

قراءة في النظام القانوني للوظيفة الإقليمية في الجزائر

The status of local officials in Algéria

ط.د. عبيد عقبة

1- مخبر تطبيقات التكنولوجيا الحديثة على القانون جامعة محمد أمين دباغين سطيف2

okbaabid74@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021 / 03 / 04 تاريخ القبول: 2021 / 09 / 07

الملخص:

يتناول هذا المقال موضوع تطور النظام القانوني لموظفي الجماعات المحلية في الجزائر، والذي عرف نقلة نوعية من خلال تبني المشرع الجزائري مفهوم الوظيفة الإقليمية التي أصبحت تضم جميع موظفي الجماعات المحلية وتوسيع نطاقها لتشمل رتب وأسلان جديدة تتماشى مع الدور المتنامي للجماعات المحلية المنوط بها وفق قانون الجماعات الإقليمية.

وتمثل الهدف من إصلاح منظومة الوظيفة المحلية في الرفع من مستوى أداء الجماعات المحلية وبالتالي في مستوى الخدمة العمومية المقدمة للمواطن، واستحداث فرص جديدة في سوق الشغل من خلال فتح المجال أمام خريجي الجامعات والمعاهد ومؤسسات التكوين في تخصصات جديدة، كما وحد القانون الأساسي الجديد لموظفي الجماعات الإقليمية النظام القانوني لموظفي البلديات مع نظرائهم في الولايات والدوائر الإدارية التابعة لها.

الكلمات المفتاحية: الموظف الإقليمي، الجماعات الإقليمية، الشعبة، السلك، المنصب النوعي.

Abstract:

This article deals with the issue of the development of the legal system for the employees of local communities in Algeria, which has witnessed a qualitative leap through the adoption of the Algerian legislature of the concept of the regional function, which has come to include all employees of local groups and expanding its scope to include new ranks and wires in line with the growing role of local groups assigned to them according to law Regional groups.

The aim of reforming the local job system is to raise the level of performance of local groups and thus the level of public service provided to the citizen and create new opportunities in the job market by opening the way for graduates of universities, institutes and training institutions

in new specializations, and the Basic Law unified The new staff of regional groups legal system for municipal employees with their counterparts in states and their administrative departments

Keywords: The local employee, Local administrations, Division, corps, specific post

مقدمة:

يقول الأستاذ سليمان الطماوي " الإدارة في جميع الدول لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام) الطماوي، 1996 ، صفحة(391 " ، وكذلك الشأن بالنسبة للإدارة المحلية، فمسألة تسيير الموارد البشرية لهذه الإدارة تعد من ضمن المسائل التي يولمها المشرع الجزائري أهمية كبيرة وإصلاح هذه الهيئات اللامركزية يمر بالضرورة من خلال إصلاح الأنظمة القانونية المتعلقة بالكادر البشري لهذه الهيئات.

ولقد عرفت الجزائر منذ الحقبة العثمانية إدارة محلية منظمة من حيث الهيكلة والتأطير من خلال وجود العمالات والمقاطعات، ومرورا بالحقبة الاستعمارية وصولا إلى مرحلة الاستقلال حيث تم إقرار نظام البلديات والولايات. ومواكبة لتطور النظام الدستوري والتشريعي في الجزائر، فقد عرف النظام القانوني للجماعات المحلية جملة من الإصلاحات كان أهمها إقرار قانون الجماعات الإقليمية الذي تم بموجبه التوسيع من صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال التنمية المحلية وإدارة المرافق العامة وفي مجال التهيئة والتعمير والبيئة وغيرها من المجالات.

وقد تبع هذا التطور في الجماعات المحلية تطورا في أنظمة تسيير الموارد البشرية لهذه الهيئات، ذلك أن المشرع الجزائري قد خص موظفي الجماعات المحلية بنظام قانوني خاص يندرج ضمن النظام القانوني العام الذي يخضع له جميع الموظفين العموميين، وقد عرف النظام القانوني الخاص بموظفي الجماعات المحلية إصلاحا جوهريا يتمثل في توحيد النظام القانوني لموظفي البلديات والولايات واستحداث شعبا وأسلاك جديدة.

كل هذه المعطيات تطرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل الإصلاحات التي أقرها المشرع الجزائري في النظام القانوني لموظفي الجماعات المحلية؟
والإجابة على هذه الإشكالية تستدعي التطرق إلى محورين أساسيين هما:
المحور الأول: تطور مفهوم موظف الجماعات المحلية.
المحور الثاني: القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.
2- تطور مفهوم موظف الجماعات المحلية:

ترتبط دراسة تطور مفهوم موظف الجماعات المحلية تحديد هذه الهيئات في التنظيم الإداري الجزائري، ثم استطلاع فكرة الوظيفة الإقليمية فقها وتشريعا.
1-1- الجماعات المحلية في الجزائر:

تشكل الجماعات المحلية وفقا للمادة 17 من الدستور الجزائري من الولاية و البلدية) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (2020 ، ويتكون التنظيم الإقليمي في الجزائر من 58 ولاية و 1541 بلدية بموجب التعديل الجديد المتضمن في القانون رقم 19-12 المؤرخ 11 ديسمبر 2019 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (2019).

1-1-1 الولاية:

تشكل طبيعة الولاية نموذج للنظام الإداري الذي تعتمد عليه الجزائر حيث نلمس تداخلا كبير بين المركزية واللامركزية الإدارية، ذلك ما تأكده المادة الأولى من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، إذ تنص على أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة..."

ولقد كان الأمر 38-69 أول قانون نظم الولاية بعد الاستقلال والذي عرف عدة تعديلات من بينها الأمر 86-76 المتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، والقانون 02-81 الذي وسع من صلاحيات المجالس الشعبية الولائية. وعلى إثر إقرار دستور 1989 صدر القانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية الذي أقر وجود هيتين على مستوى الولاية هما المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي كهيئة تنفيذية. لكن هذا القانون لم يعمر طويلا مثل سابقه حيث تم إقرار قانون جديد للولاية بموجب القانون رقم 07-12 (بوضياف، 2014، صفحة 78).

و تتمتع الولاية بميزانية لامركزية يمكن لها أن توظف على حسابها المستخدمين الضروريين لسير مصالحها، كما نصت على ذلك المادة 129 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، و أن ذلك سيتم بالضرورة عن طريق مداولات للمجلس الشعبي الولائي باعتبار أن أي نفقة يجب أن يتم المصادقة عليها من طرف هيئة المداولة) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (2012).

غير أن قانون الولاية لم ينص ضمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي على إنشاء المناصب المالية، وكل ما يتعلق بالمستخدمين تضمنته المادتين 129 و 130 واللذان لم تنص على أحكام محددة بل اكتفت بالإحالة إلى التنظيم أغلب النقاط المهمة المتعلقة بكيفية فتح المناصب المالية وتسيير الحياة المهنية لموظفي الولايات، وهو ما يفسر تحكم الإدارة المركزية عن طريق التنظيم في تسيير الحياة المهنية لموظفي الولايات والجماعات الإقليمية بشكل عام.

1-1-2- البلدية:

تشكل البلدية إلى جانب الولاية الجماعات الإقليمية في الجزائر، وهي الهيكل القاعدي الذي يرتبط نشاطه ارتباطا مباشرا بالمواطن، فهي التي تشرف على نسبة كبيرة من المرافق العامة، كما أنها تشكل الإطار الأمثل لمشاركة المواطنين في تسيير الحياة

العامة بشكل مباشر عن طريق الهيئات المنتخبة، والمتمثلة في المجالس الشعبية البلدية التي تمثل هيئات المداولة والهيئات التنفيذية المنبثقة عنها والمتمثلة في رؤساء المجالس الشعبية البلدية هذه الهيئات بالإضافة إلى الأمناء العامين للبلديات تشكل هيئات البلدية.

و قد تم إقرار أول قانون متعلق بالبلدية بموجب الأمر 24-67 الذي عرف عدة تعديلات، حيث و بعد إقرار دستور 1976 تم تعديل الأمر 24-67 بموجب الأمر 85-76 ثم عدل مرة أخرى بموجب القانون 05-79 و أخيرا بموجب القانون 09-81 . و على إثر دستور 1989 كان من جملة الإصلاحات التي عرفتها البلاد إصلاح الجماعات الإقليمية فتم إقرار القانون 08-09 المتعلق بالبلدية و استمر العمل بهذا القانون إلى غاية سنة 2011 حيث تم إقرار القانون رقم (10-11) بوضياف، شرح قانون البلدية، 2012 ، صفحة(56) .

وتنشأ المناصب المالية على مستوى البلدية بموجب مداولات المجالس المنتخبة المجلس الشعبي البلدي، حسب متطلبات الموارد البشرية ويتم إدراج المناصب المراد فتحها في مخططات تسير الموارد البشرية (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2011).

فالبلدية مستقلة ماليا وهو ما يتيح لها نظريا تسير مواردها البشرية بكل حرية، غير أن خضوع مداولات المجالس المنتخبة لرقابة الوصاية يحد من هذه الاستقلالية، فرغم استقلالية الجماعات الإقليمية إلا أنها مرغمة على تنفيذ تعليمات الحكومة فيما يتعلق بعدم فتح المناصب المالية.

إضافة إلى ذلك فإن القرارات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية الخاصة بالبلديات و هي جزء من الجماعات الإقليمية تخضع بشكل استثنائي للرقابة المالية القبلية دون غيرها من الإدارات و المؤسسات العمومية الأخرى، فحسب المادة 5 من المرسوم

التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة المالية على النفقات الملتزم بها المعدل و المتمم (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية)، (1992) فإن القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات تخضع مسبقا قبل التوقيع عليها إلى تأشيرة المراقب المالي، وهي مشاريع قرارات التعيين و الترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة و مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل عند كل سنة مالية .

1-2- الوظيفة الإقليمية :

يقول الأستاذ الطماوي: " موظفو أشخاص القانون العام المحلية هم موظفون عموميون بكل ما يترتب على هذا الاصطلاح في القانون العام من نتائج فعلاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية، يعينون ينقلون ويرقون و يفصلون بأوامر إدارية و تسري عليهم نصوص قانون العقوبات التي تعاقب الجرائم التي يرتكبها الموظفون أو المستخدمون العموميون، و لكن موظفي الأشخاص المعنوية العامة يستقلون عن موظفي الدولة، و تنظم علاقتهم بتلك الأشخاص تشريعات مستقلة" (الطماوي، 1996، صفحة 44) . وأشخاص القانون العام المحلية التي أشار إليها الأستاذ الطماوي حسب النظام القانوني الجزائري هي الجماعات المحلية البلدية والولاية.

كما يعتبر الأستاذ Léon Duguit أن عون الإدارة اللامركزية و هو ذلك العون الذي يتم تعيينه من طرف المنتخبين المحليين، و أن العامل المشترك بين أعوان الإدارة اللامركزية هو أن الحكام (الإدارة المركزية) لا يتدخلون في تعيينهم .

و يضيف الأستاذ Léon Duguit أن عون الإدارة اللامركزية هم أعوان القانون العام لأنهم يشرفون على تسيير المرافق العامة و أن وجودهم لا يعني على الإطلاق تقسيم الإدارة في جميع الدول و أن هذه الإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام، الذي يمثلها و يتصرف باسمها (duguit, 2005) .

هذا من حيث رأي الفقه، أما التشريع الجزائري فقد إعتبر الموظف المحلي بأنه يتميز بطابع مركب فهو من جهة موظف عمومي ومن جهة أخرى موظف إقليمي. فقد نصت المادة الأولى من المرسوم 11-334 أن هذا النص جاء تطبيقاً لأحكام المادتين 3 و 11 من الأمر رقم 06-03 (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2006) باعتبار أن الموظف الإقليمي هو في الأساس موظف عمومي. كما نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 على أن الموظفين الذين تسيرهم أحكام هذا المرسوم يخضعون لأحكام الأمر رقم 06-03 المذكور فيما يتعلق بالحقوق و الواجبات.

ومن جهة أخرى نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 على ما يلي:

" يكون الموظفون الذين ينتمون إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية في الخدمة لدى البلديات والولايات وكذا المؤسسات العمومية التابعة لهما. يمكن أن يستدعوا للعمل لدى الإدارة المركزية والمصالح غير المركزية لوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية " (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2011).

من خلال تحليل هذه المواد يتبين أن تعريف الموظف الإقليمي يقوم على العناصر التالية:

- الموظف الإقليمي هو موظف عمومي يخضع لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- الموظف الإقليمي هو موظف ينتمي إلى البلديات والولايات والمؤسسات العمومية التابعة لهما. كما يمكن أن يستدعى الموظف الإقليمي للعمل في وزارة الداخلية سواء على مستوى الإدارة المركزية أو المصالح غير المركزية للوزارة كمديريات الإدارة المحلية ومديريات التنظيم والشؤون القانونية.

- الموظف الإقليمي يتمتع بنظام أساسي خاص، فهم موظفي الجماعات المحلية وليسوا موظفي الدولة، بحيث أن اللامركزية الإدارية تقوم على مبدأ الاستقلالية وأهم مظاهر هذه الاستقلالية هو استقلال موظفي الجماعات الإقليمية عن موظفي الدولة.

1-3- تطور النظام القانوني لموظفي الجماعات المحلية إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-334 .

إن المتضمن في الدساتير الجزائرية منذ دستور سنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 يلاحظ عدم النص على الوظيفة الإقليمية، بل إن الجماعات الإقليمية في حد ذاتها لم تحظى باهتمام كبير من المؤسس الدستوري الجزائري فقد اكتفى بتحديد الجماعات الإقليمية وهي البلدية والولاية، كما أشار إلى أنها إطار التعبير عن الإرادة الشعبية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و أنها تمثل هيئات اللامركزية في الدولة. في حين لم يتضمن الدستور الجزائري أحكاما تحدد العلاقة بين الحكومة المركزية و الجماعات الإقليمية و مجال اختصاص كل جهة عكس العديد من الدساتير كالدستور المصري و التركي و التونسي، هذه الدساتير أفردت للإدارة المحلية فصولا خاصة و هو ما يحقق شفافية و وضوح في تحديد اختصاصات و تحديد المسؤوليات كل جهة وضمن عدم تدخل الحكومة المركزية في عمل الجماعات المحلية .

هذا الفراغ الدستوري في الجزائر انعكس على القوانين والتنظيمات المتعلقة بالجماعات الإقليمية، حيث أن عمل هذه الهيئات مقيد بشكل كبير وخاضع لموافقة لسلطة الوصاية، هذه التبعية انعكست بدورها في تسيير الموارد البشرية للجماعات الإقليمية سواء في التوظيف أو الترقية أو التكوين أو سلم المرتبات والتعويضات والمنح وكل ما يتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظف الإقليمي، فكل هذه المسائل تحدها القوانين والتنظيمات التي تقترحها أو تضعها الحكومة.

فالموظف الإقليمي مثله مثل الموظف العمومي الخاضع لأحكام الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، بمعنى أنهما يشتركان في جميع الأحكام المتعلقة بالحقوق والواجبات والضمانات والنظام التأديبي والوضعيات القانونية، وإن كان هذا التوحيد يوفر ضمانات للموظفين الإقليميين فإنه من جهة أخرى يقيد الجماعات الإقليمية من أي اجتهاد في مجال تسيير مواردها البشرية بما يتماشى مع تطور المتطلبات المحلية.

وقد أدى إقرار دستور سنة 1989 المتضمن الانفتاح السياسي والاقتصادي وتبني النهج الليبرالي والتخلي عن الفكر الاشتراكي المتبع منذ الاستقلال إلى حزمة من الإصلاحات من بينها قطاع الإدارة المحلية فتم إصدار القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية والقانون رقم

90-09 المتعلق بالولاية) بوضياف، شرح قانون البلدية، 2012، صفحة. (91)

واستكمالاً لعملية إصلاح قطاع الجماعات المحلية صدر القانون الأساسي لعمال وموظفي البلديات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 2 فبراير 1991، لكن وبالمقابل لم يصدر نص خاص بعمال و موظفي الولايات والدوائر الإدارية التابعة لها و التي بقيت تخضع للنصوص الخاصة بالأسلاك المشتركة في الإدارات العمومية، الأمر الذي يجعل دراستنا تنحصر في هذه المرحلة على النصوص المتعلقة بموظفي البلديات في ظل عدم وجود نصوص خاصة بموظفي الولاية.

1-3-1- المرسوم رقم 68-214:

يعتبر المرسوم رقم 68 - 214 المؤرخ في 30 ماي 1968) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (1968 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين أو نص تنظيمي خاص بالموظفين البلديين، و الذي صدر بموجب الأمر 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

وقد تضمن المرسوم 68-214 المشار إليه أعلاه 26 مادة بحيث تناولت بشكل خاص المواضيع التالية:

- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من حيث تشكيلها ومهامها وكيفية عملها.
- سلطة تعيين موظفي البلديات، حيث يتم بموجب قرار من وزير الداخلية أو عامل العمالة (ما يعادل والي الولاية حاليا) بتفويض من وزير الداخلية.
- الأحكام المتعلقة بصندوق التعويض الخاص بدفع الإعانات العائلية لموظفي البلديات والمؤسسات البلدية أو المشتركة بين البلديات.
- والملاحظ أن المرسوم رقم 68-214 جاء مقتضيا واقتصرت أحكامه على الموظفين الإداريين فقط فيما صدرت لاحقا النصوص الخاصة بالأسلاك الأخرى والتي من بينها:
- المرسوم رقم 70-22 المؤرخ في 22 يناير 1970 المتضمن استحداث سلك مهندسي الدولة بالإدارة البلدية.
- المرسوم رقم 70-23 المؤرخ في 22 يناير 1970 المتضمن استحداث سلك مهندسي التطبيق بالإدارة البلدية.
- المرسوم رقم 70-24 المؤرخ في 22 يناير 1970 المتضمن استحداث سلك تقني الإدارة البلدية.
- المرسوم رقم 70-25 المؤرخ في 22 يناير 1970 المتضمن استحداث مفتشي الوقاية الصحة بالإدارة البلدية.
- المرسوم رقم 70-26 المؤرخ في 22 يناير 1970 المتعلق القانون الأساسي الخاص بالأعوان التقنيين بالإدارة البلدية.
- المرسوم رقم 70-27 المؤرخ في 22 يناير 1970 المتعلق القانون الأساسي الخاص لأعوان الشرطة البلدية.

- المرسوم رقم 70-29 المؤرخ في 6 فبراير 1970 المتعلق بالقانون الأساسي للأعوان التقنيين المختصين بالإدارة البلدية.

- المرسوم رقم 72 - 49 المؤرخ في 21 مارس 1972 المتضمن تحديد كفاءات تسيير سلك مهندسي التطبيق التابعين للإدارة البلدية.

1-3-2- المرسوم التنفيذي 91-26 المؤرخ في 02 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية)، (1991) :

هذا المرسوم صدر أيضا طبقا لأحكام الأمر رقم 66 - 133 المذكور، غير أن الجديد هو صدور المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية و تلاه صدور المرسوم رقم 86-46 المؤرخ في 11 مارس سنة 1986 الذي يحدد انتقاليا شروط توظيف المستخدمين في المؤسسات و الإدارات العمومية و تسييرهم في انتظار نشر القوانين الأساسية الخاصة و النصوص التطبيقية للمرسوم رقم 85-59.

و من بين الأحكام الجديدة التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 91-26 أصبحت سلطة التعيين بيد رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 بعدما كانت بيد وزير الداخلية و عامل العمالة بتفويض من وزير الداخلية، مع مراعاة أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المذكور.

غير أن هذه السلطة قيدها المشرع في الفقرة الثانية من المادة 12 المذكورة حيث نصت على أنه: " تخضع قرارات الرئيس المذكورة في المقطع أعلاه للمراقبة التقنية المنصوص عليها في التنظيم الجاري به العمل."

ورغم أن المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل و المتمم للمرسوم 66-145 المؤرخ في 2 يونيو 1966 و المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع

التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها قد أعفت الإدارات العمومية من التأشيرة القبلية لمصالح الوظيفة العمومية، إلا أن المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المذكور استثنت البلديات بحيث نصت على أنه:

"...تبقى قرارات تسيير المستخدمين التابعين لإدارة البلدية انتقالا خاضعة للتأشيرة القبلية لرقابة قانونية المقررات المنوطة بمصالح الوظيفة العمومية حتى تاريخ 1996/12/31". ومع أن هذه المادة تضمنت أحكاما انتقالية إلا أنها لا تزال تطبق على مستوى المفتشيات الولائية للوظيفة الإقليمية إلى حد اليوم.

كما تضمن المرسوم رقم 91-26 المذكور فتح المجال أمام التعاقد في حالة شغور المناصب خلال الفترة الممتدة بين إجراء المسابقات إذا كانت ضرورة المصلحة تستدعي ذلك وذلك بموجب عقود محددة المدة وقد تم تكييف هذه العقود لاحقا لتصبح غير محددة المدة.

وقام المشرع في النص التنظيمي الجديد بضم جميع أسلاك عمال البلديات (الملاحظ أن المشرع وظف تسمية العمال و ذلك تماشيا مع أحكام المرسوم رقم 85-59 المذكور رغم أن هذه التسمية لا تنطبق على جميع أصناف مستخدمي البلديات) و هذا على خلاف النصوص السابقة التي تناولت كل سلك في نص مستقل، فيما لم يتم إدراج سلك الشرطة البلدية في المرسوم رقم 91-26 حيث صدر لاحقا المرسوم التنفيذي رقم 93-207 التي تضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية و الذي بموجبه صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-218 المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية، لكن و نظرا للظروف الأمنية التي عاشتها الجزائر بعد إلغاء الانتخابات التشريعية(نظمت الانتخابات في 26 ديسمبر 1991 غير أنه لم يكتمل الدور الثاني من هذه الانتخابات حيث و بعد استقالة الرئيس السابق الشاذلي بن جديد بتاريخ 11 يناير تم إلغاء الانتخابات التشريعية 1991 ، ثم تولى المجلس الأعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف منصب رئاسة

الدولة و تم لاحقا فرض حالة الطوارئ بموجب الرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992)، تم إلغاء سلك الشرطة البلدية و إنشاء سلك الحرس البلدي الذي تولى بالإضافة إلى المهام التي كان تقوم بها الشرطة البلدية مهمة حفظ النظام العام و حماية الأشخاص و الممتلكات و أمن المنشآت العمومية.

وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المذكور 159 مادة بحيث شملت أحكامه جميع الأسلاك المنتمية إلى قطاع البلديات والتي قسمها النص التنظيمي إلى مجموعتين: أسلاك الإدارة العامة: وتضم تسعة (9) أسلاك والتي نصت عليها المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، وهي:

- سلك المتصرفين البلديين.
- سلك الملحقين البلديين.
- سلك كتاب الإدارة البلدية
- سلك الأعوان البلديين.
- سلك الكتاب البلديين.
- سلك القيمين على الوثائق و الأرشيف البلديين.
- سلك مساعدي القيمين على الوثائق البلديين.
- سلك الأعوان التقنيين البلديين في الوثائق و الأرشيف البلدي.
- سلك الحجاب.

أسلاك الإدارة التقنية: وتضم تسعة أسلاك وفقا للمادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، وهي :

- سلك مهندسي الإدارة البلدية.
- سلك المهندسين المعماريين التابعين للإدارة البلدية.
- سلك البيطريين التابعين للإدارة البلدية.

-سلك تقني الإدارة البلدية.

-سلك الأعوان التقنيين التابعين للإدارة البلدية.

-سلك مفتشي المرافق العمومية البلدية.

-سلك الأعوان المكلفين بالتنظيف و السلامة العمومية و صيانة الطريق العمومية و

التطهير.

-سلك العمال المهنيين.

-سلك سائقي السيارات.

وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 91-26 أيضا الأحكام المطبقة على المناصب العليا الهيكلية في الإدارة البلدية والتي سنتطرق إليها في المحور الثاني باعتبار أن هذه الأحكام لا زالت مطبقة إلى حد اليوم.

2- القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية:

اعتمدت الجزائر بعد إقرار دستور سنة 1996 في تنظيم الجماعات المحلية مقارنة جديدة من خلال إصدار قانون الجماعات الإقليمية الذي يضم القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية و القانون 12-07 المتعلق بالولاية و تماشيا مع التوجه الجديد كان لا بد من إعادة تنظيم الموارد البشرية لهذه الجماعات الإقليمية فصدر المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية المشار إليه سابقا. غير أنه و رغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-334 إلا أن الأحكام المطبقة على المناصب العليا لموظفي البلديات، وهو ما تضمنه الباب الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المشار إليه سابقا، لا زال ساري المفعول إلى حد اليوم.

ستتم دراسة القانون الأساسي الخاص لموظفي الجماعات المحلية من خلال عنصرين، الأول نتناول من خلاله الأحكام العامة التي تضمنها هذا المرسوم التنفيذي رقم

334-11، ومن خلال العنصر الثاني نتطرق إلى الشعب والأسلاك التي نص عليها هذا المرسوم.

2-1- الأحكام العامة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 334-11 :

صدر المرسوم التنفيذي رقم 334-11 طبقاً لأحكام المادتين 3 و 11 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مثلما أشارت لذلك المادة الأولى منه. ويتميز المرسوم التنفيذي رقم 334-11 بأن أحكامه تشمل موظفي البلديات والولايات والمؤسسات العمومية التابعة لهما وفق ما نصت عليه المادة الثانية منه. لكن ورغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 334-11 ظل موظفي الولايات و الدوائر يخضعون للمرسوم التنفيذي 04-08 المؤرخ في 19 يناير 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة المعدل و المتمم، و اقتصر تطبيق المرسوم التنفيذي 334-11 على موظفي البلديات و قد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 334-11 المذكور 365 مادة مقسمة إلى تسعة عشر (19) باب.

وقد حددت المادة الثانية من المرسوم 334-11 الهيئات التي تسري على موظفيها أحكام هذا المرسوم وهي الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية التابعة للولاية أو البلدية. كما أشارت ذات المادة إلى أن الموظفين الخاضعين لهذا المرسوم يمكن أن يستدعوا للعمل لدى الإدارة المركزية والمصالح غير الممركزة للوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية، ويكون المشرع هنا أخذ بالمعيار العضوي في تحديد تبعية الموظف الإقليمي و يصدر هذا المرسوم أصبح لموظفي الجماعات الإقليمية قانونهم الخاص، غير أن هذا النص لم ينهي حالة شاذة سادت منذ صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والرسوم التنفيذية رقم 08-04 على مستوى هذه الجماعات الإقليمية، وتتمثل في خضوع جزء من موظفي هذه الجماعات الإقليمية إلى المرسوم التنفيذي رقم 334-11 وجزء آخر يخضع لأحكام المرسوم رقم 08-04 والجزء

الثالث يخضع لأحكام المرسوم رقم 05-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب. فعمليا جميع الموظفين المتواجدين على مستوى الولايات والدوائر يخضعون للمرسوم التنفيذي رقم 04-80 باستثناء الموظفين الذين يتم انتدابهم من البلديات للعمل في هذه الإدارات العمومية وهم يخضعون للمرسوم التنفيذي رقم 334-11، في حين فإن موظفي البلديات يخضعون بشكل تام للمرسوم التنفيذي رقم 334-11.

هذه الوضعية ترتب عنها خلل من الجانب القانوني يظهر في النقاط التالية :

- لقد حدد المشرع الفئات التي تخضع إلى المرسوم التنفيذي رقم 08-04 وهي لا تشمل موظفي الولايات والدوائر بل تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 334-11 وبالتالي فإن عدم تكييف الوضعية القانونية لهؤلاء الموظفين بما يتناسب مع أحكام التنظيم المعمول به حاليا أمر مخالف للقانون سيما وأن النصوص التنظيمية صدرت ولو متأخرة ولكن كان لزاما إعادة الوضع إلى سياقه القانوني الصحيح.

- تبنت الجزائر نظام الجماعات المحلية ذات الشخصية المعنوية المستقلة منذ الاستقلال غير أن هذه الاستقلالية تجسدت من حيث الموارد البشرية على مستوى البلديات فقط دون الولايات فموظفي وعمال البلديات يخضعون بشكل تام إلى السلطة السلمية للسلطة التي لها صلاحية التعيين وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو يعملون لدى ولصالح البلدية ويتقاضون رواتبهم من قبلها.

أما بالنسبة لموظفي الولايات فالأمر مختلف فهم إذ يخضعون للسلطة السلمية للسلطة التي لها صلاحية التعيين وهو الوالي غير أنهم يعملون لدى ولصالح الدولة باعتبار أنهم يتقاضون رواتبهم من قبلها. ورغم أن الوالي يمثل الدولة والولاية في آن واحد إلا أنه بمناسبة تعيين الموظفين وباعتبار أن عملية التوظيف تتم في إطار المرسوم

التنفيذي 08-04 فانه في هذه الحالة يمثل الدولة وليس الولاية وهنا تكمن علة اعتبار موظفي الولاية موظفي الدولة وليسوا تابعين للجماعة إقليمية وهي الولاية. وطبقا لأحكام المرسوم 11-334 فان موظفي الجماعات الإقليمية يخضعون في مساهمهم المهني من حيث الحقوق والواجبات التوظيف والتربص والترسيم والترقية والتكوين والنظام التأديبي وغيرها من المسائل المرتبطة بمساهم المهني للأحكام العامة المتضمنة في الأمر 06-03. فالموظف الإقليمي موظف عمومي في المقام الأول يخضع لنفس الأحكام العامة المنصوص عليها في الأمر 03-06، والتي يخضع لها جميع الموظفين العموميين في باقي الأسلاك.

2-2- الشعب والأسلاك المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 11-334 :

تم توزيع الشعب المنتمية لموظفي الجماعات الإقليمية إلى الشعب التالية:

- الإدارة العمومية.
- الترجمة، الترجمة الفورية.
- الإعلام الألي.
- الإحصائيات.
- الوثائق والمحفوظات.
- التسيير التقني والحضري.
- النظافة والنقاوة العمومية والبيئة.
- الاجتماعية والثقافية والتربوية والرياضية.

وبهذا يكون المشرع قد أعاد تقسيم شعب الوظيفة الإقليمية من شعبتين إحداها خاصة بالأسلاك الإدارية والأخرى خاصة بالشعب التقنية، كما كان الحال في المرسوم التنفيذي رقم 91-26، إلى ثمانية شعب بحيث ألغى أسلاك مثل سلك القيمين على الوثائق والأرشفة البلديين في الشعب الإدارية وسلك مفتشي المرافق العمومية في

الأسلاك التقنية، في حين استحدثت أسلاك جديدة مثل التسيير التقني والحضري والإعلام الآلي. وارتفع عدد الأسلاك من ثمانية عشر (18) سلكا في المرسوم التنفيذي رقم 26-91 إلى 24 سلكا طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المذكور.

وملاحظ في هذه الشعب أنها تتشابه إلى حد كبير مع الشعب الخاصة بالمرسوم التنفيذي رقم 08-04 غير أنها تتميز عنها بالشعب الجديدة التي أدرجها المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 11-334 والمتعلقة بالتسيير التقني والحضري والنظافة والنقاوة العمومية والبيئة والمجالات الاجتماعية والثقافية والتربوية والرياضية التي تتماشى مع دور الجماعات الإقليمية على المستوى المحلي.

هذا التنوع في الشعب بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 11-334 فتح المجال أمام عدة تخصصات جديدة في مجال التوظيف، هذا التخصص الذي ينعكس على أداء الجماعات الإقليمية و مستوى الخدمة العمومية المقدمة. و كان من ثمار هذه الشعب و الرتب المنشئة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 إيجاد الحلول القانونية لمسألة معادلة التخصصات في مجال التوظيف خاصة في الشعب التقنية التي كثير ما كانت تصطدم برفض مصالح الرقابة و التدقيق لدى مفتشيات الوظيفة العامة، نظرا لعدم تطابق الشهادات الجامعية أو تلك الممنوحة من معاهد و مراكز التكوين المهني مع التخصصات المدرجة في النصوص القانونية و التنظيمية المعمول بها .

وتضمنت الأحكام المطبقة على الشعب الثمانية للموظفين الإقليميين بالتفصيل بالإضافة إلى الأحكام المطبقة على المناصب العليا لكل شعبة من هذه الشعب، فقد تم بموجب هذا المرسوم استحداث مناصب عليا وظيفية مع بقاء الأحكام المتعلقة بالمناصب العليا الهيكلية طبقا لأحكام المرسوم 91-26 سارية كما أشرنا إلى ذلك سابقا. وتتمثل شعب الموظفين الإقليميين في:

شعبة الإدارة العامة: وتضم أسلاك المتصرفون الإقليميون وسلك ملحقو الإدارة الإقليمية وسلك أعوان الإدارة الإقليمية وسلك كتاب الإدارة الإقليمية وسلك محاسبي الإدارة الإقليمية.

وتتمثل المناصب العليا في هذه الشعبة في مكلف بالدراسات في الإدارة الإقليمية، منسق أشغال دورات المجالس المنتخبة ولجانها، مكلف بالاستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية ومساعد المندوب البلدي. كما تم استحداث مناصب شغل متخصصة متعلقة بالحالة المدنية وهي مفوض الحالة المدنية وعون شبك الحالة المدنية.

شعبة الترجمة – الترجمة الفورية: تشتمل على سلك واحد هو سلك المترجمين-الترجمة للإدارة الإقليمية.

ويتمثل المنصب العالي الوظيفي في شعبة الترجمة-الترجمة الفورية في منصب المكلف ببرامج الترجمة والترجمة الفورية.

شعبة الوثائق والمحفوظات: وتضم ثلاث الأسلاك وهي سلك الوثائقين أمناء المحفوظات للإدارة الإقليمية وسلك المساعدين الوثائقين أمناء المحفوظات للإدارة الإقليمية وسلك الأعوان التقنيين في الوثائق والمحفوظات للإدارة الإقليمية.

شعبة الإعلام الآلي: وتضم أربع الأسلاك، وهي مهندسو الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية، تقنيو الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية، المعاونون التقنيون في الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية والأعوان التقنيين في الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية.

وتتمثل المناصب العليا الوظيفية في شعبة الإعلام الآلي في منصب مسؤول قواعد المعطيات والمنظومات المعلوماتية ومسؤول الشبكة ومسؤول رقمنة الحالة المدنية.

شعبة الإحصائيات: وتضم أربع أسلاك، وهي المهندسون الإحصائيون للإدارة الإقليمية، التقنيون الإحصائيون للإدارة الإقليمية، المعاونون التقنيون في الإحصائيات للإدارة، الأعوان التقنيون في الإحصائيات للإدارة

ويتمثل المنصب العالي الوظيفي في شعبة الإحصائيات في منصب مكلف بالبرامج الإحصائية.

شعبة التسيير التقني والحضري: وتضم أربع أسلاك، وهي مهندسو الإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري، تقنيو الإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري، الأعوان التقنيون للإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري، المهندسون المعماريون للإدارة الإقليمية: ويضم ثلاث رتب وهي مهندس معماري للإدارة الإقليمية، مهندس معماري رئيسي الإدارة الإقليمية ورئيس المهندسين المعماريين للإدارة الإقليمية.

وتتمثل المناصب العليا الوظيفية في شعبة التسيير التقني والحضري في منصب رئيس مشروع تقني وحضري، منسق أشغال ورئيس فوج تقني وحضري.

شعبة النظافة والنقاوة العمومية والبيئة: وتضم أربع أسلاك، وهي مفتشو النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، مراقبو النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، أعوان النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، الأطباء البيطرة للإدارة الإقليمية.

وتتمثل المناصب العليا الوظيفية في شعبة النظافة والنقاوة العمومية والبيئة في منصب رئيس مهمة النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، منسق فرق النظافة والنقاوة العمومية والبيئة ورئيس فرقة النظافة والنقاوة العمومية.

الشعبة الاجتماعية-الثقافية والتربوية والرياضية: وتضم ثلاث أسلاك، وهي المستشارون في النشاطات الثقافية والرياضية للإدارة الإقليمية،

المستشارون الاجتماعيون للإدارة الإقليمية، مساعدات الأمومة للإدارة الإقليمية.

وتتمثل المناصب العليا الوظيفية للشعبة الاجتماعية – الثقافية والتربوية والرياضية في منصب منسق إقليمي للنشاطات الثقافية والرياضية ومنسق إقليمي للنشاطات الاجتماعية والتربوية.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة نلاحظ بأن المشرع الجزائري قد أدخل جملة من الإصلاحات في القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات المحلية، بحيث تم استحداث شعب وأسلاك جديدة تواكب تطور مهام الجماعات المحلية باعتبارها محرك أساسي للتنمية المحلية، وتتماشى مع تنوع التخصصات التي عرفها منتوج الجامعات والمعاهد المتخصصة ومراكز التكوين المهني. غير أن جزء من هذه الإصلاحات لم يعرف طريقه إلى التنفيذ بشكل كامل، كما أن النصوص المتعلقة بالمناصب العليا لموظفي الجماعات المحلية لا زالت لم تحين إلى حد الآن.

هذه العوامل تستدعي الإسراع في اتخاذ جملة من الإجراءات والتدابير لتفعيل هذا النظام القانوني الخاص بالجماعات المحلية، وتحقيق الأهداف المرجوة منه، ولعل من بين أهم الإجراءات التي نقترحها في هذا المجال:

- توسيع تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 11-334 على موظفي الولايات لتوحيد القانون الأساسي لموظفي البلديات والولايات باعتبارهما الجماعتين المحليتين المعنيتين بهذا المرسوم.

- تحيين وتوحيد الأحكام المطبقة على المناصب العليا لموظفي الجماعات المحلية، فموظفي البلديات لا يزالون يخضعون للمرسوم التنفيذي رقم 91-26، بينما موظفي الولايات فيخضعون فيما يتعلق بالمناصب العليا للمرسوم التنفيذي رقم 17-60 المؤرخ في 5 فبراير 2017 المحدد لقائمة المناصب العليا للإدارة العامة في الولاية وشروط التعيين فيها وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بها.

- إعادة النظر في بعض التخصصات المطلوبة للالتحاق ببعض أسلاك موظفي الجماعات المحلية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 11-334، نظرا لأن مصالح الوظيفة العمومية ترفض العديد من التخصصات الجامعية أو تلك التي تسلمها المعاهد

المتخصصة بسبب عدم التوافق بينها وتلك المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 11-334، رغم أنها تقنيا متطابقة إلا أنها تختلف من حيث التسمية سواء لأنها تخصصات مستحدثة أو لاختلاف تسمية التخصص من جامعة لأخرى.

المراجع والمصادر:

1. بوضياف، ع. (2012). شرح قانون البلدية. الجزائر: دار الجسور.
2. بوضياف، ع. (2014). التنظيم الإداري في الجزائر: بين النظرية و التطبيق. الجزائر: دار الجسور .
3. الطماوي، س. (1996). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة، مصر: دار الفكر العربي.
- a. duguit, l. (2005). l'Etat : les gouvernants et les agents (éd.7). paris, france: dalloz.
4. النصوص القانونية:
5. léon duguit. (2005). l'Etat : les gouvernants et les agents (7 الإصدار). paris, france: dalloz.
6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (31 ماي 1968). المرسوم 214-68 المؤرخ في 30 ماي 1968 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين. *الجريدة الرسمية*. (44)
7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (1991). المرسوم التنفيذي رقم 26-91 المؤرخ في 02 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات. *الجريدة الرسمية*. (06)
8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (15 نوفمبر 1992). المرسوم التنفيذي رقم 414-29 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل و المتمم. *الجريدة الرسمية*. (82)
9. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (16 يوليو 2006). أمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة. *الجريدة الرسمية*. (46)
10. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (28 سبتمبر 2011). المرسوم التنفيذي رقم 334-11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية. *الجريدة الرسمية*. (53)
11. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (03 يوليو 2011). قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية. *الجريدة الرسمية*. (37)

12. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (29 فبراير 2012). قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية. *الجريدة الرسمية*. (12)
13. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (18 ديسمبر 2019). قانون رقم 12-19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. *الجريدة الرسمية*. (78)
14. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (30 ديسمبر 2020). دستور. *الجريدة الرسمية*. (82)
15. سليمان الطماوي. (1996). *الوجيز في القانون الإداري*. القاهرة، مصر: دار الفكر العربي.
16. عمار بوضياف. (2012). *شرح قانون البلدية*. الجزائر: دار الجسور.
17. عمار بوضياف. (2014). *التنظيم الإداري في الجزائر: بين النظرية و التطبيق*. الجزائر: دار الجسور.