



## أي تميم للمركز القانوني للأمين العام للبلدية

### وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 320/16

**Any evaluation of the legal status of the Secretary General of the municipality  
According to Executive Decree No 16/320**

الأستاذ: راجي كريمة، طالبة دكتوراه سنة خامسة

تخصص قانون عام داخلي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو.

الملخص:

يعتبر الأمين العام المساعد الرئيسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كونه يقع على رأس المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، يقوم بدور الوساطة بين المنتخبين وطاقم الموظفين، فيضمن المسؤولية الإدارية والعملية لتسيير الموارد والبرامج والنشاطات والقرارات البلدية. فيظهر بذلك إذن الدور الإستراتيجي الذي يمكن أن يضيفه في مجال التسيير. لكن بالنظر لواقع الحال، يظهر أن الأمين العام يعاني من عدة عراقيل قانونية تحول دون إتمامه لأدواره، منبعا ضعف التأسيس القانوني للمنصب. فبالرغم من صدور المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الذي كان من المفترض أن يعزز من مركزه، ويضمن إستقراره، إلا أنه يظل تابعا للسلطة المعينة والسلطة السلمية، إختصاصاته وصلاحياته مقيدة، ونظام الحقوق والحوافز الخاص به ضعيف وغير مشجع، مما يستدعي إعادة النظر في الإطار القانوني الذي ينظمه.

الكلمات المفتاحية: البلدية، الأمين العام، المركز القانوني، التسيير

#### Sammary :

The Secretary-General is the main assistant to the President of the Municipal People's Council, as it is at the head of administrative and technical departments, and it plays a mediating role between the elected and staff, ensuring administrative and practical responsibility for the conduct of municipal resources, programs, activities and decisions. So this shows the main and strategic role that it can give to management. Accordingly, the valorization and support of the position of Secretary General is necessary in order to ensure the proper functioning of the municipal administration. But in view of the reality of the situation, it appears that the Secretary-General suffers from several legal obstacles that prevent him from fulfilling his roles, due to the weak legal establishment of the position. Despite the issuance of Executive Decree No. 16/320 containing the special provisions applicable to the Secretary-General of the municipality, who was supposed to enhance his position and role, the position of the Secretary-General of the municipality is still invaluable, as its powers and powers are restricted, and its incentive mechanisms are weak and discouraging, which It calls for a review of the legal system that regulates it.

**Keywords:** the municipality, The Secretary General, The legal center, administration.



مقدمة:

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالى، خوفا القانون عدة إختصاصات فى مجالات مختلفة للنهوض بإدارة وتنمية الإقليم، فأسند القانون المؤطر للبلدية مهمة الإدارة والتسيير فيها إلى هيئتين إثنين، الهيئة التنفيذية التي تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، وهيئة الإدارة التي ينشطها الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فالأمين العام للبلدية، يعتبر وفقا لمكانته المساعد الرئيسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كونه يقع على رأس المصالح الإدارية والتقنية، يقوم بدور الوساطة بين المنتخبين وطاقم الموظفين، تنشيط وتنسيق الوظائف، وضمان المسؤولية الإدارية والعملية لتسيير الموارد والبرامج و النشاطات والقرارات البلدية.

وعلى ذلك وتبعاً لأهمية هذا المنصب، فإن تثمينه ودعمه يعد أمراً ضرورياً من أجل ضمان السير الحسن لإدارة البلدية، باعتبار أن جودة التسيير مرهون بنوعية العناصر التي تتولى مهمة التسيير من جهة، وكذا جودة الإطار القانوني المنظم لمركزهم القانوني الذي يضمن حسن أداء مهامهم من جهة أخرى.

وفى هذا الإطار وسعياً لتثمين وظيفة الأمين العام للبلدية، فقد تم اعتباره كهيئة من هيئات البلدية لأول مرة فى قانون البلدية رقم 110/11<sup>1</sup>، حيث صنفه القانون كهيئة ثالثة إلى جانب الهيئة التنفيذية والهيئة التداولية، وخوله مجموعة من الإختصاصات والصلاحيات، وأحالت المادتين 127 و 128 منه تحديد كفاءات وشروط تعيينه وكذا حقوقه وواجباته إلى التنظيم.

وتبعاً لذلك صدر النص التنظيمي الأول الذي ينظم المنصب وهو المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المؤرخ فى 13 ديسمبر 2016<sup>2</sup>، الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، حيث يشمل شروط وكفاءات التعيين، والتزامات الأمين العام للبلدية وطرق تقييم أدائه، والذي كان يفترض أن يعزز من دور الأمين العام للبلدية فى مجال التسيير الإداري، أن يحدد مهامه بدقة، أن يكرس المكانة الحقيقية له على مستوى هذه الهيئة المحلية، وحماية الأمين العام للبلدية من مختلف المشاكل المطروحة بينه وبين الموظفين الآخرين والمنتخبين.

إضافة لهذا جاء فى سياق أسباب إصدار هذا المرسوم، أن هذا الأخير يهدف لتخفيف شروط تعيين الأمناء العامين وجلب الكفاءات، حيث يكون المرسوم التنفيذي بمثابة إطار أساسي حقيقي للأمناء العامين للبلديات الذين سيتم تعيينهم مستقبلاً على مستوى المجالس الشعبية البلدية على أساس الكفاءة<sup>3</sup>.

ومن أجل معرفة حقيقة تثمين المركز القانوني للأمين العام للبلدية فى ظل المرسوم الجديد المنظم له، يتوجب التعمق فى دراسة نظام التعيين وإنهاء المهام، الحقوق والواجبات والضمانات القانونية الممنوحة له، وكذا



مختلف الإختصاصات والسلطات التي يتمتع بها، لفهم حقيقة هل أن المركز القانوني للأمين العام قد تطور حقا في ظل التنظيم الجديد.

لذا فالإشكالية المطروحة هي: هل حقيقة تعزز المركز القانوني للأمين العام للبلدية بالشكل الذي يخوله ممارسة اختصاصاته القانونية في مجال تسيير الإدارة والموارد البلدية، أم أن نظامه القانوني مازال ناقصا ويحتاج تعديلات أخرى لتثمينه؟

دراسة الإشكالية تكون من خلال نقطتين رئيسيتين، نتناول دراسة الوضعية القانونية الجديدة للأمين العام للبلدية في المبحث الأول، أما في المبحث الثاني نتناول مجال إختصاصات وسلطات الأمين العام للبلدية، وذلك اعتمادا على المنهج التحليلي المناسب لدراسة النصوص القانونية ذات الصلة بالأمين العام للبلدية.

### المبحث الأول: ضعف الوضعية القانونية للأمين العام للبلدية

بينما كان من المنتظر أن يأتي المرسوم التنفيذي المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، بأحكام جديدة تخص تتمين وضعية المهنية، إلا أن هذا الأخير لم يكن في المستوى المنتظر، باعتبار أنه تضمن كفاءات تعيين وإنهاء المهام قاصر يتم وفقا للطريقة التقليدية (المطلب الأول)، مع كثافة الواجبات والإلتزامات (المطلب الثاني)، وضعف نظام الحقوق والحوافز (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: قصور نظام التعيين وإنهاء المهام

يخضع الأمين العام لنظام تعيين متوقف بالأساس على السلطة التقديرية للسلطة المعنية، الذي يتميز بطابع سياسي (الفرع الأول)، ويتوقف على إستفاء جملة من الشروط القانونية الغير كافية لمثل هذا المنصب (الفرع الثاني)، وغيب شروط أخرى موضوعية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تعيين ذات طابع سياسي

إن نظام التعيين يعتبر من ضمن المحددات التي يتوقف عليها قوة مركز شاغل أي منصب، فمنه يستمد استقراره وحياديته. وبالنسبة لمنصب الأمين العام، فإن التعيين فيه يكون وفقا لمعايير محددة وتبعاً لحجم البلدية ونوعها، فيكون التعيين إما بمرسوم رئاسي، أو بقرار ولائي، ومتوقفاً على السلطة التقديرية للطرف المعين.

ففيما يخص التعيين في منصب أمين عام بمرسوم رئاسي، تبعا للمادة 20 من المرسوم المنظم للأمين العام للبلدية، يعين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والأمناء العامون لبلديات مقر الولاية، والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية.



وتعتبر وظيفة الأمين العام للبلدية في الحالات السابقة الذكر ضمن إطار الوظيفة العليا للدولة وبالتالي تخضع وظيفة الأمين العام في هذه الحالة إلى النظام الذي يحكم صنف الوظائف العليا للدولة<sup>4</sup>.

أما فيما يخص التعيين في منصب أمين عام بقرار ولائي، فيعين في البلديات التي يساوي عدد سكانها 10.000 نسمة أو يقل عنه، بقرار من الوالي المختص إقليمياً، باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعلى خلاف الحالة السابقة ينشط الأمين العام في هذه الحالة في إطار المنصب العالي<sup>5</sup>.

إضافة إلى كون التعيين في منصب الأمين العام سياسي، فإن إنهاء المهام كذلك يتم بنفس الأشكال وفقاً لمبدأ توازي الأشكال، فالأمين العام للبلدية يعين وتنتهي مهامه بنفس الشروط<sup>6</sup>. بالتالي فالأمين العام للبلدية سيخضع للسلطة صاحبة التعيين، ويحل باستقلالته، كما يضيفي على هذا المنصب أكثر الطابع السياسي على حساب الطابع الإداري.

### الفرع الثاني: الشروط المطلوبة غير كافية

بالعودة لشروط اختيار الأمين العام وبالإضافة للشروط العامة الواردة في قانون الوظيفة العمومية<sup>7</sup>، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية قد إكتفي بتحديد شرط الرتبة، وشرط الخبرة المهنية.

ففي شأن الرتبة المهنية، أكتفى المرسوم التنفيذي بتعداد مناصب أو رتب معينة يجب استكمالها لتولي هذا المنصب، دون الإشارة إلى مستوى الشهادة المطلوبة لذلك، حيث عدد الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتب معادلة لها للبلديات الأكثر من 10.000 نسمة. أو متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتب معادلة لها للبلديات الأقل من 50.000 نسمة. وبالتالي يكون قد حسم الأمر باختيارهم من سلك الإدارة العامة أو سلك مهندسي الدولة في الإدارة الإقليمية. و بما أن الأمين العام يتولى شؤون الإدارة والتسيير، فإن إدراج رتبة مهندس دولة للإدارة الإقليمية أحيانا لا يمت بصلة للمجال الإداري، ومن جانب آخر تجاهل المرسوم التنفيذي رتبة متصرف إقليمي مستشار التي كان من الأجدر البدء بها بالنظر لخبرته.

أما بالنسبة لشرط الأقدمية المهنية، فقد اشترط المرسوم مدة ثلاثة سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف بالنسبة للمتصرف الإقليمي الرئيسي ومهندس رئيسي في الإدارة الإقليمية، أو خمسة سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف بالنسبة للموظفين الذي ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة فأقل، وثلاث سنوات بالنسبة لمتصرف إقليمي رئيسي ومهندس دولة في الإدارة الإقليمية بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20.000 إلى



50.000 نسمة، وخبرة ثلاث سنوات فأكثر للمتصرف الرئيسي أو مهندس دولة رئيسي أو سبعة سنوات للمتصرف ومهندس دولة للبلديات من 50.000 إلى 100.000 نسمة.

ما يؤخذ على شرط الأقدمية المهنية، أن مدة ثلاث سنوات لا تعتبر كافية للتحكم فى المنصب، إضافة إلى أن الأقدمية من خلال الخدمة الفعلية لا تعني دائما الخبرة، حيث أنه يمكن أن يكون الموظف فى فترة خدمة فعلية حتى فى حالات العطل أو وضعية إنتداب مثلا، بالتالى فشرط الأقدمية لا تعني دائما الكفاءة والتحكم فى المهام ما لم ترفق بشروط أخرى أساسية.

### الفرع الثالث: غياب الشروط الموضوعية

باستثناء شرط الرتبة والأقدمية المهنية، لم يذكر المرسوم أية شروط أخرى لتولي المنصب والتي كان من الأجدر إدراجها، والتي من ضمنها التكوين المتخصص أو تكوين مسبق لتولي الوظيفة فمن غير المعقول أن يتم تعيين موظف فى منصب بحجم الأمين العام دون اعتماد أي تكوين خاص. فقد نص المرسوم التنفيذي الخاص بالأمين العام للبلدية على مادة وحيدة خاصة بالتكوين، ونص على أنه يمكن الأمين العام للبلدية أن يتابع دورات تكوينية تحدد مدتها ومحتواها وكيفيات تنظيمها بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، وتحدد محتوى المادة عن طريق التنظيم، إلا أن التنظيم لم يصدر لتحديد وتوضيح التكوين الخاص بالأمين العام للبلدية. من جانب آخر لم يأتي المرسوم التنفيذي على ذكر معايير موضوعية أخرى يتم على أساسها إختيار أفضل العناصر لشغل المنصب، كالإعتماد مثلا على نظام المسابقة لإستحقاق المنصب وفقا لمعايير موضوعية<sup>8</sup>، وضمان استقطاب الكفاءات لشغل الوظيفة<sup>9</sup>. فأهمل المرسوم بذلك عدة معايير فى عملية الإقتراح وترك السلطة فى يد رئيس البلدية أو الوالى ووزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ليتخذ على ذلك الإختيار مجرا سياسيا.

### المطلب الثانى: ثقل نظام الواجبات والإلتزامات

يمثل التوازن فى الحقوق والواجبات، من أسس نجاح الوظيفة، لأن طغيان الإلتزامات على الحقوق يتسبب فى نتائج عكسية على شاغل الوظيفة وتؤدي إلى نقص تحفيزه فى ممارسة مهامه، وبالنظر للمرسوم التنفيذي الخاص بالأمين العام للبلدية، فيلاحظ ثقل المسؤوليات مقارنة بالحقوق (الفرع الأول)، وكذا وجود التزمات أخرى تؤثر على نطاق حريته (الفرع الثانى).

### الفرع الأول: عدم توازن المسؤوليات مقارنة بالحقوق

بما أن منصب الأمين العام للبلدية موجود فى قمة الهرم التنظيمي ويتأصل المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، فإن مسؤوليته تكون شاملة لنشاطات البلدية، حيث يتولى الأمين العام مسؤولية الإشراف العام على



كافة المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، وتقع على عاتقه مسؤولية التنفيذ للقرارات والمداولات المتخذة، وكذا الدفاع عن مصالح البلدية. فيتولى الأمين العام مهمة الإشراف العام على مصالح البلدية، بما يضمن تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية، ويضمن كذلك تسيير كل ما يخص اجتماعات المجلس الشعبي ولجانته، تنظيم العمليات الانتخابية، إدارة الأملاك، عمليات النظافة، متابعة منازعات البلدية، الأرشيف، المناقصات، ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها، وكذا الميزانية... الخ، إضافة إلى السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات في كل مجالات النشاط في البلدية<sup>10</sup>، بالتالي يلاحظ أن اختصاصاته عامة، متشعبة، ومن الصعب الإلمام بها جميعا خاصة في البلديات الكبرى.

### الفرع الثاني: إلتزامات أخرى مفروضة

زيادة على المسؤوليات المفروضة على الأمين العام أضاف هذا الأخير إلتزامات أخرى على عاتق الأمين العام والمتمثلة خاصة في الإقامة في مقر البلدية، الإلتزام بإعلان الأنشطة الثقافية والجمعية، وكذا استبعاد التبعية السلمية مع بعض الأقارب.

فمن حيث الإقامة، اشترط المرسوم أن يكون الأمين العام مقيما في مقر البلدية حيث يمارس نشاطه، كما يتعين على الأمين العام للبلدية أن يكون رهن إشارة الجماعة الإقليمية في كل وقت، بما يعني أنه يتوجب على الأمين العام أن يكون على استعداد حتى بعد أوقات إنتهاء العمل وأيام العطل الأسبوعية وأيام العيد للعمل، وفي مقابل ذلك لا يوجد في المرسوم المنظم أي إشارة إلى ضمان سكن وظيفي لتسهيل مهامه.

كما على الأمين العام الإلتزام بإعلان الأنشطة السياسية والجمعية، ويلزم بإعلام الوالي المختص إقليميا عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل نشاطاته ضمن حزب سياسي أو جمعية.

ويجب على الأمين العام التحلي بسيرة وسلوك يتناسبان والمسؤوليات الموكلة إليه ولاسيما فيما يتعلق بواجب التحفظ والحياد، حيث جاءت عبارة التحفظ شاملة على كل مسؤوليات الأمين العام.

فرض المرسوم كذلك استبعاد التبعية السلمية مع بعض الأقارب، حيث لا يمكن للأمين العام للبلدية أن يكون لديه أية علاقات تبعية سلمية مباشرة مع زوجه أو أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الثانية<sup>11</sup> وهو دون شك أمر يخل بمبدأ المساواة وحرية الوصول إلى الوظائف العمومية.

### المطلب الثالث: ضعف نظام الحقوق والحوافز.

لم يتناول المرسوم التنفيذي المنظم للأمين العام للبلدية سوى ثلاث (03) مواد متعلقة بالحقوق وهي أصلا مذكورة في الأمر رقم 03/06، المتضمن قانون الوظيفة العمومية<sup>12</sup>. في حين أن عشرة (10) مواد مفصلة تتحدث عن إلتزامات وواجبات الأمين العام وهو أمر غير منطقي لمنصب مسؤولية. حيث يتميز



باختلاف الحق في الراتب (الفرع الأول)، وحق في الترقية مشروط (الفرع الثاني)، مع تقييد حق الإقامة والتنقل (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: إختلاف الحق في الراتب

الراتب هو مقابل العمل الذي يقوم به الموظف، والذي يكون متناسب مع المجهود المبذول، ووفقا للمادة 32 من الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للموظف الحق بعد أداء العمل في راتب. وبحسب المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 07/304<sup>13</sup>، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم المعدل والمتمم، للموظف بعد أداء الخدمة الحق في راتب ويشمل على الراتب الرئيسي والعلاوات والتعويضات ونصت المادة السادسة من نفس المرسوم الرئاسي على أن الراتب الرئيسي يكافئ الالتزامات القانونية للموظف أما التعويضات فتكافئ التبعات الخاصة المرتبطة لممارسة بعض النشاطات وكذا مهارة العمل والظروف الخاصة به، أما العلاوات فتكافئ المردودية والأداء<sup>14</sup>. وعليه ففيما يخص راتب الأمين العام فيتقاضى فقط نفس الراتب المقابل للرتبة الوظيفية، تضاف له زيادة استدلالية وفقا لترتيبه تبعا لحجم البلدية، فالراتب على هذا النحو لا يتوافق مع حجم المسؤوليات الممنوحة له كونه المشرف العام على الإدارة البلدية ومختلف النشاطات فيها.

كما فرق المرسوم الجديد بين الأمناء العامون من حيث التصنيف والراتب، حيث يصنف الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة وتدفع رواتبهم إستنادا إلى وظيفة نائب مدير بالإدارة المركزية، بينما لم يأتي المرسوم بتصنيف محفز بالنسبة للأمين العام في المنصب العالي، فباستثناء الزيادة الإستدلالية البسيطة، يتلقى راتبها مساويا للموظف حسب الشبكة الإستدلالية للأجور المعروفة بالضعف<sup>15</sup>. بالرغم من أن المسؤوليات متشعبة.

### الفرع الرابع: الحق في الترقية مشروط

تعرف الترقية على أنها نقل الفرد من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في مستوى تنظيمي أعلى لها مسؤوليات وواجبات أكبر ويدفع لها أجر أكبر، والترقية من أهم الوسائل المساهمة في تطوير الأداء وتحفيز الموظف على بذل جهود وقدرات عالية من أجل إنجاز العمل وأداء المهام وتحمل المسؤوليات المنوط بها من أجل الحصول على مقابل معنوي ومادي، والوصول إلى أعلى المناصب في السلم الإداري<sup>16</sup>.

غير أنه لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية على أية أحكام خاصة بالترقية. وتعتبر إمكانية التطور في الوظيفة وتقلد مناصب عليا من بين الحوافز الوظيفية



للأمين العام، غير أنها تظل مشروطة بالنسبة للأمين العام للبلدية، والتي تتوقف على مجموعة من الشروط القانونية، والإعتبارات السياسية لسلطة التعيين.

فحسب المرسوم المنظم للوظائف العليا في الدولة، يمكن للأمين العام المعين في المنصب العالي أن يتقلد منصب رئيس الدائرة، حيث يعين رؤساء الدوائر من بين مسؤولي المصالح المركزية والمناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية.

كما يمكن أن يعين الأمين العام في المنصب العالي ككاتب عام للولاية، حيث يعين الكتاب العامون للولايات من بين الكتاب العامون للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة إضافة إلى امتيازات وظيفية أخرى بالنسبة للوظيفة العليا. فالملاحظ فيما يخص إمكانية ترقية الأمين العام في الوظيفة العليا نجده أكثر مقارنة بالأمين العام في المنصب العالي<sup>17</sup>.

### الفرع الثالث: الحق في الإقامة والتنقل

بالرغم من أن حرية الإقامة حرية شخصية، إلا أن المشرع ألزم الأمين العام بالإقامة في مقر البلدية، حيث نجد أن المادة 10 من المرسوم رقم 320/16 المتضمن الأحكام العامة المطبقة على الأمين العام للبلدية، أن الأمين العام يجب أن يكون مقيما في مقر البلدية حيث يمارس نشاطه، كما يتعين عليه أن يكون رهن إشارة الجماعة الإقليمية، بما يعني أنه يتوجب على الأمين العام أن يكون على استعداد حتى بعد أوقات إنتهاء العمل وأيام العطل الأسبوعية وأيام العيد للقيام بمهامه، لكن من جانب آخر لم يضمن المرسوم للأمين العام الحق في سكن وظيفي يمكنه من إتمام مهامه في أحسن الظروف.

من جانب آخر فيما يخص حرية التنقل اشترط المشرع الجزائري بالنسبة للوظائف العليا للدولة طلب ترخيص من السلطة الرئاسية حول أي تنقل خارج دائرة إقامة الموظف العالي<sup>18</sup>. وبالنظر إلى الدستور الجزائري<sup>19</sup> فإن من حق أي مواطن التنقل عبر التراب الوطني، حيث تنص المادة 55 منه على أنه: " يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن ينتقل عبر التراب الوطني. حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون له. لا يمكن تقييد هذه الحقوق إلا لمدة محددة وبموجب قرار مبرر من السلطة القضائية."، وهو نفس ما جاءت به المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

### الفرع الرابع: الحق في الحماية

في إطار الحق في الحماية، تلزم البلدية، بحماية الأمين العام للبلدية من كل الضغوط أو التهديدات أو الإهانات أو الشتم أو القذف أو الإعتداء من أي نوع كان التي قد يتعرض لها في شخصه أو في عائلته أو في ممتلكاته أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبةها أو بحكم صفتها. وتحل بلدية في هذه الظروف محل الأمين العام





للحصول على التعويض من مرتكب الأفعال. كما تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام للبلدية أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة.

وأما إذا تعرض الأمين العام للبلدية إلى متاعبة قضائية، من الغير بسبب خطأ في الخدمة، وجب على البلدية أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إليه خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة إليه.<sup>20</sup>، غير أن النص ضمن فقط حماية الأمين العام إتجاه الغير، ولم يضمن حمايته من المنتخبين والموظفين.

### المبحث الثاني: إختصاصات واسعة بسلطات محدودة ومقيدة

يظهر المرسوم التنفيذي المنظم للأمين العام، تمتع هذا الأخير بالعديد من الإختصاصات، غير أنه في واقع الحال لا يعدو أن يكون هذا الإتساع سطحيًا فقط (المطلب الأول)، فالأمين العام لا يمارس صلاحياته إلا بشكل جزئي، وذلك راجع إلى سلطاته المقيدة بفعل تبعيته التامة لسلطة التعيين والسلطة السلمية الخاضع لها (المطلب الثاني)، وكذا لضعف الحماية القانونية للمنصب والتي تغل يده عن ممارسة اختصاصاته بجزية (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: الإتساع السطحي لإختصاصات الأمين العام للبلدية

يتمتع الأمين العام بإختصاصات قانونية واسعة، نظرا لتمركزه في قمة التنظيم الهرمي للمصالح الإدارية والتقنية للبلدية، ودوره كمساعد رئيسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فتشمل إختصاصاته بذلك كل المجالات في البلدية، سواء في مجال التسيير الإداري (الفرع الأول)، في التسيير المالي (الفرع الثاني)، وفي مجال تسيير الموارد البشرية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: الإختصاصات في مجال التسيير الإداري

للأمين العام إختصاصات إدارية متشعبة وحيوية، حيث يكلف حسب المرسوم 320/16، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، بضممان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي، حيث يتولى تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانته، ووضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرفهم، ويضمن أمانة الجلسات ويسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانته وضممان الحفظ الجيد لسجلات المداومات.

ووفقا للمرسوم التنفيذي الخاص بالأمين العام للبلدية السالف الذكر، فإن هذا الأخير هو المكلف بتنفيذ المداومات ومتابعتها، حيث يتولى إرسال المداومات للوصاية، نشرها وإعلانها، تنفيذها، وكذا متابعة تنفيذ القرارات والبرامج التنموية للبلدية<sup>21</sup>. كما يتولى كذلك تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية



للبلدية، ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطها، واقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء المصالح واتخاذها.

كذلك، يكلف في مجال الانتخابات بمسك بطاقة الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية، وفي مجال النظافة بضمن تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية، وفي مجال المنازعات بمتابعة قضايا منازعات البلدية. وفي مجال الأرشيف يكلف بضمن تسيير الأرشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه. كما يتولى في تجديد المجالس الانتخابية، إضافة إلى إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد<sup>22</sup>.

### الفرع الثاني: الإختصاصات في مجال التسيير المالي

يتولى الأمين العام كل ما يتعلق بتسيير مالية البلدية، خاصة منها الميزانية وأملاك البلدية. فاستنادا إلى نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام العامة المطبقة على الأمين العام للبلدية، يتولى الأمين العام تحضير مشروع ميزانية البلدية وضمن تنفيذها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو نفس ما نصت عليه المادة 180 من قانون البلدية رقم 10/11، والتي تنص على أنه: " يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية". وهذا الدور المسند إلى الأمين العام في تحضير مشروع الميزانية يعتبر منطوقا، باعتبار أنه الأكثر دراية بملكات البلدية وإيراداتها ونفقاتها.

كما يتولى الأمين العام ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها، وكذا مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد الأثاث وعتاد البلدية، حيث إعتبر المرسوم التنفيذي رقم 320/16 السالف الذكر هذا الإختصاص من بين إلتزاماته من باب الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية والحفاظ عليها، حيث تنص المادة 08 منه على أنه: " يجب على الأمين العام الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية والمحافظة عليها. وبهذه الصفة، وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، يجب عليه السهر على المحافظة على ممتلكات البلدية والحفاظ عليها وحمايتها وتأمينها ".

### الفرع الثاني: الإختصاصات في مجال تسيير المستخدمين

إستنادا إلى المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، يكلف في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية بممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، ويقصد السلطة السلمية " حق وسلطة إستعمال قوة الأمر والنهي من أعلى من طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المختص<sup>23</sup> "، فالسلطة الرئاسية هي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون لأجل ضمان وحدة العمل وفاعليته وإستمراريته.



للأمين العام كذلك ممارسة سلطة التعيين على مستخدمى البلدية، بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدى، وكذا إقتراح التعيينات فى المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة فى البلدية.

ووفقا للمادة 15 من نفس المرسوم، يسهر الأمين العام على ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين. كما يسهر بصفة عامة على ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما فى مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالى والموازنات والصفقات العمومية.

لكن وفى مقابل كل هذه الإختصاصات المذكورة، لا يحظى الأمين العام بالقدرات الكافية لتجسيدها وذلك نظرا لمحدودية السلطات وهشاشة مركزه القانوني.

### المطلب الثاني: سلطات محدودة لصالح السلطة الرئاسية:

رغم الإختصاصات الكثيرة التي يتمتع بها الأمين العام للبلدية، إلا أنه من زاوية أخرى فالتنظيم لم يمنحه السلطات الكافية لتنفيذها وذلك لتأثره الكبير بالسلطة الرئاسية (الفرع الأول)، تداخل الإختصاصات مع رئيس المجلس الشعبي البلدى (الفرع الثاني)، وكذلك لغياب تام لسلطة القرار (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: هيمنة السلطة الرئاسية

بوجود الأمين العام فى تنظيم إداري هرمي، أي فى إطار التسلسل الإداري للوظائف، فإنه يخضع للسلطة المباشرة لرئيس المجلس الشعبي البلدى، حيث تنص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 320/16، المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية على ما يلي: "...يكلف الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدى بما يأتي:..." فالأمين العام إذن يمارس مهامه تحت السلطة الرئاسية لرئيس البلدية.

ففى قوة السلطة الرئاسية، نستند إلى ما ذهب إليه روبرت أدار و جان ماري أوبي، على أنه "فى ظل فكرة السلطة الرئاسية يخضع الموظفون لسلطة الرؤساء الذين تستلزم طاعتهم طاعة مطلقة من قبل المرؤوس، وهؤلاء الرؤساء هم الذين يوجهون ويقودون الموظفين أثناء ممارستهم لخدماتهم الوظيفية الإدارية، ويتخذون القرارات المتعلقة بأوضاعهم ومراكزهم المهنية. وهم يملكون فى هذا المجال سلطة تقديرية واسعة جدا، والموظفون لا يشاركون بأية صورة فى سلطة تسييرهم وتوجيههم هذه، ولا يملكون إلا مكنة مواجهة الأعمال والإجراءات غير الشرعية التي تمارس فى مواجهتهم من قبل رؤساءهم الإداريين، وذلك بواسطة الطعون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير المشروعة."

تحول السلطة الرئاسية التدخل فى أعمال المرؤوس بالتعديل أو الرفض أو الإلغاء، فهذه السلطة ليست لأسباب قانونية فقط، ولكن لأسس واعتبارات الملاءمة أيضا، فهي سلطة عامة وشاملة. وعليه فحرية الأمين



العام في التصرف مقيدة كلياً بإرادة رئيس البلدية<sup>24</sup>. حيث يجد الأمين العام نفسه في الكثير من الأحيان غير قادر على التحكم في كل أمور الإدارة بفعل السلطة المطلقة لرئيس البلدية.

### الفرع الثاني: تداخل الاختصاصات مع رئيس المجلس الشعبي البلدي

نتيجة لعدم وضوح ودقة بعض المواد الواردة في النصوص القانونية المنظمة لصلاحيات كل من رئيس البلدية، والتي من ضمنها قانون البلدية رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والمرسوم التنفيذي رقم 320 / 16 المتضمن الأحكام العامة المطبقة على الأمين العام للبلدية، والمرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين<sup>25</sup>، خاصة المواد المتضمنة تسيير الموظفين، تسيير الأملاك البلدية، وتسيير ميزانية البلدية، فإن ذلك يؤدي إلى تداخل مع صلاحيات الأمين العام للبلدية، وبالنتيجة وباعتبار أن الأمين العام خاضع للسلطة السلمية لرئيس البلدية، فإن ذلك يؤدي إلى الهيمنة على الأمين العام بطريقتين، إما بالتدخل في مهامه الإدارية، وإما برفض الإقتراحات المقدمة من هذا الأخير، ما يجعل الكثير من الصلاحيات واقعياً مجرد حبر على ورق.

إن عدم التحديد الواضح للمهام الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام يؤدي كذلك إلى التداخل، الذي بدوره يؤدي إلى اختلال مبدأ وحدة الإشراف على مستوى البلدية، فالمصالح الإدارية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية في نفس الوقت. وبما أن الصلاحيات المالية وتسيير الموارد البشرية والممتلكات المخولة للأمين العام موضوعة أيضاً تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن هذا حتماً سيحيل إلى تداخل وتنازع الإختصاص.

كذلك، لم يضع النص التنظيمي أي حدود تحول دون تداخل بين الجانبين الإداري والسياسي، على الأقل ما يدخل ضمن مجال الأمين العام، ومجال رئيس البلدية وظلت إختصاصاتهما متشابهة، مع غلبة الجانب السياسي على الإداري في تسيير إدارة البلدية.

### الفرع الثالث: تغييب سلطة القرار للأمين العام

جاءت المواد القانونية التي تنص على صلاحيات الأمين العام للبلدية عامة وخالية من السلطات، مثال ذلك، أن يتولى الأمين العام كل تدبير من شأنه تحسين أداء المصالح و تنفيذه، ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية، ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، كلها صلاحيات جاءت في صيغة عامة لا يمكن للأمين العام تنفيذ أي عمل دون موافقة ودون قرارات رئيس البلدية، مادام أنه منذ البداية وضع كل اختصاصاته تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ليس من باب أن يكون هذا الأخير منافساً لرئيس البلدية في إتخاذ القرارات والإجراءات في شأن التسيير الإداري، لكن من جانب إحترام الإختصاصات الإدارية للأمين العام، خاصة لما تكون هذه الأخيرة إيجابية وفي صالح تحسين التسيير في البلدية.



كما أن إختصاصاته فى تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية، تتطلب هى الأخرى صلاحيات فى مجال تسيير المستخدمين التى تظل مقيدة، فكيف يمارس السلطة السلمية عليهم بما أن تسيير حياتهم المهنية تتم من قبل رئيس البلدية. إضافة لذلك، لا يملك الأمين العام السلطة فى إتخاذ قرارات إدارية حتى فى بعض الظروف المستعجلة التى تتطلب إتخاذ القرار بسرعة، وبالتالي كان من الأجدر أن يزود الأمين العام بهذه الآلية، على الأقل لحماية المصالح البلدية فى تلك الظروف.

### المطلب الثالث: ضعف الضمانات الحمايية للوظيفة

يمتاز المركز القانوني للأمين العام بضعف الضمانات والحماية القانونية للمنصب، سواء من حيث نظام التقييم الذى يعتبر غير موضوعي (الفرع الأول)، ضعف الحماية من العقوبات والإجراءات التأديبية التى يخضع لها (الفرع الثاني)، إضافة إلى غياب الحماية من إنهاء المهام (الفرع الثالث)، مما يؤثر بلا شك على حياديته فى أداء مهامه.

### الفرع الأول: نظام التقييم غير موضوعي

لم يعرف المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية التقييم، واكتفى بالنص على الإجراء بصفة عامة. يمكن تعريف التقييم بأنه العملية التى تتم بموجبها تقدير جهود الموظفين والعاملين بشكل منصف وعادل، لتجرى مكافأهم بقدر ما يعملون بالإستناد إلى معايير تتم على أساسها حساب أدائهم فى العمل<sup>26</sup>. وبحسب أحكام الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فيخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية، يتم بصفة دورية وينتج عنه تقييم منقط مرفق بملاحظة عامة. ويتم التقييم وفقا لمعايير موضوعية تشمل خاصة احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها فى القوانين الأساسية، الكفاءة المهنية، الفعالية، المردودية، كيفية الخدمة. ويكون الهدف منه إما الترقية فى الدرجات، الترقية فى الرتبة، منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء، منح الأوسمة التشريفية والمكافآت<sup>27</sup>.

غير أنه بالعودة إلى تقييم الأمين العام فى المرسوم التنفيذي رقم 320/16 السالف الذكر، فنجد أنه بقي مبهما، حيث لم يخصص سوى مادة وحيدة فى هذا الخصوص، فاستنادا إلى المادة 18 منه، يخضع الأمين العام لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذى يرسل تقييم التقرير للوالي، على أن تحدد معايير التقييم من قبل الوزير المكلف بالجماعات المحلية. غير أن التنظيم الخاص بكيفيات التقييم لم يصدر بعد، الأمر الذى يجعل التقييم المعمول به، يفتقر للشروط الموضوعية ويخضع للسلطة التقديرية لرئيس البلدية الذى يتصرف فيه كما يشاء. خاصة مع عدم النص على ضمانات قانونية تحميه من تعسف محتمل لرئيس المجلس الشعبي



البلدي في حالات إختلاف الرؤى والتوجهات الإدارية والسياسية للطرفين، وهو أمر دون شك يؤثر على فعالية تسيير الأمين العام لإدارة البلدية.

### الفرع الثاني: ضعف الحماية من العقوبات التأديبية

إستنادا للمادتين 160 و161 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يشكل كل تحلل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، ويتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على حسب درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.

تهدف العقوبات التأديبية إلى الحرص على القيام بالواجبات المهنية وضمان السير الجيد للمرفق العام، وقد وضع المشرع صلاحية توقيع العقاب في يد السلطة السلمية، حيث تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين<sup>28</sup>، كما منح لها سلط تقديرية في إختيار العقوبة التأديبية المناسبة بحسب الخطأ المرتكب.

بالنسبة للأمين العام، لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 320/16 السالف الذكر على آليات حمائية في حالات العقوبات التأديبية، بل نص فقط على إعلام الوالي بالعقوبات المتخذة من الدرجة الرابعة وفي حالة توقيف الراتب<sup>29</sup>. ما يعني أن العقوبات الأخرى من الدرجة الأولى والثانية<sup>30</sup> تبقى دون رقابة وخاضعة للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي دون رقابة الوالي واللجنة المتساوية الأعضاء، هذا الأخير الذي يمكنه أن يتعسف في استعمال سلطته التأديبية لدى تقدير الأخطاء المرتكبة والتمادي في ذلك بحسب طبيعة العلاقة مع الأمين العام.

فحسب المادة 06 من المرسوم المنظم للأمين العام للبلدية، يجب إعلام الوالي بكل القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد الأمين العام للبلدية ولاسيما منها المتعلقة بإلغاء تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي، العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة، توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، لكن المرسوم لم يوضح الإجراءات التي تتخذ بعد إعلام الوالي بها، وإن كان الأمين العام في وظيفة عليا للدولة يستفيد من ضمانات هذا المنصب وفقا للمواد 06 و07 من المرسوم 226/90 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا للدولة، إلا أن ذلك غير معمول به بالنسبة للأمين العام المعين في المنصب العالي.

### الفرع الثالث: ضعف الحماية من إنهاء المهام

فيما يخص طرق إنهاء المهام، لم ينص المرسوم التنفيذي على أية أسباب أو ضمانات قبل أو بعد إنهاء مهام الأمين العام، بما يعني السلطة المطلقة لصاحب التعيين في ذلك، وهذا يشكل خطورة بالغة على



إستقلالية المنصب وحياديته، ويجعله بالفعل خاضع لأهواء الطرف صاحب السلطة فى إنهاء المهام. حيث تنهى مهام الأمين العام للبلديات الذى يتولى وظيفة عليا للدولة بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية، بينما تنهى مهام الأمين العام للبلدية بقرار من الوالى بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبى البلدى. ويتم ذلك دون تعليل الأسباب، ودون وجود سبب مرتبط بمصلحة الخدمة ودون إستشارة المجلس فى ذلك، بما يعنى سلطة مطلقة فى إنهاء مهام الأمين العام للبلدية<sup>31</sup>. و بالرغم من ذلك يلاحظ أن منصب الأمين العام فى الوظيفة العليا للدولة محاط بضمانات معتبرة مقارنة بالأمين العام فى المنصب العالى وذلك وفقا للمادة 27 وما بعدها من المرسوم التنفيذى رقم 90-226. وبالتالى وفى ظل هذه الحماية الضعيفة للمنصب فمن الصعب على الأمين العام التحلى بالحيادية الكاملة فى ممارسة المهام ولا بالإستقلالية الكافية لذلك، ويبقى رهين السلطة صاحبة التعيين التى يمكن أن تنهى مهامه كأمين عام حسب سلطتها التقديرية.

الخاتمة:



يعتبر الأمين العام للبلدية بحكم ديمومة وظيفته وتحكمه في شؤون التسيير الإداري منصب مفتاح في إدارة البلدية. وبالنظر إلى مركزه القانوني، فإن هذا الأخير يظل يعاني من عدة عراقيل قانونية تحول دون إتمامه لأدواره. فبالرغم من صدور المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة بالأمين العام للبلدية، الذي كان من المفترض أن يعزز من مكانته على مستوى البلدية، مازال مركز الأمين العام للبلدية ضعيف وغير مثنى.

يفتقد الأمين العام إلى الإستقلالية والإستقرار الوظيفي، حيث يخضع من حيث التعيين وإنهاء المهام للسلطة صاحبة التعيين والسلطة السلمية، ويفتقر نظام تقييمه إلى الموضوعية ويخضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي. أما من حيث نظام الحقوق فنجد أن نظامه ضعيف إذا ما قورن بكثرة المسؤوليات التي يتولاها، خاصة فيما يخص المنصب العالي. وإن كان الأمين العام للبلدية المعين في وظيفة عليا للدولة يحصل على إمتيازات وضمائم معتبرة، فإن هذه الإمتيازات تحولها الوظيفة العليا للدولة وليس منصب الأمين العام بحد ذاته.

كذلك، خول المرسوم التنفيذي للأمين العام عدة صلاحيات في مجال التسيير، لكن بالمقابل لم يمنحه السلطات الكافية للتنفيذ، فقدرتة على التسيير تنبثق في أغلبها من إرادة رئيس المجلس الشعبي البلدي بحكم السلطة الرئاسية. كما جاءت اختصاصاته غير واضحة وبصفة تكاد تكون متماثلة مع إختصاصات رئيس البلدية، مما تسبب في مشكل تحديد مهام كل منهما. بدون أن يكون القصد منافسة رئيس البلدية لمهامه، وإنما من باب ترك الحرية والمسؤولية الوظيفية للأمين العام في جانبها الإيجابي.

تم تدعيم صلاحيات الأمين العام وفقا لأسلوب عام ومبهم، وأكتفى النص بسرد مهامه وحقوقه وواجباته دون تحديد وتوضيح، ولا شك أن تثمين المركز القانوني للأمين العام للبلدية يحتاج إلى إحداث تغييرات في النظام القانوني الذي يحكم المنصب، وفي سبيل تعزيز وتفعيل أكثر لنظامه القانوني نقترح خاصة ما يلي:

- توضيح أكثر للصلاحيات الخاصة بالأمين العام ورئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة فيما يخص جوانب التسيير الإداري.
- تثمين وظيفة الأمين العام للبلدية من خلال إدراج شرط الكفاءة والمنافسة في تولي المناصب، وإدخال نظام الحوافز الوظيفية باعتبار أن النظام الحالي لا يتناسب مع المسؤوليات الكثيفة للأمين العام للبلدية.
- حماية وظيفة الأمين العام للبلدية من التدخلات والتهديدات التي قد تمارسها سلطة التعيين أو السلطة السلمية على الأمين العام للبلدية، بالسهر على وضع معايير وآليات رقابة واضحة وحيادية في حالة النزاعات.





— إعداد النصوص التطبيقية الخاصة بالمرسوم المنظم للأمين العام للبلدية خاصة المتعلقة بالتكوين، بما يضمن تنظيم تكوين ذات جودة للأمين العام للبلدية. وكذا وضع نظام تقييم عادل ومنصف يستند إلى أهداف ونتائج ويكون عاملا للترقية في المناصب الأعلى.

#### قائمة المراجع المستعملة:

##### أولا: الكتب

- محمد فؤاد مهنا، سياسة قيادة التنظيم الوظائف العامة وتطبيقاتها، دار المعارف، القاهرة، 1967.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

##### ثانيا: المذكرات:

- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، السنة الجامعية 2008/2009.
- راجي كريم، الدور المناجيري للأمين العام للبلدية، مذكرة نهاية التكوين، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، السنة الدراسية 2018/2019.

##### ثالثا: المقالات:

- فيساح جلول، "حق الموظف في الراتب ومبدأ العمل المؤدى"، مجلة أفاق للعلوم، عدد 09، 2017، ص ص 75-85.
- سميحة لعقابي، "نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري بين الفعالية والقصور"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 08، جانفي 2016، ص ص 494-510.
- بن أحمد علي، "الوظائف والمناصب العليا من منظور الوظيفة العمومية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، مجلد 50، عدد 04، ديسمبر 2013، ص ص 159-208.
- خالد فراح، "تسيير الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية الجزائرية دراسة إستكشافية"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 04، ديسمبر 2014، ص ص 308-324.

##### رابعا: النصوص القانونية :

##### 1- الدستور:



- مرسوم رئاسي رقم 20-251، مؤرخ في 15 سبتمبر 2020، يتضمن إستدعاء الهيئة الإنتخابية للإستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر عدد 54، مؤرخة في 16 سبتمبر 2020.
- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بقانون رقم 16 - 01، مؤرخ في 26 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 14، صادرة في 07 / 03 / 2016.

### 2- القوانين والأوامر:

- القانون رقم 10/11، مؤرخ في 22/06/2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج عدد 37، صادرة في 03/07/2011.
- الأمر رقم 06-03، مؤرخ في 15/07/2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج عدد 46، صادرة في 16/07/2006.

### 3- المراسيم:

- المرسوم التنفيذي رقم 16/320، مؤرخ في 15 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ج ج عدد 73، صادرة في 15/12/2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20/10/2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج عدد 53، صادرة في 28/09/2011.
- المرسوم الرئاسي رقم 07/304، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم المعدل والمتمم، ج ر ج ج عدد 61، صادرة في 30/09/2007.
- المرسوم تنفيذي رقم 20-226 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ج ج عدد 31، صادرة في 28/07/1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج عدد 31، صادرة في 28/07/1990.
- المرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27/03/1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين وأعدان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، صادرة في 28/03/1990.



- <sup>1</sup> - القانون رقم 10/11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، عدد 37، صادرة في 07/03/2011.
- <sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 320/16، مؤرخ في 15 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ج ج، عدد 73، صادرة في 2016/12/15.
- <sup>3</sup> - راجحي كريمة، الدور المناجيري للأمين العام للبلدية، مذكرة نهاية التكوين، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، السنة الدراسية 2018/2019، ص 02.
- <sup>4</sup> - تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، أنظر المادة 10 من الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، ج ر ج ج عدد 46، صادرة في 2006/07/16.
- <sup>5</sup> - تعرف المناصب العليا أنها مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية أو التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية. أنظر المادة 11 من الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>6</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>7</sup> - من ضمن الشروط العامة اللازمة لتولي الوظائف العمومية : جنسية جزائرية ، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، مستوى التأهيل المناسب لشغل الوظيفة، السن، اللياقة البدنية والصحة العقلية، الوضعية تجاه الخدمة الوطنية. أنظر المواد 75 وما بعدها من الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>8</sup> - راجحي كريمة، الدور المناجيري للأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر، ص 25.
- <sup>9</sup> - في مفهوم الكفاءات، أنظر خالد فراح، "تسيير الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية دراسة إستكشافية"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 04، ديسمبر 2014، ص 311 وما يليها.
- <sup>10</sup> - المواد 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>11</sup> - أنظر المواد 07، 08، 09، 10 من المرجع نفسه.
- <sup>12</sup> - أحال المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية في المادة 02 منه إلى الحقوق والواجبات المنصوص عليها بموجب الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا أحكام هذا المرسوم إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-226، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا للدولة وواجباتهم، ج ر ج ج عدد 31، صادرة في 28 /07/ 1990.
- <sup>13</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 304/07، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم المعدل والمتمم، ج ر ج ج عدد 61، صادرة في 30 /09/ 2007.
- <sup>14</sup> - فيساح جلول، "حق الموظف في الراتب ومبدأ العمل المؤدى"، مجلة أفاق للعلوم، عدد 09، 2017، ص 75.



- <sup>15</sup> – المادة 32 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق الذكر. والمواد 26-27 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>16</sup> – محمد فؤاد مهنا، سياسة قيادة التنظيم الوظائف العامة وتطبيقاتها، دار المعارف، القاهرة، 1967، ص 54.
- <sup>17</sup> – المواد 14-15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج عدد 31، صادرة في 28/07/1990.
- <sup>18</sup> – المادة 11 من المرسوم رقم 226/90، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا للدولة، مرجع سابق الذكر.
- <sup>19</sup> – التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بقانون رقم 16 – 01، مؤرخ في 26 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 14، صادرة في 07/03/2016. والمرسوم الرئاسي رقم 20-251، مؤرخ في 15 سبتمبر 2020، يتضمن إستدعاء الهيئة الإنتخابية للإستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر عدد 54، مؤرخة في 16 سبتمبر 2020.
- <sup>20</sup> – المواد 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>21</sup> – المواد 13 و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يتضمن بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>22</sup> – المواد 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>23</sup> – عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 206.
- <sup>24</sup> – بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، السنة الجامعية 2008/2009، ص 304 وما يليها.
- <sup>25</sup> – المرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27/03/1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ج ج عدد 13، صادرة في 28/03/1990.
- <sup>26</sup> – سميحة لعقابي، "نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري بين الفعالية والقصور"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 08، جانفي 2016، ص 496.
- <sup>27</sup> – المواد 97 إلى 103 من الأمر رقم 06/03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>28</sup> – المادة 162 من الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>29</sup> – المواد 06 و 18 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المتعلق بالأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.
- <sup>30</sup> – حسب المادة 163 من الأمر رقم 06/03، تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات :
- الدرجة الأولى تشمل: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ.



- الدرجة الثانية تشمل: التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام، الشطب من قائمة التأهيل.
- الدرجة الثالثة تشمل: التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجمالي.
- الدرجة الرابعة : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح.
- 31 - المواد 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق الذكر.