

لعميري ياسين باحث دكتوراه- كلية الحقوق-جامعة يحيى فارس المدية

المحميات الطبيعية في التجربة الجزائرية وبعض التجارب العربية

الملخص :

للمحميات الطبيعية في التجربة الجزائرية نظام قانوني قائم بذاته، يكشف في جوهره على أنماط مختلفة للحماية، وهي وإن اختلفت في الطبيعة فإنها متحدة المقصد، كما أن التجارب العربية في مختلف الأقطار والأمصار على الصعيد الإقليمي والدولي، سبّاقة سابقة في هذا المجال، ويأخذ على سبيل المثال الأنموذج الرائد في هذا المقام، والذي يستأنس به إستفادةً من الأحكام، المغرب ومصر، الأردن وسلطة عمان، وهو ما يدفع ل طرح إشكال مدى فاعلية هذا النظام، ومدى إمكانية خدمته إستفادةً من تجارب الأقران؟. الكلمات المفتاحية:المحميات الطبيعية، أصناف المحميات ومكوناتها، آليات الحماية، حماية نوعية، تجارب عربية سبّاقة.

### The Natural reserves in Algerian experience and some Arab experiences

#### Abstract :

The Natural reserves in Algerian experience an autonomous legal system reveals, in its contents different models of protection, a although they differed in nature it has a common intention or objective, as well as Arabs experiences in different countries and regions at the regional and international levels , is considered the oldest and the oldest in this context , this takes for example the first model in this framework , co benefit from its rules, morocco, Egypt, Jordan, and the omens, sultanate .

Which raises the problem of the efficiency of this system and the extent of his support through the benefit of the others country experience?

#### Keywords:

Natural reserves, categories and components of Natural reserves, Protection mechanisms, Quality protection, oldest Arab Experiences.

## مقدمة:

تطبق الدولة الجزائرية باعتبارها دولة نامية مبدأ الجمع بين نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية معاً مثل كل دول العالم الحديث، لكن للجزائر أسلوبها الخاص في تحديد نطاق ومجال كل من النظامين، حيث تتبع سياسة إستراتيجية عامة في مجال تطبيق مبدأ الجمع بين أسلوب ونظام المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية.

ويقصد بالمركزية الإدارية جمع وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية و حدها دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى<sup>1</sup>، وتأخذ المركزية في الواقع عدة صور وأشكال حسب درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة، تمثلت في صورة التركيز الإداري<sup>2</sup> وصورة عدم التركيز الإداري<sup>3</sup>، ويقوم نظام المركزية الإدارية على أركان هي:

\_تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية، غير أن هذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم، سواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم.

\_خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية<sup>4</sup>، ويتجسد هذا الخضوع والسلطة في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع.

أما اللامركزية الإدارية فهي النظام الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة<sup>5</sup>.

وينقسم نظام اللامركزية الإدارية إلى نوعين هما اللامركزية الإقليمية<sup>6</sup> واللامركزية المرفقية<sup>7</sup>، كما يقوم نظام اللامركزية الإدارية على الأركان التالية:

\_ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

\_ إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.

\_ خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية.

وبالرجوع للدستور الجزائري لسنة 2016<sup>8</sup>، نجده ينص في الفقرة الأولى من المادة 16 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، ما يعني أنه قد نص على اللامركزية الإقليمية أما اللامركزية المرفقية فلم ينص عليها ومن ثم ليس لها أساس دستوري<sup>9</sup>، كما أضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أن "البلدية هي الجماعة القاعدية"، ورجوعنا إلى أخر قانون للبلدية رقم 11\_10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بقانون البلدية<sup>10</sup>، نجد المادة الثانية منه تعرف البلدية على أنها "القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، زيادة على ذلك يعتبر الانتخاب ركن جوهري في نظام اللامركزية الإقليمية ومن ثم البلدية<sup>11</sup>، وهو ما تؤكدته المادة 17 من نفس الدستور بقولها "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وتتكون البلدية حسب نص المادة 15 من قانون البلدية رقم 11\_10 السالف الذكر من هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية<sup>12</sup>، وقد خصص المشرع المواد من 16 إلى 61 للمجلس والمواد من 62 إلى 102 للرئيس<sup>13</sup> والمواد من 125 إلى 132 لإدارة البلدية و التي منها أربع مواد خاصة بالأمين العام للبلدية بصفة مباشرة وهي المواد (125 و 127 و 128 و 129)، و يرجع النص على الأمين العام كهيئة إدارة في قانون البلدية لسنة 2011 لواقع البلديات الكارثي الناتج عن التسيير السيئ

من قبل المنتخبين المحليين قبل صدور هذا القانون ، الأمر الذي جعل الدولة الجزائرية تؤكد على إعطاء الأمين العام صلاحية التسيير من أجل تغيير واقع البلديات و تقديم الخدمات اللازمة للمواطن ، و من ثم النهوض بالتنمية المحلية ، وقد أحالت المادتان 127 و 128 السالفتين الذكر كليات تطبيقهما إلى التنظيم، الذي صدر في سنة 2016 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية<sup>14</sup>، ويعتبر أول مرسوم خاص وشامل لكل أصناف الأمين العام للبلدية، غير أن مركز الأمين العام بصور هذا المرسوم بات يطرح عدة إشكالات من الناحية القانونية لاسيما منها ما يتعلق بطبيعة منصبه وكيفية وشروط تعيينه مقارنة بما كان معمول به قبل صدور هذا المرسوم.

و يلعب الأمين العام للجماعات الإقليمية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة دور فعال في تحقيق التسيير الذي من شأنه أن يحقق التنمية المحلية في عدة مجالات ، لا سيما في إطار عدم توفر المنتخبين المحليين على الخبرات و الكفاءات اللازمة في مجال التسيير لاسيما منه التسيير الحديث في إطار نظام الإدارة الالكترونية ، و عليه سنعالج هذا الموضوع انطلاقا من الإشكالية التالية: ما هو المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية حسب المعيار العضوي ؟ وعبارة أخرى هل يعتبر الأمين العام للبلدية هيئة عدم تركيز إداري (إدارة مركزية) حسب المعيار العضوي ؟

ستكون الإجابة على هذه الإشكالية وفقا للخطة التالية :

المبحث الأول: مزاحمة الإدارة المركزية للإدارة اللامركزية في تحديد طبيعة منصب الأمين العام للبلدية و اثر ذلك على التسيير

المطلب الأول: المزج بين الطابع المركزي و اللامركزي لمنصب الأمين العام للبلدية

المطلب الثاني: المزج بين التسيير المركزي و اللامركزي كأثر للطابع المزدوج لمنصب الأمين العام للبلدية

المبحث الثاني: إفراد الإدارة المركزية بتعيين الأمين العام للبلدية

المطلب الأول: مركزية متدرجة في تعيين الأمين العام للبلدية

المطلب الثاني: فرض شروط تعيين تتلاءم وطبيعة الإدارة المركزية

المبحث الأول: مزاحمة الإدارة المركزية للإدارة اللامركزية في تحديد طبيعة منصب الأمين العام للبلدية و اثر ذلك على التسيير

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر 30 مادة موزعة على 8 فصول ، وخصص الفصل السادس منه لكيفيات تعيين الأمين العام وشروطه وذلك في المواد (من 19 إلى 25 )، غير أن المادة 19 نصت على طبيعة منصب الأمين العام للبلدية قبل تحديد كيفية التعيين وشروطه في باقي المواد، على هذا الأساس سنتطرق في البداية إلى مدى لامركزية طبيعة منصب الأمين العام للبلدية باعتباره موظف لدى البلدية (المطلب الأول)، ثم أثر طبيعة منصب الأمين العام على نوعية التسيير(المطلب الثاني) .

المطلب الأول: المزج بين الطابع المركزي و اللامركزي لمنصب الأمين العام للبلدية

قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 كان منصب الأمين العام يأخذ طبيعتين، وهما منصب عال في الإدارة البلدية ووظيفة عليا في الإدارة البلدية، وذلك بالرغم من أن المرسوم رقم 90\_230 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990،

الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية<sup>15</sup>، لم يتناول الأمين العام للبلدية كوظيفة عليا أو كمنصب عال، رغم أن البلدية هي أيضا إدارة محلية إلى جانب الولاية<sup>16</sup>.

وعليه سنتناول كل طبيعة لهذا المنصب على حدى وذلك قبل صدور المرسوم رقم 16\_320 السالف الذكر ثم في ضوءه.

**أولا: طبيعة منصب الأمين العام للبلدية قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 16\_320.**

اتخذ منصب الأمين العام للبلدية في هذه الفترة طبيعتين وهما:

### **1: منصب الأمين العام كمنصب عال في البلدية**

لم يورد المشرع تعريفا للمنصب العال عدا أنه قام بسرد هذه المناصب العليا في الإدارة البلدية في المادة 117 التي تقع في الفصل الأول المعنون "المناصب العليا في الإدارة البلدية" من الباب الرابع المعنون "بأحكام تطبيق على المناصب العليا في الإدارة البلدية" من المرسوم التنفيذي رقم 91\_26 المؤرخ في 2 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات<sup>17</sup>، و هي كما يلي:

ـ الأمين العام للبلدية التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.00 نسمة

ـ رئيس القسم.

ـ المدير.

ـ رئيس المصلحة.

ـ رئيس المكتب.

ـ رئيس الفرع".

وعليه يعتبر منصب الأمين العام للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة منصب عال في الإدارة البلدية حسب ما جاء في المادة 117 المذكورة أعلاه.

## 2: منصب الأمين العام كوظيفة عليا في الإدارة البلدية

أما بالنسبة للوظائف العليا فقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91\_27 المؤرخ في 2 فبراير 1991 ، الذي حدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية<sup>18</sup>، على أنه : "تحدث بعنوان الإدارة البلدية الوظائف العليا الآتي ذكرها:

\_ كاتب عام للمجلس الحضري و التنسيق.

\_ كاتب عام لبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة ."

انطلاقا من هذه المادة يعتبر منصب الأمين العام وظيفة عليا في الإدارة البلدية وذلك بالنسبة للكاتب العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة ، والكاتب العام للمجلس الحضري للتنسيق ، وتجدر الإشارة على أنه قد ظهر الأمين العام بتسمية الكاتب العام للمجلس الحضري للتنسيق في ظل هذا المرسوم التنفيذي لأن المادة 177 من قانون البلدية رقم 90\_08 السالف الذكر نصت على أن تنظيم بلديات ولاية الجزائر سيكون في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تدعى "مجالس تنسيق حضرية"، وذلك بعدما تم التحول من نظام مدينة الجزائر إلى نظام ولاية الجزائر<sup>19</sup>.

ويضم كل مجلس تنسيق عدد معين من البلديات حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90\_207 المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها<sup>20</sup>، و يسير كل مجلس تنسيق من طرف مجلس بلدي، كما نصت المادة 12 من نفس المرسوم على وجود الكاتب العام الذي يعمل تحت سلطة رئيس مجلس البلديات، غير أن هذا المرسوم لم يدم طويلا باعتبار أن الجزائر مرت بمراحل استثنائية، وذلك بعد وقف المجالس الشعبية في جوان 1990 وإعلان

حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92\_44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن حالة الطوارئ، أين تم حل المجالس الشعبية ونظمت البلديات وفق مندوبيات تنفيذية، تشمل أعضاء معينين من قبل الوالي المختص من بين الموظفين الأعوان إلى غاية سنة 1997، أين صدر الأمر 97\_15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الذي ألغى المواد من 177 إلى 181 (المتعلقة بمجالس التنسيق الحضري) من قانون البلدية رقم 90\_08 السالف الذكر.

أما الأمين العام فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 97\_480 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى، الذي خصص له الفصل الأول كاملاً<sup>21</sup>، كما أنه تضمن تسمية الأمين العام لا الكاتب العام<sup>22</sup>، غير أن الأمر رقم 97\_15 السالف الذكر وما تبعه من مراسيم قد ألغيت بعد قرار المجلس الدستوري رقم 2\_ق أ م د\_2000 في 27 فبراير 2000، الذي قضى بعدم دستورية لمخالفتها أحكام المادة 15 من دستور سنة 1996، ثم صدر الأمر رقم 2000\_01 المؤرخ في 1 مارس 2000، المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، وقد أخضع هذا الأمر البلديات لقانون البلدية و الولايات لقانون الولاية .

من خلال مقارنة المادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 91\_26، والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91\_27 السالفتين الذكر نجد أن المشرع قد أطلق تكيفين مختلفين على طبيعة منصب الأمين العام، حيث أطلق على منصب الأمين العام للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة صفة **منصب عال في الإدارة البلدية**، في حين أطلق على منصب الكاتب العام للبلديات التي يكون عدد سكانها يفوق 100.000 نسمة وكذلك الكاتب العام للمجلس الحضري و التنسيق صفة **وظيفة عليا للإدارة البلدية**، وقد كان على المشرع من الناحية الشكلية أن يوحد التسمية التي يطلقها على نفس المنصب عوض استعمال

تسميتين لنفس المنصب (أمين عام، كاتب عام)، لاسيما وأن المرسومين قد صدرا في نفس اليوم و في نفس الجريدة الرسمية.

كما تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن المشرع في المرسومين التنفيذيين السالفين الذكر قد استعمل وصف منصب عال في الإدارة البلدية ووصف وظيفة عليا في الإدارة البلدية بمعيين مختلفين، إلا أن المرسوم رقم 230\_90 السالف الذكر بالرغم من أنه جاء بعد المرسومين من حيث التاريخ إلا انه لم يميز في مضمونه بين الوظيفة العليا والمنصب العال رغم تضمنه المصطلحين معا في عنوانه، زيادة على أنه لم ينص على الأمين العام للبلدية لا بصفته منصب عال ولا بصفته وظيفة عليا في الإدارة المحلية كما سلف بيانه.

**ثانيا: طبيعة منصب الأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي رقم**

**320\_16**

بصدور المرسوم التنفيذي رقم 320\_16 السالف الذكر، نصت المادة 19 على طبيعة منصب الأمين العام للبلدية بصفة شاملة مقارنة بما كان موجود سابقا حيث جاء نصها كما يلي: "وظيفة الأمين العام للبلدية:

**\_وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.**

**\_منصب عالي في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو**

**يقل عنه."**

من خلال قراءة هذه المادة نلاحظ من الناحية الشكلية تناقض حيث أنه في بداية المادة نص المشرع على أن المادة ستتناول وظيفة الأمين العام، وهو ما يعني نشاط الأمين العام حسب المعيار المادي أي (الوظيفي)، ثم استعمل أسلوب التعداد ما يعني أنه سيذكر أنواع الوظائف أو كيف طبيعة وظيفة الأمين العام، غير أنه لم يرقم بذلك، بل كيف طبيعة وظيفته من جهة، وطبيعة منصبه من جهة أخرى.

إذ كيفه بأنه **وظيفة عليا للدولة في البلديات**، وذلك حسب المعيار المادي (النشاط) بالنسبة للأمين العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة من جهة، وبأنه **منصب عال** في البلديات حسب المعيار العضوي بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه ، وهو ما يعني أنه المشرع قد استعمل معيارين مختلفين لتحديد طبيعة وظيفة الأمين العام، وهنا نتساءل كيف يمكن تكيف وظيفة شخص بالاعتماد على معيارين مختلفين من حيث النوع (المنصب العال=المعيار العضوي)،(الوظيفة العليا=المعيار الوظيفي أي المادي) .

كما أنه يرجوعنا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر المحرر باللغة الفرنسية نجده استعمل عبارة " **la fonction supérieure** " كترجمة لعبارة "وظيفة عليا" ، في حين استعمل عبارة " **un poste supérieure** " كترجمة لعبارة "منصب عال" ، وعليه من الناحية اللغوية فرق المشرع بين الوظيفة العليا والمنصب العالي واعتبرهما طبيعتين مختلفتين بالرغم من خلطه حين اعتمد على معيارين مختلفين في التكيف كما سبق بيانه.

وبمقارنة ما جاء به كل من المرسوم التنفيذي رقم 91\_26 و المرسوم التنفيذي رقم 91\_27 السالفين الذكر والمرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر، نجد أن المرسوم الأخير(المادة 19) قد تضمن نفس التكيف الوارد في المرسومين معاً نسبياً<sup>23</sup>، وذلك بالاعتماد على معيار الكثافة السكانية للتمييز بين طبيعتي منصب الأمين العام و ذلك على النحو التالي:

\_ وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

\_ منصب عالي في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة او يقل عنه.

وعليه فقد تكون طبيعة منصب الأمين العام إما وظيفة عليا للدولة في البلدية أو منصب عال في البلدية حسب الحالة كما نصت عليه المادة 19 السالفة الذكر،

غير أن الاختلاف الجوهري فهو يتعلق بتكليف منصب الأمين العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، حيث لم يعد يحمل صفة" وظيفة عليا للإدارة البلدية" بل أصبح "وظيفة عليا للدولة في البلديات " وهو ما نعتبره تدخل للإدارة المركزية في نظام الإدارة اللامركزية كما سيتم التطرق إليه لاحقا، زيادة على عدم نصه على الكاتب العام للمجلس الحضري والتنسيق وذلك منطقيا بحكم إلغاء هذه المجالس كما سلف القول، غير أن هذا التغيير في تكليف طبيعة المنصب الذي تدخلت فيه الإدارة المركزية في شكل الدولة إلى جانب البلدية في شكل إدارة لا مركزية سيؤثر لا محالا على طريقة التسيير كما سيتم بيانه في المطلب الموالي.

### **المطلب الثاني: المزج بين التسيير المركزي و اللامركزي كأثر للطابع المزدوج لمنصب الأمين العام للبلدية**

إن الطبيعة القانونية التي منحها المشرع لمنصب الأمين العام في المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر من خلال جعله وظيفة عليا للدولة في البلدية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، يجعلنا نطرح تساؤل حول ما دخل الدولة إذا كان الأمين العام يعمل في البلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ؟ ألا يعد جعل وظيفة الأمين العام وظيفة عليا تابعة للدولة ( قصد بها الدولة بمفهومها الضيق أي الإدارة المركزية"رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء" لا المفهوم الواسع للدولة الذي يشمل" الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري") مساسا بنظام اللامركزية التي تمنح هيئاتها الشخصية المعنوية ومن ثمة استقلالية التسيير بالإضافة إلى الاستقلالية المالية رغم خضوع هذه الهيئات للرقابة الإدارية من طرف الإدارة المركزية ؟

وعليه كان من الأحسن ترك صفة وظيفة عليا في الإدارة البلدية كما كان في المرسوم التنفيذي رقم 91\_26 السالف الذكر حتى تبقى البلدية محافظة على

لامركزيتها و لو نسبيا، لاسيما وأنها هي قاعدة نظام اللامركزية وحتى لا يحدث تدخل للإدارة المركزية في الإدارة اللامركزية.

وعليه فتكيف منصب الأمين العام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 بأنه وظيفة عليا للدولة في البلدية من شأنه أن يجعله خاضع لسلطة التقديرية للدولة (الإدارة المركزية) خلال مساره المهني كأثر، حيث يتم فتح المجال للسلطة التقديرية للإدارة المركزية على حساب السلطة التقديرية للإدارة اللامركزية (البلدية) في إدارة وتسيير البلدية التي منحها المادة 15 من قانون البلدية رقم 10\_11 السالف الذكر إلى الأمين العام، بالرغم من أنها تمارس تحت سلطة رئيس المجلس شعبي البلدي، وذلك لكونه يقوم بوظيفة عليا للدولة التي هي إدارة مركزية لا وظيفة عليا للبلدية التي هي إدارة لامركزية، و من ثم فهو هيئة عدم تركيز إداري على مستوى البلدية، كل هذا سيؤثر على تسيير البلدية الذي سيكون تسييرا مركزيا، عوض أن يكون تسييرها تسييرا محليا من قبل البلدية التي تعتبر قاعدة نظام اللامركزية الإدارية، والذي يمنحها من المفروض استقلالية في التسيير نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية.

أما بخصوص تكيف منصب الأمين العام للبلديات التي تساوي أو يقل عدد سكانها 100.000 نسمة فهو منصب عالي في البلدية وهو ما يعبر على السلطة التقديرية للبلدية أي الإدارة اللامركزية في المسار المهني للأمين العام ولو نسبيا كأثر، لكونها تخضع للوصاية من طرف الوالي الذي يعتبر هو الآخر عون من أعوان الدولة (الإدارة المركزية) في صورة عدم التركيز الإداري، لاسيما أثناء تمثيله لهذه الأخيرة كما سيتم توضيحه لاحقا، الأمر الذي يجعل التسيير لا مركزي ولو نسبيا مقارنة بطريقة تعيين الأمين العام، كما سيتم توضيحه في المبحث الموالي.

## المبحث الثاني: إنفراد الإدارة المركزية بتعيين الأمين العام للبلدية

تلعب طريقة تعيين الأمين العام وشروطها دورا كبيرا في تحديد المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام الإداري، على هذا الأساس سنحاول إبراز مدى إنفراد البلدية بتعيين الأمين العام لكونه موظف يعمل على مستوى إقليمها وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي لنفس البلدية (المطلب الأول)، ثم شروط تعيين الأمين العام (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مركزية متدرجة في تعيين الأمين العام للبلدية

قبل التطرق لمسألة التعيين تجدر بنا الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر، قد نص على كيفية تعيين الأمين العام للبلدية وشروطه في الفصل السادس منه وذلك بعد النص على الحقوق والواجبات في الفصل الثاني والمهام في الفصل الثالث...الخ، وهو ما نعييه على المشرع كون أن عملية التعيين تسبق مرحلة التمتع بالحقوق والواجبات من الناحية الشكلية والموضوعية، فلا يمكن أن تكلف شخص بمهام إذا لم يتم تعيينه في منصب بصفة رسمية، وعليه كان على المشرع أن يبدأ في تقسيماته من الناحية الشكلية بالتعيين ثم الحقوق والواجبات ثم المهام...الخ.

أما كيفية تعيين الأمين العام فيرى الفقيه اندري ديلوباديير "إن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية، فتعتبر الإدارة لامركزية متى كانت منتخبة، وتعتبر مركزية متى كانت معينة من قبل السلطة المركزية"<sup>24</sup>.

استنادا لمقولة الفقيه الفرنسي اندري ديلوباديير سنحاول تحديد المركز القانوني للأمين العام للبلدية حسب طريقة التعيين لمعرفة مدى لامركزية الأمين العام من مركزيته التي تجعل منه هيئة عدم تركيز على مستوى البلدية.

برجعنا إلى قانون البلدية رقم 90\_08 السالف الذكر كان الأمين العام للبلدية يعتبر موظف بلدي وذلك حسب نص المادة 60، ومن ثم يتم تعيينه من

طرف رئيس البلدية وهو ما أكدت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91\_26 السالف الذكر، التي نصت على أنه: "يوظف رئيس المجلس الشعبي البلدي المستخدمين البلديين ويعينهم ويسيرهم ويخضع قراراته للمراقبة القانونية المنصوص عليها في التنظيم الجاري به العمل" من هذه المادة يتبين أن صلاحية تعيين وعزل وتسيير الحياة المهنية للأمين العام من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما كان يعد انتصارا للامركزية وذلك لكون أن رئيس البلدية شخص منتخب عند اختياره لمساعديه يتمتع بالحرية التي يخولها له نظام اللامركزية بالرغم من خضوعها لنوع من الوصاية من طرف المجلس الشعبي البلدي وذلك للحد من الآثار السلبية لهذه الحرية.

و تجدر الإشارة إلى انه في سنة 1999 كان هناك مشروع تمهيدي لقانون البلدية، غير انه لم يرى النور، وقد جاء في المادة 87 منه أن الأمين العام لبلديات المقر الرئيسي للولاية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 يكون تعينهم بمرسوم تنفيذي، بينما البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها عن 20.000 نسمة فيكون التعيين بموجب قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية، أما البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة فيكون التعيين بقرار من الوالي<sup>25</sup>.

إن عدم قبول هذا المشروع شيء ايجابي نظرا لما تضمنه من مركزية التعيين مقارنة بما كان في قانون البلدية رقم 90\_08 السالف الذكر، الذي كان يكرس اللامركزية الفعلية من خلال منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية التعيين لكونه هو الرئيس الإداري لهذه الهيئة دون سواه، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر قد تبنى تقريبا ما جاء في المشروع التمهيدي مع اختلافات بسيطة، حيث ميز هذا المرسوم في تعيين الأمناء العامون وذلك على النحو التالي:

\_ يعين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والأمناء العامون لبلديات مقر الولاية والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر بموجب مرسوم وذلك بعد اقتراح من وزير المكلف بالجماعات الإقليمية، أما إنهاء المهام فيكون بنفس الأشكال<sup>26</sup>.

\_ يعين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه بموجب قرار من طرف الوالي المختص إقليمياً ولكن بناء على اقتراح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>27</sup>، بعد التمعن في مضمون المادتين نسجل الملاحظات التالية:

\_ اعتمد أسلوب التعيين لا الانتخاب في كل الحالات رغم أن الأمين العام يعمل على مستوى البلدية.

\_ بالنسبة لوسيلة تعين للأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة و الأمناء العامون لبلديات مقر الولاية ، والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر، تمثلت في المرسوم، لكن ما يعاب هو عدم تحديد نوع المرسوم إن كان مرسوم رئاسي أم تنفيذي ، كما لم تبين المادة الجهة المكلفة بإصدار المرسوم<sup>28</sup> بطريقة مباشرة .

وبرجعنا إلى تأشيريات المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر نجده ينص على الدستور كتأشيرة وبالتحديد المواد (99\_4 والمادة 143 فقرة 2 )، وباعتبار أن تاريخ نشر المرسوم هو 13 ديسمبر سنة 2006، وتاريخ نشر الدستور هو 7 مارس من نفس السنة، فإن دستور 2016 السالف الذكر هو المقصود وليس دستور سنة 1996، ورجوعنا إلى المادة 99\_4 منه نجدها تنص على أنه : "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور الصلاحيات التالية:.....4\_ يوقع المراسيم التنفيذية".

أما المادة 143 فقرة 2 فكان نصها كما يلي: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

من خلال قراءة المادتين يتبين لنا أن الوزير الأول هو المختص بتعيين الأمين العام استنادا إلى المادة 143 فقرة 2 باعتبار أنه هو المكلف بتطبيق القانون و ذلك في إطار المجال التنظيمي الممنوح له.

وعليه وسيلة التعيين هي المرسوم التنفيذي طالما أن المادة (99\_4) نصت على أن الوزير يوقع المراسيم التنفيذية، وعليه كان على المشرع تحديد وسيلة التعيين بدقة حتى لا يقع الخلط بين المرسوم التنفيذي الذي هو من اختصاص الوزير الأول والمرسوم الرئاسي الذي هو من اختصاص رئيس الجمهورية.

زيادة على ذلك اشترطت المادة 20 السالفة الذكر أن يكون التعيين باقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، في هذا الصدد نتساءل ألا يعد وزير الداخلية المكلف بالجماعات الإقليمية (وزير الداخلية والجماعات المحلية) عضو من أعضاء الإدارة المركزية ومن ثم ما فائدة ربط التعيين باقتراح وزير الداخلية والجماعات الإقليمية طالما أن نفس الهيئة هي التي ستعين الأمين العام؟

وعليه فطريقة التعيين هذه نعتبرها تعد وتدخل للإدارة المركزية على الإدارة اللامركزية (البلدية) التي من المفروض أن هيئاتها تتمتع باستقلالية التسيير والتي منها تعين موظفيها بكل حرية، وهو ما يؤكد الأستاذ رشيد خلوفي عندما قال أن "البلدان المتخلفة عادة ما تكون عواصمها ذات عمران عريق وباعتبارها المرأة العاكسة لوضعية البلاد-الغير حقيقية-وللحفاظ على هذه الصورة فتسير هذه المدن يتم بطريقة شبه مباشرة من طرف الأجهزة المركزية للإدارة" كما حدد طرق تدخل الإدارة المركزية في تعيين أهم الأجهزة المحلية المسيرة لها أو بربط هذه المجموعات مباشرة مع الإدارة المركزية أو... الخ<sup>29</sup>، وهو ما نجده مجسد بالنسبة لطريقة تعيين الأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر باعتبار أن ولاية الجزائر هي عاصمة الجزائر.

من ما سبق يتبين أن الأمين العام للبلدية في الحالات المنصوص عليها في المادة 20 يعتبر عون من أعوان الدولة ومن ثمة فهو هيئة عدم تركيز إداري على مستوى البلدية و ذلك تبعا لطريقة التعيين التي تنفرد بها الإدارة المركزية دون منازع ، لاسيما وأن طريقة إنهاء المهام تكون بنفس الأشكال.

**\_أما بالنسبة لوسيلة تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه تمثلت في القرار وهو ما يعد تراجع في القيمة المعيارية لوسيلة التعيين مقارنة بالمرسوم التنفيذي الذي يحتل مكانة معتبرة مقارنة بالقرار، وذلك وأن كان يتماشى مع نظام اللامركزية لكون القرار صادر من قبل الوالي الذي هو رئيس للولاية التي تعد هيئة لامركزية إلى جانب البلدية، إلا أن الوالي معين من طرف رئيس الجمهورية وهو مفوض الحكومة حسب نص المادة 110 من قانون رقم 07\_12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية<sup>30</sup> الأمر الذي يجعله هيئة عدم تركيز إداري أكثر منه هيئة لامركزية .**

بينما نجد دور رئيس المجلس الشعبي البلدي منحصر في مجرد الاقتراح على الوالي، ما يجعل إمكانية قبول الوالي للاقتراح من عدم قبوله أمرا محتملا، وهو ما يعد تعدي على نظام اللامركزية، لا سيما وأن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية التي من المفروض أنها تخولها الاستقلالية، وحرية التصرف في تعيين موظفيها في حين ينحسر دور الإدارة المركزية بما فيها الوالي بكونه هيئة عدم تركيز إداري في مجرد الرقابة الوصائية.

وعليه تم التراجع عن لامركزية التعيين التي كانت مكرسة في قانون البلدية رقم 08\_90 السالف الذكر وذلك من خلال استحواد الإدارة المركزية على عملية التعيين سواء بالنسبة للأمين العام للبلدية المذكور في المادة 20 (بطريقة مباشرة) أو الأمين العام المذكور في المادة 21 السالفتين الذكر (بطريقة غير مباشرة).

كما أننا نجد تناقض بين كل من المادة 15 والمادة 125 من قانون البلدية رقم 10\_11 السالف الذكر اللتان نصتا على أن الأمين العام يعمل تحت سلطة

رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين منحت كل من المادة 20 و 21 من المرسوم رقم 16\_320 صلاحية التعيين وكذا إنهاء المهام لكل من الوزير الأول الذي هو إدارة مركزية والوالي الذي هو هيئة عدم تركيز أكثر منه هيئة لامركزية حسب الحالة (بغض النظر عن رأي رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يبقى مجرد اقتراح)، وعليه كيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمارس سلطته على شخص لا يقوم هو بتعيينه، زيادة عن أنه لا يمكنه أن ينهي مهامه في حالة عدم الخضوع لسلطته مباشرة إلا بعد اقتراح ذلك على الوالي وقبول هذا الأخير ذلك.

في ختام هذه النقطة نقول أن ما يؤكد قولنا أن الأمين العام للبلدية سواء كان في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة أو الأمناء العامون في بلديات مقر الولاية والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر أو الأمناء العامون للبلديات التي يساوي أو يقل عن 100.000 نسمة هو هيئة عدم تركيز إداري حسب طريقة التعيين التي يطبعها الطابع المركزي هو المرسوم التنفيذي رقم 11\_334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية<sup>31</sup>، الذي نصت مادته الثانية على إمكانية استدعاء الموظفين الذين ينتمون إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية للعمل لدى الإدارة المركزية والمصالح غير المركزية للمركزة للوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية. وقد حددت المادة 3 من نفس المرسوم أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية، والتي منها الإدارة العامة<sup>32</sup>، ما يعني أن الأمين العام عاون يمكن الاستعانة به من طرف الوزارة التي هي إدارة مركزية في كل مرة تحتاج إليه لكونها هي من عينته سواء بطريقة مباشرة (الوزير الأول المادة 20 ضمناً) أو غير مباشرة (الوالي المادة 21).

### المطلب الثاني: فرض شروط تعيين تتلاءم وطبيعة الإدارة المركزية

أما فيما يتعلق بشروط التعيين في منصب الأمين العام للبلدية فإن تعيينه يخضع لنوعين من الشروط، شروط عامة يشترك فيها مع كل الموظفين في كل الرتب

والأسلاك وذلك استنادا مبدأ المساواة في تولي الوظيفة، وشروط خاصة ينفرد بها دون غيره من لا يتبعون نفس الرتبة وهي تتمثل فيما يلي:

### أولاً: الشروط العامة

نص علي هذه الشروط الأمر رقم 03\_06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>33</sup>، وهي تتمثل فيما يلي:

#### 1\_ شرط الجنسية الجزائرية

فرض الأمر رقم 03\_06 السالف الذكر في المادة 75 منه على كل من يترشح للالتحاق بالوظيفة العمومية الجنسية الجزائرية وذلك بغض النظر إن كانت أصلية أم مكتسبة لاعتماده الأسلوب المرن في الصياغة .

#### 2\_ شرط الصلاحية الأدبية

يقصد بها توفر جملة من الخصال تبعث على الثقة والاطمئنان لنزاهته وأمانته وقدرته على الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية وهي لا تتحقق إلا بتوفر ثلاث شروط وهي:

أ\_ تمتع المترشح للوظيفة العمومية بالحقوق المدنية .

ب\_ أن لا تحمل شهادة السوابق القضائية ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.

ج\_ عدم سبق الحكم عليه بجزاء التسريح أو العزل من الوظيفة العمومية.

#### 3\_ الصلاحية البدنية والعقلية

لتحقيق هذه الصلاحية اشترطت عدة شروط تتمثل في السن وقد حددته المادة 75 من نفس الأمر السالف الذكر ب18 سنة، والقدرة البدنية وذلك من خلال شهادة طبية، والقدرة الذهنية غير أن المادة لم تفصل في هذا شرط الأخير .

#### 4\_ شرط الصلاحية الفنية (الكفاءة )

يرتبط هذا الشرط بالمسؤوليات و الصلاحيات التي تتطلبها الوظيفة ، فكما كانت المسؤوليات أكبر زادت درجة أهمية الصلاحية الفنية أو الكفاءة و سمي هذا الشرط في المادة 75 بالمؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العمومية و في المادة 79 بالتأهيل<sup>34</sup>.

#### 5\_ شرط إثبات الوضعية القانونية اتجاه الخدمة الوطنية

يجب على المترشح إثبات وضعيته القانونية إزاء الخدمة الوطنية ، كما أكدت المادة 7 من القانون 06\_14 المتعلق بالخدمة الوطنية على أن كل مواطن لم يبرر وضعيته اتجاه الخدمة لا يمكن أن يوظف في القطاع العام أو الخاص أو أن يزاول مهنة أو نشاط حر<sup>35</sup>.

#### ثانيا: الشروط الخاصة

زيادة على توفر الشروط العامة في الموظف المرشح لمنصب الأمين العام ، نصت المادة 127 من قانون البلدية لسنة 2011 السالف الذكر على شروط خاصة لابد من توفرها لتعين الموظف في منصب الأمين العام، وتطبيقا لذلك نص المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر في المواد من 22 إلى 25 من نفس المرسوم على هذه الشروط، ويمكن تقسيمها إلى قسمين شروط خاصة في الحال العادية و شروط خاصة في الحالة الاستثنائية.

#### 1\_ الشروط الخاصة بتعين الأمين العام في الحالة العادية

تضمنت هذه الشروط المواد 22 و 23 و 24 من المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر وهي على النحو التالي:

أ\_ بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل يعين الأمين العام من بين:

1\_الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف.

2\_الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون خمس(5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة<sup>36</sup>.

ب\_بالنسبة للبلديات التي يقدر عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 نسمة يعين الأمين العام من بين :

1\_الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

2\_الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون ست(6) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة<sup>37</sup>.

ج\_بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة من بين:

1\_الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون ثلاث(3) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

2\_الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون سبع(7) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة<sup>38</sup>.

الشيء الملاحظ بخصوص هذه الشروط هو أنه فيما يتعلق بالموظفين المرسمين الذين يكونون برتبة متصرف إقليمي رئيسي أو مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها شرط الخدمة الفعلية هو ثلاث سنوات بالنسبة لكل البلديات بغض النظر عن الكثافة السكانية لتلك البلدية.

أما بالنسبة لمدة خدمة الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها فقد اختلف الأمر حيث تغيرت مدة الخدمة الفعلية بارتفاع عدد السكان و هذا منطقي حتى يكون المعين في منصب الأمين العام ذو خبرة لازمة وذلك حسب حجم الخدمات التي تكون البلدية مطالبة بتوفيرها للمواطنين نتيجة لارتفاع الكثافة السكانية، لكن الشيء الذي يعاب على المشرع هو أنه إذا كانت مدة الخدمة المشترطة في الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها على مستوى البلديات التي يكون عدد سكانها **20.000 نسمة** أو أقل هي **خمس (5) سنوات** فكيف تكون المدة المشترطة من الخدمة لنفس رتبة الموظفين و نفس المنصب هي **ست (6) سنوات** بالنسبة للبلديات التي يكون عدد سكانها من **20.001 إلى 50.000 نسمة**؟

هل تعتبر مدة سنة خبرة إضافية كافية للقيام بمهام بلدية يكون عدد سكانها أكثر من الضعف مقارنة بالبلديات التي يكون عدد سكانها يساوي 20.000 نسمة أو أقل والتي كانت المدة المشترطة فيها هي 5 سنوات فقط ؟

الأخطر من ذلك هو أننا نسجل نفس الملاحظ بخصوص البلديات التي يكون عدد سكانها يبلغ من **50.001 إلى 100.000 نسمة** والتي اشترط في الموظف الذي يمكن أن يعين أمينا عاما أن يكون قد عمل **7 سنوات** في منصبه فعليا .

زيادة عن ذلك المشرع لم يشترط صفة الترسيم في الموظفين برتبة متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يمكن أن يعينوا

في منصب أمين عام في كل البلديات بغض النظر عن عدد السكان، و هذا على خلاف الموظف برتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذي اشترط فيهم صفة الترسيم، فمن غير المنطقي أن يعين موظف متعاقد غير مرسم مباشرة في منصب الأمين العام الذي هو منصب عالي أو وظيفة عليا على حسب الحالة كما سلف بيانه في المطلب السابق، و بالتالي كان على المشرع ذكر صفة الترسيم مادام أنه نص عليها سابقا حتى لا يفهم من النص أن شرط الترسيم غير مطلوب في هذه الحالات، لاسيما و أنه عاد في المادة 25 و أكد على هذه الصفة لنفس الموظفين و بنفس الرتبة كما سنرى لاحقا.

## 2 \_ الشروط الخاصة بتعيين الأمين العام في الحالة الاستثنائية

أجاز المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر في المادة 25 إمكانية تعيين الأمين العام من بين موظفو البلدية وذلك بصفة استثنائية و لمدة 5 سنوات من تاريخ نشر المرسوم السالف الذكر و الذي نشر في تاريخ 15 ديسمبر 2016 حسب الشروط الخاصة التالية:

أ\_ أن يعين الأمين العام للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل و الأمين العام للبلديات التي يقدر عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 نسمة من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

ب\_ أن يعين الأمين العام للبلديات التي يبلغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

إن التمعن في هذه الشروط يجعلنا نتساءل إن كانت إمكانية تعيين الأمين العام للبلدية في ظل هذه الحالة الاستثنائية تمس بمبدأ الأثر الفوري للقانون المنصوص عليه في المادة 2 من القانون المدني، و التي تنص على أنه: " لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له اثر رجعي ولا يجوز إلغاء القانون إلا بقانون لاحق صراحة على هذا الإلغاء...الخ".

زيادة على ما تقدم ألا تفتح هذه الطريقة المجال لحدوث خرق لمبدأ المساواة في التوظيف المنصوص عليه في المادة 74 من الأمر 03\_06 السالف الذكر التي تنص على أنه " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

وعليه كان الأجدر بالمشرع النص على الشروط في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 25 كحالة عادية لاسيما وأن المرسوم 320\_16 هو أول مرسوم خاص يتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية بصفة شاملة ، و بعد 5 سنوات يصدر تعديل في هذه الشروط عوض اعتماده على هذه الطريقة التي طرحت العديد من الإشكالات القانونية.

كما أن نوعية شروط التوظيف العامة والخاصة تتلاءم وطريقة تعيين الأمين العام للبلدية، الذي يتلاءم وطبيعة النظام المركزي، والذي استحوذت الإدارة المركزية عليها عن طريق اعتمادها أسلوب التعيين.

## الخاتمة:

مما سبق يتبين لنا أن المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام الإداري الجزائري عرف عدة تغييرات من خلال النصوص القانونية المنضمة له التي كان آخرها المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، أين أصبح هيئة عدم تركيز إداري حسب المعيار العضوي، وذلك تبعا لعدة اعتبارات متعلقة ب:

\_ طبيعة منصب الأمين العام، حيث أصبحت الإدارة المركزي ( الدولة) تزامم البلدية فيه، وذلك من خلال تكيفه على أنه وظيفة عليا للدولة في البلدية التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، أين أصبح للدولة وجود على مستوى البلدية، الأمر الذي أثر على نوعية التسيير، إذ أصبح تسييرا مركزيا في الوقت الذي كان يجب أن يكون فيه التسيير لامركزيا ( محلي)، على خلاف مركزه في البلديات التي يكون عدد سكانها يساوي أو أقل من 100.000 نسمة الذي يعتبر فيها الأمين العام مساعد لرئيس البلدية من خلال اعتباره منصب عال في البلدية، وهو ما ينعكس على التسيير الذي يتسم بأنه لا مركزي محلي حتى و إن كان ذلك نسبيا.

\_ طريقة التعيين التي أصبحت مركزية مقارنة بما كان قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر ، وذلك لاقتصارها على الإدارة المركزية سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة. زيادة على فرض شروط خاصة في المترشح لمنصب الأمين العام للبلدية تتلاءم مع نمط التوظيف في الإدارة المركزية القائم على التعيين لا الانتخاب الذي هو أساس نظام اللامركزية الإدارية.

غير أنه كان الأجدر بالمشروع أن يجعل الأمين العام هيئة مساعدة لرئيس البلدية بالشكل الذي يبقي التسيير محلي لا هيئة عدم تركيز إداري من خلال منحه صلاحية تعيينه ، لاسيما وأن المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر قد جاء كتطبيق لقانون البلدية رقم 11\_10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بقانون البلدية، الذي من المفروض أنه صدر تدعيما للامركزية ومن ثم الديمقراطية .

## الهوامش:

1\_ خيرة مقطف ، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ،فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1، سنة 2002، 2001، ص4.

2\_ التركيز الإداري وهو الصورة الأولى للمركزية الإدارية يسمى بالمركزية المتوحشة أو المتطرفة أو الوزارية أو المكثفة معناها أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد السلطة الإدارية المركزية و المتمثلة في الوزراء على مستوى العاصمة ، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى حق تقرير أي أمر من الأمور ، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الإدارة المركزية المختصة لإصدار القرار و ينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم و انتظار ما تقرره الإدارة المركزية بشأنها ، وتنفيذ هذه القرارات، غير أنه و نظرا لعيوب هذا النظام هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية نحو الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية و هي عدم التركيز الإداري .

3\_ عدم التركيز الإداري يعتبر الصورة الثانية للمركزية الإدارية ، وهو نقل الإدارة المركزية جزء من صلاحياتها إلى ممثليها عبر الأقاليم بهدف تحقيق السرعة التي تكفل إنجاز الوظيفة الإدارية و التخفيف من درجة التركيز العالية التي تكتنف المركزية الإدارية في صورتها المطلقة .

4\_ يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع، و السلطة الرئاسية ليست امتياز أو حق مطلق للرئيس الإداري ، و إنما اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

5\_ محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع ،سنة 2004، ص62.

6\_ اللامركزية الإقليمية :تتمثل في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة و إشباع حاجات أفرادها.

7\_ اللامركزية المرفقية :تتمثل في انفصال مرفق معين عن الدولة و تمتعه بقدر من الاستقلالية ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية.

8\_ الصادر بموجب القانون رقم 16\_01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ، ج العدد 14، ص3.

9\_ و هو نفس ما كان في دستور الجزائري لسنة 1996.

10\_ الجريدة الرسمية المؤرخة في 3 يوليو 2011، العدد 37 ، ص4.

- 11\_ على خلاف اللامركزية المرفقية التي يكون أعضاؤها معينين و ليسوا منتخبين .
- 12\_ لم يكن القانون القديم للبلدية الحامل لرقم 90\_08 المؤرخ في 7 أفريل 1990، ينص على الأمين العام كهيئة بالشكل الذي جاء في القانون رقم 11\_10 السالف الذكر .
- 13\_ المواد من 103 إلى 124 المخصصة لصلاحيات البلدية ككل .
- 14\_ الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 15 ديسمبر 2016 ، العدد 73 ، ص 3 .
- 15\_ الجريدة الرسمية المؤرخة في 6 محرم 1990، العدد 31، ص 1033 .
- 16\_ أنظر المادة 2 من المرسوم 90\_320 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر العدد 31 .
- 17\_ الجريدة الرسمية المؤرخة في 21 رجب 1991، العدد 6 ، ص 225 .
- 18\_ الجريدة الرسمية المؤرخة في 21 رجب 1991، العدد 6 ، ص 250 .
- 19\_ لم ينص الأمر 67\_24 المتعلق بقانون البلدية على تواجد الأمين العام، بل نص فقط على أن مدينة الجزائر ستخضع لنظام خاص، و حول مهمة تنظيمها للسلطة المركزية عن طريق مرسوم، فصدر الأمر رقم 67\_30 المؤرخ في 17 جانفي 1967 المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الذي نص على منصب الكاتب العام لمدينة الجزائر، غير أن هذا الأمر قد أُلغي ، ثم صدر المرسوم رقم 85\_04 المؤرخ في 12 جانفي 1985 المتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر ، الذي عدل التنظيم الإداري أين منح تسمية جديدة لمدينة الجزائر و هي "منطقة سكنية حضرية " تتكون من 15 بلدية ، و وضعت تحت وصاية والي الجزائر مع منح الكاتب العام صلاحيات واسعة مقارنة لما كان سابقا .
- 20\_ الجريدة الرسمية المؤرخة في 26 ذو الحجة العدد 29، ص 956 .
- 21\_ راضية عباس، الأمين العام للجماعات المحلية ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، فرع الإدارة و المالية ،كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر 1، الصفحة من 132 الى 145 .
- 22\_ حيث تنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 97\_480 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 ، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى ، على أنه تشتمل إدارة محافظة الجزائر الموضوعة تحت سلطة الوزير المحافظ على مايلي:الأمين العام ...الخ"
- 23\_ للإشارة تضمنت تأشيرات المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 كل من المرسوم التنفيذي رقم 91\_26 و المرسوم التنفيذي رقم 91\_27 السالفين الذكر .
- 5, André de laubadere ، traite élémentaire du droit administratif ، 24\_eme édition LG D J , tome 1,1970,p 73 .
- 25\_ راضية عباس، المرجع السابق ، ص 34 .

- 26\_ أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، ج ر العدد 73.
- 27\_ أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 السالف الذكر
- 28\_ في كلتا الحالتين يكون المرسوم صادر عن الإدارة المركزية سواء كان مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية أو تنفيذي صادر عن الوزير الأول.
- 29\_ عباس راضية ،ص 131
- 30\_ الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 29 فبراير 2012 ، العدد 12،ص 2.
- 31\_ الجريدة الرسمية ، المؤرخة في 28 سبتمبر 2011 ، العدد 53،ص 3.
- 32\_ تنص المادة الثالثة على أنه:تعتبر أسلاك في إدارة الجماعات الإقليمية،الأسلاك التي تنتمي إلى الشعب الآتية: الإدارة العامة\_الترجمة-الترجمة الفورية\_ الوثائق و المحفوظات\_ الإعلام الآلي\_ الإحصائيات\_ التسيير التقني و الحضري\_ النظافة و النقاوة العمومية و البيئة\_ الاجتماعية-الثقافية و التربوية و الرياضية.
- 33\_ الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 يوليو 2006،العدد 46،ص 3.
- 34\_ أشارت المادة 79 إلى أن التأهيل يثبت بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.
- 35\_ راجع مراد بوطبة ،نظام الموظفين من خلال قانون الوظيفة العمومية الجديد ،أطروحة لنيل رسالة دكتوراه في القانون، سنة 2017 ، ص 149،150،151،152،153،154 .
- 36\_ انظر المادة 22 من المرسوم 16\_320 السالف الذكر.
- 37\_ انظر المادة 23 من المرسوم 16\_320 السالف الذكر.
- 38\_ انظر المادة 24 من المرسوم 16\_320 السالف الذكر.