

## المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري

### Legal status of The Secretary-General Of The Municipality In The Algerian Legal system

تاريخ الاستلام: 2018/06/10 تاريخ القبول: 2018/09/24 تاريخ النشر: 2018/12/20

د. غيتاوي عبد القادر

أ. طواهرية ابوداود

مخبر القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية، أدرار - الجزائر

مخبر القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية، أدرار - الجزائر

#### ملخص:

تعالج هذه الورقة البحثية الأطر القانونية والتنظيمية، التي ساهمت في تطور منصب الأمين العام للبلدية، وتُقدّم دراسة واقعية لطبيعة مهام هذا الأخير، ومدى دوره ومكانته الفعّالة، في الارتقاء بعبء التسيير الإداري، والتقني، والمالي للبلدية، والتي شهدت كثيراً منها تعثرات، واختلالات، حالت دون السير الحسن لهذا المرفق الحيوّي؛ ممّا ساهم في البحث عن بديل ذو كفاءة، ودراية في فنّ التسيير، فضلاً عن دوره كمساعد للجهاز المنتخب، في القفز بالتنمية المحلية؛ كما تُقدّم هذه الورقة، قراءة نقدية للعديد من النصوص القانونية التي تصبّ في هذا السياق.

**الكلمات المفتاحية:** الأمين العام للبلدية؛ المجلس الشعبي البلدي؛ رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ الطبيعة القانونية لمنصب الأمين العام؛ مهام الأمين العام.

#### Abstract:

This paper examines the legal and regulatory frameworks that contributed to the development of the position of the Secretary General of the Municipality and provides a realistic study of the nature of the functions of the latter and the extent of his role and effective position in raising the burden of the administrative, technical and financial management of the municipality. Without the good progress of this vital facility, which contributed to the search for an efficient alternative and knowledge in the art of management, as well as his role as an assistant to the elected body, to leapfrogging local development. This paper also provides a critical reading of the many legal texts that apply in this context.

**Keywords:** Secretary General; Municipality; the Mayor; Legal frameworks.

#### مقدمة:

تُعَدّ البلدية الجماعة القاعدية اللامركزية، في التنظيم الإداري، ومحيطاً لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية؛ ولأجل هذا دأبت الدولة - ولا تزال - على الاهتمام بتطويرها، من خلال التحديث المستمر لقانون البلدية، وذلك منذ الاستقلال؛ عبر مرحلتين أساسيتين: مرحلة الأحادية الحزبية، التي استغرقت رداً طويلاً، وكانت البلدية نتاجاً ونموذجاً للتسيير الأحادي الجانب، ومرحلة التعددية الحزبية، التي ارساها دستور 25 فيفري 1989؛ حيث عرفت البلدية خصوصاً، والجماعات المحلية عموماً، طيفاً متنوعاً من التشكيلات السياسية المختلفة، ونقلة نوعية في دورها، عبر منحها صلاحيات كبيرة.

إلا أنّ حادثة هذه التجربة الديمقراطية، على مستوى المجالس الشعبية البلدية؛ قد أدخلت الكثير من البلديات، في مطبّات الصراعات الداخلية، مما أدّى إلى حلّ العديد من المجالس المنتخبة، ودخول الكثير منها في انسداد طويل الأمد؛ حيث دفع هذا الأمر إلى التفكير الجدي، في إيجاد بديل لهذه الوضعية السلبية، فكان التركيز على دور الأمين العام للبلدية، عبر منحه مكانة مناسبة، وصلاحيات واسعة، مكّنته من الإشراف على كل كبيرة وصغيرة في البلدية؛ وهذا يتبدى جلياً من خلال استقراء القوانين، والنصوص التنظيمية المنظّمة لمهامه، إلى درجة أنه أضحي يُشكّل وظيفة عليا في الدولة، بعد ما كان وظيفة عليا في البلدية، وهذا يتجلى من خلال أسلوب تعيينه المركزي، وتدعيم دور السلطة المركزية على مستوى المجالس المنتخبة.

ومن هذا الأساس ننطلق في دراستنا لهذه الورقة البحثية من إشكالية مفادها: "كيف ارتقى المشرع الجزائري، بدور الأمين العام للبلدية، وجعل له مكانة متميزة في ريادتها؛ وهل كان توجه الدولة إلى ذلك، نتيجة ضعف المنتخب المحلي، وعدم قدرته على التسيير الجيد، أم نتيجة معالجة لعراقيل وانسدادات طبعت معظم المجالس المنتخبة، وإلى أي حدّ ساهم ذلك في معالجة هذه المشاكل؟

ولمعالجة هذه الإشكالية، اعتمدنا في دراستنا لمحاوّر هذه الورقة البحثية، على المنهج التحليلي، لاعتبارات متعلقة بدراسة النصوص القانونية، والتنظيمية محلّ المناقشة، والتحليل، والنقد؛ مع إضفاء بعض المقارنة، فيما يتعلق بقانون البلدية القديم، والحالي.

وقد تمّ تقسيم الدراسة من خلال هذه الورقة البحثية إلى محورين رئيسيين:

- المبحث الأول: الطبيعة القانونية لمنصب الأمين العام للبلدية (المبحث الأول).

- المبحث الثاني: حقوق وواجبات ومهام الأمين العام للبلدية (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: الطبيعة القانونية لمنصب الأمين العام للبلدية

إنّ للأمانة العامة للبلدية الدور الأهم، عبر جعلها أداة محققة لتطلعات ساكنتها، لذا فقد حرص المشرع الجزائري، على الاهتمام البالغ بمنصب الأمين العام للبلدية؛ عبر منحه مكانة هامة ومتميزة في القانون والتنظيم، لاعتبارات متعلقة أحياناً بكثرة الأعباء الملقاة على عاتق المنتخبين المحليين، أو لنقص الكفاءة المطلوبة في التسيير الإداري لدى هذا الأخير؛ ومن هنا يبرز الدور الإيجابي والحيوي لمنصب الأمين العام للبلدية.

إلا أنّ ثمة إشكالاً يطرح على مستوى دوره في تعزيز اللامركزية الإدارية، من حيث السلطة المخولة تعيينه، وخضوعه لسلطة رئيس المجلس الشعبي (وهذا ما أكدّه قانون البلدية الحالي)، وصلاحياته الواسعة، أم من حيث جعله عيناً ويداً للسلطة المركزية، على مستوى البلديات، لعدم الثقة في المنتخب المحلي، وكفاءته في فنّ التسيير الإداري والمالي. لذا سننوّلي على ضوء هذا المطلب تحديد طبيعة تطور

منصب الأمين العام، عبر مختلف النصوص القانونية والتنظيمية (المطلب الأول)، ومن ثم دراسة النظام القانوني لتعيين الأمين العام للبلدية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تطور طبيعة منصب الأمين العام للبلدية "Secrétaire Général"

إنّ الأمانة العامة للبلدية، يسيّرها أميناً عاماً؛ وهذا الأخير حسب بعض المختصين، يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية، والمساعد الأول لرئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، لذا فقد شهد تطور تعيينه، وسلطاته العديد من التغييرات على مستوى القانون والتنظيم، وهذا ما سنقوم باستجلائه في ما يلي:

#### الفرع الأول: تكييف طبيعة منصب الأمين العام في المرسوم التنفيذي 82-117

لقد أطلق هذا المرسوم على منصب الأمين العام للبلدية، مصطلح "الكاتب العام للبلدية"، بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 60.000 ن، والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 60.000 ن، حيث كيف هذا المنصب على أنه: "وظيفة نوعية"؛ وذلك في إطار المرسوم التنفيذي 82-117، المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلدية.<sup>2</sup>

#### الفرع الثاني: تكييف طبيعة منصب الأمين العام في المرسوم التنفيذي 91-26

لم يشر المرسوم التنفيذي 91-26، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، أيّ إشارة، أو تعريف للمنصب العال، غير أنه قام بتعدادها وحصرها في مجموعة من الوظائف؛ من بينها (الأمين العام للبلدية في البلدية التي يقل، أو يزيد عدد سكانها عن 100.000 ن، المدير، رئيس المصلحة، رئيس الفرع...)<sup>3</sup>، وعليه فقد اعتبره المرسوم المذكور أعلاه "منصب عال" في الإدارة البلدية.

#### الفرع الثالث: تكييف طبيعة منصب الأمين العام في المرسوم التنفيذي 91-27

لقد أصبح المرسوم التنفيذي 91-27<sup>4</sup>، المتضمن قائمة الوظائف العليا في الإدارة البلدية، وصفاً آخر لمنصب الأمين العام؛ حيث اعتبر منصبه "وظيفة عليا" في البلديات التي يساوي أو يقل عدد

<sup>1</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد Editeur، الجزائر، 2005، ص: 290.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي 82-117، المؤرخ في 27 مارس 1982، المتضمن الوظائف النوعية المرتبطة ببعض موظفي البلدية، ج.ر. رقم: 13، الصادرة في: 28 مارس 1982.

<sup>3</sup> - المادة 117 من المرسوم التنفيذي 91-26، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية رقم: 06، الصادرة في: 06 فبراير 1991.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي 91-27، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، ج.ر. رقم: 06، الصادرة في: 06 فبراير 2006.

سكانها عن 100.000ن، مع اختلاف في تسميته؛ فقد أطلق عليه المرسوم تسمية "كاتب عام" للمجلس الحضري للتنسيق<sup>1</sup>، وذلك بعد ما تمّ التحول من نظام مدينة الجزائر، إلى نظام ولاية الجزائر؛ حيث يضم كل مجلس تنسيق عدد من البلديات، ويسير كلّ مجلس تنسيق من طرف مجلس بلدي، وقد نص المرسوم التنفيذي 90-270<sup>2</sup>، المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضرية، على منصب الأمين العام، وجعله خاضعاً لسلطة رئيس مجلس البلديات.

غير أنّ هذا الوضع لم يُعمر طويلاً، نظراً للظروف السياسية والأمنية التي مرّت بها الجزائر؛ والهزات الأمنية الخطيرة، التي قوّضت الأمن الداخلي للبلاد، و دفعت إلى إلغاء العمل بهذا المرسوم، أين تمّ حل المجالس الشعبية البلدية في جوان 1990، وإعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92-44، المتضمن فرض حالة الطوارئ<sup>3</sup>، وتمّ تنظيم البلديات وفق مندوبيات تنفيذية، تشمل أعضاء معينين من قبل الوالي المختص، من بين الموظفين الأعوان، واستمر العمل بنظام المندوبية الولائية، إلى غاية إجراء الانتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997.

#### الفرع الرابع: تكييف منصب الأمين العام في المرسوم التنفيذي 97-480

يعتبر صدور المرسوم التنفيذي 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، الإطار التنظيمي لمحافظة الجزائر الكبرى؛ التي نص عليها الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997<sup>4</sup>؛ حيث أعطى هذا الأمر تنظيمياً إدارياً جديداً لولاية الجزائر العاصمة وضواحيها، واعتبرها جماعة إقليمية موحدة، كما أنه تضمن تسمية الأمين العام، على خلاف ما ورد في المرسوم التنفيذي 91-27<sup>5</sup>. غير أنّ هذا الأمر تمّ

<sup>1</sup> - نصت المادة 117 من قانون البلدية 90-08، المؤرخ في: 07 أبريل 1990، ج.ر.رقم: 15، الصادرة في: 11 أبريل 1990، على ما يلي: "...تنظيم بلديات الجزائر سيكون في شكل مجالس تنسيق ما بين البلديات، تدعى: مجالس تنسيق حضرية".

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي 90-270، المؤرخ في 14 يوليو 1990، المتضمن: تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، ج.ر.رقم: 29، الصادرة في: 18 يوليو 1990.

<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي 92-44، المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.رقم: 10، الصادرة في: 09 فبراير 1992.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج.ر.رقم: 83، الصادرة في: 17 ديسمبر 1997.

<sup>5</sup> - الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.رقم: 38، الصادرة في: 04 يونيو 1997.

إلغائه بموجب إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري، وقرار هذا الأخير (رقم 02 ق.أ.م.د 2000، في 27 فبراير 2000)، والذي قضى بعدم دستوريته لمخالفته الصريحة لدستور 1996.<sup>1</sup>

إنّ الدّارس لفحوى هذه النصوص التنظيمية، يلحظ عدم توحيد المشرع لطبيعة منصب الأمين العام؛ فتارة يطلق عليه وصف (منصب عال)، وأخرى وصف (وظيفة عليا)، وقد كان حرياً بالمشرع اعتماد منهجية موحدة في تحديد طبيعة منصب الأمين العام للبلدية، عوض استعمال تكييفين مختلفين (أمين عام وكاتب عام)، سيما وأنّ المرسومين قد صدرا في نفس السنة، مما يشي بأنّ المشرع لم يميز في هذا الصدد بين المنصب العالي، والوظيفة العليا، وهذا ما أكّده المرسوم التنفيذي 90-230، المتضمن الوظائف والمناصب العليا في الإدارة المحلية،<sup>2</sup> حيث لم يتضمن الإشارة صراحة؛ إلى تكييف طبيعة منصب الأمين العام، لا بوصفه وظيفة عليا، ولا بوصفه منصب عالٍ في الإدارة المحلية.

### الفرع الخامس: تكييف طبيعة منصب الأمين العام في المرسوم التنفيذي 16-320

رغم تأخر صدور هذا المرسوم، إلّا أنه جاء أكثر تفصيلاً من سابقه؛ وأزال الكثير من الغموض واللّبس حول طبيعة منصب الأمين العام، حيث بيّن طبيعة وظيفته من جهة، وطبيعة منصبه من جهة أخرى؛ إذ كيّفه بأنّه وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 ن، حسب المعيار المادي (النشاط)، ومنصب عالٍ بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 ن أو يقل عنه،<sup>3</sup> وهو ما يشي بأنّ المشرع قد استخدم معيارين مختلفين لتحديد طبيعة وظيفة الأمين العام، وهنا نتساءل: كيف يمكننا أن نكيف وظيفة شخص، بالاعتماد على معيارين مختلفين من حيث النوع (المنصب العال: المعيار العضوي)، و(الوظيفة العليا: المعيار الوظيفي أو المادي).<sup>4</sup>

غير أنّ الملاحظ لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 16-320، المُحرر باللغة الفرنسية، نجده قد ميّز بين المصطلحين، أو التكييفين؛ فاستخدم عبارة "La fonction supérieure" كترجمة لعبارة

<sup>1</sup> - الأمر رقم 01-2000، المؤرخ في 01 مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، على إثر قرار المجلس الدستوري رقم: 02، ق.أ.م.د / 2000، المؤرخ في 27 فبراير 2000، والمتعلق بعدم دستورية الأمر 97-15، السالف الذكر.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.رقم: 31، الصادرة في: 28 يوليو 1990.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن: الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.رقم: 73، الصادرة في: 15 ديسمبر 2016.

<sup>4</sup> - سعيود الزهرة، المركز القانوني للأمن العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 16-320، حسب المعيار العضوي، مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد: الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، جوان، 2018، ص: 79.

"وظيفة عليا"، واستخدم عبارة "un poste supérieure" كترجمة لعبارة "منصب عال"، واعتبرهما طبيعتين مختلفتين، بالرغم من خلطه بينهما، حين اعتمد على معيارين مختلفين في التكييف كما سلف البيان.<sup>1</sup>

غير أنّ الاختلاف الجوهرى مع المراسيم السابقة، الذي يتعلق بطبيعة تكييف منصب الأمين العام، في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، هو قيام المشرع بتكييف منصبه، بالوظيفة العليا في الدولة، بدل الوظيفة العليا في إدارة البلدية، وهو ما يعتبر تدخلاً صريحاً للسلطة المركزية، في استقلالية وعمل الهيئات اللامركزية، ما يعطي دلالة واضحة، حول ضرورة إقحام منصبه ودوره، كدعامة أساسية في التسيير الحسن للبلدية، نظراً للاختلالات التي حدثت، والانسدادات، والصراعات في العديد من المجالس الشعبية البلدية، قبل تعديل قانون البلدية الحالي.

وعلى هذا الأساس يجعلنا نتساءل حول مقصد المشرع، من جعل منصب الأمين العام وظيفة عليا في الدولة، مع العلم أنّ أساس مهامه، تكمن في الإشراف على إدارة البلدية، وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ ثم هل المشرع قصد بالوظيفة العليا للدولة المفهوم الواسع: (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية)، أم المفهوم الضيق الذي يشمل الإدارة المركزية؟

وعند الرجوع للنصوص السابقة، نلاحظ أنها كانت تميز بين عدّة مناصب للأمين العام للبلدية؛ وذلك بحسب عدد سكانها، كما أنها استعملت عدة مصطلحات منها: الأمين العام، الكاتب العام، وذلك للتعبير عن نفس المنصب، غير أنه استخدم لفظاً واحداً باللغة الفرنسية هو "secrétaire général"<sup>2</sup>

وعليه كان من الأجدى على المشرع، ترك صفة "وظيفة عليا في الإدارة البلدية"، كما كان في المرسوم التنفيذي 91-26 المذكور سلفاً، بدلاً من منحه صفة "وظيفة عليا في الدولة"، بغية الإبقاء على لامركزية البلدية، ولو نسبياً.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: النظام القانوني لتعيين الأمين العام للبلدية

إنّ المدقق في قانون البلدية السابق 90-08، نجد أن الأمين العام للبلدية، كان بمثابة موظف عادي؛ حيث كان يتم تعيينه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي،<sup>1</sup> وهذا ما أكدته المادة 12 من المرسوم

<sup>1</sup> - تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 16-320، على أنه: "وظيفة الأمين العام للبلدية وظيفة عليا، في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، ومنصب عالٍ في البلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000ن".

<sup>2</sup> - راضية عباس، المركز القانوني للأمن العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد: التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2013، ص: 78.

<sup>3</sup> - سعيود الزهرة، المرجع السابق، ص: 83.

التنفيذي 91-26، التي نصت على أن: "يوظف رئيس المجلس الشعبي البلدي المستخدمين البلديين، ويعينهم، ويسيرهم، وتخضع قراراته للمراقبة القانونية المعمول بها في التنظيم"<sup>2</sup>، وبالتالي فإنه يتبين لنا أن صلاحية تعيين، وعزل، وسير الحياة المهنية للأمن العام، من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يُعد انتصاراً للامركزية الإدارية، لكون رئيس البلدية هو شخص منتخب، وبالتالي فهو يتمتع بحرية نسبية، تمنحها له اللامركزية، عند اختياره لمساعديه، مع خضوع هذه الحرية لرقابة الوصاية، بغية الحد من آثارها السلبية.<sup>3</sup>

أما على مستوى قانون البلدية الحالي 11-10، فقد أحال مسألة تعيين الأمن العام إلى التنظيم(المرسوم التنفيذي 16-320)؛ حيث نصت المادة 20 منه على أنه: "يعين الأمناء العامون للبلديات، التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، والأمناء العامون لبلديات مقرّ الولاية، والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر، بمرسوم، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، وتنتهي مهامهم بحسب الأشكال نفسها".

أما بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن 100.000ن، فُيَعَيّن الأمناء العامون لهذه البلديات، بقرار من الوالي المختص، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال ذاتها".<sup>4</sup>

ومن هنا فمسألة تعيين الأمن العام للبلدية، تطرح العديد من التساؤلات، و النقاط المهمة التي يجب الوقوف عندها، وهي كالتالي:

- إن تعيين الأمن العام للبلدية، حسب المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-320، قد فصل مسألة تعيين هذا الأخير على ثلاث مستويات؛ المستوى الأول: هو أنه ميّز بين منصب الأمن العام، في البلديات مقرّ الولاية، وبلديات ولاية الجزائر العاصمة، والبلديات من حيث عدد سكانها.
- فمن حيث السلطة المختصة في تعيين الأمن العام؛ نجد أن تعيين هذا الأخير، يتم بمرسوم في البلديات التي سلف ذكرها، مع إغفال المشرع لتبيان طبيعة هذا المرسوم ونوعه(رئاسي أم تنفيذي)، وهذا ما يطرح إشكالاً متعلقاً بالسلطة التي يخضع لها الأمن العام، هل هي سلطة رئاسية سلمية، مرتبطة

<sup>1</sup> - نصت المادة 60 من قانون البلدية السابق، 90-08، المؤرخ في: 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر.رقم: 15، الصادرة في 11 أبريل 1990، على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، بتوظيف عمال البلدية، وتعيينهم، وتسييرهم، وفقاً للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، كما أضافت المادة 65: "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي، السلطة السلمية، على كافة مستخدمي البلدية".

<sup>2</sup> - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-26، السالف الذكر.

<sup>3</sup> - سعيود الزهرة، المرجع السابق، ص: 86.

<sup>4</sup> - المادة 20 الفقرة الأولى والثانية، من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

ارتباطاً وثيقاً بالسلطة صاحبة الاختصاص بالتعيين، أم هي سلطة وصائية يخضع لها من قبل الهيئة المنتخبة، ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، وهذا أمر مستبعد؛ ما يجعل الأمين العام للبلدية، في هذه الصورة، مجرد عون من أعوان الدولة، وعبرة عن هيئة عدم التركيز على مستوى البلدية، وذلك بالنظر إلى طريقة التعيين، من طرف السلطة المركزية من جهة، وإلى طبيعة المنصب من جهة أخرى.

- إن إعطاء سلطة الاقتراح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في ما يتعلق بتعيين الأمين العام للبلدية، التي يقل عدد سكانها عن 100.000، فيه نوع من التقزيم، والتجسيم لدور وسلطة المنتخب المحلي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، على حساب سلطة التعيين (الأمين العام)، فالمدقق لسلطة تعيين الأمين العام، في البلدية التي يقل عدد سكانها عن 100.000، يلاحظ أنه يتم بقرار من الوالي، وهو ما يُعدّ تراجعاً للقيمة المعمارية لقيمة التعيين، مقارنة بالمرسوم، الذي يعتبر أعلى شأنًا من القرار، إلا أنّ هذه الصورة تعدّ أقرب منها لتدعيم اللامركزية في التسيير، على حساب الأولى، مع العلم أنّ الوالي هو مفوض الحكومة داخل الولاية، ومعين من طرف رئيس الجمهورية (المادة 110 من قانون الولاية 12-07)<sup>2</sup>، الأمر الذي يجعل الأمين العام للبلدية في هذه الحالة، هيئة عدم تركيز لا غير.

- تجدر الإشارة إلى عدم الدقة بين نص المادتين 15، و125 من قانون البلدية 11-10، اللتان نصتا على أنّ يتولى الأمين العام مهامه، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي المقابل نلاحظ أن نص المادة 20، و21 من المرسوم التنفيذي 16-320، قد أسندتا صلاحية التعيين، وكذا إنهاء المهام إلى السلطة المركزية (المرسوم التنفيذي)، والوالي (بقرار)، وعليه كيف يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يمارس سلطة على شخص، لم يقر بتعيينه، فضلاً عن إنهاء مهامه<sup>3</sup>.

**المبحث الثاني: حقوق وواجبات ومهام الأمين العام للبلدية.**

لقد اتجه المشرع، صوب تعزيز مكانة الأمين العام للبلدية، وجعلها تضاهي، أو تقارب سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ وذلك في ظل المتغيرات السلبية التي طرأت على الساحة المحلية، من فوضى

<sup>1</sup> - لقد أكد قانون البلدية 11-10، المؤرخ في: 22 يونيو 2011، ج.ر. رقم: 37، الصادرة في: 03 يوليو 2011، على أنّ يمارس الأمين العام للبلدية تنشيط إدارة البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، في المادة 125 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 110 من قانون الولاية 12-07، المؤرخ في: 21 فبراير 2012، ج.ر. رقم: 12، الصادرة في: 29 فبراير 2012.

<sup>3</sup> - لقد ورد في المرسوم التنفيذي 11-334، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر. رقم: 53، الصادرة في: 28 سبتمبر 2011. في المادة 02 إمكانية استدعاء الموظفين، الذين ينتمون إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية، للعمل لدى الإدارة المركزية، والمصالح غير الممركزة للوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية، وقد حددت المادة 03 منها الإدارة العامة، ما يعني أن الأمين العام للبلدية، يمكن الاستعانة به من طرف الوزارة المركزية.

ومظاهرات، وسوء تسيير إداري ومالي، وكذا فشل العديد من المجالس الشعبية البلدية في القيام بمهامها، اتجاه الصالح العام، وانتشار ظاهرة الانسداد فيها، ووقوعها ضحية للصراعات الحزبية، بدل التركيز على خدمة الشأن المحلي؛ كلها عوامل سرّعت بإعطاء بديل لمعالجة هذا الوضع السيئ، وهو ما تمثل في تقوية مركز الأمين العام للبلدية.

وعلى هذا الأساس، سنقوم باستجلاء حقوق وواجبات الأمين العام في هذا المنصب (المطلب الأول)، ثم التركيز على مختلف مهامه، (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: حقوق وواجبات الأمين العام للبلدية

تجدر الإشارة قبل الخوض في مهام الأمين العام للبلدية، التنكير بأنّ المشرع قد أعطى ضمانات وحقوق واسعة للأمين العام، قصد حمايته من كل أشكال الاعتداء، وهذا ما سنقوم ببسطه في الآتي:

#### الفرع الأول: حقوق الأمين العام للبلدية

إنّ المرسوم التنفيذي 16-320، قد أحال مسألة حقوق الأمين العام، وكذا تحديد واجباته إلى العديد من النصوص، منها: قانون الوظيفة العمومية، الأمر رقم 06-03، وكذا المرسوم التنفيذي 90-266، المؤرخ في 25 يوليو 1990؛<sup>1</sup> وذلك في حال تعيين الأمين العام بموجب مرسوم (وظيفة عليا في الدولة)، ونصوص أخرى متعلقة بمحاربة الفساد، ولقد منحه المرسوم 16-320، ضمانات مهنية كبيرة، من أبرزها نذكر:

- تلزم البلدية بحماية الأمين العام من كل الضغوط، والتهديدات، أو الاهانات، أو الشتم، أو القذف، أو الاعتداء الذي يتعرّض له، وتحلّ البلدية محلّه للحصول على التعويض.
- تُغطّي البلدية مبالغ التعويضات، نتيجة للحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام، أثناء ممارسة مهامه.
- إذا تعرّض الأمين العام لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، وجب على البلدية حمايته من العقوبات المدنية التي تُسلط عليه، ما لم يُنسب إليه خطأ شخصي.
- يجب على الأمين العام إعلام الوالي بكافة القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضده، لاسيما:

1- إلغاء التفويض بالإمضاء.

2- العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي 90-226، المؤرخ في: 25 يوليو 1990، المضمن: حقوق وواجبات الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج.ر. رقم: 31، الصادرة في: 28 يوليو 1990.

### 3- توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية، أو متابعة جزائية.<sup>1</sup>

فهذه الحقوق قد كفلت للأمن العام للبلدية، الحماية من أيّ طرف مهما كان، حتى من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي وضعه قانون البلدية تحت سلطته، وهذا ما يجعل من مركز الأمن العام، مركزاً مهماً، وأقرب منه إلى الوالي، وإلى إدارة عدم التركيز.

### الفرع الثاني: واجبات الأمن العام للبلدية.

يلتزم الأمن العام للبلدية بالقيام بما يلي:<sup>2</sup>

- يُلزم بأداء مهامه بكل أمانة وحيادية، ويلتزم بإعلام الوالي عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل نشاطاته، ضمن أي حزب أو جمعية.

- يجب عليه الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية، والمحافظة على ممتلكات البلدية وتأمينها.

- التحلي بسيرة وسلوك حسن، والتزام واجب التحفظ.

- أن يكون رهن إشارة البلدية، مقيماً بها إلاّ بترخيص من الوالي.

- يمنع عليه تلقي أي هبات، أو وصايا، أو مكافآت، أو مزايا أخرى.

- لا يمكن أن تكون له علاقات تبعية مباشرة سلمية مع زوجه، أو أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الثانية.

نلاحظ أنّ النص يتعامل مع الأمن العام، مثل معاملته مع رئيس المجلس الشعبي البلدي، من حيث اشتراط الإقامة في إقليم البلدية، وهذا ما يكرّس المكانة المهمة التي يحظى بها مركزه القانوني.

### المطلب الثاني: سلطات الأمن العام للبلدية

لقد حصر قانون البلدية 10-11، مهام وصلاحيات الأمن العام للبلدية، في المادة 125، التي حدّدت هذه المهام في ثلاث نقاط رئيسية، وهي:<sup>3</sup>

1- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

2- ضمان متابعة تنفيذ مداوالات المجلس.

3- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.

إلاّ أنّ المرسوم التنفيذي المتعلق بالأمن العام للبلدية (16-320)، قد فصل كل نقطة من هذه النقاط الرئيسية، وكيفية أدائها من قبله، كآلاتي:

### الفرع الأول: في مجال ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

يتولى الأمن العام القيام بما يلي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المواد من 03 إلى 06 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

<sup>2</sup> - المواد من 07 إلى 12 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 125 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

- تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانه.

- ضمان أمانة جلسات المجلس، تحت إشراف رئيس المجلس.

- تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال ودورات المجلس ولجانه.

- الحفاظ الجيد لسجلات المداولات.

- وضع كل الوسائل المادية والبشرية اللازمة، تحت تصرف أعضاء المجلس.

**الفرع الثاني: في مجال متابعة تنفيذ مداولات المجلس.**

يتولى الأمين العام القيام بما يلي:<sup>2</sup>

- إرسال مداولات المجلس للسلطة الوصية، للموافقة والرقابة عليها.

- ضمان نشر مداولات المجلس.

- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات، المتضمنة الهيكل التنظيمي، ومخطط تسيير المستخدمين.

- متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية، والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي.

**الفرع الثالث: في مجال تنسيق وتنشيط سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية**

يتولى الأمين العام القيام بما يلي:<sup>3</sup>

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس.

- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس.

- اقتراح التعيينات في المناصب العليا، ومناصب الشغل المخصصة في البلدية.

- ضمان احترام القوانين في تسيير الموارد البشرية، والتسيير المالي والميزاني، والصفقات العمومية.

- ضمان السير العادي لمصالح البلدية، ومراقبة نشاطاتها.

- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذها.

- مسك بطاقة الناخبين، وتسيير العمليات الانتخابية.

<sup>1</sup> - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية.
- ضمان إعلان القرارات البلدية ونشرها.
- متابعة قضايا منازعات البلدية.
- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة.
- ضمان تسيير الأرشفة البلدية، وحفظه، والمحافظة عليه.
- تحضير مشروع ميزانية البلدية.
- ضمان تنفيذ الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية، وحفظها، وصيانتها.
- مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية، ودفاتر جرد الأثاث وعتاد البلدية.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام، بين رئيس المجلس المنتهية عهده، والرئيس الجديد.

إنَّ الملاحظ لحجم هذه المسؤوليات الجسام، التي ألقاها المشرع على عاتق الأمين العام للبلدية، يشي بمدى الاهتمام المنقطع النظير، والمكانة الكبيرة التي يتولاها، فقد أصبح بمثابة رئيس مجلس شعبي بلدي ثاني، إلى جانب الأول، لا بل إنَّ بعض المهام التي أسندها المشرع، في قانون البلدية 10-11، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي (كتنفيذ المداولات، وإرسالها إلى سلطة الوصاية. (م55 ق.ب)<sup>1</sup> ومتابعة إجراءات النظافة العمومية، وتحضير مشروع الميزانية، ومتابعة تنفيذها، وضمان الحفاظ على ممتلكات البلدية...؛ نلاحظ أنها من صميم صلاحيات الأمين العام للبلدية؛ بحيث أصبح يزاحم رئيس المجلس فيها، الأمر الذي يضعنا أمام تداخل في الصلاحيات بينهما، أو صلاحيات متشابهة إلى حدّ ما، ومن هنا تبدو إرادة المشرع واضحة، نحو تعزيز صلاحيات هيئة التركيز (الأمين العام)، إلى جانب الهيئة اللامركزية (رئيس المجلس الشعبي البلدي).

وعليه يمكننا القول، أنَّ المشرع قد ارتقى بالأمين العام، لدرجة أنه أضحى يشكل يداً للسلطة المركزية في تسيير شؤون البلدية، وهذا يظهر جلياً، في مرحلة تجديد المجلس الشعبي البلدي؛ من خلال التحضير للانتخابات، خاصة على المستوى المادي، بصفته المسؤول عن تسيير شؤون البلدية حتى انتهاء الانتخابات، ويعتبر في هذه الحالة ودون مبالغة، كرئيس للبلدية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - نصت المادة 55 الفقرة 02، من قانون البلدية 10-11، على أن يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي، المداولة بعد التوقيع عليها أثناء الجلسة، لدى مكتب الوالي خلال أجل ثمانية أيام، مقابل وصل استلام.

<sup>2</sup> - راضية عباس، المرجع السابق، ص: 88.

من جهة أخرى فقد أخضع المشرع الأمين العام للبلدية، لتقييم دوري يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويرسله إلى الوالي؛ بحيث أنّ النص التنظيمي، قد أحال مسألة شروط وكيفيات التقييم لقرار السلطة المركزية.<sup>1</sup> إلا أنّ المراقب لطبيعة هذا التقييم، يرى أنه مُفصّل حسب رؤية السلطة المركزية، وبالتالي هي التي من المفترض أن تتولى مهمة تقييم الأمين العام، لأنها صاحبة الاختصاص بالتعيين، بحسب ما تقتضيه بديهيات السلطة الرئاسية، التي يخضع لها الأمين العام بصفة مباشرة.

## خاتمة:

وفي ختام هذه الورقة البحثية، نخلص إلى جملة من النتائج المهمة، كالتالي:

- إنّ منصب الأمين العام للبلدية، عرف العديد من التطورات، من حيث طبيعته وتكييفه، والتي صاحبة تطور البلدية، ومن حيث دوره ومركزه القانوني، والغموض الشديد الذي رافق طبيعة منصبه، قبل صدور قانون البلدية الحالي، والمرسوم التنفيذي المتعلق به.
- إنّ اعتبار منصب الأمين العام للبلدية، وظيفة عليا في الدولة، في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000ن، وبلديات مقر الولاية، وبلديات ولاية الجزائر، من شأنه أن يضيفي الصبغة السياسية-فضلاً عن الإدارية- على منصبه، وجعله في مكانة، قد لا يرقى إليها المنتخب المحلي، بحسب أسلوب التعيين(المرسوم التنفيذي)، وهذا بعد ما كان يتم تعيينه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا أمر قد ابتعد من خلاله المشرع، عن ترسيم قواعد اللامركزية في التسيير المحلي، على حساب عدم التركيز.
- إنّ تعزيز دور ومكانة الأمين العام للبلدية، قد يكون حتمية وليس اختياراً من قبل المشرع؛ لما عرفته العديد من المجالس المنتخبة، من التخبُّط في الصراعات، والتحالفات الضيقة الأفق، ورداءة في التسيير المحلي، وانسداد الجزء الكبير منها لسنوات، قد سرّع في البحث عن بديل، ذو كفاءة فنية وإدارية، ترافق المنتخب المحلي في عملية التسيير، وتسدّ بعض النقص في الخدمة العمومية المحلية اتجاه المواطنين.
- يبرز دور المشرع جلياً، في منح هيئة عدم التركيز(الأمين العام)، مكانة قد تضاهي مكانة المنتخب المحلي(رئيس المجلس الشعبي البلدي)؛ من خلال الصلاحيات الواسعة النطاق، والتي جعلت من الأمين العام، مزاحماً للمنتخب المحلي في الكثير من صلاحياته، خصوصاً تلك المتعلقة منها بضبط وإعداد الميزانية، ومتابعة تنفيذها، مع العلم أنّ قانون البلدية، قد جعلها من صميم مهام المنتخب المحلي؛ وكذلك دوره في تسيير البلدية، أثناء فترة تجديد المجالس المنتخبة.

<sup>1</sup> - تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 16-320 على أنه: "يخضع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري من قِبَل رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يرسل تقرير التقييم إلى الوالي، وتحدد معايير وكيفيات التقييم، بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات الإقليمية".

- إنَّ المشرع الجزائري، من خلال قانون البلدية، قد أكد على أنَّ للبلدية إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس البلدية؛ إلاَّ أنَّ المدقق في فحوى هذه المادة، قد يضع علامة استفهام حولها، حول المغزى من مصطلح "ينشطها"، مادام أنَّ الأمين العام يتولى القيام والإشراف على مختلف النواحي الإدارية، والتقنية، كان حرياً بالمشرع استخدام عبارة: "يرأسها"؛ إلاَّ أنَّه استعاض عنها بكلمة ينشطها، بغية عدم حدوث ازدواجية رئاسية للبلدية، لاعتبار أنَّ الواقع يشي برئاسة الأمين العام للجهاز الإداري والتقني للبلدية.

#### المصادر والمراجع

##### أولاً: القوانين.

- الأمر رقم: 97-15، المؤرخ في: 31 ماي 1997، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر. رقم: 38، الصادرة في: 04 يونيو 1997.
- الأمر رقم: 2000-01، المؤرخ في: 01 مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج.ر. رقم: 09، الصادرة في: 02 مارس 2000.
- القانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، ج.ر. رقم: 15، الصادرة في: 11 أبريل 1990.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في: 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج.ر. رقم: 37، الصادرة في: 03 يوليو 2011.
- القانون رقم 12-07، المؤرخ في: 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، ج.ر. رقم: 12، الصادرة في: 29 فبراير 2012.

##### ثانياً: المراسيم التنظيمية.

- المرسوم الرئاسي رقم: 92-44، المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر. رقم: 10، الصادرة في: 09 فبراير 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم: 82-117، المؤرخ في 27 مارس 1982، المتضمن الوظائف النوعية المرتبطة ببعض موظفي البلدية، ج.ر. رقم: 13، الصادرة في: 28 مارس 1982.
- المرسوم التنفيذي رقم: 91-26، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية رقم: 06، الصادرة في: 06 فبراير 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم: 91-27، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، ج.ر. رقم: 06، الصادرة في: 06 فبراير 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم: 90-270، المؤرخ في 14 يوليو 1990، المتضمن: تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، ج.ر. رقم: 29، الصادرة في: 18 يوليو 1990.

- المرسوم التنفيذي رقم: 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج.ر. رقم: 83، الصادرة في: 17 ديسمبر 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم: 90-230، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر. رقم: 31، الصادرة في: 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم: 90-226، المؤرخ في: 25 يوليو 1990، المضمن: حقوق وواجبات الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج.ر. رقم: 31، الصادرة في: 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم: 11-334، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر. رقم: 53، الصادرة في: 28 سبتمبر 2011.
- المرسوم التنفيذي رقم: 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن: الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر. رقم: 73، الصادرة في: 15 ديسمبر 2016.

#### ثالثاً: الكتب.

- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد Editeur، الجزائر، 2005.
- سعيود الزهرة، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 16-320، حسب المعيار العضوي، مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد: الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، جوان، 2018
- راضية عباس، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد: التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2013.