدائرة بإنشاء لجان خاصة بغية

(1) المادة 26 من نفس القانون.

(2) المادة 96-97 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

(3) أنظر المواد 99/98 من نفس القانون.

إجراء تحقيقات اجتماعية من أجل إحصاء قدر كبير للسكنات الهشة وغير الصحية ومحاربتها كمنع البناءات الفوضوية⁽¹⁾.

ثالثاً: مصلحة الصحة والنظافة

تقوم هذه المصلحة على مستوى الدائرة بالإشراف والمتابعة على كل من مكثبي المياه والتطهير ومكتب التنظيف بالبلدية من خلال طلب إجراء تحقيق حول الاحتياجات المختلفة للسكان من المياه الصالحة للشرب، فيعمل كل من المكثبين السابقين بإحصاء الأحياء والأماكن المتطلب تزويدها بالمياه الصالحة للشرب مع السهر على معالجة وتصريف المياه القذرة وتطهيرها من الجراثيم⁽²⁾.

وزيادة على ذلك تقوم بجمع المعلومات المتعلقة بتوزيع شبكة المياه الصالحة للشرب من خلال إرسال كل هذه المعلومات المجمع لمصالح الدائرة، فتقوم بمتابعتها لتدارك أي خطأ أو إجراء غير قانوني قبل تحويله لمصالح الولاية للحفاظ على صحة الساكنة من مواطنين⁽³⁾.

أما فيما يخص الإشراف على مكتب النظافة، فتقوم مصلحة الصحة والنظافة على مستوى الدائرة بالإشراف على هذا المكتب بإرسال مراسلات إدارية تنص على ضرورة السهر للحفاظ على نظافة إقليم البلدية، وعقد اجتماعات على مستوى الدائرة بغرض دراسة وضع إقليم البلدية، فتقوم هذه الأخيرة بتخصيص جزء من ميزانيتها لغرض النظافة وتوفير كافة الوسائل الضرورية لتحقيق نتائج مرضية وعمل ناجح، من جمع القمامات والفضلات وتفريغها في الأماكن المخصصة لها من مفارغ مرخصة، وتعمل مع لجان الأحياء في عمليات التنظيف وخاصة تنظيف المحيط، وترسل محاضر عن هذه الأعمال إلى مصالح الدائرة بغية تطبيق الرقابة على أكمل وأحسن وجه، ثم بعد ذلك تتسق مع مصالح الولاية حول الأعمال المنجزة، وعن وضعية النظافة بالبلدية⁽⁴⁾.

(1) المادة 101 من نفس القانون.

(2) المادة 122 من قانون البلدية.

(3) المادة 87 من قانون الولاية.

(4) المادة 123 من قانون البلدية.

رابعاً: مصلحة التنظيم العام

هذه المصلحة توجد على مستوى الدائرة من مهامها أنها تتابع كل من مكثبي الحالة المدنية والخدمة الوطنية بالبلدية، من خلال الإشراف على الأعمال التي يقومون بها، كما تقوم بتزويد البلدية بوثائق الحالة المدنية كشهادة الميلاد، سواء كانت بالعربية أو الفرنسية وأيضاً شهادة الإقامة... الخ، وتطلب تقديم إحصاءات فيما يتعلق بالمواليد والوفيات الزواج، الطلاق، فتقوم البلدية بإرسال إحصاءات أسبوعية شهرية، وأخرى فصلية في خصوص هذا الشأن وهذا كله تحت سلطة رئيس الدائرة.

كما تتابع البلدية من طرف مصلحة الدائرة فيما يخص إصدار الوثائق ومطابقتها للتعليمات وضرورة عدم الإخلال بالنصوص القانونية مثل إصدار وثائق الحالة المدنية بما فيها البيومترية إضافة إلى أنه تتابع عملية إحصاء الخدمة الوطنية، بحيث يتم تقديم إحصاء أصناف المواطنين من طرف البلدية ثم ترسل للدائرة للتدقيق والتفحص ثم ترسل للولاية⁽¹⁾.

إضافة إلى كل المهام الموكلة إليها تقوم مصالح الحالة المدنية على مستوى الدائرة بمتابعة عملية تسجيل الحجاج ورفع أسماء المسجلين في محاضر وإرسالها إلى السلطة الوصية (الوالي) وتقوم بالإشراف عليها من خلال مراعاة الشروط القانونية للتسجيل في الحج، من حيث سن السماح بالتسجيل في قرعة الحج، عدد المرات التي تسمح بالحج شروط السماح للمرأة بالتسجيل في الحج ومرافقتها المتمثل في محرم... الخ، وزيادة على ذلك تقوم المصلحة السابقة الذكر بمتابعة البلديات فيما يخص المنازعات والشؤون القانونية سواء كانت البلدية مدعى أو مدعى عليها، وفي حالة المتابعة القضائية للبلديات⁽²⁾.

(1) انظر: المادة 2/126 و 3 من نفس القانون.

(2) المادة 12/126 من قانون البلدية.

الفرع الثاني: الإشراف على التسيير التقني

تقوم مصلحة الخلية التقنية على مستوى مصالح الدائرة بالإشراف على عمل كل من مصلحة التعمير والبناء، ومصلحة الأشغال العمومية بالبلدية، بمراقبة التعمير والبناء على مستوى هذه الأخيرة، وذلك بمتابعة البناءات الفوضوية التي تبنى من طرف الأشخاص على تراب البلدية سواء على أرض ملك للدولة أو أرض ملك للأفراد، خصوصا أنه يمنع تشيد أي بناء دون رخصة، وعندما تحصل شكوى بخصوص بناء فوضوي، يقوم موظفي الخلية التقنية بكتابة مراسلات وتحويلها إلى كل من مفتش التعمير ورئيس المجلس الشعبي البلدي للنظر في القضية واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة، واستعمال الأمر بزيارة كل البناءات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء⁽¹⁾

ويمكن لهؤلاء الأعوان المؤهلين الاستعانة بالقوة العمومية إن استلزم الأمر في حالة عرقلة ممارسة مهامهم ومعاينة البناءات الفوضوية، ثم بعد ذلك يحرر محضر في أجل 27 ساعة من تاريخ المعاينة، يرسله الرئيس المجلس الشعبي البلدي وإلى رئيس الدائرة وهو بدوره يحوله للوالي بصفته ممثلا له، يتضمن وقائع المخالفة والمعاينة بالتدقيق ويترتب اثر هذا إما مطابقة البناء المنجز أو هدمه، وفي حالة الهدم يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار الهدم في أجل 8 أيام وهذا كله تحت سلطة رئيس الدائرة⁽²⁾. وبالإضافة إلى هذه المهام والوظائف تقوم المصلحة السابق ذكرها بمتابعة ملفات تسوية البناءات الفوضوية على مستوى كامل تراب البلديات التابعة لإقليم الدائرة، وهذا بمراقبة مدى إنجاز البناءات وإتمامها والقضاء على البناءات الهشة وغير المتممة للحفاظ على المظهر الجمالي للبلديات⁽³⁾.

(1) المادة 6 و7 من القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية العدد 55.

(2) أنظر المواد 12.11.10.9.8 من قانون التهيئة والتعمير.

(3) المواد 31 و32 من القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المحدد لقواعد مطابقة البيانات، جريدة رسمية العدد 44.

فيحدد يوم لعقد اجتماع لدراسة الملفات المقدمة من طرف أشخاص على مستوى البلديات ثم تحول إلى مصالح الدائرة لتقوم لجنة بحضور أعضائها بمناقشة الملفات والنتائج المتوصل إليها، وبعد انتهاء الاجتماع يحضر محضر يتضمن مدى مطابقة البناءات، أو عدم مطابقتها، ويرسل إلى جميع البلديات للإعلام ومجموع ممثلي المديريات الحاضرين بالاجتماع وهذا كله تحت سلطة وإشراف رئيس الدائرة، طبقاً للقانون 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات⁽¹⁾ وللإشارة سوف نتطرق لهذا لاحقاً بالتفصيل.

كما تقوم مصلحة الخلية التقنية بمتابعة مشاريع التنمية في جميع القطاعات (كلاي البناء... الخ) وخصوصاً مشاريع التنمية المحلية، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بإقتراح تسجيل مشروع في شكل طلب مقدم إلى مصالح الدائرة، وتقوم هي بدورها بتحويله إلى الولاية، ثم يبعث للوزارة ويدرس على مستواها، وفي حالة قبوله يسجل تحت رقم ويخصص له غلاف عبارة على مبلغ مالي، ويعاد إرساله للولاية، ثم هذه الأخيرة ترجعه للدائرة باعتبارها المشرفة على عمل البلديات التابعة لها، ويعد بخصوصه دفتر شروط، ثم يتم اختيار المقاولين بأفضل عرض⁽²⁾ وبعد ذلك تبرم الصفقة ويصادق على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي، ويرسل محضر المناقصة والصفقة العمومية إلى الدائرة، لكي تبقى على إطلاع دائم بالأمور التي تخص التنمية في إقليم البلديات المشرفة عليها، وبحول بعد ذلك المحضر إلى الوالي مرفقاً بالمداولة⁽³⁾، وبعد الإشراف على تسيير البلدية سواء إدارياً أو تقنياً، تمارس الرقابة على البلدية بعدة طرق سنظهرها في المطلب التالي.

(1) المواد 31 و 32 من نفس القانون.

(2) المادة 191 من قانون البلدية.

(3) أنظر: المادة 194 من نفس القانون.

المطلب الثاني: الرقابة على البلدية

الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية بقصد حماية المصلحة العامة⁽¹⁾ أو كما يطلق عليها الوصاية الإدارية، وعليه فالرقابة الإدارية على البلدية يضطلع بها الوالي كمثل للسلطة المركزية في الإطار المحلي وباعتبارها يشكل جهازا لعدم التركيز الإداري بالنسبة للبلدية⁽²⁾، وبالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة على البلدية بموجب تفويض الوالي وذلك طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94-215، وسوف تظهر هذه الرقابة فيما يلي:

الفرع الأول: الرقابة على هيئات أعضاء المجالس الشعبية البلدية

لقد منح القانون صلاحية ممارسة هذه الرقابة للوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية إلا إن الأخير يستند في تجسيد هذا الشكل والنوع من الرقابة إلى رئيس الدائرة بصفته ممثلا على مستوى إقليم البلديات التابعة له وذلك عن طريق:

أولا: الرقابة على أجهزة المجالس الشعبية البلدية

تظهر الرقابة على هيئات المجالس الشعبية البلدية بالابقاق والحل من خلال إمكانية ممارسة رئيس الدائرة صلاحية حل وإيقاف نشاط جهاز المجلس الشعبي البلدي لفترة محددة بشكل جزئي، حيث أنه لا يتمتع بكافة الصلاحيات في هذا المجال ولكن باعتباره مساعدا للوالي يمكنه ممارستها بتقديم تقرير مفصل للوالي يتضمن مجموعة من الأسباب مثل سبب حالة خرق أحكام دستورية، أو في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس أو عندما يرى رئيس الدائرة أن الإبقاء على المجلس يكون مصدر إختلالات على التسيير البلدي، أو المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم أو في حالة اندماج بلديات أو تجزئتها⁽³⁾ وبعد إطلاع الوالي على التقرير ثم تحويله إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية ليتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير

(1) كمال بربر، نظم الإدارة المحلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصر، 2004، ص 226.

(2) ناصر لباد، القانون الإداري والتنظيم الإداري، منشورات دحل، الجزائر، 2001، ص 118.

(3) المادة 46 من قانون البلدية.

المكلف بالداخلية⁽¹⁾ ثم بعد ذلك يعين الوالي متصرفا ومساعدين بعد مرور 10 أيام من حل المجلس الشعبي البلدي ليتولى ويوكل إليهم مهمة تسير شؤون البلدية في انتظار تصب المجلس الجديد.

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية

تمتاز السلطة الوصائية بغرضها الرقابة على الأشخاص المعيّنين بالوحدات اللامركزية وكذا أعضاء المجالس المنتخبة بإجراءات معينة وتتمثل هذه الرقابة في الإقالة والإيقاف والإقصاء⁽²⁾.

1- التوقيف: يمارس رئيس الدائرة رقابته على أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال هذه الصلاحية بمتابعة كل عضو منتخب في المجلس، وما قد يتعرض له من متابعة قضائية بسبب ارتكاب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أولها علاقة بالإخلال بالشرف، وفي حالة حدوث هذه المخالفات يقدم تقرير إلى الوالي يفصل فيه وضعية العضو المنتخب، أي أن هذه الصلاحية يمارسها بشكل جزئي باعتباره مساعدا للوالي يقوم هذا الأخير بوقف العضو المنتخب بموجب قرار التوقيف مبنيًا على جميع أركانه الصحيحة (السبب، الاختصاص، المحل، الشكل، والإجراءات، الغابة)، للحفاظ على نزاهة التمثيل الشعبي⁽³⁾.

2- الإقالة: هذه الصلاحية لا يتمتع بها رئيس الدائرة بصفة كاملة، ولكن يستطيع ممارستها بصفته كمراقب ومتابع لأعمال المجلس الشعبي البلدي، ففي حالة تغيب العضو المنتخب الأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ولم يقدم أي تبرير، فيرفع رئيس الدائرة هذا الشأن في شكل تقرير يخبر الوالي ويعلمه بالوضعية، فيتصرف هذا الأخير بإقالة العضو وهكذا يعتبر العضو مستقيلًا تلقائيًا⁽⁴⁾.

(1) المادة 47 من نفس القانون.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 151.

(3) أنظر: المادة 43 من قانون البلدية.

(4) المادة 45 من قانون البلدية.

3-الإقصاء: هذه الصلاحية يمارسها الوالي طبقا للقانون، ولكن لكي يجسدها يتطلب مساعدة ممثليه في إقليم البلديات، بإعلامه عن وضعية الأعضاء المنتخبين بالمجلس الشعبي البلدي الذي يطبق عليه الإقصاء، متى ارتكبوا أحد الأسباب المخلة بالشرف أو كانوا متابعين قضائيا بسبب ارتكاب جناية أو جنحة، فإذا ثبت هذا فإنه يقصى العضو المنتخب بموجب قرار معلل من الوالي، وهو إجراء تأديبي مقرون بعقوبة جزائية ما يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية

بإمكان رئيس الدائرة أن يمارس رقابته على أعمال وتصرفات المجالس الشعبية البلدية وذلك في إطار القوانين والتنظيمات، أن يتصرف في المهام التي يفوضها إليه الوالي وهذا كله تحت سلطة الوالي وتفويض منه.

أولا: التصديق

يصادق رئيس الدائرة على مداورات المجالس الشعبية المنتخبة البلدية والتي يكون موضوعها ما يلي:

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

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لصالح البلديات.

- دفاتر الشروط التي لا تتعدى مدتها تسعة سنوات.

- المناقصات والصفقات العمومية في مختلف المجالات والمحاضر والإجراءات⁽²⁾.

- يصادق على الهبات والوصايا الممنوحة لصالح البلدية، مثل تبرع شخص بهبة مالية ك مبلغ من المال لصالح البلدية، للدراسة في شكل مداولة، وبعد ذلك تبعث للدائرة، وبما ان رئيس الدائرة له تفويض بصلاحية المصادقة على الهبات والوصايا، فيصادق المداولة.

(1) المادة 44 من قانون البلدية.

(2) المادة 01/10 من المرسوم 94-215.

- يوافق على مداوات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء القرارات المتعلقة بحركة التنقل، وإِهاء المهام⁽¹⁾.

ثانياً: الإلغاء

تعتبر سلطة إلغاء المداوات والقرارات من صلاحية الوالي، إلا إنه يمكن لرئيس الدائرة أن يمارسها بشكل جزئي، وذلك حسب التفويض المقدم له بإلغاء بعض المداوات والقرارات أو بعبارة أخرى ترفض، وإذا لم تعوض له هذه الصلاحية فيقوم بممارسة رقابته بإرسال تقرير يتضمن طلب الإلغاء لمداولة معينة أو قرار الى الوالي فيقوم هذا الأخير بإصدار قرار الإلغاء المعلل، وذلك حسب الحالات التالية:

1- البطلان المطلق بقوة القانون: أشارت إليه المادة 59 من قانون البلدية، إذ تلغى مداوات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون إذ كانت مخالفة للقانون من حيث مخالفة مبدأ المشروعية والقوانين والتنظيمات، أو تبطل في حالة عدم الاختصاص الموضوعي في دخول المداوات في غير الصلاحيات الواجب التداول عليها⁽²⁾.

2- البطلان النسبي: تبطل المداوات والقرارات بقرار معلل، وذلك ضماناً لنزاهة التمثيل الشعبي، لهذا أشارت المادة 60 من قانون البلدية إلى وجوب إبطال المداوات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم شخصية فيها كوكلاء⁽³⁾.

المطلب الثالث: تنشيط وتنسيق عمل البلديات

تقسم الدوائر إلى عدة بلديات ويرأسها رئيس دائرة واحد، يلتزم ويتقيد بمساعدة الوالي بتنشيط و تنسيق و مراقبة عمل البلديات الملحقة به، و يتولى تحت سلطة الوالي و بتفويض منه بتنشيط و تنسيق عمليات تحضير مخططات البلدية لتنمية و كذا السهر على التسيير الجدي و المنتظم لمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة له للبلديات التي ينشطها و سوف نبين ذلك فيما يلي:

(1) المادة 10 / 2 و 3 من نفس المرسوم رقم 94-215.

(2) المادة 59 من قانون البلدية.

(3) المادة 60 من نفس القانون.

الفرع الأول: اجتماعات اللجنة التقنية للدائرة

تشكل اللجنة التقنية للدائرة من مجموع مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء يرأسها رئيس الدائرة الذي يعقد اجتماعات لها كل أسبوع في دورة عادية⁽¹⁾ من أجل دراسة تقييم الوضعية العامة لمختلف الأنشطة التنموية المسجلة على مستوى بلديات الدائرة. والتي تتجسد عن طريق المخططات البلدية للتنمية PCD المخططات القطاعية للتنمية PSD، مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة.

1- **المخطط البلدي للتنمية PCD**: تنص المادة 107 من قانون البلدية، على المخطط البلدي للتنمية وهو مخطط شامل على مستوى البلدية، ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعمًا للقاعدة الاقتصادية ومحتواه يشمل عادة، التجهيزات الفلاحية، والقاعدية والتجارية⁽²⁾.

لكن المجلس البلدي ليس حرا في إعداد هذا المخطط، وذلك من ضرورة انسجام هذا الأخير مع مخطط الولاية للتنمية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية ويسجل باسم الوالي الذي يحدد المشاريع التي يوافق على إنجازها ويحدد أغلفتها المالية، الأمر الذي يتطلب ضرورة متابعة رئيس الدائرة لهذه المشاريع باعتباره ممثل للسلطة الوصية، بتنشيط وتنسيق عمل مصالح الدولة والبلدية المكلفة بتنفيذ هذه المشاريع وهذا كله في إطار اللجنة التقنية للدائرة⁽³⁾.

2- **المخطط القطاعي للتنمية PSD** : هو مخطط ذو طابع وطني، تدخل في ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي الذي يسعى على تنفيذه ويدرج هذا المخطط من طرف المديريات التنفيذية للولاية، تحت وصاية الوزارات المركزية التابعة لها مثل مديرية الري، مديرية التربية مديرية التعمير والبناء،.... الخ⁽⁴⁾

(1) المادة 15 من نفس المرسوم رقم 94-215.

(2) محمد الطاهر عزيز، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010/2009، ص 15.

(3) المادة 107 من قانون البلدية.

(4) محمد الطاهر عزيز، المرجع السابق، ص 71-72.

حيث تضع كل وحدة مركزية برنامج مشاريعها وتعرضه على المجلس الشعبي المنتخب للمصادقة عليه، وذلك لضرورة موافقة المجلس على أي مشروع يقر إنشاؤه على تراب البلدية، ومعظم البرامج التنموية القطاعية عبارة عن مشاريع ضخمة يرصد لها اعتمادات مالية كبيرة تعجز البلدية عن توفيرها⁽¹⁾ و ثم يقوم رئيس الدائرة كمثل للوالي بتنشيط وتنسيق عمل مصالح الدولة، ومتابعة مدى تنفيذ الأشغال والمشاريع المنجزة في إطار المخطط القطاعي ضمن إقليم البلديات التابعة له من خلال اجتماع اللجنة التقنية للدائرة.

الفرع الثاني: اجتماعات اللجان المتخصصة للدائرة

تقوم الدائرة من خلال لجان متخصصة على مستواها بعقد مجموعة من الاجتماعات في مواضيع مختلفة تسوية البناءات الفوضوية واجتماع السكن واجتماع البيئة، وهذا بهدف التنسيق في مختلف البلديات التابعة لها وتنشيطها والعمل تحت رقابتها.

أولاً: اجتماعات لجنة البناءات الفوضوية

تتشأ لجنة بالدائرة تكلف بالبيت في تحقيق مطابقة البيانات المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز، وذلك بغرض وضع حد لحالات عدم إنهاء البيانات، وترقية المجموعات السكنية والمحافظات على مظهر جمالي منسجم على مستوى إقليم البلديات التابعة لها⁽²⁾. وتتشكل من رئيس الدائرة كرئيس لها، ومجموع مسؤولي مصالح الدولة أو ممثلين عنهم كأعضاء وتجتمع في مقر الدائرة مرة واحدة كل شهر في دورة عادية، وإذا دعت الضرورة تجتمع في دورات غير عادية، وتقوم هذه اللجنة بدراسة الملفات المودعة من قبل جميع البلديات على مستوى الخلية التقنية بالدائرة، في أجل 3 أشهر بعد استلام الملفات⁽³⁾.

(1) المادة 109 من نفس القانون البلدية.

(2) المادة 32 من القانون رقم 15/08.

(3) المواد 5.4.2 من المرسوم التنفيذي رقم 155/09 المؤرخ في 2009/05/02، المحدد تشكيله لجنتي الدائرة والطنع المكلفين بالبيت في مطابقة البيانات، الجريدة رسمية عدد 27.

وهذه الملفات تشتمل على تحقيق المطابقة للبنىات غير المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة البناء أو البنائات التي تحصل صاحبها على رخصة البناء⁽¹⁾ وهي غير مطابقة للرخصة المسلمة، أو البنائات المتممة التي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء أو البنائات على لجنة الدائرة أن تتعد كل ما استلزم الأمر للتحقق من عملية المطابقة وفي نهاية أعمالها، تصدر قراراتها بالموافقة أو بالموافقة المقيدة بشروط أو بالرفض، وترسلها إلى البلدية المعنية في الآجال المحددة مع توضيح حسب الحالة ثم يقوم بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي، بتسليم صاحب الملف حسب حالته من خلال انعقاد اجتماع اللجنة، إما رخصة بناء على سبيل التسوية أو رخصة إتمام الإنجاز أو شهادة المطابقة، وهذا كله تحت سلطة رئيس الدائرة وبغرض تحقيق انسجام متكامل في البناءات على مستوى إقليم بلدياته .

ثانيا: اجتماعات لجنة السكن

ويتم تشكيل هذه اللجنة على مستوى الدائرة لمنح السكنات للأشخاص المودعين ملفات الاستفادة من سكنات لائقة وتدرس وضعية تلك الفئات الاجتماعية، المعوزة والمحرومة التي لا تملك سكنا أو تقطن في أماكن غير لائقة، والتي لا تتوفر لأدنى شروط النظافة على مستوى إقليم البلديات التابعة لها، وتتكون من رئيس الدائرة رئيسا لها، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية وممثلين عن مسؤولي مصالح الدولة⁽²⁾، وتبت في كل طلب مقدم بحسب شروط الاستفادة والترتيب حسب الأولوية وحسب نتائج التحقيقات التي قامت بها فرق التحقيق التي قام بتعيينهم رئيس الدائرة⁽³⁾.

وكما تحرر مداولاتها في محاضر يوقعها أطرافها، ويجب أن تختتم أشغالها في أجل 3 أشهر، بعد ذلك تحرر القائمة المؤقتة للمستفيدين عبر جميع بلديات الدائرة تشتمل على البيانات المتعلقة بهويتهم وتعلق القائمة قبل 48 ساعة التي تلي مداولات لجنة الدائرة

(1) المادة 15 من القانون رقم 15/08.

(2) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 142/08 المؤرخ في 2008/05/11، المحدد لقواعد منح السكن العمومي

الإيجاري، من الجريدة عدد 24.

(3) المادة 15 من نفس المرسوم.

بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني، وهذا كله تحت سلطة وإشراف رئيس الدائرة، لأنه هو أساس هذه القوائم ويتحمل مسؤولية جميع البلديات التابعة له⁽¹⁾.

ثالثا: اجتماعات لجنة البيئة والنظافة

وهذه اللجنة تعتبر من اللجان المشكلة حديثا، حيث قام المجلس الوزاري المشترك بتشكيل لجنة وطنية لها فروع على مستوى جميع الولايات تتكفل بالإشراف على العمليات المرتبطة بإزالة القمامات المنزلية ومعالجة النفايات الصلبة وتطهير البيئة وهذا لما أصبح اليوم مشكل النظافة والتطهير يهدد الصحة العمومية، وتشكيلة اللجنة على النحو التالي:

- رئيس الدائرة رئيسا لها.

- مجموع ممثلي مسؤولي مصالح الدولة.

وتجتمع بالشهر مرة واحدة بغرض وبغية دراسة إشكالية إزالة القمامات المنزلية، وكذا تسيير النفايات الصلبة وتطهير البيئة على مستوى إقليم البلديات التابعة لرئيس الدائرة حيث تقوم بإحصاء عام لجميع البلديات لمستودعات النفايات، وتحديد أماكن جديدة لمراكز الردم⁽²⁾ مع تخصيص الوسائل البشرية والمادية لإنجاز عملية النظافة من خلال المراقبة اليومية من قبل أشخاص معينين على مستوى الدائرة، بحيث يلزم رئيس الدائرة بمراقبة أماكن إيداع النفايات والمفرغات على مستوى جميع البلديات التابعة له مع تطبيق إجراءات قسرية ضد المخالفين، ويقوم بطلب اللجوء إلى برنامج تكميلي ممول على حساب صناديق الجماعات المحلية وميزانية الدولة وميزانية البلديات، بغرض اقتناء وإيجار وسائل مادية إضافية⁽³⁾.

وإضافة إلى ذلك يتوجب الانطلاق في عمليات التوعية و التحسيس (كالمدارس والمساجد..) حول أهمية النظافة واحترام البيئة، وبعد ذلك يحرر محض اجتماع يرسل إلى الوالي، وإلى المتفشية العامة للولاية، وإلى جميع الحاضرين باللجنة وهذا كله تحت

(1) انظر: المواد 30.29.28 من نفس المرسوم 142/08.

(2) الفقرة 1 من التعليمات الوزارية رقم 1590 المؤرخة في 2012/09/06، المتعلقة بعملية النظافة وتوزيع النفايات في الوسط الحضري الحضري، ص 2.

(3) الفقرة، 11.10.4.3.2 من نفس التعليمات.

سلطة وإمرة وتصرف رئيس الدائرة في انتظار عملية نظافة وتطهير جيدة عبر جميع البلديات التابعة له⁽¹⁾.

رابعاً: اجتماعات لجنة الإحصاء الاقتصادي

وتجتمع هذه اللجنة برئاسة رئيس الدائرة وهي مشكلة من مسؤولين عن الأقسام الفرعية للدائرة، ويتولى أمانة هذه اللجنة المندوب البلدي التابع لمقر البلديات للدائرة وتم إنشاء هذه اللجنة التي تنظم عملية الإحصاء الاقتصادي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-123⁽²⁾ المؤرخ في 28/04/2010 المتضمن الشروط العامة لتحضير الإحصاء الاقتصادي وتنفيذه.

وتهدف هذه العملية للإحصاء الاقتصادي الى معالجة ونشر البيانات الخاصة بالكيانات الاقتصادية والإدارية من غير الفلاحة مهما كانت طبيعتها القانونية، وتمر هذه العملية بمرحلتين⁽³⁾:

- 1- التعرف بصورة منهجية على مجموعة الكيانات الاقتصادية والإدارية من أجل إقامة بطاقة عامة عن المؤسسات والهيئات.
- 2- ترمي إلى إجراء مسح معمق يمكن من الاستجابة للاحتياجات أو الانشغالات في مجال المعلومات الاقتصادية.

ويتم التكفل بهذه العملية مجموعة من الأجهزة تتكون من اللجان الآتية:

- لجنة وطنية.
- لجنة ولائية.
- لجان على مستوى الدائرة.
- لجان بلدية.
- لجنة تقنية ميدانية.

(1) الفقرة 9 من التعليمات للوزارية رقم 1950.

(2) المرسوم التنفيذي رقم: 10-123 المؤرخ في 28/04/2010، الذي يحدد الشروط العامة لتحفيز الإحصاء الاقتصادي وتنفيذه، جريدة رسمية عدد 28 المؤرخة في 28/04/2012، ص 05.

(3) المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي.

- ومن أهم الصلاحيات الجديدة لرئيس الدائرة هو إنشائه على مستوى الدائرة لجان تختص بدراسة عمليات الإحصاء الاقتصادي، ومن مهام هذه اللجنة نجد:
- تنسيق وتنفيذ عمليات الإحصاء الاقتصادي والسهر على حسن سيره على مستوى الدائرة.
 - توفير الإمكانيات اللازمة لتحضيره وتنفيذه إضافة إلى تنسيق ومراقبة أعمال اللجان البلدية.

و أما عن اجتماعات هذه اللجنة قد تجتمع (02) مرتين في الشهر وبإمكانها أن تجتمع أكثر من ذلك كلما اقتضت الضرورة لذلك، وتتوج اجتماعات هذه اللجنة بمحاضر يتم ارسالها إلى اللجنة الولائية التي تتكفل بدورها بتنسيق ورقابة أعمال لجان الدوائر والبلديات، وكما هو الشأن لاجتماعات لجان البلديات تتوج هي الأخرى بمحاضر ترسل إلى لجنة الدائرة واللجنة الولائية، ويتم تنصيب لجان الإحصاء الاقتصادي بصفة عامة يكون بناء على تعليمة صادرة عن رئيس اللجنة الوطنية للإحصاء الاقتصادي وهو وزير الداخلية والجماعات المحلية.

سادسا : لجنة تعليق رخصة السياقة

تأسست هذه اللجنة على مستوى الدائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 381/04⁽¹⁾ المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق المعدل والمتمم، حيث أنه وبموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 سبتمبر 1984⁽²⁾ المتضمن تشكيل لجان تعطيل رخص السياقة وعملها وبمقتضى المنشور الوزاري رقم 098⁽³⁾ المؤرخ في 16 فيفري 2005 الصادر عن وزير النقل المتضمن تطبيق

(1) المرسوم التنفيذي رقم 381/04 المؤرخ في 28 نوفمبر 2004، المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق المعدل المتمم.

(2) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 سبتمبر 1984، المتضمن تشكيل لجان تعطيل رخص السياقة وعملها.

(3) المنشور الوزاري رقم 098 المؤرخ في 16 فيفري 2005، الصادر عن وزير النقل المتضمن تطبيق الإجراء المتعلق بسحب رخص السياقة.

الإجراءات المتعلقة بسحب رخص السياقة، وبمقتضى القرار الولائي لكل ولاية تم إنشاء لجان لتعليق رخص السياقة على مستوى دوائر البلدية.

تتكون هذه اللجنة من السادة رئيس الدائرة، مثل الدائرة، ممثل الدرك الوطني ممثل الأمن الوطني، ممثل مديرية النقل، ممثل مديرية الأشغال العمومية ممثل مديرية الصناعة والمناجم، ممثل المحترفين في سياقة السيارات (مدرسة تعليم السياقة).

تجتمع هذه اللجنة دوريا من أجل دراسة محاضر مخالفات قانون المرور بعناية واهتمام، حيث تخلص هذه اللجنة بعد الدراسة إلى تقرير العقوبات مضمونها سحب رخصة السياقة من الأشخاص التي تثبت في حقهم مخالفة مرورية، ثم يتم تحويل محضر اجتماع اللجنة لى الوالي المختص قانونا بإصدار قرار سحب رخصة السياقة، ليتم تنفيذه في الآجال القانونية المحددة، بعد استنفاذ مواعيد الطعن القانونية.

المبحث الثاني: واقع الدائرة وأفاق الإصلاح المحلي

تعتبر الدائرة نموذجا لعدم التركيز الإداري، فهي تقسيم إداري تابع للولاية وليست جماعة محلية، لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، باعتبارها تقسيما إداريا للولاية يضم بلدية أو أكثر.

على الرغم من أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال مركز رئيس الدائرة الذي يعد بمثابة السند القانوني للدائرة، إلا أن هذا غير كافي لإثبات الوجود القانوني لها، فليس من المنطق وجود هيئة إدارية تتمتع بوجود مادي وفراغ قانوني، ولهذا وعليه سوف نعالج في هذا المبحث واقع الدائرة بين ايجابياتها وسلبياتها كما سنحاول تقديم بعض الحلول لتفعيل سيرها وعملها.

المطلب الأول: الدائرة دعامة لخدمة الشؤون المحلية

للدائرة أهمية ومكانة كبيرة، فهي تعتبر دعامة وركيزة أساسية في خدمة الشؤون المحلية، ويتجلى ذلك في طبيعة ونوعية منصب رئيس الدائرة و الصلاحيات الموكلة له والتي تعتبر كإيجابيات في خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم، وهذا كله بفضل آلية التفويض الإداري المقدمة له من طرف الوالي، تسهила لحل المشاكل التي تتطلب تدخل السلطات المركزية لتركها تشغل بالقضايا القومية، ويقوم رؤساء الدوائر الذين يكلفون من طرف الوالي بالاهتمام بشؤون المواطنين وقضاياهم الإدارية و إنشغالهم والبحث عن حلول مناسبة لها.

الفرع الأول: تقريب الإدارة من المواطن

إن الدور المعترف به للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري كحلقة وصل بين الولاية بصفتها التمثيلية للإدارة المركزية والبلديات التي تضمها، جعل من وجودها أهمية بالغة في تحقيق عدة أهداف ومبادئ من أهمها مبدأ تقريب الإدارة من المواطن من خلال الخدمات التي تقدمها الدولة له في كل بلديات الولاية المتناثرة على طول وعرض الحدود الإدارية للولاية، خاصة تلك البلديات التي تكون بعيدة عن عاصمة الولاية، فهي تعتبر

جهازا مهما لأنها تخفف العبء عن المواطن وتعقبه من مشقة السفر والتنقل لاستخراج وثائقه الإدارية.⁽¹⁾

كما تحتوي الدائرة على عدة مصالح ومكاتب ذات أهمية وفائدة كبرى على المواطن بحيث تقوم هذه المكاتب بتقديم خدمات مهمة مثل: مكتب النظافة الذي ينسق مع مصالح الصحة البلدية للحفاظ على صحة المواطنين ونظافة البيئة التي يعيشون فيها وللمواطن حق الاتصال بمكتب النظافة في حالة وجود خطر يهدد صحته كالأمراض المتقلبة عن طريق الأوبئة، وتلوث المياه الصالحة للشرب، فالمواطن له حق الاتصال بمصالح الدائرة لتقديم شكواه وإيجاد الحلول المناسبة والسريعة بدلا من الانتقال لمصالح الولاية وهذا تطبيقا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطن.⁽²⁾

وهناك مكتب الشؤون الاجتماعية والعامة، بحيث يستفيد المواطن من هذا المكتب من خلال دراسة الملفات الخاصة بالشبكة الاجتماعية واستقبال شكاوى المواطنين وطلباتهم والنظر في قضاياهم وتسيير ملفات قوائم المنح.⁽³⁾

يجدر الإشارة إلى أنه تم تحويل العديد من مصالح الدائرة، رخصة السياقة البطاقة الرمادية، بطاقة التعريف الوطنية لتدمج ضمن مصالح البلدية، مع الإبقاء على مصلحة جواز السفر البيومتري على مستوى الدوائر مقر الولاية وذلك لتخفيف الضغط والعبء على البلدية حيث تم تحويل هذه المصالح بموجب التعليم الوزاري رقم 1507⁽⁴⁾ المؤرخة في 2015/11/26 والتي تم تبليغها لكل من السادة الولاة ورؤساء الدوائر، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية عن طريق بريقة رسمية تحت رقم 29469 بتاريخ 2015/11/26.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع سابق، ص 276-277.

(2) ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع سابق، ص 140.

(3) عمار بو ضياف، النظام الإداري، المرجع سابق، ص 275-276.

(4) تعليمية وزارية رقم 1507 المؤرخة في 2015/11/26.

الفرع الثاني: تخفيف الضغط عن الولاية

تلعب الدائرة دور الوسيط بين الولاية والبلديات التابعة للدائرة، من خلال الصلاحيات الممارسة من طرف رئيسها، والمنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 حيث تنص المادة 1/09 من نفس المرسوم على أنه: "يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية".

ومن خلال هذه المادة يتضح دور رئيس الدائرة، بحيث يعتبر الذراع الأيمن والمساعد الرئيسي للوالي على المستوى المحلي للقيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، ويمارس رئيس الدائرة مجموعة من الاختصاصات والمهام نيابة عن الوالي وبموجب تفويض منه ومن أهمها، بتنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ النظام العام والأمن العمومي والصحة والنظافة العمومية وحماية البيئة والسواحل ويراقب التعمير في إقليم البلديات التابعة للدائرة والتحكم فيه، إعادة هيكلة الإطار المبنى وتهيئة وتنمية الأحياء والتجمعات الكبرى اقتصاديا واجتماعيا وتقليص مشاكل السكن وحماية الأراضي الفلاحية.⁽¹⁾

كما يطلع رئيس الدائرة الوالي وأعضاء المجلس التنفيذي بكل القضايا التي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في إقليم الدائرة، ويجتمع مع الوالي مرة واحدة في الشهر لدراسة الوضع العام وخاصة المسائل التي تمس التجهيز والتنمية الاقتصادية والاجتماعية....⁽²⁾

(1) لحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2004-2005، ص 90-91.

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 280.

الفرع الثالث: تقويم عمل البلدية

الرقابة على أعمال وتصرفات البلدية من أهم المهام التي تقوم بها الدائرة، بغرض تقويم هذه الأعمال والتصرفات وتصحيحها والتصدي للأخطاء التي يمكن أن تشوبها حيث تنص المادة 2/9 من المرسوم 94-215 على أنه " ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به"، وتهدف هذه الصلاحيات المتعلقة بالتنشيط والتنسيق والرقابة على أعمال البلديات إلى تحقيق التنمية المحلية في جميع المجالات من خلال السهر على السير الطبيعي لمصالح البلديات وإنجاز وتنفيذ المشاريع بما يضمن التنمية لبلديات الدائرة، وتوفير الاحتياجات الضرورية للمواطن وتجسيدها ضمن المخططات التنموية للبلديات.

وبصفة عامة تهدف هذه الرقابة على أعمال وتصرفات البلدية إلى التحقق من مدى مطابقتها للقانون وملائمتها للظروف المحيطة بها، فالدائرة كرقابة وصائبة يمكن أن تكتشف قرارات خاطئة أصدرتها مجالس الشعبية البلدية متجاهلة لبعض القواعد القانونية التي نص عليها المشرع لصالح الأفراد والتي يجب احترامها والالتزام بها، فتتدخل الدائرة لإرجاعها لمصالح البلدية من أجل استدراك أخطائها.⁽¹⁾

المطلب الثاني: الدائرة حلقة للبيروقراطية

تعتبر الدائرة حلقة للبيروقراطية لأنها تساهم في انتشارها من حيث نوعية الخدمات التي تقدمها للمواطنين، والتي تبقى دون مستوى الطموحات الأمر الذي يشكل مصدر انشغال للسلطات العمومية، وإحباط لمستعملي المرافق الإدارية ما من شأنه توسيع الهوة بين الدولة والمواطن، لا سيما بعد استفحال ظواهر بيروقراطية عدة كالنقص في الاستماع لانشغالات المواطن، والنقص فيما يخص استقباله والتكفل بطلباته، والمحاباة والمحسوبية والرشوة.

(1) محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004

الفرع الأول: غياب الضبطية الإدارية

تمارس السلطات الإدارية الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام، من خلال تدخلها لفرض قيود على حريات الأفراد، وهذه القيود المفروضة على حريات الأفراد هدفها الأساسي، المحافظة على النظام العام، والسكينة العامة بكل ما يساهم ويساعد في هدوء المواطنين ويحقق راحة الأفراد بإزالة أسباب الإزعاج، كمحاربة الضوضاء يمنع مكبرات الصوت ... إلخ.⁽¹⁾

لا يتمتع رئيس الدائرة بصفة الضبطية الإدارية خلافا لرئيس البلدية الذي يتمتع بها وذلك بموجب نص المادة 94 من قانون البلدية، وعدم تمتع رئيس الدائرة بتلك الصفة يساهم بشكل كبير في انتشار البيروقراطية على مستوى إدارته، لأنه ليست لديه أية صلاحيات في مجال المحافظة على النظام العام والسكينة العامة، وعلى أمن الأشخاص ففي حالة وقوع جرائم أو حوادث لا يمكنه أن يفعل أي شيء للمواطنين للمحافظة على أمنهم وسلامتهم واستقرارهم.

أما الوالي فطبقا للقانون فهو مسئول على المحافظة على النظام العام والأمن العام والسكينة العامة، ولممارسة سلطاته توضع تحت تصرفه مصالح الأمن ودوائر الشرطة يجب أن يعلم فورا وفي المقام الأول بكل مسألة عكس الأمن العام والنظام العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة والمحافظة على المواطنين وتوفير الأمن والسكينة لهم، وفي حالة الظروف الاستثنائية يمكن للوالي طلب تدخل تشكيلات الأمن والدرك الوطني عن طريق التسخير بموجب القانون.⁽²⁾

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 346-374.

(2) المواد: 114 ، 115 ، 116، من قانون الولاية.

الفرع الثاني: تقليل سرعة سير عمل البلدية

إن جميع الأعمال التي تصدرها البلدية لاسيما المتعلقة بالمداولات والقرارات محددة بأجال قانونية لإصدارها وتنفيذها وترسل للولاية للمصادقة عليها، لكن قبل هذا ترسل هذه المداولات والقرارات للدائرة لرقابتها وتفحصها بموجب تفويض، إلا أن هذه الرقابة تساهم في خسارة الوقت وعرقلة عمل البلدية وطبقا لقانون البلدية فإيداع المداولات لدى الولاية محددة بأجل 08 أيام.⁽¹⁾

أما آجال تنفيذها فهي محددة بمدة 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، أما بالنسبة للمداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة، فهي محددة ب30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

وما ينبغي الإشارة إليه أن هذه الآجال محددة بقوة القانون، ولكن في حالة تأخر الدائرة عن إرسالها للولاية يؤدي إلى عرقلة سير عمل البلدية من خلال خسارة الوقت فمثلا إذا كانت المداولات ترسل مباشرة للولاية ل يتم ربح وقت تنفيذها فيمكن رقبته من طرف هذه الأخيرة في أقل من 21 يوما، أما بالنسبة للمداولات المتعلقة بالمالية في أقل من 30 يوما، وهكذا تستفيد البلدية من أجل إضافي لتنفيذها وتحقيق التنمية المحلية.⁽²⁾

أما بالنسبة لقرارات البلدية والمتعلقة عموما بإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتنفيذ المداولات عند الاقتضاء، وتفويض الإمضاء محددة بأجال 48 ساعة من تاريخ إصدارها لإيداعها لدى الولاية، وبأجل شهر منذ إيداعها لدى الوالي لتنفيذها وفي حالة الاستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذها فورا بعد إعلام الوالي ولكن يمكن للدائرة أن تعيق سرعة تنفيذ هذه القرارات إذا تما طلت مصالحها بتفحصها ورقابتها قبل إرسالها للولاية، وهي محددة بأجال 48 ساعة وهذا لا يكفي أحيانا.⁽³⁾

(1) المادة 55 من قانون البلدية.

(2) المواد 56، 57، 58 من نفس القانون.

(3) أنظر: المواد 96، 98، 99 من نفس القانون.

الفرع الثالث: الاختصاصات غير النهائية

الدائرة هيئة تابعة للولاية، تمثلها على المستوى المحلي وأغلبية أعمالها تعتبر غير نهائية، فالمداولات والقرارات الصادرة عن البلدية ترسل جميعها للولاية للمصادقة عليها أما رئيس الدائرة فلا عليك سلطة المصادقة عليها أو إلغائها، إلا أنه في حالة وجود تفويض من طرف الوالي، يمكن لرئيس الدائرة ممارسة بعض الصلاحيات النهائية كالمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية، وفي الغالب تقتصر مهامه على تنشيط وتنسيق عمل البلديات التابعة له، وإطلاع الوالي على الحالة العامة بها وإعلامه دوريا بكل المسائل التي تتعلق بمهمته.⁽¹⁾

المطلب الثالث: آفاق الإصلاح المحلي

إن الدور الهام الذي تلعبه الدائرة من خلال الاختصاصات الممنوحة لها، لا يمكن للولاية المقالة وعدم الأخذ به، لكن بات من الضروري إعادة النظر في مفهوم الدائرة ودورها وإعادة تنظيمها قصد تطبيق مبدأ عدم التركيز الإداري تطبيقا صحيحا لإيجاد إدارة قوية وفعالة تهتم بانشغالات المواطن وتساهم في بناء التنمية المحلية، وسنحاول تبيان تحقيق ذلك من خلال هذه الفروع كالتالي:

الفرع الأول: تحسين علاقة الدائرة بالمواطن

لتحقيق إدارة فعالة وقوية يتوجب على الدائرة القيام بإجراءات من أجل تحسين علاقتها بالمواطن لحماية حريات المواطن وحقوقه واحترامه وحفظ كرامته، ويجب أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة باللطف والمعاملة الجيدة، وتقوم في هذا الإطار بتخصيص هياكلها ومهامها وتكييفها مع احتياجات المواطنين، وإصدار التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء وكل هذا في إطار القوانين والتنظيمات⁽²⁾، ومن بين هذه الإجراءات ما يلي:

(1) المادة 13 من المرسوم رقم 94-215.

(2) المواد: 2، 3، 4، 6 من المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين المواطن والإدارة.

أولاً: الاستقبال والتكفل بشكاوى وطلبات المواطنين

يتوجب على رؤساء الدوائر الاستماع للمواطنين بتخصيص حجم ساعي في يوم أو يومين من أيام الأسبوع للاستقبال، ووضع مواقيت مناسبة لفتح أبوابها وإعلامهم بها ويتعين تكليف إطارات مؤهلة للقيام ببرمجة عمليات الاستقبال لمتابعة شكاوى وتظلمات المواطنين الواردة، ويجب تحسين ظروف استقبالهم بتهيئة وتجهيز قاعات الانتظار وفضاءات الاستقبال بصفة لائقة وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية، واحترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين وعدم تفويض هذه المهمة لأعوان غير مؤهلين لذلك⁽¹⁾ وتعيين أعوان استقبال مؤهلين يتم تحضيرهم ببرامج دورات تكوينية للسماح لهم باكتساب مؤهلات تتصل بمنصب عليهم، وتجدر الإشارة أنه تقرر وضع تشكيلة توضع لدى رؤساء الدوائر مكلفة بمتابعة تظلمات وطلبات المواطنين تتكون من أعوان وإطارات مؤهلة ويشرف عليهم الوالي، مع توفير جميع الوسائل الضرورية التي تسمح لهم بممارسة صلاحياتهم، ويجب اختيار وتعيين أولاً تلك الإطارات من بين الموظفين المعروفين بحسن السيرة والسلوك ويتميزون بحسن الاستماع والاتصال.⁽²⁾

ثانياً: تسيير شبابيك مصالح التنظيم العام

يتوجب على الدائرة تعيين موظفين معروفين بكفاءتهم وانضباطهم ونزاهتهم، وسلامة مساهمهم المهني يتميزون بحسن الاستماع والخدمة ليمارسوا مهامهم على مستوى مصالح التنظيم العام، كما يجب أن تكون محل ومتابعة وتقييم من طرف الوالي كما يجب القيام بدورات تكوينية لفائدة أعوان الشبابيك ومسؤولي مصالح التنظيم العام، حول تقنيات الاتصال والجوانب القانونية والتنظيمية.⁽³⁾

كما يجب اتخاذ بعض التدابير والإجراءات الضرورية لإعادة الشارات لأعوان الأمن ومسؤولي المصالح، من خلال ضرورة ارتداء أعوان الشبابيك بدلة موحدة الزي، وحمل شارة تعرفهم بوضوح، تبين اسم ولقب العون ووظيفته والرقم التسلسلي لشارته، وفيما

(1) المواد 12، 13، 14، 28 من المرسوم 131/88.

(2) المنشور الوزاري رقم 2102 المتعلق بتحسين علاقة المواظ بالإدارة وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المؤرخ في 14 / 11 / 2012.

(3) المنشور الوزاري رقم 2102، نفس المرجع السابق.

يخص مسؤولي المكاتب ومصالح التنظيم العام، فيتعين تعريفها بوضوح بلوحات تتضمن صفة المسؤول صاحب المكتب، أما المسؤولين المحليين الشاغلين لوظائف عليا أو مناصب سامية⁽¹⁾ على مستوى الدائرة توضع لهم لوحة تبين اسم ولقب المسؤول ووظيفته وعرضها بصفة دائمة على مكتب المعني بالأمر.

ثالثا: إعلام المواطنين عن طريق التوجيه والاتصال

ويكون ذلك بوضع وسائل الاتصال الضرورية في متناول المواطنين لإعلامهم حول الجوانب والمسائل التي تهمهم (إجراءات تكوين الملفات، آجال معالجتها، شروط الاستفادة...)، حيث يتوجب على الإدارة وحر صانها على تحسين خدماتها وتحسين صورتها العامة أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها من الكفاية بالأوراق اللازمة فقط لتكوين ملف إداري، دون طلب وثائق غير لازمة، وفي الآجال المحددة بما إذا كان تسليم الوثائق لا يتطلب أجلا قانونيا وجب تسليمها للمواطن فورا، وكل هذا لتحسين نوعية الخدمات.⁽²⁾

رابعا: محاربة مظاهر البيروقراطية والمحسوبية

يتوجب على الدائرة في إطار تحسين علاقتها بالمواطن محاربة كل أشكال ومظاهر البيروقراطية، والقضاء على مختلف مظاهر المحاباة والمحسوبية والرشوة. والتعامل مع المواطن بمنطق التسهيل والمراقبة والليونة والتخفيف وحتى يتم التصدي لهذه الآفات والمشاكل ومحاربتها، على رئيس الدائرة مراقبة ومتابعة أعمال المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطته، يوضعها باستمرار لبرامج المراقبة والتفتيش والتقييم طبقا لما نصت عليه المادة 07 من المرسوم 131/88 وإحصاء التصرفات غير القانونية المسجلة وتطبيق إجراءات صارمة على المتسببين فيها، وفي حالة وجود نقائص على مستوى كل مصلحة ترتفع للوالي لدراسة الحالة من خلال اجتماعات مجلس الولاية لاتخاذ الإجراءات والتدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقائص المسجلة.⁽³⁾

(1) المادة 29 من المرسوم رقم 88 - 131.

(2) المواد 21، 22، 23، 24، 25 من نفس المرسوم.

(3) المنشور الوزاري رقم 2021، المرجع السابق.

الفرع الثاني: تفعيل الدور الوصائي للدائرة على البلدية

إن الدور الوصائي الذي تمارسه الدائرة على البلدية له أهمية بالغة، إلا أن هناك مجموعة من النقائص والسلبيات تتخبط فيها، تتوجب المعالجة ولتحقيق هذا لابد من تطبيق مجموعة من الإجراءات والحلول، بغية توجيه الدائرة وتفعيل دورها ومهامها الأساسية لتصبح هيئة عمومية ملبية لحاجيات المواطنين، ومساهمة في التنمية المحلية إذا أصبح من الضروري إدخال تغيير على تنظيم وإدارة الدائرة، عن طريق إقرار إطار قانوني وتنظيمي لها، ينظم مصالحها ومكاتبها وطريقة العمل، فمن غير المعقول تواجد هيئة لها وجود مادي وليس لها وجود قانوني، فكيف لها أن تمارس صلاحياتها إذا مارستها تبقى دائماً تحت سلطة الوالي أي ليس لها الصفة القانونية، وعليه لا يمكن أن تعطي البلديات اعتبار لهذه الرقابة، لهذا الغرض كان لابد من تفعيل الدور الوصائي للدائرة وضع نظام قانوني لها سواء من ناحية التنظيم الإداري للدائرة كهيئة إدارية أو من ناحية المهام المسندة لرؤساء الدوائر المشرفين عليها إذ لابد من رؤية قانونية واضحة للدائرة في قانون الولاية.

- تزويد الدوائر بإطارات إدارية وتقنية ذات كفاءة مهنية ومهارة عالية لاسيما في مجالات التدقيق المالي والموارد البشرية، قادرة على الرفع من نوعية الخدمات التي تقدمها للمواطن، وعلى المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، تنظيم دورات تدريبية للموظفين قصد تمكينهم من النصوص القانونية والتنظيمات في ميدان عملهم والرفع من مستواهم المهني.

- تحفيز موظفي الدوائر على استغلال كل القدرات والمهارات الخاصة بالرقابة والتحليل بتثمين جهودهم من خلال إعطاء أهمية لنتائجهم.

- مساءلة رؤساء الدوائر حول القضايا التي تهم بلدياتهم إجبارهم عن تقديم تقارير دورية حول مدى تطور الأوضاع بها، وكذا المسائل المهمة المتعلقة بالمصلحة العامة للمواطن وعن مدى انجاز المشاريع وتحقيق التنمية.⁽¹⁾

(1) المادة 30 من المرسوم 131/88.

الفرع الثالث: تجسيد المشاركة الحقيقية للدائرة مع الولاية

تقوم الدائرة باختصاصاتها وأعمالها تحت سلطة الوالي، إلا أن هذا لا يعتبر مشاركة حقيقية لها، و عليه فإنه من الضروري الاعتبار القانوني للدائرة وذلك من خلال تخصيص نظام قانوني واضح ومستقل بها يتفق وأهميتها المفروضة في الواقع العملي، وذلك إما بتخصيص مجموعة من النصوص القانونية في قانون الولاية تضم هيئة الدائرة وصلاحياتها، مع ضرورة حصر وتحديد مجال صلاحيات رؤساء الدوائر لضمان التفعيل الايجابي لها، لأنه كلما كانت النصوص القانونية واضحة فإن هذا سينعكس على تطبيقها الايجابي على أرض الواقع، زيادة على ذلك لا بد من توسيع الصلاحيات المفروضة من الوالي إلى رؤساء الدوائر من جعل تمثيلهم له أكثر مصداقية في اتخاذ القرارات في كل المجالات كونهم السلطة الأقرب للجماعة القاعدية الإدارية و الأدرى بشؤون مواطنيها وكل هذا تحت إشراف ومتابعة الوالي كسلطة سلمية.

- السماح لرؤساء الدوائر بمتابعة المشاريع القطاعية الولائية " PSD " المنجزة على مستوى الدائرة و إقليم بلدياتهم، خاصة في حالة حصول مشاكل مع المواطنين وغير ذلك فيما يخص انجاز تلك المشاريع.

- مشاركة الدائرة للولاية في تقدير مبالغ الإعانات المالية المقدمة لبلدياتها من أجل تغطية احتياجاتها من الموارد المالية.

- تشجيع رؤساء الدوائر على تطبيق سياسة التطوير الإداري على مستوى إدارتهم وإدارة البلديات التابعة لهم من خلال بذل مجهودات منظمة تهدف لتحسين قدرات التنظيم على اتخاذ القرارات وحل مشاكل المواطنين وخلق علاقات متوازنة بينهم وبين الولاياتوا عطائهم فرصة لعرض انشغالاتهم وتقديم اقتراحاتهم لبعضهم بعقد اجتماعات يترأسها الوالي لاسيما أن شمولية مجلس الولاية لا تسمح بفتح مجال واسع لرؤساء الدوائر.⁽¹⁾

(1) جمال الدين لعويصات، السلوك التنظيمي والتطوير الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 ص54.

خلاصة الفصل:

من خلال ما سبق ذكره يمكننا القول بأن الدائرة هي هيئة إدارية تابعة للولاية لا تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، ورغم ذلك تقوم بمجموعة من الأعمال و الصلاحيات المهمة تدخل في إطار وصايتها على البلدية. و تتجسد هذه الوصاية عموما في الإشراف على تسير البلديات أما إداريا و تقنيا وتنشيط و تنسيق أعمال هذه الأخيرة بالإضافة إلى دورها الرقابي على أجهزة البلدية و أعمالها. لكن بالرغم من أهمية هذه الأعمال و الصلاحيات التي تمارسها الدائرة في دورها الوصائي على البلدية تبقى غير نهائية، فهي تحت سلطة الوالي، وتتطلب إعادة فحص و تقييم من قبل الولاية، وعليه لابد من تطبيق إجراءات و كذا مجموعة من اقتراحات و حاول لتحسين وضعية الدائرة في تنظيم الإداري الجزائري.

خاتمة

وفي ختام دراستنا لموضوع بحثنا المتمثل في "علاقة الدائرة البلدية في التشريع الجزائري"، نخلص إلى أن الدائرة كهيئة عدم تركيز إداري وكأسلوب من أساليب التنظيم الإداري تلعب دورا هاما من خلال الصلاحيات المخولة لها، بالرغم من عدم وجود توافق بين انعدام وجودها القانوني الواضح والصريح الذي يعبر عن إرادة المشرع الجزائري وواقع الممارسة الذي يكشف تمتع هذه الهيئة بوجود مادي قوي يعكس إرادة السلطة التنفيذية. ونلتبس هذا الوجود القوي من خلال المهام التي تمارسها الدائرة في إطار علاقتها بالبلديات التابعة لها فهي تمثل السلطة الوصائية على البلدية رغم استقلاليتها، بموجب التفويض الممنوح من الوالي لرئيس الدائرة لممارسته بعض الصلاحيات المتعلقة بالرقابة على هيئات وأعمال البلدية، وكذا تنشيط وتنسيق أعمال البلديات التابعة له . وقد توصلنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع إلى عدة نتائج وتوصيات نوجزها فيما يلي:

النتائج:

- 1- غموض النظام القانوني للدائرة في ظل غياب النصوص القانونية المنظمة لها، مرده تردد السلطة حول مصير هذه الهيئة، وهو ما يعكس غموض الطبيعة القانونية لها وغموض تصنيفها ضمن مختلف هيئات التنظيم الإداري.
- 2- إن صلاحيات رئيس الدائرة قد رسمت الوجود القانوني للدائرة كون أن المراسيم التنظيمية السارية المفعول تقتصر على رئيس الدائرة في ظل التهميش القانوني للدائرة كهيئة وغياب رؤية قانونية واضحة لها من طرف المشرع الجزائري.
- 3- إن مسألة تبعية الدائرة للولاية من جهة وتبعية رئيسها للوالي من جهة أخرى تطرح الغموض حول الطبيعة القانونية للدائرة في حد ذاتها، خصوصا في ظل غياب قانون خاص بها، يسمح بتحديد طبيعتها القانونية، الأمر الذي يؤثر على مكانتها ضمن هيئات التنظيم الإداري في الجزائر، وكذا أساس وجودها على أرض الواقع، فالدائرة تم إلغاء وجودها على المستوى القانوني حين تم إلغاء الأحكام القانونية الخاصة بها، والمنصوص عليها في ظل الأمر 38-69 بموجب القانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية، وهذا ما يعكس عدم التوافق بين إرادة المشرع وإرادة السلطة التنفيذية في الإبقاء عليها، وهذا الإبقاء

مرده الأهمية الكبيرة التي تحتلها الدائرة من خلال تمثيل الدولة على المستوى المحلي باعتبارها الأقرب إلى المواطن من جهة، ومساعدة الجماعات الإقليمية في أداء مهامها وتسيير شؤونها.

4- إن الدائرة هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا تتمتع بأهلية التقاضي وهذا ما يثير مسألة الاعتراف بأهلية الدائرة من جهة، ومسئوليتها عن أعمالها من جهة أخرى.

5- إن طبيعة الصلاحيات والمهام المخولة للدائرة والتي تمارسها عن طريق رئيسها تثير مسألة عدم مشروعيتها مقارنة بطبيعتها القانونية، فالدائرة على اعتبار أنها هيئة عدم تركيز إداري يفترض أن تمارس صلاحيات الهيئات المركزية مثل الرقابة الوصائية على البلدية التي تمارس اختصاصاتها المتعلقة بالشؤون المحلية، وإذا مارست الدائرة هذا الاختصاص فالمفروض أن يكون استثناء سبب عدم أو سوء تسيير من طرف البلدية وهذا ما نستنتج منه تداخل الصلاحيات في ظل غياب معيار قانوني فاصل ومحدد للاختصاصات، وانطلاقاً من هذه النتائج نقتراح جملة من التوصيات ندرجها كما يلي:

التوصيات:

1- يجب أن يكون هناك توافق بين الوجود القانوني المعبر عن إرادة المشرع الصريحة وبين ما يكشفه واقع الممارسة في ما يخص الدائرة وعليه فإنه من الضروري رد الاعتبار القانوني للدائرة وذلك من خلال تخصيص نظام قانوني واضح ومستقل بها، بحيث لا يمكن أن توجد هذه الهيئة على أرض الواقع دون تمتعها بوجود قانوني صريح يسمح بإزالة الغموض حول الطبيعة القانونية لها ولرئيسها وموظفيها، وكذا هيكلتها وتنظيم صلاحياتها بدقة، وتنظيم مسؤولية أعمالها، وإعطاء استقلالية لرئيس الدائرة في ممارسة مهامه.

2- يجب تخصيص مجموعة من القواعد والنصوص القانونية لتوضيح مهام وصلاحيات الدائرة ومنع تداخل اختصاصاتها مع اختصاصات الجماعات الإقليمية واستقلاليتها فإذا كانت الدائرة هيئة تابعة للولاية فيجب أن يكون فيها تمثيل عادل ضمن موظفيها باعتبار الولاية هيئة لا مركزية إقليمية، أما إذا كانت الدائرة هيئة تابعة للوالي فيجب أن تمارس صلاحيات الوصايا وتنزع منها الصلاحيات ذات الطابع المحلي، لأن الشؤون المحلية

هي اختصاص أصيل للجماعات الإقليمية وفقا لقواعد ومبادئ التنظيم الإداري في الجزائر.

3- يجب تحديد صلاحيات الدائرة بنص قانوني وليس بنص تنظيمي وعليه فإن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي ينظم صلاحيات رئيس الدائرة غير كافي لتحديد صلاحياته بدقة، ولا يتوافق مع الدور الهام للدائرة سواء من ناحية الرقابة الوصائية التي تمارسها أو من حيث مساعدة الجماعات الإقليمية على التنمية المحلية.

4- إن اعتبار الدائرة كهيئة عدم تركيز إداري يستوجب إعطاؤها نوع من الاستقلالية وذلك بتقاسم الوظائف مع الوالي بخصوص الرقابة الوصائية على البلديات، لا أن تكون تابعة لجهاز عدم تركيز آخر فوجود درجتي عدم تركيز في الوصاية على البلديات يؤثر على استقلالية الجماعات الإقليمية ويمس بمبدأ الديمقراطية في التسيير الذاتي للشؤون المحلية.

5- يجب منح الدوائر موظفين إداريين وتقنيين يمتازون بالكفاءة والمهارة من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة للأفراد وتحقيق الأهداف المنشودة في مجال التنمية المحلية.

6- ضرورة مساءلة رؤساء الدوائر حول شؤون البلديات التابعة لهم خاصة في ما يتعلق بإنجاز المشاريع وتحقيق التنمية.

7- السماح للدوائر بمشاركة الولاية في تقدير الإعانات المالية المقدمة لبلدياتها من أجل تغطية احتياجاتها من الموارد المالية.

8- إن القول الذي مفاده بأن الدائرة مجرد مكتب يتوسط الولاية والبلدية وجهاز يعيق الاتصال بين البلدية والولاية غير صحيح، لأن حصر الرقابة الوصائية ومعظم الوظائف الإدارية في يد الوالي يؤدي إلى بقاء وتراكم العمل الإداري، وأن توزيع الوظائف ونقلها من الولاية إلى الدائرة يحقق مبدأ تقريب الإدارة من المواطن.

الملاحق

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع:

قائمة المصادر:

القوانين:

- 1- القانون رقم:10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37.
- 2- القانون رقم: 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12.
- 3- القانون رقم: 05/04 المؤرخ في: 14/08/2004 المتعلق بالتهيئة و التعمير، جريدة رسمية عدد 55.
- 4- القانون رقم: 15/08 المؤرخ في: 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات، جريدة رسمية عدد 44.

الأوامر:

- 1- الأمر رقم:06-03 المؤرخ في: 25/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (جريدة رسمية عدد 46 المؤرخة في: 16/07/2006).
- 2- الأمر رقم: 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (جريدة رسمية عدد 12 المؤرخة في: 06/03/1997) المعدل و المتمم.
- 3- الأمر رقم: 66-156 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم (جريدة رسمية عدد 49 المؤرخة في 11/06/1966).

المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم: 81-82 المؤرخ في: 1981/05/02، و المتضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام للدائرة (جريدة رسمية عدد 18).
- 2- المرسوم الرئاسي رقم: 99-239 المؤرخ في: 1999/10/27 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم: 89-144 المؤرخ في: 1989/04/10 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة (جريدة رسمية عدد 76 في: 1999/10/31).
- 3- المرسوم الرئاسي رقم: 99-240 المؤرخ في: 1999/10/27 و المتضمن التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة (جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 1999/10/31).

المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم: 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 و المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها (جريدة رسمية عدد 48 المؤرخة في: 1994/07/27).
- 2- المرسوم التنفيذي رقم: 90-227 المؤرخ في: 1990/07/25 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في: 1990/07/28).
- 3- المرسوم التنفيذي: 91-307 المؤرخ في 1991/09/07، و المتضمن كفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة (جريدة رسمية عدد 43 في 1991/09/09).
- 4- المرسوم التنفيذي رقم: 90/226 المؤرخ في: 1990/07/25 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 1990/07/28).
- 5- المرسوم التنفيذي رقم: 90-230 المؤرخ في: 1990/07/25 و المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في 1990/07/28) المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم: 91-305 (جريدة رسمية عدد 41 المؤرخة في 1991/10/04).

- 6- المرسوم التنفيذي رقم: 90-228 المؤرخ في: 1990/07/25 الذي يحدد كيفية منح مرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة المعدل و المتمم (جريدة رسمية عدد 31 المؤرخة في: 1990/07/28).
- 7- المرسوم التنفيذي رقم: 94-72 المؤرخ في: 1994/03/30 المحدد لقائمة المناصب العليا في هياكل الإدارة العامة بالولاية و شروط الالتحاق بها و تصنيفها(جريدة رسمية عدد 18 المؤرخة في: 1994/04/07).
- 8- المرسوم التنفيذي رقم: 90-99 المؤرخ في: 1990/03/27 و المتضمن سلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين التابعين للولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (جريدة رسمية عدد 13 المؤرخة في: 1990/03/28).
- 9- المرسوم التنفيذي رقم: 09-155 المؤرخ في 2009/05/02 المحدد لتشكيلتي لجنيتي الدائرة و الطعن المكلفتين بالبت في مطابقة البناءات، (جريدة رسمية عدد27).
- 10- المرسوم التنفيذي رقم: 08-142 المؤرخ في 2008/05/11 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الايجاري (جريدة رسمية عدد24 المؤرخة في:2008/05/11).
- 11-المرسوم التنفيذي رقم: 88-131 المؤرخ في:04/07/1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن(جريدة رسمية عدد27).

التعليمات:

- 1- التعليمات الوزارية رقم: 1590 المؤرخة في 2012/09/06 المتعلقة بعملية النظافة و رفع النفايات في الوسط الحضري و الشبه الحضري.
- 2-التعليمات الوزارية رقم: 1507 المؤرخة في:26/11/2015 المتعلقة بتحويل بعض مصالح التنظيم العام من الدائرة الى البلدية .

المناشير:

- 1- المنشور الوزاري رقم: 2102 المؤرخ في 2012/11/14 المتعلق بتحسين علاقة المواطن بالإدارة و إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.

قائمة المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون- الجزائر-، 2006.
- 2- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم القانوني الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978.
- 3- جمال الدين لعويسات، السلوك التنظيمي و التطوير الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
- 4- جورج فوديل و بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2008.
- 5- عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر- المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
- 6- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري-التنظيم الإداري-، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر-، 2009.
- 7- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2002.
- 8- عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 9- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009-2010.
- 10- عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتب، الجزائر، 1984.
- 11- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 12- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2003.

- 13- كمال بربير، نظم الإدارة المحلية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، مصر، 2004.
- 14- محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة الحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- 15- ناصر لباد، القانون الإداري ، التنظيم الإداري، منشورات سعد دحلب، الجزائر، 1999.

الأطروحات و المذكرات:

- 1- لحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،إدارة و مالية، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2004/2005.
- 2- محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي و باح، ورقلة، 2009-2010.

الأحكام و القرارات القضائية:

- 1- قرار رقم :24402 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1982/11/27، المجلة القضائية الصادرة من المحكمة العليا قم المستندات عدد 1989.

التقارير:

- 1- محمد فراري، تقرير التربص الميداني حول الجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006.
- 2- سمير بورقيقة، تقرير تربص حول الجماعات المحلية- الدائرة-، البلدية، 2004-2005.
- 3- خالد شريفي، تقرير تربص حول الجماعات المحلية-الولاية-، البلدية، 2000-2001.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

1. ABDelkader kelkel- ladiara, (circonscription administration imprimerie AGwerfi-Batna, 2003.
2. Nasser lebed, l'exercice de la tutelle sur les communes de la dayra.mémoire de magistère, alger,1993.

خلاصة المذكرة

خلاصة المذكرة:

تعتبر الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري هيئة إدارية تجسد عدم التركيز، و يظهر ذلك جليا من خلال ممارسة الرقابة الوصائية من قبل رئيسها و المفوضة إليه من طرف الوالي، و كذا من خلال خضوعها إلى رقابة إدارية تسلسلية و انعدام أي تشخيص قانوني لها كما أن ضعف النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة و اقتصارها على إبراز المهام المنوطة برئيس الدائرة فقط لا يعكس في حقيقة الأمر المكانة الفعلية التي تحتلها في الواقع العملي و الميداني، و هاته الوضعية ربما ترجع إلى كونها في مرحلة انتقالية منذ إلغاء المواد المتعلقة بها بموجب القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية إلى غاية يومنا هذا.

إن غياب النصوص المنظمة لعمل الدائرة يعكس في الحقيقة الأمر تردد كبيرا لدى السلطة حول مصير هذه الهيئة و هذا ما عكس غياب نظام موحد للدوائر في الجزائر و عدم وضوح طبيعتها القانونية، خصوصا غموض تصنيفها ضمن مختلف هيئات التنظيم الإداري كما أن إقتصار النصوص القانونية على تبيان صلاحيات رئيس الدائرة فقط ساهم إلى حد كبير في عدم وضوح العلاقة ما بين الدائرة و السلطة المركزية من جهة، و علاقتها بالبلدية من جهة أخرى.

غير أن هذا لا ينفي الدور الذي تلعبه الدائرة في مختلف مجالات التنمية المحلية خصوصا المجال الإداري و السياسي من خلال تقريبها للإدارة من المواطن و تمثيلها للدولة على المستوى المحلي، و إعتبرها كأحسن وسيلة لضمان إستمرار المرافق العامة و سير العمل الإداري في حال حدوث إنسداد أو عدم قيام الجماعات الإقليمية بوظائفها على أكمل وجه، بالإضافة إلى إشرافها على جميع المواضيع التي تندرج ضمن مجالات التنمية المحلية من خلال تشجيعها و توجيهها لكل مخططات البلدية و المبادرات المنتهجة في سبيل ذلك.

الفهـرس

| رقم الصفحة | المحتوى |
|------------|--|
| 01 | مقدمة..... |
| 05 | الفصل الأول: الإطار التنظيمي للدائرة..... |
| 06 | المبحث الأول: الجانب الهيكلي للدائرة..... |
| 06 | المطلب الأول: المصالح الإدارية للدائرة..... |
| 06 | الفرع الأول: مكتب الأمين العام و الأمانة العامة..... |
| 07 | الفرع الثاني: مكتب الانتخاب و مكتب الأمن العام..... |
| 07 | الفرع الثالث: مكتب النظافة..... |
| 08 | الفرع الرابع: مصلحة التنظيم العام..... |
| 09 | الفرع الخامس: مصلحة الخدمات و الشؤون الاجتماعية و السكن..... |
| 10 | الفرع السادس: مكتب الخلية التقنية..... |
| 11 | الفرع السابع: مكتب الوصاية..... |
| 11 | الفرع الثامن: مكتب أمانة رئيس الدائرة..... |
| 12 | المطلب الثاني: المصالح التقنية للدائرة..... |
| 12 | الفرع الأول: مركز المواصلات السلكية و اللاسلكية للدائرة..... |
| 12 | الفرع الثاني: مصلحة الوثائق البيومترية الإلكترونية..... |
| 13 | الفرع الثالث: أهم المديریات على المستوى الدائرة..... |
| 15 | المبحث الثاني: الإطار البشري للدائرة..... |
| 15 | المطلب الأول: رئيس الدائرة..... |
| 15 | الفرع الأول: تحديد طبيعة منصب رئيس الدائرة..... |
| 16 | الفرع الثاني: التعيين و إنهاء المهام في منصب رئيس الدائرة..... |
| 19 | الفرع الثالث: واجبات و حقوق رئيس الدائرة..... |

| | |
|----|---|
| 24 | الفرع الرابع: خضوع رئيس الدائرة للسلطة الرئاسية للوالي..... |
| 26 | الفرع الخامس: الطبيعة القانونية لأعمال رئيس الدائرة..... |
| 27 | الفرع السادس: صلاحيات رئيس الدائرة..... |
| 30 | المطلب الثاني: الكاتب العام للدائرة..... |
| 30 | الفرع الأول: طبيعة منصب الكاتب العام في الدائرة..... |
| 31 | الفرع الثاني: التعيين في منصب الكاتب العام للدائرة و آثاره القانونية..... |
| 32 | المطلب الثالث: باقي موظفي الدائرة..... |
| 34 | الفصل الثاني: الدائرة كهيئة عدم تركيز إداري..... |
| 35 | المبحث الأول: الدور الوصائي للدائرة على البلدية..... |
| 35 | المطلب الأول: الإشراف على تسير البلديات..... |
| 35 | الفرع الأول: الإشراف على التسيير الإداري..... |
| 41 | الفرع الثاني: الإشراف على التسيير التقني..... |
| 43 | المطلب الثاني: الرقابة على البلدية..... |
| 43 | الفرع الأول: الرقابة على هيئات و أعضاء المجالس الشعبية البلدية..... |
| 45 | الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية..... |
| 46 | المطلب الثالث: تنشيط وتنسيق عمل البلديات..... |
| 47 | الفرع الأول: اجتماعات اللجنة التقنية للدائرة..... |
| 48 | الفرع الثاني: اجتماعات اللجان المتخصصة للدائرة..... |
| 54 | المبحث الثاني: واقع الدائرة و أفاق الإصلاح المحلي..... |
| 54 | المطلب الأول: الدائرة دعامة لخدمة الشؤون المحلية..... |
| 54 | الفرع الأول: تقريب الإدارة من المواطن..... |
| 56 | الفرع الثاني: تخفيف الضغط عن الولاية..... |

| | |
|----|---|
| 57 | الفرع الثالث: تقويم عمل البلدية..... |
| 57 | المطلب الثاني: الدائرة حلقة للبيروقراطية..... |
| 57 | الفرع الأول: غياب الضبطية الإدارية..... |
| 59 | الفرع الثاني: تقليل سرعة سير عمل البلديات..... |
| 60 | الفرع الثالث: الاختصاصات غير النهائية..... |
| 60 | المطلب الثالث: أفاق الإصلاح المحلي..... |
| 60 | الفرع الأول: تحسين علاقة الدائرة بالمواطن..... |
| 63 | الفرع الثاني: تفعيل الدور الوصائي للدائرة على البلدية..... |
| 64 | الفرع الثالث: تجسيد المشاركة الحقيقية للدائرة مع الولاية..... |
| 66 | الخاتمة..... |