

الدائرة في النظام الجزائري

أ أمينة سعود جامعة الأغواط

مقدمة :

مما لا شك فيه أن الجزائر منذ سنوات عديدة تحاول ارساء و تجسيد "اللامركزية" لتحقيق بها التنمية المحلية و تشرك المواطنين في الحكم و تسيير الشؤون، وذلك من خلال الاصلاحات المستمرة والمختلفة لإظهار و ابراز "هيئات اللامركزية" الممثلة في الجماعات الاقليمية و التي اسندت اليها مهمة ادارة المرافق المحلية لإرساء تلك التنمية على المستوى المحلي و تكريس الديمقراطية. هاته الجماعات الاقليمية المتمثلة أساسا في "الولاية و البلدية" تجسيدا لنص المادة 15، 16 من الدستور الجزائري 1996، الا أن هناك هيئات أخرى على المستوى المحلي لم تلق نفس الاهتمام والأهمية نظرا لعدم اتضاح مكانتها بصورة جلية، ألا و هي "الدائرة".

مما يثير طرح الاشكالية التالية :

ما هي مكانة الدائرة على المستوى المحلي؟

ومن هاته الاشكالية الرئيسية تتفرع عنها اشكالات ثانوية يجب معالجتها حتى نصل لحل الاشكالية الرئيسية ألا و هي:

ما هي طبيعة النظام القانوني للدائرة؟ و ما هي الصلاحيات المنوطة بها ؟!

و للإجابة على هذه الاشكالية ارتأينا اتباع الخطة التالية:

المبحث الأول: النظام القانوني للدائرة

المطلب الأول: التكييف القانوني للدائرة

المطلب الثاني: تنظيم الدائرة

المبحث الثاني: صلاحيات رئيس الدائرة

المطلب الأول: صلاحياته كممثل للدولة بمساعدته للوالي

المطلب الثاني: صلاحياته تجاه البلدية

الخاتمة

المبحث الأول: النظام القانوني للدائرة

قد كثر الجدل و احتد حول الطبيعة القانونية " للدائرة " نظرا لعدم افرادها في قانون خاص بها ينظمها و يبين أسسها القانونية و وجوده القانوني بصورة واضحة و مستقلة.

و تبين ذكرها من عدمه باختلاف القوانين و التعديلات التي تذكرها أحيانا و تغفلها أحيانا أخرى، مثل القوانين التي تنظم الولاية في الجزائر. لذلك كان لزاما علينا في هذا المبحث التعرض بعد اعطاء وصف أو تعريف للدائرة تبيان "تكييفها القانوني"، ومن ثم عرض "تنظيمها الهيكلي". وهذا ما سيأتي في مطلبي هذا المبحث.

المطلب الأول: التكييف القانوني للدائرة

تعتبر الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري نموذجا « لعدم التركيز الإداري » فهي هيئة إدارية¹. و هي ليست جماعة محلية بل هي تقسيم إداري هيكلي فحسب و بالتالي ليس لها أي شخصية معنوية أو استقلال مالي، وهي بمثابة جهاز تابع للولاية التي يمكن أن تقسم إقليميا الى دوائر و هاته الأخيرة التي تقسم بدورها الى بلديات².

وهدف وجود نظام الدائرة في النظام الجزائري هو مبدأ تقريب الإدارة و خدمات الدولة من المواطن في كل بلديات الولاية³.

و ما يلاحظ في قانوني الولاية و البلدية أنهما لم يذكر "الدائرة" و خاصة في معظم التعديلات الطارئة عليهما .

ف نجد " قانون الولاية الأول في الجزائر القانون⁴ رقم 38_69 المؤرخ في 1969/05/23 المعدل والمتمم بالأمر رقم 02_81 المؤرخ في 1981/02/14 هو القانون "الوحيد" الذي أشار للدائرة صراحة حسب نص المادة 166 منه حيث تنص على أنه : «يقسم تراب الولاية الى دوائر».

ان الدائرة هي تقسيم اداري تعين حدوده الترابية و تعدل أو تلغى بموجب مرسوم يعد بناء على تقرير وزير الداخلية⁵.

أما قانون " الولاية " 09_90 المؤرخ 1990/04/7⁶ فنجد أنه لم يذكر الدائرة تماما ،فالمادة 08 منه قد بينت أن للولاية هيئته هما " المجلس الشعبي الولائي " و " الوالي ". مما يبين أن هذا النص لم يشير الى أن الدائرة تقسيم اداري داخل الولاية.

¹ عمر صدوق: دروس في الهيئات المحلية المقارنة. د.م. ج. سنة 1988. ص 111

² علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري. الجزء الأول. التنظيم الإداري. دار الهدى. سنة 2010. ص 99

³ عمار عوايدي: القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة الثالثة. د.م. ج. سنة 2005. ص 275

⁴ القانون رقم 38_69 المؤرخ في 1969/12/23 يتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية. العدد 44 المعدل و المتمم بالقانون رقم

02_81 المؤرخ في 1981/02/14، الجريدة الرسمية. العدد 07

كذلك الحال بالنسبة لقانون الولاية الجديد القانون 12_07 المؤرخ في 21/02/2012⁶ نجد أن هيئات الولاية بقيت متكونة من هيئتين كما ذكرت المادة 08 من قانون الولاية 90_09 و لم يذكر الدائرة أيضا في القانون الجديد.

الا أن " الدائرة " تجد مكانتها في " النصوص التنظيمية " حيث و رغم صمت قانون الولاية 90_09 عن ذكرها صراحة فقد تولت النصوص التنظيمية هاته المهمة في اطار " المراسيم".

فجاء المرسوم التنفيذي 91_306 المؤرخ في 24/08/1991 الذي يحدد البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة . بعدها جاء المرسوم التنفيذي 90_230 المؤرخ في 25/07/1990⁸ المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الادارة المحلية.

ثم النص على الدائرة كجهاز اداري في المرسوم التنفيذي 94_215 المؤرخ في 23/07/1994⁹ المحدد لهياكل و هيئات الادارة العامة للولاية، و الذي يعتبر "السند القانوني" الفعلي للدائرة و الذي تبين المادة 02 منه أن " رئيس الدائرة " من ضمن الادارة العامة للولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي فتتص المادة 02 " تشتمل الادارة العامة للولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يلي:

- الكتابة العامة.
- المفتشية العامة.
- الديوان.
- رئيس الدائرة."

فمن خلال نص هذه المادة (02 من المرسوم التنفيذي 94_215) تستنتج أن الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة كما ذكرت الفقرة 05 من هذه المادة حيث ذكرت " رئيس الدائرة و لم و لم تذكر " الدائرة" بصفة عامة.

فالرئيس هو من يعتبر من أجهزة الادارة العامة للولاية بنص صريح على ذلك .في هذه المادة.

⁵. القانون رقم 90_09 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية . الجريدة الرسمية , العدد 15

⁶. القانون رقم 12_07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية. العدد 12

⁷. المرسوم التنفيذي رقم 91_306 المؤرخ في 24/08/1991 الذي يحدد البلديات التي ينشطها .

⁸ المرسوم التنفيذي رقم 90_230 المؤرخ في 25/07/1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية.

⁹. المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المؤرخ في 23/07/1994 المحدد لهياكل و هيئات الادارة العامة للولاية

المطلب الثاني : تنظيم الدائرة

كما رأينا في المطلب السابق أن وجود " الدائرة " مستمد من خلال مهام " رئيس الدائرة " و الذي يساعده في أداء مهامه الكاتب العام و المجلس التقني.

1. رئيس الدائرة:

ف رئيس الدائرة هو " متصرف اداري " يتبع وزير الداخلية و يمارس مهامه تحت السلطة الرئاسية للوالي¹⁰.

الا أن هناك خلط حول نوعية المرسوم الذي يتم به تعيين رئيس الدائرة فقد كان و بناء على المرسوم التنفيذي 90_230 المؤرخ في 1990/07/25 المتعلق "بالوظائف العليا بالإدارة المحلية" نجد هنا أن رئيس الدائرة يعين بموجب "مرسوم تنفيذي" بناء على اقتراح من " وزير الداخلية " طبقا للمادة 07 منه¹¹.

ثم و بعد صدور المرسوم الرئاسي 99_240 المؤرخ في 1999/10/27 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل " رئيس الجمهورية " و الذي تنص المادة 8/3 منه على أن رئيس الدائرة يعين بمرسوم رئاسي حيث يتم التعيين باقتراح من "الوزير الأول " (رئيس الحكومة سابقا).

ومنه نجد أن رئيس الدائرة يتم تعيينه بموجب "مرسوم رئاسي " و الذي أصبح منصبه من المناصب العليا في الدولة حيث يتمتع بصلاحيات بتفويض و تحت سلطة "الوالي " (السلطة الرئاسية طبعاً).

2. المجلس التقني و الكاتب العام :

أ . الكاتب العام : فتتص المادة 12 من المرسوم 94_215 السابق ذكره أنه يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه " كاتب عام " هذا الأخير الذي يتم تعيينه بموجب رئاسي¹² حيث يقوم بمساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات . كما يستفيد من التفويض في التوقيع لبعض الوثائق.

ب. المجلس التقني: بما أن الدائرة هي مقاطعة ادارية للدولة ، و بهذا فهي تعتبر امتدادا على المستوى المحلي للمديريات الموجودة على مستوى الولاية أي المديريات المكونة للمجلس التنفيذي الولائي¹³ وهذا ما نصت عليه المادة 12 السابق كرها. حيث تنص : « ... و مجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذي يغطي نشاطهم البلديات التي تنشطها ».

¹⁰ . عمر صدوق . مرجع سابق . ص 111

¹¹ . المادة 07 من المرسوم التنفيذي 90_230 السابق ذكره

¹² . المرسوم الرئاسي 11_ المؤرخ في 1999/06/20 يتضمن تعيين كاتب عام لدى رؤساء الدوائر .

¹³ . ناصر لباد : القانون الاداري ، الجزء الأول . التنظيم الاداري . الطبعة الثانية . سنة 2001 . ص 140

أما عن المكاتب بالدائرة" فهي تضم العديد من المكاتب نذكر منها :

- مكتب التنظيم و الشؤون العامة: حيث يعتبر من أكثر المكاتب احتكاكا بالمواطن وذلك لاستخراج وثائقهم الرسمية منه ، كبطاقة التعريف ، رخصة السياقة ، و جواز السفر.
 - مكتب الشؤون الادارية و المالية: و هو المكتب الذي يتولى الرقابة على البلديات كما سنرى في المبحث الثاني حينما نتعرض لصلاحيات رئيس الدائرة.
 - مكتب الشؤون الاقتصادية و التخطيط : و هو المكتب الذي يقوم باستقبال المواطنين ومساعدتهم و احصائهم الخ.
- بالإضافة الى مكاتب أخرى. كمكتب الانتخابات مثلا.
- ف نجد أنه لا توجد قوانين محددة تقوم بتحديد الاطار القانوني و التنظيمي بشكل دقيق و واضح " للدائرة " فهي كيان مادي يعتريه عجز و فراغ قانوني محكم.

المبحث الثاني : صلاحيات رئيس الدائرة

كما رأينا في المبحث السابق أن " الدائرة " تستمد وجودها فقط من خلال الصلاحيات المخولة " لرئيس الدائرة " لذلك كان عمل الدائرة يتجسد من خلال تلك الصلاحيات المخولة له قانونا و التي يبقى فيها دائما خاضعا للسلطة الرئاسية "للوالي " طبعاً. فهي صلاحيات تتراوح ما بين كونه ممثلاً للدولة من جهة ، و أخرى تجاه البلدية .

و قد حدد¹⁴ صلاحيات رئيس الدائرة أول ما حددت بالمرسوم 31_82 المؤرخ في 1982/01/23 ثم جاء المرسوم التنفيذي 215_34 المؤرخ في 1994/07/23¹⁵ الذي يحدد أجهزة الادارة العامة في الولاية و هيكلها محدد صلاحيات " رئيس الدائرة " و التي لا تختلف كثيراً عما كانت عليه في المرسوم السابق (مرسوم 31_82) و قد أقر الفصل الأول من الباب الرابع و جعل تحت عنوان " رئيس الدائرة " من المادة 09 الى المادة 16 اضافة الى المادة 19 من الفصل الخامس و التي هي بعنوان " مجلس الولاية " .

المطلب الأول : صلاحياته كممثل للدولة مساعدا للوالي

يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في تطبيق توجيهات الحكومة و السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وحسن سير المرافق العامة¹⁶. وهي الصلاحيات التي نصت عليها المواد التالية من المرسوم التنفيذي 215_94 :

المادة 1/09 : «" يساعد " رؤساء الدوائر " ،الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية».

¹⁴. المرسوم التنفيذي 31_82 المؤرخ في 1982/01/23 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة. الجريدة الرسمية .العدد

¹⁵. المرسوم التنفيذي 215_94 السابق ذكره

¹⁶. أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الادارية.د.م.ج. الطبعة الرابعة.سنة 2006.ص280

المادة 14 : « يعطي " رئيس الدائرة " رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة " .
المادة 15 : « يعقد رئيس الدائرة " اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة و مصالحها والأعضاء في المجلس التقني " ».

المادة 16 : « يحضر " رئيس الدائرة " محاضر بتلك الاجتماعات و يرسل نسخة منها الى الوالي " ».
المادة 19 : « يشارك " رؤساء الدوائر " مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية".
ف نجد أن " رئيس الدائرة " يقوم تحت رئاسة الوالي بتقريب الادارة العامة و أعمالها و خدماتها من مواطني الدائرة¹⁷
«.

كما يعمل " رئيس الدائرة " على تنفيذ القوانين و اللوائح العامة و القرارات الادارية على مستوى الدائرة هذا الجانب من المهام باعتبارها " ادارية ". الا أن هناك مهام " سياسية " لرئيس الدائرة كونه ممثل للدولة في اقليم الدائرة¹⁸.
فيرفع تقارير الى الوالي ليحيطه علما بكل قضية هامة سياسية كانت أو ادارية أو اقتصادية.

المطلب الثاني : صلاحياته تجاه البلدية

يضطلع رئيس الدائرة بجملة من الصلاحيات تجاه البلدية كانت محل جدل و نقاش كبيرين . خاصة ما تعلق منها في " الرقابة " على بعض مداولاتها . وقد تناولت المواد التالية هذه الصلاحيات من الرسوم التنفيذي 94_215:
المادة 2/9 : « ينشط " رئيس الدائرة " في هذا الاطار و ينسق و يراقب أعمال البلديات الملحقه به.
يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها و كذا في أية مهمة يفوضها اليه الوالي " » .
المادة 10 : « يتولى " رئيس الدائرة " في اطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، تحت سلطة الوالي ، وبتفويض منه، على الخصوص على ما يأتي :

- ينشط و ينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها
- " يصادق " على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي :
- الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها .
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.
- شروط الايجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات .
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .
- الهبات و الوصايا.

¹⁷. عمار عوابدي : مرجع سابق ، ص 280

¹⁸. عمر صدوق : مرجع سابق . ص 111

- يوافق على مداوالات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل و انهاء المهام .
 - يسهر و يقرر زيادة على ذلك ،على الأحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها .
 - يبحث و يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية التي ينشطها تكون موجهة الى انشاء الوسائل و الهياكل و التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية».
- ف نجد أن " رئيس الدائرة " و صلاحياته تجاه " البلدية " تتمحور حول تنفيذ و توجيه و تنسيق نشاط البلديات و هذا طبعا دوما تحت سلطة الوالي .
- الا أن المرسوم 94_215 قد أخضع " المداوالات " التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية المالية والادارية " لتصديق " رئيس الدائرة و هذا ما أشارت اليه المادة 3/10 والسابق ذكرها .
- الا أنه نجد هذا النص " يتناقض " و يتعارض مع نصين قانونين أعلى منه درجة ألا و هما قانوني " الولاية و البلدية " 90_09 و 90_08 على التوالي ، وكذا القانونين الجديدين لكل من الولاية والبلدية 12_07 و 11_10 خارقا بذلك مبدأ تدرج القوانين و هذا غير مفهوم و لا ممكن .
- فمن جهة نجد أن قانون البلدية حدد صراحة السلطة الوصية و المتمثلة في " الوالي " . كما أن قانون الولاية لم يشر الى هذا الدور لرئيس الدائرة في ممارسة الوصاية على البلدية .
- ومن جهة أخرى نجد أن المادة 42 من قانون البلدية 90_08 و التي تقابلها المادة من القانون الجديد 11_10 حددت على سبيل الحصر لا المثال المداوالات الخاضعة للتصديق و مهما مداولتين فقط خلافا لنص المادة 3/10 من المرسوم 94_215 السابق ذكرها . و التي ذكرت مجموعة من المداوالات .
- ف نجد أن هاته الرقابة التي تفرض على البلدية تقلل من استقلاليتها في تسيير مهامها و منه تقليص مبدأ اللامركزية .
- فكان لرئيس الدائرة المصادقة على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 50,000 نيمة خروجاً عن القاعدة العامة التي تسند هذا الاختصاص لوالي الولاية¹⁹

الخاتمة:

من كل ما سبق ذكره نجد أن " الدائرة " تعتبر همزة ول ما بين " البلدية و الولاية " رغم أنها ليست جماعة محلية وعدم تمتعا بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ،الا أن هذا لم يفقدها المكانة التي تحتلها فهي تعتبر أكثر تقسيم الإداري هيكلي قرابة من المواطن في تقريب الادارة و الدولة له، في كل بلديات الولاية . كما تعتبر اطار هرمي تتجسد عبرها ممارسة الوصاية تستمد وجودها من رئيس الدائرة الذي يعمل ويقوم بصلاحياته دوما تحت السلطة الرئاسية للوالي .

الا أن عدم ذكرها في قوانين و ذكرها في أخرى خاصة قانوني الولاية و البلدية الجديدين 07_12 و 10_11 جعل من حقيقة وجودها ماديا لا قانونيا نظرا للفراغ القانوني الذي كان ينبغي أن يفرغ في قالب قانوني يحدد معالمها بكل وضوح و بساطة لا يعتريهما أو لبس أو غموض.

قائمة المصادر و المراجع

1. عمر صدوق :دروس في الهيئات المحلية المقارنة.د.م.ج.سنة1988.
2. علاء الدين عشي :مدخل القانون الاداري. الجزء الأول. التنظيم الاداري. دار الهدى. سنة 2010 .
3. عمار عوايدي: القانون الاداري، الجزء الأول النظام الاداري، الطبعة الثالثة.د.م.ج.سنة2005.
4. القانون رقم 69_38 المؤرخ في 1969/12/23 يتعلق بالولاية .الجريدة الرسمية .العدد44 المعدل والمتمم بالقانون رقم 81_02 المؤرخ في 1981/02/14 ،الجريدة الرسمية .العدد 07
5. القانون رقم 90_09 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية .الجريدة الرسمية , العدد
6. القانون رقم 12_07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية. العدد 12
7. المرسوم التنفيذي رقم 91_306 المؤرخ في 1991/08/24 الذي يحدد البلديات التي ينشطها .
8. المرسوم التنفيذي رقم 90_230 المؤرخ في 1990/07/25 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية.
9. المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لهياكل و هيئات الادارة العامة للولاية
10. المرسوم الرئاسي 11_ المؤرخ في 1999/06/20 يتضمن تعيين كاتب عام لدى رؤساء الدوائر.
11. ناصر لباد : القانون الاداري ،الجزء الأول .التنظيم الاداري. الطبعة الثانية. سنة 2001.
12. المرسوم التنفيذي 82_31 المؤرخ في 1982/01/23 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة. الجريدة الرسمية .العدد 04
13. أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الادارية .د.م.ج. الطبعة الرابعة. سنة 2006.