

## الكاتب العام لمدينة الجزائر

د. لحسن بن أمزال  
أستاذ محاضر (ب)، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1  
benamzal.lahcene@gmail.com

### الملخص

في هذا المقال سنحاول تسليط بعض الضوء على أحد أبرز خصائص النظام القانوني لمدينة الجزائر التي جعلتها كل الدساتير الجزائرية عاصمة للجمهورية، ويتمثل الأمر في دراسة مميزات التنظيم الإداري بصفة عامة والجانب المتعلق بالتأطير البشري بصفة خاصة، ونعني بذلك استحداث منصب الكاتب العام أو الأمين العام سنة 1967، وذلك بعد أيام قليلة من صدور أول نص تنظيمي بعد استرجاع السيادة الوطنية يتعلق بمدينة الجزائر.

و عند معالجة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع - فيما يخص طبيعة هذا المنصب والاختصاصات التي تضمنها - فالملاحظ أنه مر بعدة مراحل تبعا للتعديلات التي شملت نظام مدينة الجزائر من سنة 1967 إلى غاية سنة 2011. وما خلصنا إليه هو " اختفاء " هذا المنصب بسبب غموض نظام العاصمة، فالفرع يتبع الأصل كما هو معروف.

### الكلمات المفتاحية

الكاتب العام، الأمين العام، مدينة الجزائر، نظام العاصمة، قانون البلدية.

## **ABSTRACT**

In this article, we will try to shed light on one of the characteristics of the legal status of the city of Algiers, the capital of the Republic according to all the Algerian constitutions. It is a question of studying the specificity of the administrative organization in general and the aspect related to the human framework in particular. We mean by this the creation of the post of the secretary general in 1967, a few days after the promulgation of the first regulatory text governing the city of Algiers after independence.

And when we approach the different legal texts related to this subject we see that they have gone through several stages according to municipal laws from 1967 to 2011. We deduced from it is the disappearance of this post due to the ambiguity of the current legal status of the capital.

## **KEY WORDS**

Secretary General, City of Algiers, legal status of the Capital, Municipal Law.

## مقدمة

إنّ الناظر والدارس للقوانين المنظمة للجماعة الإقليمية القاعدية للدولة؛ أي البلدية، في الجزائر، يلاحظ احتواءها على بعض الخصائص والمميزات التي قد لا يعثر عليها في نصوص أخرى، ونذكر منها خاصة عدم وجود وحدة النص، ونعني بذلك تلك الأنظمة الإدارية المؤطرة بقواعد قانونية خاصة.

هذه الميزة ليست سلبية في حد ذاتها ذلك أنّ وجودها مرتبط ببعض الخصوصيات التي تتميز بها بعض البلديات عن غيرها في هذا الوطن الشاسع، بحكم الموقع الجغرافي أو التعداد السكاني،... الخ. ثم إنّ هذه الأنظمة المعمول بها في معظم دول العالم المتطور والتي يُعرف عنها بسنّ قوانين تقوم على دراسات علمية وأكاديمية مضبوطة لاستخراج المعايير المناسبة المتعلقة بإدارة هذه الأنظمة وعلاقتها بالتنمية بمختلف أبعادها.

ويعتبر التنظيم الإداري لمدينة الجزائر عاصمة الجمهورية أحد هذه الخصوصيات وأبرزها في الوقت الحالي نظرا لمكانتها الدستورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد نصّت عليها جميع الدساتير<sup>2</sup>، وهي تحتضن مقر السلطات العمومية والأحزاب السياسية والسفارات وكبرى الشركات الأجنبية،... الخ. ولجمال مدينة الجزائر الساحر - فيما مضى - زارها وكتب عنها كبار العلماء والأدباء على اختلاف جنسياتهم. من هذا المنطلق يمكن أن ندرك مكانة العاصمة ودورها داخل الدولة وخارجها.

---

1 - وعلى سبيل المثال تحدث قانون البلدية الصادر سنة 1990 عن البلديات التي تضم أكثر من 150 ألف نسمة، والتي كانت منظمة في شكل قطاعات حضرية (secteurs urbains) بناء على المادة 182 وما بعدها، وقد جرى تطبيقها على بعض الولايات مثل قسنطينة وعنابة وهران. وفي قانون البلدية الحالي الصادر سنة 2011 يلاحظ أنه اعتمد على تنظيم إداري آخر بالنسبة للبلديات " الكبرى " ، ويتعلق الأمر بإنشاء مندوبيات ومُلفحات بلدية (délégations et antennes communales) طبقا للمادة 133 وما بعدها. وقد صدر التنظيم الخاص بها سنة 2016 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 258 - 16 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 ( ج.ر، العدد 61، سنة 2016).

2 - خلافا للدساتير المتعاقبة، حدّد أول دستور للجمهورية الجزائرية والصادر سنة 1963 مقرّ مدينة الجزائر حيث جاء في النص: " عاصمة البلاد الجزائرية هي مدينة الجزائر مقر المجلس الوطني والحكومة. " (المادة 07). وننبه إلى أنّ هذه المادة المعدّلة ورغم مكانتها الدستورية إلا أنها لا تظهر ضمن تأشيريات النصوص القانونية المنظمة لمدينة الجزائر، كما أن هذا التحديد الهام والمتمثل في المقر اختفى في الدساتير اللاحقة.

من الناحية القانونية، عرفت مدينة الجزائر عدّة أنظمة<sup>3</sup>، فكان ظهورها الأوّل -وكمرحلة انتقالية- سنة 1963 أي بعد سنة واحدة من استرجاع السيادة الوطنية، ثم جرى تعديل هذه الأنظمة على فترات زمنية متباعدة لينتهي بها الأمر إلى وضعية انتقالية أخرى تعود إلى سنة 2000، حينها تقرّر الرجوع إلى تسمية ولاية الجزائر مع الاحتفاظ بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى لسنة 1997. ثم كرّست هذه الوضعية مرّة أخرى - وبأكثر غموضا - بموجب قانون البلدية الحالي الصادر سنة 2011، والذي أشار إلى تنظيم " الجزائر العاصمة "<sup>4</sup> بنص تشريعي خاص لم يرَ النور بعد.

وعند معالجة كل هذه النصوص على اختلاف درجاتها من خلال التدرج الهرمي نلاحظ أن محتوى النظام القانوني لمدينة الجزائر لم يقتصر فقط على معالجة التنظيم الهيكلي كما هو معروف، وإنما برز فيه كذلك الجانب المتعلق بالتأطير البشري النوعي لهذه الإدارة وعلى رأسها الكاتب العام أو الأمين العام.

هذا الأخير كان يخضع إلى مجموعة من الأحكام القانونية الخاصة به والتي تتعلق بطبيعة المنصب وكذا الاختصاصات المخوّلة له، ومنها تلك التي تنظم علاقته بكل من الهيئتين؛ التداولية والتنفيذية على مستوى البلدية، ونعني بذلك المجلس الشعبي البلدي ورئيسها. إلا أن هذه القواعد لم تصمد طويلا أمام رياح التعديلات المتكررة التي هزّت أركان نظام عاصمة الجمهورية، فمن خلالها عرف هذا المنصب العالي نقائص وثغرات أثرت بشكل كبير على وضعيته القانونية خاصة في الفترة الأخيرة، والتي كان من المنتظر أن تعرف استقرارا مع صدور قانون البلدية الجديد.

3 - للتعرف على هذه الأنظمة يمكن الرجوع إلى:

- MAHIOU, Ahmed. *Alger et son statut : quelques remarques et réflexions*. In : Etudes de droit public algérien. Alger : OPU, 1984.

- BENAKEZOUH, Chabane. La ville d'Alger et le droit. *Idara*, n°1, Ecole Nationale d'Administration, 2002.

- KHELLOUFI, Rachid. Les avatars de la ville d'Alger à travers ses statuts. *RASJEP*, Faculté de droit, Université d'Alger, Numéro Spécial, 2002.

- بن أمزال، لحسن. مكانة نظام عاصمة الجمهورية في النصوص القانونية الجزائرية. *المجلة الجزائرية*، 2008، العدد 3، جامعة الجزائر : كلية الحقوق، ص. 285 - 298.

4 - إن تعدد الأنظمة نتج عنه عدم التحكم في استعمال المصطلحات القانونية كما سيأتي ذكره لاحقا.

وفي هذا المقال سنحاول تتبع وتحليل هذه الأحكام تبعا لما عرفته مدينة الجزائر من أنظمة متباينة في مراحلها المختلفة. وللإحاطة بها سنشرع - وكمرحلة أولى - في دراسة وضعية الكاتب العام لمدينة الجزائر والتي تميّزت بعدم الاستقرار في ظل النصوص المنظمة للمدينة والمنبثقة عن قانون البلدية لسنتي 1967 و1990 (المبحث الأوّل)، لنقف في المرحلة الثانية عند مستجدات هذا الموضوع بعد صدور قانون البلدية سنة 2011 والتي تؤكد زوال منصب الكاتب العام من الناحية الواقعية بسبب اضطراب المرحلة الانتقالية التي تمر بها عاصمة الجمهورية (المبحث الثاني).

ونشير إلى أن هذه الدراسة تكتنفها عدة صعوبات في عملية التحليل نظرا لكثرة النصوص وتداخلها إضافة إلى عدم وضوحها في كثير من الأحيان كما سيأتي ذكره في موضعه.

## المبحث الأوّل: عدم استقرار الأحكام المنظمة لمنصب الكاتب العام لمدينة الجزائر

تشمل هذه المرحلة على فترتين سياسيتين واقتصاديتين مختلفتين، الأولى وهي الفترة التي تدعى بالاشتراكية بناء على دستور سنة 1963 ودستور سنة 1976، ومن خلالهما "شهدت القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية تعديلات كبرى" <sup>5</sup>. وفي ظل هذه الظروف صدر أوّل قانون ينظم البلدية بعد الاستقلال، وبناء عليه ظهر الكاتب العام في النص التنظيمي المتعلق بمدينة الجزائر، ليدرج هذا الموظف بعد فترة من الزمن ضمن قائمة الوظائف النوعية دون اختصاصات واضحة، مع الإبقاء على مركزية التعيين (مطلب أوّل).

أما المرحلة الثانية فهي تخص ميلاد الدستور التعددي والصادر سنة 1989، وبمقتضاه صدر في السنة الموالية القانون الثاني المنظم للبلدية، وقد نجم عنه إعادة النظر مرة أخرى في نظام عاصمة الجمهورية التي فقدت ما بقي منها من بريق على إثر إنشاء ما عُرف بمجالس التنسيق الحضري، ففي ظلها عرفت الأحكام الخاصة بالكاتب العام عدة اختلالات وعلى إثرها زالت خصوصية المنصب (مطلب ثان).

5 - TAIB, Essaid. *Droit de la fonction publique*. Alger : Ed. Houma, 2003, p.15.

## المطلب الأول: الكاتب العام بين مركزية التعيين وغموض الاختصاصات

نشير في البداية إلى أن نظام مدينة الجزائر عرف مرحلة انتقالية بعد استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962، ونقصد بذلك المرسوم رقم 63 - 189 المؤرخ في 16 ماي 1963 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلديات<sup>6</sup>، حيث نصّت المادة 04 منه على سريان المرسوم رقم 59 - 321 المؤرخ في 24 فيفري 1959 والمتعلق بتنظيم بلدية الجزائر<sup>7</sup>.

في تلك الفترة كانت إدارة مدينة الجزائر يشرف عليها المتصرف الإداري العام (l'administrateur général) المعين بمرسوم في مجلس الوزراء ويمارس اختصاصات تحت سلطة ورقابة والي الجزائر<sup>8</sup>. وبالنظر إلى هذه الاختصاصات فيمكن القول بأنها مهمة حيث إنها تمزج بين ما يختص به رئيس البلدية (المنتخب) وما هو متعلق بإدارة وتسيير مدينة الجزائر. وعلى سبيل المثال يمكن أن يتلقى المتصرف الإداري العام تفويضا من الوالي في مجال الضبط العام<sup>9</sup>، وفي مجال علاقته بالمجلس البلدي فهو يحضر دوراته وينفذ مداوالاته، ويكلف بتسيير مصالح البلدية ويعين موظفيها<sup>10</sup>، ثم إنه يخضع إلى رقابة أخرى من قبل المجلس البلدي<sup>11</sup>.

بقي هذا المرسوم ساري المفعول إلى غاية صدور أول قانون ينظم البلدية بموجب الأمر رقم 67 - 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967<sup>12</sup>، تضمنت المادة 282 منه على تنظيم مدينة الجزائر بنظام خاص يصدر عن طريق مرسوم. وبعد أيام قليلة من صدور الأمر أطل علينا المرسوم رقم 67 - 30 المؤرخ في 27 جانفي 1967<sup>13</sup>، المعدّل

6 - ج.ر، العدد 35. (النسخة باللغة الفرنسية). مع العلم أن هذا النص ألغى التعديل الوارد على مرسوم سنة 1959 ويتمثل في المرسوم رقم 163 - 60 المؤرخ في 25 فيفري 1960.

7 - Décret n° 59 - 321 du 24 février 1959 portant organisation de la commune d'Alger (JORF, 25 février 1959, p.2306).

8 - الفقرة الأولى والثانية من المادة 4 من المرسوم رقم 59 - 321. وفي حالة غيابه يعين الوالي من يخلفه مؤقتا.

9 - الفقرة الثانية من المادة 5.

10 - المادة 6.

11 - المادة 8.

12 - الأمر رقم 67 - 24 يتضمن قانون البلدية (ج.ر، العدد 6، سنة 1967).

13 - المرسوم رقم 67 - 30 يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر (ج.ر، العدد 9، سنة 1967).

والمتمم سنة 1970<sup>14</sup>، نصّت المادة الأولى منه على أن: "مدينة الجزائر هي بلدية تتكوّن من عشر دوائر حضرية،...". وما يهمننا في هذا النص - وفي القسم الثاني منه تحديداً - هو ظهور وبروز ولأوّل مرّة الكاتب العام لمدينة الجزائر<sup>15</sup>، وقد اشتمل هذا القسم من الناحية الشكلية على خمس مواد<sup>16</sup>. وبمقتضاها يعيّن بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية، وفي حالة غياب الكاتب العام أو وجود مانع مؤقت يتدخل وزير الداخلية لتعيين من يخلفه بصفة مؤقتة بناء على اقتراح عامل عمالة المدينة (الوالي).

وبالنسبة لاختصاصات الكاتب العام فيمكن القول إجمالاً بأنها تركز على مجالي التسيير الإداري والتنفيذ، فهو يلعب دور المنسق والمنسّق للمصالح البلدية التي يديرها<sup>17</sup>، ويؤهل للإمضاء على جميع الوثائق والمقررات والقرارات<sup>18</sup>، كما أنه يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد الميزانية وينفذ قرارات المجلس<sup>19</sup>، ويحضّر اجتماعاته ويعدّ القرارات التي تقدمها الهيئة التنفيذية البلدية<sup>20</sup> للمصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي<sup>21</sup>، وكل ذلك تحت سلطة ومراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر.

---

14 - جاء التعديل بناء على المرسوم رقم 70 - 220 المؤرخ في 25 ديسمبر 1970 (ج.ر، العدد 108، سنة 1970).  
تضمن هذا المرسوم تعديلاً وحيداً ويتعلق الأمر برفع عدد الدوائر الحضرية من 10 إلى 12 دائرة.  
15 - لا بد من التنبيه إلى نقطة مهمة وتتعلق بمضمون المرسوم رقم 140 - 66 المؤرخ في 2 جوان 1966 والمتعلق بالوظائف العليا (ج.ر، العدد 46، سنة 1966)، حيث لاحظنا أن البعض ألحق "الكاتب العام لمدينة الجزائر بالمتصرف الإداري العام لمدينة الجزائر".  
انظر: عباس، راضية. *الأمين العام للجماعات المحلية*. مذكرة الماجستير. جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001، ص.27.

ونرى أن المرسوم لم يتحدث بعد عن الكاتب العام لمدينة الجزائر، وأما المتصرف الإداري العام فهو تابع للتنظيم الإداري المعمول به قبل الاستقلال، ودليل ذلك المصطلحات المستعملة باللغتين العربية والفرنسية، حيث يُفرّق المرسوم بين المتصرف الإداري العام (administrateur général) السالف الذكر والكتاب العامين (secrétaires généraux).  
16 - ونفصّد بذلك المواد: 17 - 20 الواقعة في القسم الثاني من الفصل الثاني المعنون بالتسيير، يضاف إليها الفقرة الثانية من المادة 13.

17 - المادة 18 من المرسوم.

18 - المادة 19.

19 - المادة 13 فقرة ثانية.

20 - نصّت الفقرة الأولى من المادة 116 من قانون البلدية على أنه: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً ونائباً رئيساً أو أكثر تتكون منهم الهيئة التنفيذية البلدية".

21 - المادة 19 من المرسوم.

ومع هذه الأهمية من حيث المكانة يلاحظ غياب الكاتب العام عن تشكيلة اللجنة الدائمة للدراسات الخاصة بناحية الجزائر وتنميتها وتنظيمها وتهيتها والمعروفة باللغة الفرنسية باسم (COMEDOR)<sup>22</sup>، هذه اللجنة أسست بموجب المرسوم رقم 68 - 225 المؤرخ في 20 نوفمبر 1968<sup>23</sup>، المعدل والمتمم سنة 1975<sup>24</sup>.

وبعد مرور عشر سنوات، انتقل نظام مدينة الجزائر من مجال التنظيم إلى مجال القانون، ونقصد بذلك الأمر رقم 77 - 08 المؤرخ في 19 فيفري 1977<sup>25</sup>، ورغم هذه " القفزة " النوعية من الناحية المعيارية إلا أن هذا النص لم يحدث أي تغيير ملحوظ وإنما أضفى بعض الغموض عند حديثه عن مدينة الجزائر والتي أضحت جماعة إقليمية<sup>26</sup> تتشكل من 13 بلدية (المادة الأولى).

وبالنسبة للكاتب العام فالملاحظ أن النص اشتمل على جملة من التعديلات، منها ما يتعلق بطريقة تعيينه التي تتميز دائما بالطابع المركزي رغم انتقالها إلى الدرجة الأدنى، حيث صار يعين مباشرة بقرار صادر عن وزير الداخلية. كما شملت التعديلات أيضا تقليص اختصاصاته شكلا ومضمونا والدليل على ذلك هو أنها أضحت مضمنة في مادتين مفترقتين<sup>27</sup>، إضافة إلى هذا العيب الشكلي فقد سحبت منه بعض الاختصاصات المندرجة في مجال التنفيذ.

تتابعت التعديلات مع مرور الوقت لتشمل كذلك البلدية ونعني بذلك القانون رقم 81 - 09 المؤرخ في 04 جويلية 1981<sup>28</sup>. نصت المادة 282 منه على أنه: "يحدّد

22 - Comité permanent d'études, de développement, d'organisation et d'aménagement de la région d'Alger.

23 - ج.ر، العدد 97، سنة 1968. مع العلم أنها كانت تضم ضمن أعضائها كل من الكاتب العام لرئاسة مجلس الوزراء (رئيسا) والكاتب العام لوزارة الأشغال العمومية والبناء (نائبا للرئيس). وبالرجوع إلى مهام اللجنة أشار الأستاذ بن أقزوح إلى " وجود اعتداء على قانون البلدية من خلال المادة 156 منه " . انظر:

- BENAKEZOUH, Chabane. La ville d'Alger et le droit. Op.cit, p.20.

24 - بناء على المرسوم رقم 75 - 104 المؤرخ في 27 أوت 1975 (ج.ر، العدد 70، سنة 1975).

25 - الأمر رقم 77 - 08 يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر (ج.ر، العدد 18، سنة 1977).

26 - إطلاق عبارة " جماعة إقليمية " على مدينة الجزائر يثير لدينا تساؤلا قانونيا حول مدى دستوريته؟، ذلك أن دستور سنة 1976 نص على أن: " المجموعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية " (المادة 36 - فقرة 2).

27 - المادة 17 والمادة 19.

28 - قانون رقم 81 - 09 مؤرخ في 04 جويلية 1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 67 - 24 المتعلق بالبلدية والمذكور أعلاه (ج.ر، العدد 27، سنة 1981).

القانون التنظيم الإداري لبلدية الجزائر،... " ، إلا أنه " اعترض " بقانون آخر والذي يحمل رقم 84 - 09 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد؛ الساري المفعول، حيث إنه ألغى نص المادة 282. لهذا السبب صدر في بداية سنة 1985 المرسوم رقم 85 - 04 المتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر<sup>29</sup>.

هذا الأخير لم يقتصر على ما اعتدناه من ابتكار للمصطلحات القانونية غير المفهومة - حيث أصبحت مدينة الجزائر " منطقة سكنية حضرية " تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي - وإنما أضفى المرسوم على هذا التنظيم الإداري الطابع غير الممركز بعد أن أضحي تحت وصاية والي الجزائر<sup>30</sup>. وقد أشارت المادة 03 من المرسوم إلى أنه: " تشترك في إدارة المنطقة السكنية الحضرية لمدينة الجزائر المجالس البلدية ومجلسها البلدي المشترك المحدث لهذا الغرض،... ويسمى هذا المجلس البلدي المشترك : المجلس الشعبي لمدينة الجزائر " .

وفيما يخص اختصاصات الكاتب العام لمدينة الجزائر فالملاحظ أن المرسوم اشتمل على نقائص، خاصة عندما أحال إلى نص تنظيمي آخر صادر سنة 1982 وهو المرسوم رقم 82 - 117 المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلديات<sup>31</sup>. هذا النص استحدث مجموعة من الوظائف النوعية على مستوى هيئة البلدية وتتمثل في الكاتب العام للمجلس الشعبي البلدي المشترك أو البلدية والكاتب العام المساعد للمجلس الشعبي البلدي المشترك إضافة إلى المدير ورئيس القسم وأخيرا رئيس المصلحة (المادة الأولى)<sup>32</sup>. مع العلم أن الأحكام المطبقة على الوظيفة النوعية - والتي " تعتبر ترقية هامة للموظف " <sup>33</sup> - نص عليها آنذاك المرسوم رقم 66 - 141 المؤرخ في 2 جوان 1966<sup>34</sup>، وهي تختلف عن القواعد المطبقة على ما يعرف بالوظيفة العليا التي يحكمها المرسوم رقم 66 - 140 المؤرخ في 2 جوان 1966<sup>35</sup> كذلك.

- 
- 29 - مرسوم رقم 85 - 04 مؤرخ في 12 جانفي 1985 ( ج.ر، العدد 3، سنة 1985).
- 30 - المادة 02 من المرسوم. والملاحظة نفسها يمكن إبدائها في مجال علاقة المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر بتمثل الحكومة على مستوى الولاية حيث إن النظام الداخلي لهذا المجلس يخضع لمصادقة الوالي (المادة 21).
- 31 - مرسوم رقم 117 - 82 مؤرخ في 27 مارس 1982 ( ج.ر، العدد 13، سنة 1982).
- 32 - إن المعيار المعتمد في وجود هذه الوظائف هو التعداد السكاني فقط بناء على جاء في المادة 2 من المرسوم.
- 33 - TAIB, Essaid. *Droit de la fonction publique*. Op.cit., p.163 et s.
- 34 - مرسوم رقم 66 - 141 يتضمن تحديد القواعد المطبقة على الوظائف النوعية ( ج.ر، العدد 46، سنة 1966).
- 35 - مرسوم رقم 66 - 140 يتعلق بالوظائف العليا (ج.ر، العدد 46، سنة 1966).

ومن بين هذه النقائص المسجلة في المرسوم رقم 85 - 04 فقد لاحظنا حصر اختصاصات الكاتب العام في مادة واحدة فقط، بمقتضاها يكلف بإدارة المصالح الإدارية والتقنية في المدينة تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر<sup>36</sup>. كما أن النص لم يحدد الجهة المخول لها بالتعيين في هذه الوظيفة النوعية والسلك الذي ينتمي إليه.

وحسب هذا المرسوم ؛ أي المرسوم رقم 82 - 117، فقد أصبح للكاتب العام اختصاصات هامة بناء على الفقرات السبع التي احتوتها المادة 03، وبمقتضاها تم تكليفه بأمانة المجلس<sup>37</sup> ونقل المداولات إلى الهيئة الوصية للمصادقة عليها<sup>38</sup> ومتابعة تنفيذها<sup>39</sup> وكذا تحضير مشاريع التنظيمات والقرارات البلدية<sup>40</sup>. ويتولى الكاتب العام أيضا تنظيم وتنشيط وتنسيق ومراقبة المصالح الإدارية والتقنية التابعة للمجلس الشعبي البلدي المشترك أو للبلدية<sup>41</sup>، ويمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية<sup>42</sup>، هذه الأخيرة نجدها ضمن صلاحيات رئيس المجلس بناء على قانون البلدية<sup>43</sup>.

مع الإشارة إلى أن هذه الاختصاصات لا يختص بها الكاتب العام لمدينة الجزائر لأن المادة 03 ألغيت بموجب المادة 10 من المرسوم رقم 83 - 127 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة البلدية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها<sup>44</sup>. هذا النص الهام عدّد اختصاصات الكاتب العام للبلدية - والتي تشبه ما سبق ذكره عن الكاتب العام لمدينة الجزائر مع بعض التوسع - كما تناول المرسوم طريقة تعيينه<sup>45</sup>.

36 - المادة 25 وما بعدها.

37 - المادة 03 مطة 1 من المرسوم.

38 - مطة 3.

39 - مطة 2.

40 - مطة 5.

41 - مطة 7.

42 - مطة 6.

43 - المادة 228 من الأمر رقم 67 - 24، المعدل والمتمم.

44 - مرسوم رقم 83 - 127 مؤرخ في 12 فيفري 1983 ( ج.ر، العدد 7، سنة 1983).

45 - وبناء على الفقرة الأولى من المادة 4 من المرسوم " يعين وزير الداخلية الكاتب العام بناء على اقتراح الوالي مع مراعاة الأحكام الخاصة بالوظيفة " .

ومع ذلك لم يُجل إليه المرسوم رقم 85 - 04 المتعلق بمدينة الجزائر، وكان الإحالة اقتصرت واهتمت بالجانب الهيكلي دون غيره، وبالتالي فإن هذا التعديل يشكل تراجعاً واضحاً بالنظر إلى النصوص المنظمة للمدينة سابقة الذكر ومقارنة بما هو معمول به في باقي البلديات.

### المطلب الثاني : فقدان خصوصية المنصب

عرفت مكانة الكاتب العام تراجعاً آخر سنة 1990 رغم أنها شهدت إصدار قانون البلدية رقم 90 - 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990<sup>46</sup>، حيث كان من المنتظر أن يعرف نظام مدينة الجزائر عاصمة الجمهورية تحولاً نوعياً بعد أن احتضنت مظاهرات أكتوبر 1988 والتي انتهت بإصدار الدستور التعددي سنة 1989 كما سبق ذكره، وبالتالي التجسيد الفعلي لمبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية للدولة.

لكن هذا الرجاء لم يتحقق، وخير دليل على ذلك هو قانون البلدية ذاته حيث إننا لم نعثر على مدينة الجزائر، وما وجدناه هو مصطلح " بلديات ولاية الجزائر " <sup>47</sup> إضافة إلى مصطلح " الجزائر العاصمة " <sup>48</sup>، وكان الأمر يتعلق بتنظيمين إداريين مختلفين. وبالرجوع إلى مضمون القانون يتضح أن ولاية الجزائر منظمة في شكل مجالس تنسيق حضرية بناء على المواد : 177 - 181، وأما مدينة الجزائر فهي تشكل إحدى هذه المجالس المبيّنة في المرسوم التنفيذي رقم 90 - 207 المؤرخ في 14 جويلية 1990<sup>49</sup>.

46 - ج.ر، العدد 15. مع الإشارة إلى أنه وتحضيراً للانتخابات المحلية التعددية الأولى في تاريخ الجزائر فقد تقرر تأجيلها بموجب القانون رقم 17 - 89 مؤرخ في 11 ديسمبر 1989 ( ج.ر، العدد 52، سنة 1989). وبناء على المادة 08 من هذا القانون صدر المرسوم التنفيذي رقم 232 - 89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 الخاص بالمجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر (ج.ر، العدد 53، سنة 1989). وما يهمنا في هذا المرسوم هو عدم تطرقه للكاتب العام وإنما إحالته إلى مرسوم سنة 1985 المذكور أعلاه، وهذا يعني أن هذه الوضعية ورغم أنها انتقالية إلا أنها بقيت غير واضحة في هذه المسألة.

47 - المادة 177 من القانون.

48 - المادة 182.

49 - مرسوم تنفيذي رقم 90 - 207 يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها (ج.ر، العدد 29، سنة 1990).

وفي هذا المرسوم أُطلِّعنا الكتاب العامون للمجالس البلدية المشتركة<sup>50</sup> وعددها خمسة بما في ذلك المجلس البلدي المشترك لمدينة الجزائر<sup>51</sup>، ولم يتضح من النص طريقة تعيينهم والأسلاك التي يختارون منها - مما يوسع السلطة التقديرية لصاحب التعيين - وإنما اقتصر على تعيين الكاتب العام للبلدية<sup>52</sup>، والتي لم تخرج عن طابعها المركزي. وما يمكن الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن هذا المنصب النوعي لم يعد يقتصر على مجلس واحد وإنما تمّ تعميمه على باقي المجالس البلدية التابعة لولاية الجزائر، وهذا يعني الاستغناء عن إحدى الخصوصيات التنظيمية التي كانت تحكم نظام المدينة.

وفيما يتعلق بصلاحيات الكاتب العام للمجلس - والتي لم يذكر النص هذه المرة بأنها تمارس تحت سلطة رئيس المجلس البلدي<sup>53</sup> - فالملاحظ أنها اختصرت شكلا ومضمونا في مادة واحدة، فالمرسوم التنفيذي يصرّح بأنه يتمتع بكامل الصلاحيات في مجال سير المصالح التقنية والإدارية<sup>54</sup>، وله حق تفويض إمضائه تحت مسؤوليته<sup>55</sup> دون أي توضيح في هذا المجال.

ولعلّ ما يثير انتباهنا في هذه النقطة هي الاختصاصات المسندة للكاتب العام للبلدية ومنها اعتباره الأمر بصرف الميزانية التي يقرها مجلس التنسيق الحضري<sup>56</sup> وليس رئيس المجلس البلدي، هنا - وعلى خلاف ما جاء به مرسوم سنة 1985<sup>57</sup> - يبرز تفوق المنصب الإداري على المنتخب وبالتالي هدم أحد أهم أسس اللامركزية، حيث إنه ومن الناحية العملية فقد يثير هذا الأمر إشكالا في حالة ما إذا تعارضت مصلحة كل من المجلس المنتخب والمسؤول الإداري، وقد يكون الخاسر الأكبر في حالة حدوث خلاف بينهما تفويت مصالح المواطنين الذين وضعوا ثقتهم في ممثليهم المنتخبين.

50 - وتدعى كذلك بمجالس التنسيق الحضري بناء على قانون البلدية.

51 - يتشكل هذا المجلس من 15 بلدية حسب المادة الأولى مطه 1 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 207.

52 - المادة 14 من المرسوم التنفيذي.

53 - الفقرة الأولى من المادة 13.

54 - الفقرة نفسها.

55 - الفقرة الثانية من المادة 13.

56 - الفقرة الثانية من المادة 12. وفي هذه المسألة رأيت الأستاذة عباس أن هذا الإجراء " مخالف لأحكام القانون

رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ". انظر: عباس، راضية. *الأميين العام للجماعات المحلية*. المرجع السابق، ص. 142.

57 - الفقرة الثانية من المادة 24 من المرسوم رقم 85 - 04 المذكور أعلاه.

في بداية سنة 1991 صدر المرسوم التنفيذي رقم 91 - 26 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات<sup>58</sup>، ومن خلال المادة 117 تناول المرسوم الأحكام التي تسري على المناصب العليا<sup>59</sup> في الإدارة البلدية ومنها تلك التي تشمل مجالس التنسيق الحضري. هذه الأخيرة تدعمت - طبقا للتنظيم الهيكلي البلدي - بمجموعة من المناصب العليا ونقصد بذلك : رئيس القسم، والمدير، ورئيس المصلحة إضافة إلى رئيس المكتب، ويُستثنى من الهيكلة رئيس الفرع<sup>60</sup>. وحدد هذا النص كذلك مختلف الأسلاك التي يختارون منها<sup>61</sup>. ونشير إلى أن هذا التنظيم الهيكلي يشبه إلى حد كبير ما كان معمولا به في ظل المرسوم رقم 82 - 117 والمذكور أعلاه.

والغريب أن الكاتب العام لمجلس التنسيق الحضري لم يظهر إلا في السنة الموالية وذلك بناء على المرسوم التنفيذي رقم 91 - 27 المحدد لقائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية<sup>62</sup>. وبمقتضاه أصبح يصنّف ضمن الوظائف العليا للإدارة البلدية ويتم تعيينه - كالعادة - بقرار صادر عن وزير الداخلية<sup>63</sup>، ويتقاضى مرتبه طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90 - 228 الصادر سنة 1990<sup>64</sup>. هذا التصنيف الجديد وما يترتب عنه من امتيازات يشاركه فيه الكاتب العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة<sup>65</sup>، وهو ما أفقد الخصوصية هذه المرة لمنصب الكاتب العامين لمجلس التنسيق الحضري.

- 
- 58 - مرسوم تنفيذي رقم 91 - 26 مؤرخ في 02 فيفري 1991 (ج.ر، العدد 6، سنة 1991).
- 59 - يلاحظ استخدام المرسوم لمصطلح " المناصب العليا " بدلا من " المناصب النوعية " ، كما تقرر الإبقاء على مصطلح " الكاتب العام " لمجلس التنسيق الحضري وأما بالنسبة للبلديات فهو يدعى " بالأمين العام " .
- 60 - حسب مضمون المادة 139.
- 61 - ونعني بذلك المواد الآتية: 128، 129، 131، 135 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 26.
- 62 - مرسوم تنفيذي رقم 27 - 91 مؤرخ في 02 فيفري 1991 (ج.ر، العدد 6، سنة 1991). في حين لا تتضمن التأشير على النص التنظيمي المتعلق بمجالس التنسيق الحضري، ونعني بذلك المرسوم التنفيذي رقم 207 - 90، المذكور أعلاه.
- 63 - المادتان الأولى والثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 27.
- 64 - مرسوم تنفيذي رقم 90 - 228 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد كيفية منح المراتب التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة (ج.ر، العدد 31، سنة 1990).
- 65 - لقد اعتمدنا على هذا العدد بناء على المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 27 المذكور أعلاه، بينما أشارت المادة 182 من قانون البلدية 90 - 08 إلى عدد آخر وهو 150 ألف نسمة.

وإذا كانت مسألة تحسين الوضعية المالية تعتبر من العناصر التحفيزية الأساسية التي لا ينكر وجودها عند ممارسة كل الوظائف العليا إلا أن ذلك يجب أن يقابله من الناحية المنطقية - وكما يقتضيه التسيير الرشيد للإدارة في نظرنا - توضيح الصلاحيات الجديدة التي تتماشى وطبيعة الوظيفة، وهو ما لم نستشفه في هذا النص. هذا الخلل يمكن تفسيره بما يشوب هذا النوع من الوظائف ونعني " طبيعتها السياسية رغم وجود التعددية طبقاً لدستور سنة 1989 " <sup>66</sup>. ومع مرور الوقت ستظهر اختلالات أخرى أدت إلى اختفاء المنصب كما يلي بيانه.

### **المبحث الثاني: اختفاء الكاتب العام في ظل المرحلة الانتقالية الحالية لنظام العاصمة**

لا يمكن الحديث عن اختفاء الكاتب العام لمدينة الجزائر في ظل المرحلة الانتقالية التي تمر بها في الوقت الحالي بناء على قانون البلدية رقم 11 - 10 والصادر سنة 2011 (مطلب ثان)، دون أن نعرّج - ولو بصفة وجيزة - على مكانة هذا الموظف في ظل نظام محافظة الجزائر الكبرى غير الدستوري والمؤسس سنة 1997 (مطلب أول).

#### **المطلب الأول: مكانة الكاتب العام في ظل نظام محافظة الجزائر الكبرى**

لقد تأسست محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 بموجب الأمر رقم 97 - 15 المؤرخ في 31 ماي 1997 <sup>67</sup> في ظل ظروف سياسية خاصة وأمنية صعبة وذلك على إثر الانقلاب الواقع شهر جانفي 1992 <sup>68</sup>.

وعند تحليل نص الأمر رقم 97 - 15 نلاحظ توجه السلطات العمومية لتنظيم العاصمة بأكثر مركزية بدلاً من اللامركزية التي تحمل في طياتها بذور الاستقلالية

66 - بتصرف، انظر:

- BOUZERDE, Mahmoud. *Les fonctions supérieures en Algérie*. Mémoire de Magister. Université d'Alger : faculté de Droit, 1993, p.18.

67 - أمر رقم 97 - 15 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر، العدد 38، سنة 1997).

68 - وقد تمخض عنه خلل جُل المجالس المنتخبة وتعويضها بهيكل غير قانونية، ولمعرفة بعض التفاصيل حول هذه الفترة الصعبة يمكن الرجوع إلى الكتاب الآتي:

- BOUSSOUHAH, Mohamed. *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*. Alger : OPU, 2005.

في مجالي التنظيم والتسيير. وللتأكد من ذلك يكفي الرجوع إلى المادة 10 من الأمر، حيث أعادت النظر في مجمل الصلاحيات الموكلة للبلدية المنصوص عليها في قانون البلدية رقم 90 - 08 تحت غطاء ما عُرف " بالبلديات الحضرية " وعددها 29 بلدية، في حين أنه لا يطبق النص الجديد على باقي " البلديات " وعددها 28 بلدية، لتزداد المسألة غموضا عند الاطلاع على الفقرة الثانية من المادة 20 التي استخدمت تسمية " الدوائر الحضرية " والمشكلة من " البلديات الحضرية " .

مع العلم أن هذه التسمية؛ أي الدائرة الحضرية، لا علاقة لها بالهيئة الإدارية غير المركزية المعروفة ألا وهي " الدائرة الإدارية " <sup>69</sup> والتي عوّضت الدوائر. هذه الأخيرة لم تستقر على حال واحد حيث عرفت بعض التحولات سنتي 2013 و2018 من خلال الجانب الهيكلي والجانب المتعلق بالمهام الموكلة إليها بعد أن شهدت بعض المناطق سلسلة من الاضطرابات والاحتجاجات نتيجة لضعف التنمية وعدم قدرة الإدارة على التكفل بانشغالات المواطنين ومشاكلهم اليومية.

وعلى كل، وعند البحث في هذا التنظيم الإداري الجديد للعاصمة فإننا نلاحظ أنّ الأمر رقم 97 - 15 ألغى كل مواد قانون البلدية المنظمة لمجالس التنسيق الحضري بموجب المادة 29، وهذا يعني وضع حد للمرسوم التنفيذي رقم 90 - 207 سابق الذكر ومن تمّ استغناء السلطات العمومية عن الكاتب العام.

وخير دليل على ذلك هو المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 الصادر سنة 1999 والمتضمن التعيين في المناصب المدنية والعسكرية في الدولة <sup>70</sup> حيث إنه لم يشر إلى هذا المنصب، في حين ذكر الكتاب العامين لكل من البلديات والدوائر الحضرية لمحافظة الجزائر الكبرى <sup>71</sup> ضمن قائمة المناصب العليا في الإدارة الإقليمية، يعينون من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من رئيس الحكومة <sup>72</sup>. وبالتالي يمكن أن نصل إلى نتيجة مفادها أن اختفاء منصب الكاتب العام قد يكون سببه تأسيس محافظة الجزائر الكبرى.

69 - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 97 - 292 المؤرخ في 02 أوت 1997 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر، العدد 51، سنة 1997).

70 - مرسوم رئاسي رقم 240 - 99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 (ج.ر، العدد 76، سنة 1999).

71 - المادة 03 مطة 08.

72 - بناء على الفقرة الثانية من المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240.

بعد مدة وجيزة - وخلافا لما جرى للأنظمة السابقة - ألغي القانون الأساسي الخاص بالمحافظة سنة 2000 بموجب الأمر رقم 2000 - 01 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها<sup>73</sup> بعد أن قرّر المجلس الدستوري عدم دستورية هذا النظام بتاريخ 28 فيفري من السنة نفسها<sup>74</sup>. وعلى إثر ذلك نصّت المادة 02 من الأمر على أنه: " تخضع البلديات التي تشتمل عليها ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبّقة على جميع البلديات، ولا سيما منها الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 90 - 08...مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبّقة على مدينة الجزائر العاصمة " ، وجاء في نص المادة 3 من الأمر أنه: " ستؤخذ أحكام خاصة عن طريق التنظيم لمطابقة تنظيم ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها وسيرها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما، دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه،... " . لكن، ومع أهمية هذا النص التنظيمي إلا أنه لم ير النور بعد رغم مرور عشرينيتين كاملتين على إصدار نص الأمر.

وقد انتقل الغموض كذلك إلى منصب الكاتب العام ولا بُد، حيث إننا لم نتمكن من الوصول إلى أي نص قانوني يبيّن لنا وضعيته القانونية في هذه الفترة. في حين، لو افترضنا وجود النص التنظيمي استنادا إلى المادة 3 من الأمر، كان من الممكن أن نستنتج على ضوءها عودة الكتاب العامين الخمسة ومن بينهم الكاتب العام للمجلس البلدي المشترك لمدينة الجزائر السالف الذكر - بناء على الأحكام المتعلقة بمجالس التنسيق الحضري المنصوص عليها في قانون البلدية رقم 90 - 08 المذكور أعلاه<sup>75</sup> - لولا الغموض الحادث هذه المرة في آخر قانون ينظم البلدية والصادر سنة 2011 كما سيأتي ذكره في النقطة الموالية.

73 - أمر رقم 2000 - 01 مؤرخ 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 فيفري 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 المؤرخ في 31 ماي 1997 والمحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر، العدد 9، سنة 2000). وفي نفس اليوم صدر المرسوم الرئاسي رقم 2000 - 45 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97 - 292 المؤرخ في 02 أوت 1997 والمحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر، العدد 9، سنة 2000).

74 - قرار رقم 02 / ق.أ / م.د / 2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 (ج.ر، العدد 7، سنة 2000).

75 - المواد: 181 - 177.

## المطلب الثاني: عدم ظهور الكاتب العام في ظل الفترة الانتقالية الحالية

بعد مرور 11 سنة كاملة على إصدار الأمر رقم 2000 - 01 الغامض والمتناقض، وبينما كنا ننتظر أن ينكشف الضباب عن نظام مدينة الجزائر عاصمة الجمهورية صدر قانون البلدية رقم 11 - 10 سنة 2011<sup>76</sup> - في ظل ظروف سياسية خاصة تحيط بالمنطقة العربية<sup>77</sup> - ليؤكد - وبصريح العبارة هذه المرة - تطبيق القواعد الخاصة والمتعلقة بمجالس التنسيق الحضري وذلك بصفة انتقالية<sup>78</sup>، في انتظار إصدار ما سمي بالترتيب<sup>79</sup> التشريعي الخاص " بالجزائر العاصمة " 80 بناء على الفقرة الأولى من المادة 218. بمعنى أننا بصدد الحديث عن مرحلة انتقالية ثانية منذ سنة 2000.

وإذا كان انتقال ما عُرف بنظام العاصمة من مجال التنظيم إلى مجال التشريع تعتبر نقلة نوعية إلا أن هذه العملية تثير إشكالا من الناحية الدستورية وذلك من خلال نقطتين، الأولى تتعلق بمعرفة مدى مطابقة الفقرة الأولى من المادة 218 من قانون البلدية لنص المادة 140 من الدستور، وبمعنى آخر هل يندرج نظام العاصمة ضمن مجال القانون العادي<sup>81</sup>؟. أما النقطة الثانية فهي تخص التساؤل حول دستورية عملية إحالة التشريع (قانون البلدية) إلى نص تشريعي مثله (نظام العاصمة)؟. في حين، وعملا بهرم تدرج القواعد القانونية فإن سمو الدستور يتقرع عنه عدة مسائل وعلى رأسها اعتباره المختص الوحيد في تحديد مجالي التشريع<sup>82</sup> والتنظيم<sup>83</sup>.

76 - القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 (ج.ر، العدد 37، سنة 2011).

77 - ونقصد بذلك الثورات التي هزت بعض الدول العربية، وقد عرفت الجزائر كذلك احتجاجات ومظاهرات وبسببها تدخل رئيس الجمهورية السابق ووعده في خطابه المؤرخ في 15 أفريل 2011 بمجموعة من " الإصلاحات " من ضمنها إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية. وبسرعة صدر قانون جديد للبلدية سنة 2011 وأتبعه قانون الولاية في السنة الموالية. وما ينبغي أن نذكره فيما يخص هذه العملية بصفة عامة وبعض النظر عن مضمونها هو فقدانها للمنطق القانوني الذي يقتضي الشروع في تعديل الدستور ابتداء باعتباره القانون الأساسي للدولة ثم إصدار مختلف القوانين طبقا لما جاء به التعديل، وليس العكس كما حصل بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

78 - الفقرة الثانية من المادة 218 من قانون البلدية رقم 11 - 10.

79 - جل القوانين إن لم يكن كلها تستعمل كلمة " نص " وليس " ترتيب " ، حيث إنها غير معروفة وغامضة.

80 - مع الإشارة إلى أن النص لم يتحدث عن مدينة الجزائر وهي عاصمة الجمهورية بناء - 80 على الدستور.

81 - نرى أن حل هذا الإشكال يكمن في إضافة عبارة إلى المادة 5 من الدستور تفيد إحالة نظام العاصمة إلى القانون.

82 - جاء في مطلع المادة 140 من الدستور: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، ... " .

83 - بناء على المادة 143 من الدستور.

وبالعودة إلى طبيعة هذه المرحلة الانتقالية فيمكن القول بأنها تتميز بضبابية أكثر من سابقتها، لأن التنظيم الإداري الحالي لولاية الجزائر يختلف عما كان عليه قبل سنة 1997؛ أي في ظل قانون البلدية لسنة 1990 المحال إليه، حيث أصبح يضم 57 بلدية بعد أن أضيف إلى 33 بلدية السابقة 24 بلدية من بعض الولايات الحدودية لولاية الجزائر وهي: تيبازة والبليدة وبومرداس<sup>84</sup>، هذه البلديات الجديدة ستبقى دون إطار هيكلي - والمتمثل في مجلس التنسيق الحضري - عند تطبيق نص الإحالة أي الفقرة الثانية من المادة 218 من قانون البلدية الحالي.

وبالنسبة للكاتب العام فالملاحظ أن وضعيته القانونية ازدادت غموضا خاصة مع صدور المرسوم التنفيذي رقم 16 - 230 لسنة 2016 - والمتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية<sup>85</sup> - بسبب التناقض واستحالة الجمع بين ما جاء به قانون البلدية في مادته 218 وما ورد في هذا المرسوم، لأن هذا الأخير ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91 - 27 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية السابق الذكر بموجب المادة 29.

ومع أن المرسوم التنفيذي الجديد تحدث عن أصناف الأمناء العاممين المتواجدين على مستوى بلديات القطر الوطني؛ ومنهم الأمين العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة<sup>86</sup> إضافة إلى الأمناء العاممين لبلديات ولاية الجزائر<sup>87</sup>، إلا أن المرسوم ذاته " تجاهل " كليا ذكر الأمناء العاممين لمجالس التنسيق الحضري في مضمونه وفي تأشيراته.

---

84 - هذه العملية تمت بموجب الأمر رقم 97 - 14 المؤرخ في في 31 ماي 1997 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر (ج.ر، العدد 38، سنة 1997).

85 - مرسوم تنفيذي رقم 16 - 320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 (ج.ر، العدد 73، سنة 2016).

86 - وهو مصنف ضمن الوظائف العليا طبقا للمادة 19 مطة أولى من المرسوم التنفيذي رقم 320 - 16، وبناء على المادة 26 فإن رواتبهم تدفع استنادا إلى وظيفة نائب مدير بالإدارة المركزية.

87 - يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي، ومثاله المرسوم الرئاسي المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 (ج.ر، العدد 4، سنة 2020). ويتعلق الأمر بكل من بلديات: براق، وبن عكنون، وأولاد فايث، والعاشور، والحراش.

وفي هذا السياق والخاص بالتعيينات في الوظائف العليا نشير إلى حدوث نوع من " التحول " في هذا المجال في الفترة الأخيرة، حيث لاحظنا أن بعض التعيينات التي كان يحتكرها رئيس الجمهورية منذ سنة 1999 - بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 السابق الذكر - انتقلت إلى الوزير الأول دون نص قانوني. وربما كانت البداية مع العدد 4 من الجريدة الرسمية لسنة 2020 السالفة الذكر، والتي عرفت صدور النص التنظيمي المتعلق بتطبيق الحجر المنزلي بسبب تفشي جائحة كورونا (Covid 19).

ونذكر بأنه وفي أواخر سنة 2011 صدر المرسوم التنفيذي رقم 11 - 334 يتعلق بالقانون الأساسي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية<sup>88</sup>، هذا النص ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91 - 26 السالف الذكر باستثناء أحكام الباب الرابع التي تبقى سارية المفعول في انتظار إصدار النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم الإدارة البلدية<sup>89</sup>.

وما يجب الإشارة إليه في الأخير، وهي نقطة مهمة توضح حالة تخبط النظام القانوني الحالي لمدينة الجزائر والذي سينعكس لا محالة على وضعية كاتبها العام، وما نقصده تحديدا هو التنبيه إلى بعض الإشكالات التي ظهرت مع بدايات تنظيم مجالس التنسيق الحضري وما آل إليه من الناحية القانونية في الوقت الحالي دون أي تدخل من قبل السلطات العمومية.

وفي هذا الصدد، تشير بعض المصادر الرسمية التي اطلعنا عليها إلى أنه ومن مجموع مجالس التنسيق الخمسة فإنه لم يُنصَّب إلا مجلس التنسيق الحضري لمدينة الجزائر<sup>90</sup> فقط منذ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 90 - 207 لسنة 1990 إلى غاية إنشاء المحافظة سنة 1997.

والدليل على ذلك هو المرسوم التنفيذي رقم 98 - 135 الصادر سنة 1998 والمتضمن تحويل الحقوق والالتزامات وكذا الأصول والخصوم من المجلس البلدي المشترك لمدينة الجزائر إلى محافظة الجزائر الكبرى<sup>91</sup>. وقد وردت هذه المعلومة كذلك في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1996 - 1997<sup>92</sup>، وهو الدليل الثاني على عدم تنصيب باقي مجالس التنسيق في تلك الفترة وعددها أربعة. وفي هذه الحالة المبهمة وغير المفهومة من الناحية القانونية كيف يمكن الحديث عن وجود منصب الكاتب العام لمدينة الجزائر؟.

88 - المرسوم التنفيذي رقم 11 - 334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 (ج.ر، العدد 53، سنة 2011).

المادة 362 - 89

90 - يضم هذا المجلس 15 بلدية.

91 - المرسوم التنفيذي رقم 98 - 135 المؤرخ في 03 ماي 1998 (ج.ر، العدد 28، سنة 1998).

92 - مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 1996 - 1997 (ج.ر، العدد 12، سنة 1997، ص. 93 و 98).

لقد خصّص هذا التقرير الهام والمنشور في الجريدة الرسمية دراسة تقييمية لما سمّاه " مجلس التنسيق الحضري للجزائر العاصمة " وذلك في الجزء الثاني منه تحت عنوان : الجماعات الإقليمية.

وعند الرجوع إلى نص التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>93</sup> وإذا توقفنا عند خبر التعديل المرتقب لقانوني البلدية والولاية ودمجها في وثيقة واحدة<sup>94</sup>؛ كما هو معمول به في فرنسا منذ 1996<sup>95</sup>، فإنه يمكن التنبؤ - خاصة مع الظروف المالية غير الملائمة حاليا بسبب الأزمة الاقتصادية الخانقة التي تتخطب فيها الدولة - إلى أن النسخة الجديدة للقانون فيما يخص نظام العاصمة سينتقل بنا إلى مرحلة انتقالية أخرى لا يعلم مداها.

## الخاتمة

إنّ محاولتنا لمعالجة وضعية ومكانة الكاتب العام في كلّ المراحل التي مرّ بها النظام القانوني الخاص بمدينة الجزائر بيّنت تحكّم الإدارة المركزية في هذا النوع من المنصب الهام وسلطتها التقديرية الواسعة في التعيين وهذا منذ ظهوره الأول سنة 1967. وفيما يخص اختصاصاته - والمندرجة غالبا في مجالي تسيير مصالح إدارة المدينة والتنفيذ - فقد لاحظنا كيف تقلّصت وانكسرت مع مرور الوقت، ورغم ذلك فقد حصل الكاتب العام على امتيازات معتبرة بعد أن انتقل تصنيفه من وظيفة نوعية إلى وظيفة عليا في الإدارة المحلية.

ولم يكن للتحوّلات التي عرفتها الدولة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية خاصّة بعد إصدار الدستور التعددي سنة 1989 أي تأثير ملحوظ في هذا الجانب<sup>96</sup>، بل بالعكس، حيث ذكرنا كيف اختزل القانون مدينة الجزائر في

93 - قانون رقم 16 - 01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري (ج.ر، العدد 14، سنة 2016). ومما ورد في هذا التعديل فيما يخص الجماعات الإقليمية نذكر نص الفقرة الأخيرة من المادة 15 حيث جاء فيها: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية "

94 - نقلا عن الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الجزائرية : ([www.ar.aps.dz](http://www.ar.aps.dz)).

95 - ويدعى بالتقنين العام للجماعات الإقليمية (Code général des collectivités territoriales) بناء على القانون الصادر بتاريخ 21 فيفري 1996. انظر:

- CHAPUS, René. *Droit administratif général*. T. 1, 15ème éd. Paris : Montchrestien, 2001, p.257.

96 - من المهم أن نشير في هذا الموضوع إلى أنّ " الجيل الثالث لحقوق الإنسان يهدف بالتحديد إلى تطوير الديمقراطية التشاركية " ، وإذ كان هذا الأمر مطلوب تحقيقه من أجل التسيير والتنظيم الحسن للمدن، فمن باب أولى أن يكون على رأسها العاصمة. وللتفصيل انظر:

- TAIB, Essaid. *La décentralisation et le renforcement des capacités institutionnelles des villes*. RASJEP, 2002, n° 3, université d'Alger : faculté de Droit, p.17.

مجلس تنسيقي تحيط به مجالس أخرى لم تر النور على أرض الواقع، وهو ما أفضى إلى ضياع خصوصية منصب الكاتب العام - ابتداء من تسعينيات القرن الماضي - لينتهي به الأمر إلى " اختفائه " في وسط نصوص تنظيمية متضاربة وضمن إطار قانوني انتقالي حاضر في النص وغائب في الواقع.