

## الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري

### وعلاقتها بالجماعات المحلية

## The juridical nature of administrative departments in Algerian law and its relationship with locals collectivities



الدكتورة/ سميرة ابن خليفة

جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر

benkhelifas40@yahoo.fr

تاريخ القبول للنشر: 2018/09/16

تاريخ الاستلام: 2018/05/30



### ملخص:

أنشأ المشرع الجزائري في إطار التنظيم الإداري المحلي سنة 2015، مقاطعات إدارية في صورة ولايات منتدبة بموجب المرسومين الرئاسي 140/15 والتنفيذي 141/15، تعمل تحت سلطة الوالي، خصها المشرع بمهام معينة، تتقاطع غالبيتها مع المهام المنوطة بالدائرة التي تبقى رغم وجودها الإداري الذي يعود لعقود، محل جدل قائم حول وجودها القانوني الذي يكتنفه الكثير من الغموض، بحيث أنها لم تنظم بموجب قانون وإنما تم الإشارة إليها فقط في بعض المراسيم عن طريق الإشارة إلى رئيس الدائرة. إن إنشاء مثل هذا الجهاز قانونا يستوجب تحديد العلاقة القانونية التي تربطه بسائر الأجهزة المحلية خاصة الولاية، البلدية وأكثر منهما الدائرة.

الكلمات المفتاحية: الولاية المنتدبة، الدائرة، الوصاية، المصالح الخارجية للدولة، عدم التركيز.

### Abstract:

*The Algerian legislator established in the farm of local administrative organization in 2015, administrative department in the form of wilayas delegated ,in accordance of decrees 15/140 and 15/141, operating under the authority of the wali. the legislator has attributed this departments of some tasks , intersected with those attributed to the Daïra, which despite its administrative presence goes back decades, is the subject of a controversy over its legal existence, in which is not enveloped by the law but by the decrees, referring to Chief Daira.*

*The establishment of such a device requires the determination of the legal relationship that binds it to other local devices more specifically the Wilaya, the commune and Daïra.*

**key words:** *Delegated wilaya, Daira, tutelage, exteriors services state, decentralization.*

### مقدمة:

اتبعت الجزائر أسلوب اللامركزية بصفة تكميلية إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية الذي أخذته بصفة أساسية، لكن لأن هذه الأخيرة لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها فإنها اتبعت أسلوب عدم التركيز الإداري للتخفيف من أعباء المركزية الإدارية وبالتالي التخفيف من البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن<sup>(1)</sup>، يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض<sup>(2)</sup>، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية، بعض صلاحياتها إلى كبار الموظفين الإداريين في الولايات والأقاليم كوالي، رئيس الدائرة، مدراء المصالح الخارجية للدولة أو ما يعبر عنهم بالمدراء التنفيذيين على المستوى الولائي، لكن دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال الأجهزة القائمين عليها عن الإدارة المركزية وهذا ما يسمى بالتفويض في السلطة.

من هذه الأجهزة، الدائرة التي تعتبر في القانون الجزائري مصلحة خارجية للإدارة المركزية، تابعة للولاية، وبالتالي امتدادا إقليميا للإدارة المركزية على المستوى المحلي كجهة عدم تركيز منوط بها مهام عديدة وهامة سواء بنصوص قانونية أو بالتفويض من الوالي، ورغم الجدل القائم بشأن وضعها القانوني إلا أن القانون الجزائري أثار إشكالية أخرى باستحداثه جهازا جديدا على المستوى المحلي أطلق عليه الولاية المنتدبة، أثار جدلا أكبر حيث لازال غير واضح المعالم على اعتبار أنه لا يمتلك الشخصية المعنوية من جهة، ويحمل اسم "الولاية" وهي هيئة تحوز على الشخصية المعنوية من جهة أخرى مع إضافة مصطلح "المنتدبة" والذي يعرف عند المشرع الجزائري بتحديد مهام معينة لجهاز إداري معين.

والمتمتع لهذه الولايات المنتدبة المستحدثة المنصوص عليها قانونا بمصطلح "المقاطعات الإدارية" يجدها في الأصل كانت دوائر وحتى المهام المنوطة بها تتقاطع مع المهام الخاصة بالدوائر، إذن ما طبيعة هذه المقاطعات وما علاقتها بباقي الأجهزة الإدارية على المستوى المحلي وخاصة الدائرة التي لم يذكرها المرسوم الرئاسي 140/15<sup>(3)</sup> المتعلق بإنشاء هذه الولايات فيما يخص إشراف هذه الأخيرة عليها واكتفى بذكر إشرافها على البلدية التي تعتبر جماعة إقليمية قاعدية وأكثر من ذلك ما الهدف من إنشاء هذا الجهاز في الأساس.

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لجهازي الدائرة والمقاطعة الإدارية (الولاية المنتدبة).

المبحث الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية.

## المبحث الأول

### الطبيعة القانونية لجهازي الدائرة والمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري

يتميز التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بنوع من الخصوصية مقارنة بالتشريعات المقارنة حيث يقسم إلى أجهزة إدارية تعلوها الولاية التي تشرف على عدة أجهزة من بينها الدائرة والمقاطعة الإدارية المستحدثة كمصالح غير ممرضة للدولة والبلدية كجماعة قاعدية. ولأن العلاقة القانونية تظهر بشكل جلي بين جهازين من نفس الطبيعة فإننا خصصناهما بالدراسة في مبحث كامل، نتعرض في الأول للطبيعة القانونية لجهاز الدائرة ونتعرض في الثاني للطبيعة القانونية لجهاز المقاطعة الإدارية (الولاية المنتدبة).

#### المطلب الأول: الطبيعة القانونية لجهاز الدائرة

رغم أن الدائرة ليس لها نظام قانوني كما هو الحال بالنسبة للبلدية إلا أنها تتمتع بوجود مادي واسع باعتبارها امتدادا إقليميا للإدارة المركزية على المستوى المحلي كجهة عدم تركيز، فالمشرع اعتبرها من أجهزة الإدارة العامة للولاية، وبذلك سوف نتطرق إلى تعريف الدائرة (فرع أول) وإلى الطبيعة القانونية لرئيس الدائرة (فرع ثاني).

#### الفرع الأول: تعريف جهاز الدائرة

تعتبر الدائرة تقسيما إداريا داخل الولاية، حيث يقسم إقليم الولاية إلى عدة دوائر تضم كل واحدة منها عدة بلديات وبالتالي هي ليست جماعة إقليمية وذلك حسب ما نص عليه الدستور الجزائري في المادة 16 منه التي حصرت الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية فقط<sup>(4)</sup> وهو نفس ما ذهب إليه مختلف الدساتير السابقة منذ الاستقلال.

هذا الاتجاه للمؤسس الدستوري تجسد بموجب القوانين حيث أن أول نص قانوني أشار إلى الدائرة كتقسيم إداري هو الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية<sup>(5)</sup> في المادة 166 منه، والذي جاء فيه أن الدائرة هي تقسيم إداري تعين حدوده الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناءً على تقرير من وزير الداخلية.

ورغم أن الأمر 38/69 الذي يعتبر أول نص قانوني ينظم جهاز الولاية بعد الاستقلال، أشار إلى الدائرة، إلا أن القوانين التي عدلته أو التي ألغته وأهمها القانون 09-90<sup>(6)</sup> والقانون 07-12<sup>(7)</sup> لم تتطرق إليها أبدا، فنظم جهاز الدائرة بعد إلغاء هذا الأمر بموجب مراسيم تنظيمية حيث تم الإشارة إلى الدائرة تبعا للإشارة إلى رئيس الدائرة، كالمرسوم التنفيذي 230-90 المحدد لقائمة الوظائف السامية<sup>(8)</sup> في الإدارة المحلية، والمرسوم التنفيذي 306-91 المحدد لقوائم البلديات المنشطة من طرف رئيس الدائرة، وكذلك في المرسوم التنفيذي 215-94<sup>(9)</sup> الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وقبل ذلك بالمرسوم التنفيذي 31-82 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة<sup>(10)</sup>.

تتمتع الدائرة بكامل صلاحيات الوصاية والرقابة على البلديات التابعة لها<sup>(11)</sup>، بتفويض من الوالي، وليست علبة بريد، فهي تلعب دورا هاما في عدم التركيز الإداري فبالرغم من السلطات

الممنوحة للبلدية في إطار اللامركزية، نجد أن الدولة تقوم بمراقبة أموالها، ممتلكاتها وموظفيها بواسطة الوصاية الإدارية التي تقوم بها الولاية والدائرة بتفويض من هذه الأخيرة. تنقسم الولاية إلى دوائر لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ويعين على رأس كل منها رئيس دائرة يساعده كاتب عام، وهو ممثل الوالي على مستوى إقليمي، يعين بمرسوم رئاسي، ويقوم بمساعدة الوالي.

تضم الدائرة عدة بلديات، ينشطها رئيس الدائرة، ورغم تبني الجزائر نسبيا لمفهوم الجماعات المحلية في القانون الفرنسي بعد الاستقلال إلا أنه يختلف معناها في القانون الفرنسي عنه في القانون الجزائري، فتعني الدائرة في القانون الإداري الفرنسي Arrondissement هي الكيان الإقليمي الذي تقسم المحافظة Département إليه تقليديا. وقد تعرضت الدائرة إلا انتقادات عديدة في فرنسا بسبب مساحتها المحدودة جدا وعدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية وكذلك بسبب كل تمثيل ديمقراطي فيها، نظرا لهاته الانتقادات دعا البعض لإلغائها كتقسيم إداري إلا أن هذا الأمر لم يتحقق واكتفى فقط باختصار عددها<sup>(12)</sup>، ويتمتع نائب المحافظ Sous-Préfet الذي يشرف عليها بقليل من السلطات الخاصة لأن مهمته الأساسية تكمن في إعلام المحافظ بالوضع القائم في دائرته وتكوين حلقة وصل بين البلديات والمحافظات<sup>(13)</sup>.

أما الدائرة في القانون الجزائري فهي عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية تنشأ بموجب مرسوم وزاري، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، فلم يرد ذكرها في المادة 49 من القانون المدني<sup>(14)</sup> واكتفى المشرع فيها في إطار المجموعة المحلية بذكر الولاية والبلدية.

لابد من الإشارة هنا في إطار مفهوم عدم التركيز إلى أن المصادقة على المداولات البلدية تكون من قبل رئيس الدائرة رغم أن المادة 57 من قانون البلدية، نصت بصريح العبارة أن الجهات المخولة للمصادقة على المداولات تتمثل في والي الولاية، ولم يرد في هذا القانون ما يشير إلى أن الوالي يمارس هذه الوظيفة عن طريق رئيس الدائرة الذي يأخذ سلطته في المصادقة على المداولات بموجب تفويض من الوالي استنادا للمرسوم التنفيذي 215/94.

وعليه لأهمية جهاز الدائرة في الإدارة المحلية وأهم المصالح الخارجية للولاية، كان على المشرع أن يعيره اهتماما أكبر، فيخصص له أحكاما في قانون الولاية الجديد 07/12 فتنظيميا هي الجهة الوصية الأكثر اقترابا من البلديات ومتابعة أعمالها.

### الفرع الثاني: المركز القانوني لرئيس الدائرة

يعتبر منصب رئيس الدائرة من المناصب السامية في الدولة وبالتالي هو وظيفة سامية من وظائف الإدارة المحلية، فقبل سنة 1986 كان رئيس الدائرة يعين بموجب قرار وزاري، تم أصبح بعد ذلك يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية وذلك حسب ما جاء في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 230/90<sup>(15)</sup> المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف العليا في الإدارة الإقليمية، من بينهم رئيس الدائرة، أما بعد سنة 1999 فأصبح يعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وذلك بموجب

المرسوم التنفيذي 99-239<sup>(16)</sup> المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وهذا تطبيقاً لنصوص الدستور 1996، حيث بالرجوع إلى آخر تعديل له المشار إليه أعلاه نجد المادة 92 منه تنص على: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية وذكر من بينها الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة". هذا التطور في تدرج النصوص التي يتم تعيين رئيس الدائرة بها، يدل على الأهمية القصوى التي يولمها المشرع إلى هذا الشخص وإلى الصلاحيات الملقاة على عاتقه بأن جعل تعيينه يكون من اختصاص أعلى سلطة في الدولة ألا وهي رئيس الجمهورية.

وبذلك يعتبر رئيس الدائرة هو المتصدر لهرم الجهاز الإداري بالدائرة وهو المسير وهو الذي يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية، وهو الذي ينشط وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به، ويتصرف كذلك في أية جهة يفوضها إليه الوالي<sup>(17)</sup>. وهذا الاختصاص ظهر لرئيس الدائرة منذ المرسوم 31/82 الملغى المشار إليه أعلاه، حيث نصت المادة 02 منه على أنه يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة، تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية لها.

في هذا الإطار أوكل المشرع الجزائري لرئيس الدائرة الكثير من الصلاحيات فجاء في المادة 10 من المرسوم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها اختصاصات رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، فهو ينسق وينشط عمليات تحضير المخططات التنموية للبلديات وتنفيذها وفي هذا المجال تقوم البلدية بتحضير المخططات التنموية مع مراعاة احتياجات السكان في ذلك وتوضع المشاريع المراد إنجازها حسب الأولويات، ترسل هذه المخططات المراد إنجازها إلى رئيس الدائرة وفي هذا الإطار يقوم رئيس الدائرة بتجسيد أهداف التنمية، كما يمكن لرئيس الدائرة اقتراح التغيير في ترتيبها، لأنه يقوم تحت سلطة ورقابة الوالي وبتفويض منه بالإشراف على كل التوجهات وينشطها ويشرف على تنفيذها<sup>(18)</sup>.

إضافة إلى ذلك يقوم رئيس الدائرة بالمصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية وفق الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة من بلديات تابعة لنفس الدائرة<sup>(19)</sup>، كما يقوم رئيس الدائرة بمراقبة المداوات بدقة ولكل وثائق الميزانية والحسابات ومدى مطابقتها للميزانية الأولية والإضافية وبعد التأكد من صحتها يصادق رئيس الدائرة عليها ويحيلها إلى البلدية، مع العلم أن تنفيذ مثل هذه المداوات مرتبط بمصادقة رئيس الدائرة عليها من خلال التفويض الممنوح له. كما يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية المتعلقة بتعريفات حقوق مصلحة الطرقات وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات.

ومن ضمن صلاحيات رئيس الدائرة المصادقة على المداوات التي تحدد شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسعة (09) سنوات، كما يمكن له تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العامة، بالإضافة إلى المصادقة على المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، كما أن الهبات والوصايا تعتبر من مكونات ممتلكات البلدية حيث يصادق رئيس الدائرة على مداوات التي يكون

موضوعها الهبات والوصايا المقدمة للبلدية، ويدخل في اختصاصاته الموافقة على قرارات ومداولات تسيير المستخدمين ماعدا تلك المتعلقة بحركات النقل وإنهاء المهام<sup>(20)</sup>.

كما يسهر رئيس الدائرة زيادة على ذلك على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها، إضافة إلى قيامه بالحث والتشجيع لكل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها، والرامية إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من شأنها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتطبيق المخططات المحلية للتنمية.

وقد أكدت المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي على نشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية للولاية.

يعين أمين عام بالدائرة، يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، كما ينشأ على مستوى الدائرة مجلس شعبي يضم مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها، ويعلم رئيس الدائرة الوالي عن حال البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل ما يختص بمهمته<sup>(21)</sup>.

كما يمكن لرئيس الدائرة إبداء رأيه في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة للدائرة، ويعقد أسبوعيا وفي دورة عادية اجتماعا يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة، وفي دورة غير عادية كلما اقتضت الظروف ذلك. ويحرر محاضر هذه الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.

وفي الحقيقة جل هذه الصلاحيات هي في الأصل من اختصاص الوالي، لأنه هو الوصي على البلديات التابعة لولايته ولكنه فوضها لرئيس الدائرة، لأنه يتعذر عليه القيام بها لكثرتها من جهة ولتشتت البلديات وبعدها عن مقر الولاية من جهة أخرى، لولم ينشئ المشرع الدوائر ويعين عليها رؤساء الدوائر ما كان يمكن للوالي أن يقوم بكل هذه الصلاحيات الموجودة في مختلف البلديات، ومن هنا تظهر لنا أهمية هذا الجهاز داخل هيئة الولاية في التنظيم الجزائري.

وعليه يعتبر رئيس الدائرة هو عين الوالي على المنطقة التي يرأسها ويسيرها، وعليه خلال ممارسة مهامه ارتداء بذله خاصة لاسيما في المناسبات الرسمية أوحين معاينته لورشات الأشغال وهو ما جاء في المرسوم التنفيذي 248/15<sup>(22)</sup>.

### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية

استحدث المشرع الجزائري جهاز إداري في التنظيم الإداري الجزائري أطلق عليه الولاية المنتدبة، حيث حول بعض الدوائر الموجودة في مختلف الولايات إلى ولايات منتدبة يسيرها ولاية منتدبون، حدد المرسوم الرئاسي السابق الإشارة إليه 140/15 المقاطعات التي استحدثت والبلديات والدوائر التابعة لها في جدول بالملحق التابع لهذا المرسوم وهذا حسب المادة الثانية منه، فما الطبيعة القانونية للوالي المنتدب (الفرع الأول)، وما هي المصالح التابعة لهذه المقاطعة الإدارية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: النظام القانوني للوالي المنتدب.

من خلال استقراءنا للتنظيم الإداري الذي جاء به نظام محافظة الجزائر الكبرى بموجب المرسوم التنفيذي 480/97، نلاحظ التركيبة البشرية النوعية لبعض الموظفين ومنهم الولاة المنتدبين المشرفين على الدوائر الإدارية، كهيئات تتوسط ولاية الجزائر ومجموعة البلديات الموجودة على إقليمها، بدلا عن الدائرة تحت إشراف رئيس الدائرة التي كان معمولا بها قبل نظام المحافظة، يعملون تحت سلطة الوزير محافظ الجزائر الكبرى، هذه السلطة تحولت إلى والي ولاية الجزائر حاليا، نفس المبدأ تم تبنيه بإنشاء الولايات المنتدبة.

فيعتبر الوالي المنتدب الهيئة التنفيذية للولاية المنتدبة، وقد نص المرسوم الرئاسي 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية العليا، المشار إليه أعلاه، على هذه الوظيفة على أساس أنها من الوظائف السامية، حيث كان آنذاك في الجزائر العاصمة إضافة إلى الوالي، ولاية منتدبون لمساعدته نظرا لحجم المهام لهذه الولاية.

يتم تعيين الوالي المنتدب من طرف رئيس الجمهورية، وذلك بموجب مرسوم رئاسي وفي غالب الأحوال يعين من بين الأمناء العامون ورؤساء الدوائر كما أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعينه خارج هذه الوظائف وهذا ما جاء في المرسوم الرئاسي 240/99. ويتم إنهاء مهام الوالي المنتدب بنفس الإشكال التي يتم بها التعيين، أي بموجب مرسوم رئاسي وتكون غالبا دون تسبب أو تبرير، كما تنتهي بالاستقالة أو الوفاة وغيرها من الحالات التي تطبق عليها القواعد العامة التي تحكم الوظيفة العامة<sup>(23)</sup>.

يمارس الوالي المنتدب اختصاصات عديدة وهامة، تحت سلطة والي الولاية حيث يعتبر الوالي المنتدب ممثلا للدولة فيقوم بتنفيذ القرارات والتعليمات التي يتلقاها وذلك تحت سلطة والي الولاية. وباستقراء الأحكام الواردة في المرسوم الرئاسي 140/15 نلاحظ أن المهام التي يقوم بها الوالي المنتدب هي نفسها التي يقوم بها تقريبا رئيس الدائرة، حيث أن الوالي المنتدب ينشط وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها<sup>(24)</sup>، فأعطى المشرع صلاحيات تنشيط البلديات التابعة للمقاطعة إلى الوالي المنتدب لكن تحت سلطة والي الولاية.

كذلك بإمكان الوالي المنتدب أن يبادر بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على المستوى المقاطعة الإدارية وبهذه الصفة وجب على مصالح الدولة إن تكيف توزيع المرافق العمومية التابعة لها وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية<sup>(25)</sup>.

كما يسهر تحت سلطة والي الولاية على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية وهي نفسها مهام رئيس الدائرة<sup>(26)</sup>، كما يسهر الوالي المنتدب وتحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية على حفظ النظام العام والأمن العمومي، كما يمكنه أن يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروريا لحفظ النظام العام والأشخاص والممتلكات وهو ما ورد في المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 140/15.

كل هذه المهام المذكورة يقوم بها رئيس الدائرة في نطاق اختصاص الدائرة وهو ما يجعلنا نتساءل عن دور الوالي المنتدب وبالتالي الولاية المنتدبة وما الهدف من إنشائها.

وفي هذا السياق هناك بعض الوظائف التي حددها المشرع الجزائري يقوم بها الوالي المنتدب على وجه الخصوص ويمكن القول بأنها هي ما يميزه عن رئيس الدائرة، لكن قد يقوم بها هذا الأخير بتفويض من الوالي، فنصت المادة السابعة على أنه " يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بتحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها تطبيقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها، السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها، تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية، ترقية الأنشطة التفاعلية والرياضية والشبابية، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية، المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي، المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية وترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

#### الفرع الثاني: مصالح المقاطعة الإدارية

تتكون الولاية المنتدبة من الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية (أولاً) المديرات المنتدبة (ثانياً) مجلس المقاطعة الإدارية (ثالثاً).

#### أولاً: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية

نصت المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي 140-15 على أنه يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من، أمانة عامة يديرها أمين عام، ديوان يديره رئيس الديوان ومديرية متدربة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريين منتدبين، وأحالتنا في تحدد مهام هذه الهياكل وتنظيمها وسيرها إلى التنظيم، وهو ما تجسد في المرسوم التنفيذي 141/15 المتعلق بتنظيم المقاطعة الإدارية<sup>(27)</sup>، ويعتبر مصطلح "المقاطعة الإدارية" مصطلح أطلقه المشرع على الولاية المنتدبة كمقاطعة تابعة للولاية وتشرف بدورها على مجموعة من الولايات.

وبالرجوع إلى هذا المرسوم التنفيذي 141/15 في المادة الرابعة منه نجد أن مهام الأمين العام للولاية المنتدبة الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، والتي يباشرها تحت سلطة الوالي المنتدب تتمثل في تنسيقه أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وتنشيطها ومتابعتها.

كما ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين وينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية، ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها، ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات وسيره وينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي والتنظيم والشؤون العامة<sup>(28)</sup>.

تنظم الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصلحتين أو ثلاث مصالح، تضم كل مصلحة أربع مكاتب على الأكثر، ويحدد تنظيم هذه المكاتب والمصالح بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية

والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة وهوما نصت عليه المادة السادسة من نفس المرسوم التنفيذي.

وما يمكن ملاحظته من خلال استقراء المادة السابعة من المرسوم التنفيذي 141/15 هو تلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية وفي حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية رغم أنه يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب والأصح في مجال التفويض الإداري تلقي التفويض من السلطة التي تعلو السلطة المفوض إليها وليس السلطة التي تعلو الجهة المفوضة مما يشكل غموضا في الطبيعة القانونية لكل من الوالي المنتدب والأمين العام للولاية المنتدبة هوما يجعلنا نتساءل مرة أخرى عن أهمية منصب الوالي المنتدب في تنظيم الإدارة المحلية. ونفس الملاحظة بالنسبة لرئيس الديوان الذي يتلقى هو أيضا تفويضا بالإمضاء من قبل الوالي حسب المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

هذا بالنسبة للأمانة العامة أما بالنسبة للديوان فيساعد الديوان، الموضوع تحت سلطة الوالي المنتدب مباشرة والذي يديره رئيس الديوان، الوالي المنتدب في ممارسة مهامه تماما كالدور الذي يقوم به رئيس الديوان الولاية بالنسبة للوالي، وهذه الصفة يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقة مع أجهزة الإعلام والصحافة، التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية وينشط مصلحة البريد ويراقيها<sup>(29)</sup>. باستقراء المرسوم التنفيذي السالف الذكر نلاحظ تشابه من حيث الأجهزة مع تنظيم الولاية فنجد الولاية المنتدبة تضم أيضا مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية حسب ما ورد في المادة التاسعة منه وتجمع هاتين المصلحتين في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب لكنه يمكنه تلقي التفويض بالإمضاء من الوالي مباشرة حسب ما جاء في المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

لكن يمكن أن تنشأ مديرتان مستقلتان واحدة للتنظيم والشؤون العامة (DRAG) وأخرى للإدارة المحلية (DAL)، وذلك إذا كانت طبيعة وحجم المهام تستدعي ذلك، يحدد تنظيم هذه المديريات بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة<sup>(30)</sup>.

#### ثانياً: المديريات المنتدبة

استحدثت المشرع الجزائري بموجب المرسوم المذكوران أعلاه، الرئاسي 140/15 والتنفيذي 141/15 مديريات منتدبة تقوم بمهام المصالح الخارجية للدولة أي المصالح غير ممرضة للدولة على المستوى الولائي، ولكن على مستوى المقاطعة الإدارية فقط، وباستحداث هذه المصالح يكون المشرع اعتبر الولاية المنتدبة تماما كجهاز الولاية عندما تكون هيئة غير ممرضة للدولة.

وقد أكدت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 141/15 على أن المدير المنتدب يقوم بنفس المهام التي يقوم بها المدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه هناك لكل وزارة مديرية منتدبة تقوم بنفس

المهام التي تقوم بها المديرية الولائية حصرتها المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي، نذكر على سبيل المثال المديرية المنتدبة للطاقة، المديرية المنتدبة للتجارة المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية. وما يؤكد صفة المدير المنتدب وعلاقته مع الوالي في إطار العمل غير الممركز للولاية تكليف هذا الأخير للمدير المنتدب بمهام منوطة لقطاع آخر بعد أخذ رأي الموالي المنتدب، وهذا حسب المادة 13، الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي.

تحدد مصالح ومكاتب المديرية المنتدبة بموجب قرار مشترك بين كل من الوزير المعني أو الوزراء المعنيين ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بموجب المادة 15 من المرسوم التنفيذي 141/15.

### ثالثاً: مجلس المقاطعة الإدارية

يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، والإطار التنسيقي لأنشطتها، وأعمالها، لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية وهذا ما ورد في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 141/15.

يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، لاسيما تلك المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وهذا ما جاء في نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها. وبالرجوع لأحكام المرسوم التنفيذي 215/94 في المادة 18 منه نجده منح لمجلس الولاية، اقتراح وتنفيذ كل إجراء من شأنه أن يسهل تجسيد الأهداف التي تنشدها الدولة، ويزيد في نتائج تنظيم المصالح الخارجية للدولة وعملها بالاتصال مع الوزير المختص.

أما فيما يخص دورات المقاطعة الإدارية فيجتمع المجلس في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن للمجلس ان يعقد اجتماعات غير عادية وذلك بناءً على استدعاء من الوالي المنتدب وذلك عندما يقتضي الوضع ذلك وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 141/15. يجب على هذا المجلس تبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية واطلاعه، كما المديرين الولائيين بانتظام بالشؤون التي يضطلعون بها<sup>(31)</sup>.

## المبحث الثاني

### العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالأجهزة الإدارية المحلية

بعد استحداث جهاز جديد على المستوى المحلي في بعض الولايات في الجزائر فإنه لا بد من تبين العلاقة التي تربط هذا الجهاز بمختلف الأجهزة الإقليمية سواء التي تنشط في إطار النظام المركزي أو في إطار النظام اللامركزي وخاصة جهاز الدائرة.

وتعتبر المقاطعة الإدارية جهاز إداري غير واضح المعالم باعتبار أن المشرع لم يعطيها الشخصية المعنوية ولم ينص عليها دستوريا، هذا من جهة ومن جهة أخرى تطلق السلطة التنفيذية في الدولة على هذا الجهاز "الولاية المنتدبة" وهي تسمية تتضمن شقين "الولاية" اسم يتعلق بجهاز له الشخصية المعنوية وهو الولاية ومصطلح "منتدبة" الذي نقصد به بتخصيص القانون لجهة إدارية لتقوم بمهام معينة. فمن خلال ما سبق ما طبيعة العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالدائرة على وجه الخصوص (المطلب الأول) وكذا بجهازي الولاية والبلدية (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بجهاز الدائرة

باستقراء أحكام المرسومين 140/15 و 141/15 المذكورين أعلاه اللذان لم يشيرا صراحة لعلاقة الدائرة بالمقاطعة الإدارية على عكس إشارته لعلاقة هذه الأخيرة بالبلدية والولاية، يمكن القول أن العلاقة بين الجهازين هي علاقة سلطة رئاسية، حيث أن العلاقة التي تربط رئيس الدائرة بالوالي المنتدب هي علاقة الرئيس بمرؤوسه، حيث يخضع له ويراقبه كونه موظف تابع له رئاسيا، وذلك بالرجوع للملحق التابع للمرسوم الرئاسي 140/15 الذي وضع قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة والدوائر والبلديات التابعة لها والتي تشرف عليها.

وعليه تؤدي هذه العلاقة بين الجهازين إلى ممارسة السلطة الرئاسية من الوالي المنتدب على رئيس الدائرة وهي التي تعتبر عنصر من العناصر النظام المركزي، تشمل مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه وأعمالهم لضمان عمل إداري أفضل، وهكذا يكون للوالي المنتدب الحق في مراقبة الأعمال التي يقوم بها رئيس الدائرة، له الحق في إجازتها أو تعديلها أو إبطالها وإصدار الأوامر وليس لرئيس الدائرة سلطة الرفض، فالمرؤوس يعتبر مسؤولا عن أعماله المفوضة له لأن التفويض يكون في الاختصاص وبذلك يكون رئيس الدائرة مسؤولا عن التصرفات المفوضة له من قبل الوالي، وبالتالي فطبيعة عدم التركيز في الدائرة تكمن من خلال وجود سلم إداري، رقابة رئاسية والتفويض.

لكن بالرغم من هذه السلطة الرئاسية هناك مجموعة من المهام يقوم بها الوالي المنتدب هي نفسها المهام التي خولها القانون لرئيس الدائرة (الفرع الأول) وهي الأصل ومهام أخرى ليست بكثيرة ينفرد بها الوالي المنتدب دون رئيس الدائرة ( الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تشابه المهام بين رئيس الدائرة والوالي المنتدب

منح القانون، الوالي المنتدب مهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداورات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي وذلك حسب المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 140/15 وهي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة استنادا للمرسوم التنفيذي 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، لكن هذا الأخير عبر عنها بمساعدة رئيس الدائرة للوالي في ممارستها، بمعنى أن الوالي يقوم بها ويساعده في ذلك رئيس الدائرة حيث نصت المادة التاسعة من هذا المرسوم التنفيذي على "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ

القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية."

إذن هذه المهام يقوم بها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي ويقوم بها رئيس الدائرة في إطار مساعدته للوالي لكن في الولايات التي لا تتضمن مقاطعات إدارية وهذا يجعلنا أمام ثلاث احتمالات بالنسبة لرئيس الدائرة عندما نكون بصدد ولايات تتضمن ولاية منتدبة، فإما أن رئيس الدائرة لا يقوم بتاتا بهذه المهام إلا في إطار التفويض من الوالي المنتدب وأنه يقوم بها في إطار مساعدته للوالي وفي هذا الاحتمال الأخير شيء من الغموض من منطلق أن رئيس الدائرة يعلوه الوالي المنتدب فهل سيساعد موظف السلطة السلمية التي تعلو السلطة التي تعلوه وهو ما يعلننا نستفسر عن موضع نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 215/94 بالنسبة لرؤساء دوائر الولايات المنتدبة، خاصة وأن المرسومين 140/15 و141/15 المذكوران أعلاه سكتنا عن توضيح وضع رئيس الدائرة بالنسبة للوالي المنتدب وكذا الوالي بالنسبة للولايات التي تشمل مقاطعات إدارية.

أما الاحتمال الثالث فهو الأقرب إلى المنطق حيث أن رئيس الدائرة يقوم بمساعدة الوالي المنتدب وليس الوالي في مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة، فرئيس الدائرة يمثل الوالي المنتدب على مستوى دائرته وهو بمثابة جهاز تنفيذي بتفويض من الوالي المنتدب.

هذا الغموض القانوني ينطبق على باقي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة وكذا الوالي المنتدب حيث أن كلاهما ينشطان وينسقان ويراقبان تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وعليه نسجل نفس الملاحظة بخصوص تنفيذ هذه المهام بالنسبة لرئيس الدائرة في وجود والي منتدب في الولاية.

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

#### الفرع الثاني: تميز مهام الوالي المنتدب عن رئيس الدائرة

وفي هذا السياق هناك بعض الوظائف التي حددها المشرع الجزائري يقوم بها الوالي المنتدب على وجه الخصوص ويمكن القول بأنها هي ما يميزه عن رئيس الدائرة، لكن قد يقوم بها هذا الأخير بتفويض من الوالي، فنصت المادة السابعة من المرسوم الرئاسي 140/15 على أنه " يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بتحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها تطبيقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها، تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي والصحة العمومية، ترقية الأنشطة التفاعلية والرياضية والشبابية، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي

تحكم الأنشطة التجارية، المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والإدماج المهني والاجتماعي، المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية وترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

كما يسهر الوالي المنتدب وتحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية على حفظ النظام العام والأمن العمومي، كما يمكنه أن يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروري لحفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات وهو ما ورد في المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 140/15.

إذا كنا أنشأنا مقاطعة إدارية تشرف على مجموعة من الدوائر من الولاية دون باقي الدوائر فيها كما هو مبين في الملحق التابع للمرسوم الرئاسي 140/15، فمن يقوم بنفس المهام ونفس الإشراف الذي تقوم به المقاطعة الإدارية على باقي دوائر الولاية التي لم ننشأ لها هذا الجهاز المستحدث، كما هو الحال بالنسبة للمقاطعة الإدارية بني عباس بالنسبة لدوائر بني عباس، كرزاز، الواتة، تلبالة، أولاد خضير وإيقل، فالمهام التي تقوم بها الوالي المنتدب والتي هي غير المنوطة برئيس الدائرة من يقوم بها بالنسبة لدائرة بني ونيف مثلا.

### المطلب الثاني: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية

إن إنشاء ولاية منتدبة كمقاطعة على المستوى المحلي تبرز أهمية إبراز العلاقة القانونية بين هذا الجهاز والولاية كجماعة محلية (الفرع الأول) وبينه وبين البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الدولة (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية

يعتبر جهاز الولاية في الجزائر كما سبق بيانه جماعة إقليمية في الدولة، وبإحداث المشرع الجزائري لمقاطعة إدارية في شكل ولاية منتدبة داخل الولاية، لا بد أن يخلق علاقة قانونية بين الجهازين، ظهرت من خلال المرسوم الرئاسي 140/15.

فتتمثل العلاقة بينهما من حيث المقاطعة الإدارية جهاز تابع إداريا للولاية، فيعمل الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي، وهو ما نصت عليه صراحة المواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم، حيث نصت المادة الثالثة "ينشط والي منتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية....."، ونصت المادة الخامسة على "يسهر الوالي المنتدب، تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة...." وأيضا بينت المادة السادسة الاختصاصات التي يمارسها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي فيسهر الوالي المنتدب على حفظ النظام العام والأمن العمومي.

كما نصت المادة السابعة على "يكلف الوالي المنتدب، تحت سلطة والي الولاية، تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها وتنميتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير والسهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها"، وغيرها من الاختصاصات.

وبالتالي يعمل الوالي المنتدب عند ممارسته للاختصاصات المذكورة في المواد أعلاه تحت سلطة الوالي استنادا لمقتضيات السلطة الرئاسية بما تفرضه من الرقابة الإدارية.

كذلك إلى جانب ممارسة الصلاحيات تحت رقابة الوالي، يمكن للوالي المنتدب الحصول على تفويض بالإمضاء من الوالي في حدود اختصاصه يمنحه صفة الأمر بالصرف وذلك حسب المادة 12 من المرسوم الرئاسي 140/15، والأمر الغريب في هذا الإطار هو حصول المدراء المنتدبون على نفس التفويض من الوالي، وهوما ورد في الفقرة الثانية من المادة 12 من نفس المرسوم، فبالرجوع لمبادئ القانون الإداري التي تحكم قواعد التفويض لا يمكن للسلطة السلمية منح التفويض سواء بالتوقيع أو بالإمضاء لجهة تدنو الجهة التي تدونها مباشرة فهذا انتهاك لمبدأ التدرج الإداري الذي يعتبر أحد عناصر السلطة السلمية في النظام المركزي.

ويلزم كل من الوالي المنتدب والمدراء المنتدبون إعلام الوالي بكل العمليات التي يقومون بها في إطار هذا التفويض وهوما أضافته المادة 12 في الفقرة الرابعة منها، علاوة على إرسال الوالي المنتدب ولو بما يحصل على هذا التفويض بتقرير كل شهر على الوضعية العامة في المقاطعة وهذا بناء على المادة 13 من نفس المرسوم الرئاسي.

### الفرع الثاني : العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية

إن العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالبلدية اختزلتها مادتين من المرسوم الرئاسي 140/15 وهما المادتان 02 و03 حيث جاء في الثانية بأنه تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي المذكور، أما المادة الثالثة منه ورد فيها بأن الوالي المنتدب ينشط ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.

وباستقراء هاتين المادتين نلاحظ أن الدور الذي تقوم به المقاطعة الإدارية في مواجهة البلدية هو نفسه الدور الذي تقوم به الدائرة ويعني ذلك بأن الولاية المنتدبة ستقوم بدور الإشراف والمراقبة والتنشيط للبلديات التابعة لها بموجب القانون، وهوما يجعلنا نثير نفس الإشكال الذي أثير سابقا بالنسبة للعلاقة بين الدائرة والبلدية، من حيث أن عضو معين يشرف ويراقب وأحيانا يمارس الوصاية بموجب التفويض، على شخص منتخب وهو الحال بين رئيس الدائرة ورئيس البلدية من جهة وبين الوالي المنتدب ورئيس البلدية من جهة أخرى، وهذا الإشكال يأخذنا إلى إشكال ثاني يتعلق بمدى خضوع رئيس البلدية في نفس الوقت لكليهما فلمن يخضع من باب أولى للوالي المنتدب الذي يمارس نفسه سلطة سلمية على رئيس الدائرة أو يخضع لهذا الأخير الذي يمارس نفس مهام الوالي المنتدب على البلدية.

### الخاتمة:

نصل في الأخير إلى أنه يجب إعادة الاعتبار لجهاز البلدية بصفتها قاعدة للامركزية الإدارية المكّسة دستورياً، وتحديد الاختصاصات الموكلة لها تحديداً دقيقاً على اعتبار أن المشرع ذكرها على سبيل العموم سواء في القانون 10/11 أو المراسيم التنفيذية الصادرة منذ 1980 المتعلقة بالبلدية. وكذا يستوجب

إعادة التقسيم الإداري البلدي على أساس معايير اقتصادية وليس جغرافية بحيث تكون البلدية النامية مكّملة للبلدية الأقل نمواً.

إضافة إلى ذلك يجب إعادة النظر في معايير الترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يجب أن تقوم على الكفاءة العلمية والخبرة الإدارية حتى يمكنه من التكفل بالمهام الموكلة إليه وعدم السماح لرئيس الدائرة بفرض الوصاية عليه، ولو أننا نميل هنا إلى الرأي القائل بضرورة إتباع نظام التعيين لهذا المنصب عوض الانتخاب أو بعبارة أخرى فصل المهام بين منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقوم على الانتخاب ويقوم بمهام سير المجلس، ومنصب رئيس البلدية القائم على التعيين والمكلف كهيئة تنفيذية بتسيير البلدية.

أما بالنسبة لاستحداث جهاز المقاطعة الإدارية "الولاية المنتدبة" في التنظيم الإداري الجزائري لم يضاف شيئاً إلى هذا التنظيم سوى الغموض والخلط في المهام خاصة بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة، حيث تقاطعت أهداف الجهازين من حيث أنهما يعملان على تخفيف العمل عن الوالي ومساعدته. فتعتبر الولاية المنتدبة في طبيعتها القانونية أحياناً كالدائرة من حيث المهام المنوطة بها ومن حيث علاقة الوالي المنتدب بالوالي تماماً كعلاقة الوالي برئيس الدائرة وأحياناً كالولاية من حيث طبيعة الأجهزة والهيكل التابعة لها فنجد الأمين العام، الديوان وكذا مجلس المقاطعة الذي يخضع في سيره لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية.

هذا ما يجعلنا نتساءل عن دور الوالي المنتدب وبالتالي المقاطعة الإدارية المشرف عليها وما الهدف من إنشائها خاصة وأن كل هذه المقاطعات تقع في ولايات جنوبية، فهل إنشائها يعود لعوامل جغرافية تتعلق بشساعة الولايات في الجنوب مثلاً؟!.

## الهوامش:

(1) المواد 12، 13، 14 من المرسوم التنفيذي 131-28 الصادر في 07/04/1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ج.ج. رقم 87 الصادر في 1988/07/27.

(2) Yves BOUSOLE, Délégations de pouvoir, de fonctions, Territorial éditions, France, 2009, p.34.

(3) المرسوم الرئاسي 140/15 رقم 140-15 الصادر في 17/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد بعض القواعد الخاصة، ج.ج.ج. رقم 29 الصادرة في 31/05/2015.

(4) دستور سنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01-06 المتضمن التعديل الدستوري الصادر في 06/03/2016 ج.ج.ج. رقم 14 الصادرة في 07/03/2016.

(5) الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية الصادر في 22/05/1969، ج.ج.ج. رقم 44 الصادرة 23/05/1969. (الملغى)

(6) القانون 09/90 الصادر في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، ج.ج.ج. رقم 15 الصادرة في 11/04/1990. (الملغى)

(7) القانون 07/12 الصادر في 21/02/2012 المتعلق بقانون الولاية، ج.ج.ج. رقم 12 الصادرة في 29/02/2012.

(8) المرسوم التنفيذي 230/90 الصادر في 25/07/1990 المتعلق بتحديد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ج.ج. رقم 31 الصادرة في 28/07/1990.

- (9) المرسوم التنفيذي 215/94 الصادر في 1994/07/23 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ج.ج.ج. رقم 48 الصادرة في 1994/07/27.
- (10) المرسوم 31/82 الصادر في 1982/01/23 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة ج.ج.ج.ج. رقم 04 الصادرة في 1982/01/26.
- (11) شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، 2010/2011، جامعة تلمسان، ص.25
- (12) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة الدكتور عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.س.ن. ص.279.
- (13) Chabane BENAKEZOUH, La Déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentration, Office des publications universitaires, 1984, p.106 et 107.
- (14) الأمر رقم 58-75 الصادر في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-07 الصادر في 2007/05/13، ج.ج.ج.ج. رقم 32 الصادرة في 2007/05/13.
- (15) المرسوم التنفيذي 230/90 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ج.ج.ج.ج. رقم 31 الصادرة في 07/28/1990. (ملغى)
- (16) المرسوم الرئاسي 240/99 الصادر في 1990/10/17 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ج.ج.ج.ج. رقم 76 الصادرة في 1999/10/31.
- (17) المادة 09/2 ف2 وف3 من المرسوم التنفيذي 215/94.
- (18) المادة 10/2 ف2 من المرسوم التنفيذي 215/94.
- (19) المادة 10/3 ف3 من المرسوم التنفيذي 215/94.
- (20) علي بن ترجا الله، مرجع سابق، ص.106.
- (21) المادة 13 من المرسوم التنفيذي 215/94.
- (22) المرسوم التنفيذي 248/15 الصادر في 2015/09/23 الذي يحدد بذلة خاصة يرتديها الولاة ورؤساء الدوائر ج.ج.ج.ج. رقم 51 الصادرة في 2015/09/27.
- (23) المادة 216 من الأمر 03/06 الصادر في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج.ج.ج.ج. رقم 46 الصادرة في 2006/07/16.
- (24) المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي 140-15.
- (25) المادة الرابعة من نفس المرسوم الرئاسي.
- (26) المادة الخامسة من نفس المرسوم الرئاسي.
- (27) المرسوم التنفيذي رقم 141-15 الصادر في 2015/05/17 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيورها، ج.ج.ج.ج. رقم 29 الصادرة في 2015/05/31.
- (28) المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 141/15.
- (29) المادة الثامنة من نفس المرسوم التنفيذي.
- (30) المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي.
- (31) المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي.