دور الأمين العام للبلدية، مقاربة من منظور التسيير العمومي

ناصر لباد
أستاذ التعليم العالي (اختصاص القانون الإداري وعلم الإدارة)،
جامعة سطيف 2

الملخص

إن صدور المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية (ج ر، رقم 73، ص. 3)، يذكرنا بصدور نص قانوني آخر يتعلق بالتنظيم الإداري المحلي لا سيما مستوى الدائرة؛ ويتعلق الأمر بالمرسوم رقم 81-82 المؤرخ في 2 ماي 1981 المتضمن إنشاء منصب نوعي لكاتب عام الدائرة (ج ر، رقم 18، ص. 545).

إن المرسوم التنفيذي رقم 16-320، جاء تطبيقا للمواد 127 و128 و129 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية (ج ر، رقم 37، ص. 4). فهوجاء للتوضيح أكثر للمهام الإدارية للأمين العام للبلدية وليس لتعزيزها.

لهذا يجب التأكيد، أن الأمين العام للبلدية، هوعون إداري وليس رجل سياسي. فهويمارس وظيفة إدارية. وهذه الأخيرة من منظور التسيير العمومي (أوعلم الإدارة)، تتجسد من خلال الإجراءات التالية: التنبؤ، التنظيم، القيادة، التنسيق والرقابة.

الكلمات المفتاحية : الإدارة المحلية، البلدية، الأمين العام للبلدية، التسيير العمومي، المناجمنت العمومي.

مقدمة

إن المرسوم التنفيذي رقم 16-20 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية (ج ر، رقم 73، المؤرخة فى 15 ديسمبر 2016، ص. 3)، قد جاء تطبيقا للمواد 127، 128 و129 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية (ج ر، رقم 73، المؤرخة في 3 جويلية، ص. 4).

إن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مقارنة بالقوانين السابقة أي الأمر رقم 67- 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية (ج ر، رقم 6، المؤرخ فى18 جانفى 1967، ص. 90) والقانون رقم 90- 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية (ج ر، رقم 15، المؤرخة فى 11 أبريل 1990، ص. 488)، لم يتضمنا تقسيما يخص الأمين العام للبلدية؛ بالعكس، فإن القانون رقم 11-10، قد خصص الأمين العام تقسيما في إطار تنظيم إدارة البلدية وهذا في الفصل الأول من الباب الأول المتعلق بإدارة البلدية، ضمن الجزء الثالث الذي يحمل عنوان "الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية".

وهذا يدل على الأهمية التي يوليها المُشَرِّع للسير الحسن للبلدية لاسيما استمرارية المرفق العمومي وفعاليته من خلال شخص الأمين العام للبلدية، في ظل التعددية الحزبية، التي أصبح يخضع لها نظام البلدية منذ قانون البلدية لسنة 1990.

إلا أنه يجب التذكير، أنه بالرغم أن النصين القانونيين السابقين أي الأمر رقم 67-24 والقانون رقم 90-08 المتعلقين بالبلدية، لم يخصصا تقسيما للأمين العام للبلدية ضمن التقسيم المخصص لإدارة البلدية، إلا أنه صدرت نصوص تطبيقية تخص الأمين العام بعد صدور كل من الأمر رقم 67-24 والقانون رقم 90-08. فعلى سبيل المثال بالنسبة للأمر رقم 67- 24، صدر المرسوم رقم 68-215 المؤرخ في 30 ماي 1968 المتضمن القانون الأساسي الخاص للكتاب العامين للبلديات (ج ر، رقم 44، المؤرخة فى31 ماي 1968، ص. 756)، وفيما بعد المرسوم رقم 82-117 المؤرخ في 27 مارس 1982 المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلديات (ج ر، رقم 13، المؤرخة فى 30 مارس 1982، ص. 649). أما بالنسبة للقانون رقم 90-08، فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 91- 26 والمرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخين في 20 فيفري 1991 والمتعلقين على التوالي بالقانون الأساسي الخاص

بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات (ج ر، رقم 6، المؤرخة فى 6 فيفرى 1991، ص. 225) والمحدد قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية (ج ر، رقم 6، المؤرخة فى 6 فيفرى، ص. 250).

إن كل هذه النصوص القانونية، تضمنت صلاحيات الأمين العام للبلدية؛ وهي صلاحيات إدارية في أغلبها تتطابق مع ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 16-320. ولهذا، يجب التأكيد، أن هذا النص القانوني الأخير، جاء للتوضيح أكثر للمهام الإدارية للأمين العام للبلدية وليس لتعزيزها.

لهذا يجب التأكيد، أن الأمين العام للبلدية، هوعون إداري وليس رجل سياسي. فهويمارس وظيفة إدارية طبقا للقانون؛ وهذه الأخيرة من منظور التسيير العمومي (وكذلك علم الإدارة)، تتجسد من خلال الإجراءات التالية: التخطيط، التنظيم، القيادة والرقابة.

وعليه، ستنصب دراستنا على دور الأمين العام للبلدية، من منظور التسيير العمومي le management public.

وبالتالي، فالسؤال المطروح، هوكالآتي: هل الوظائف الإدارية التي يمارسها الأمين العام للبلدية والتي حددتها مختلف النصوص القانونية، تنطبق على ما جاء في الوظيفة الإدارية من منظور التسيير العمومي؟

الجواب على هذا السؤال، سيكون من خلال العناصر التالية :

. مفهوم التسيير العمومي والوظائف الإدارية من منظوره (1)؛

. الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية والوظائف التي يمارسها قانونا (2)؛

. مدى تطابق وظائف الأمين العام للبلدية قانونا، مع الوظائف من منظور التسيير العمومي (3).

1- مفهوم التسيير العمومي والوظائف الإدارية من منظوره

نتناول أولا مفهوم التسيير العمومي (1-1)، ثم الوظائف الإدارية من منظوره (1-2)

1- 1- مفهوم التسيير العمومي

بالنسبة لمجموعة كبيرة من الباحثين الأنجلوسكسون، التسيير العمومي، هو أقلمة

وسائل (les outils) التسيير (يقصد بها التسيير في القطاع الخاص c'est nous qui soulignons) لإكراهات الإدارة. حيث يوجد تسيير للمنظمات العمومية، ما دام موجود تسيير لصناعات السيارات أوالسياحة[1].

فيقول في هذا الإطار مجموعة من الباحثين، ما يلي "إن عبارة التسيير العمومي الجديد، تستعمل في بعض الأحيان بمعنى محدود وذلك عندما نتكلم عن تطبيق على هذه الهيئات العمومية، لميكانيزمات السوق والمبادئ السارية في المقاولة الخاصة."[2]

ولكن قبل أن نتوسع في مفهوم التسيير العمومي، يجب ولوبصفة مختصرة، تعريف التسيير عند الباحثين في التسيير.

فقد عرفه وعلى سبيل المثال الباحثان Georges R. Terry et Stephen G. Franklin، على النحوالتالي: "التسيير هومسار خصوصي يتمثل في نشاطات تتعلق بالتخطيط والتنظيم والتنشيط والرقابة، تهدف إلى تحقيق الوصول إلى أهداف محددة، بفضل استعمال أفراد وكذلك من خلال تشغيل موارد أخرى"[3].

كما عرفه الباحث في التسيير عمر أكتوف Omar Aktouf ومن معه، على النحوالتالي: "عندما نتكلم عن التسيير، فيتعلق الأمر بنشاط، أوبصفة أدق بمجموعة من النشاطات المدمجة المتصلة مع بعضها البعض، الهدف منها هوجعل نوع من المزج في الوسائل (المالية، البشرية، المادية، ...) يمكن من الأداء إلى إنتاج أملاك أوخدمات، مفيدة اقتصاديا واجتماعيا، وإذا أمكن مربحة بالنسبة للمقاولة التي تهدف

1- VIRIATO, Manuel Santo ; VERRIER, Pierre-Éric. Le management public. 2ème éd. Paris : Puf, 1997, p. 8.

2- «le terme NGP (c'est nous qui nous soulignons) est souvent employé dans un sens restreint pour parler de l'application aux organismes publics des mécanismes de marché et des principes en vigueur dans l'entreprise privée». Voir : KERNAGHAN, Kenneth ; MARSON, Brian ; BORINS, Sanford. L'administration publique de l'avenir. 3ème impr. Toronto : IPAC, 2004, p. 27.

3-"La gestion est un processus spécifique consistant en activités de planification, d'organisation, d'impulsion et de contrôle, visant à déterminer et à atteindre des objectifs définis grâce à l'emploi d'êtres humains et à la mise en œuvre d'autres ressources. ». Voir : TERRY, Georges R. ; FRANKLIN, Stephen G. Les principes du management. Paris : Economica, 1985, p. 4.

إلى تحقيق الأرباح[4].

في الغالب، هذه هي الوظائف التي يؤديها الأشخاص الذين يقلدون مسؤولية تأمين السير الحسن للمؤسسات المنتجة للأملاك والخدمات، سواء كانت هذه المؤسسات خاصة، عمومية أوشبه عمومية[5]. [...] التنبؤ (أي التخطيط، نحن الذين نؤكد على هذا)، إلى غاية الرقابة مرورا بالتنسيق، القيادة والتنظيم، تشكل بصفة ملموسة الموضوع والرباط الأساسية للتسيير "[6].

وتجب الإشارة، أن أغلب المؤلفات المتعلقة بالتسيير، تركز فى تعريفها للتسيير، بأنه مجموعة من النشاطات المتمثلة أساسا في التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الهدف منها، هوتحقيق أهداف المنظمة [7].

4- «[…] , lorsqu'on parle de management, il s'agit d'une activité ou, plus précisément, d'une série d'activités intégrées et interdépendantes , destinées à faire en sorte qu'une certaine combinaison de moyens (financiers, humains, matériels, etc.) puisse générer une production de biens ou de services économiquement et socialement utiles et si possible, pour l'entreprise à but lucratif, rentables. "; AKTOUF, Omar (avec la collaboration d'Olivier BOIRAL ; Mehran EBRAHIMI ; Anne-Laure SAIVES). Le management entre tradition et renouvellement. 4ème éd. Montréal : Gaëtan Morin Ed., 2006, p. 13

5 - « C'est la tache généralement confiée aux personnes qui sont investies de la responsabilité d'assurer la bonne marche des institutions productrices de biens et de services, que ces dernières soient privées, publiques ou parapubliques». AKTOUF, Omar. Op cit., p. 13.

6- "[…] la prévoyance (c'est-à-dire la planification ou la prévision, c'est nous qui soulignons) jusqu'au contrôle en passant par la coordination, la direction et l'organisation, constitue concrètement la matière et l'articulation centrales du management… ». AKTOUF, Omar. Ibid., p. 85.

7 – أنظر على سبيل المثال، فيما يخص هذه المؤلفات:

* THIÉTART, Raymond-Alain. Le management. 7 ème éd. Alger : Éd. Dahleb, 1996., p. 5. * SAKHTIVEL MURUGAN, M. Management Principles and Practices. first éd. Delhi : New Age International Publishers, 2004. * MSSASSI, Saïd. Précis de management. Casablanca : Ed. Afrique – Orient, 2006. * CHEVALIER, Jacques. Science administrative. 5ème éd. Paris : PUF, 2013, p. 31(Coll. Thémis droit).

* مريزق، عدنان. التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة. الجزائر : جسور للنشر والتوزيع، 2013.

وبالرجوع إلى مفهوم التسيير العمومي، هناك تعاريف عديدة، يمكن تقديم البعض منها على النحوالتالي:

"التسيير العمومي حسب مجموعة من الباحثين هوتسيير المرافق العمومية "؛ حيث يوجه هذا التسيير نحوهذه الأخيرة وذلك بحثا عن مردودية أكبر[8].

وحسب نفس الباحثين، أن التسيير العمومي، يبدوأنه يهيمن عليه الجانب التقييمي l'évaluation[9].

.التسيير العمومي هوالطريقة لقيادة المنظمات العمومية نحوالتوجه المحدد، لتحقيق الأهداف المحددة[10].

ويبدوا حسب بعض الباحثين في هذا المجال، أن تكريس التسيير العمومي، هوتكريس لخصوصيات القطاع العمومي. ومن هذه الخصوصيات، يمكن ذكر، أن الهدف من القطاع العمومي هوتحقيق الصالح العام، غياب تحقيق الأرباح، هوقطاع يقوم أساسا بأداء خدمة،...[11]

أما فيما يخصنا، فإننا نعرف التسيير العمومي، بأنه مسار يتضمن مجموعة من العمليات، الهدف منها تحقيق أهداف المنظمة العمومية (على سبيل المثال الدولة، البلدية، المؤسسة العمومية، المقاولة العمومية،...)؛ وهذه العمليات تتمثل، بصفة عامة، في الإجراءات التالية: التخطيط،التنظيم، القيادة والرقابة.

8 - HURON, David ; SPLINDER, Jacques. Le management public local. Paris : L.G.D.J, 1998, p. 2.

9 - Ibid., p. 3.

10 - Le management public c'est […] l'art de conduire les organisations publiques dans la trajectoire tracée et afin d'atteindre les objectifs fixés. Voir : BEN TURKIA, Mourad. Le management public. Tunis : ENA, centre de recherches et d'études administratives, 1992, p. 32.

11 - DEBBASCH, Charles ; COLIN, Frédéric. Administration publique. 6ème éd. Paris : Economica, 2005, p. 763 et s.

1- 2- الوظائف الإدارية من منظور التسيير العمومي

1- 2- 1- تحديد الوظائف الإدارية

يبدو حسب بعض الباحثين في التسيير، أنه ليس هناك فرق جسيم بين الوظائف العامة للتسيير، بين القطاع العمومي والقطاع الخاص[12].

وهذه الوظائف هي : التخطيط la planification (planifier)، التخطيط l'organisation (organiser)، القيادة la direction (diriger)، والرقابة le contrôle (contrôler).[13]

وهي نفسها تقريبا الوظائف الإدارية من منظور علم الإدارة

(la science administrative) ou public administration

والتي يمكن ذكرها على النحو التالي : الإعلام l'information، التحضير la préparation، التنبؤ la prévision، التنظيم l'organisation، القرار la décision، التنفيذ l'éxecution، التنسيق la coordination والرقابة le contrôle.[14]

12-

* PAYETTE, Adrien. Eléments pour une conception du management public, dans « management public, comprendre et gérer les institutions de l'État "[s/d de Roland PARENTAU]. Québec : PUQ, 1984, p. 11

* LAMRI, Bouhait. L'enquête de satisfaction au sein d'une administration publique : élaboration, exécution et évaluation. Alger : Ed. Belkeise, 2012.

* كراجي، مصطفى. علم الإدارة العامة. وهران : دار الغرب للنشر والتوزيع، 2002.

13 – أنظر فيما يخص هذه الوظائف الأربعة وعلى سبيل المثال:

Georges E.TERRY,Stephen G.Franklin: les principes du management, Économica, Paris,1982 ; Abdelhak Lamiri : Management de l'information, redressement et mise à niveau des entreprises, OPU, Alger, 2003 ;

عبد الحفيظ مقدم، المديرون، دراسة نفسية –اجتماعية فى المؤسسات الإقتصادية، معهد علم النفس، جامعة الجزائر، 1997.

14 -Voir sur ces fonctions, Charles DEBBASCH : science administrative, administration publique, 5ème éd, Dalloz, Paris, 1989., pp.39 et s ; Jean MERCIER : l'administration publique, de l'école classique au nouveau management public, PUL, Québec, 2002., p.166 ; Bernard Gournay : l'administration, PUF, « QSJ », Paris, 7ème éd, 1986., pp.42 et s.

وتجب الإشارة، أن الوظائف الإدارية المحددة في التسيير ، في القطاع الخاص تكاد تنطبق على تلك المستعملة في القطاع العمومي؛ حيث ينطبق التنبؤ مع التخطيط، وينطبق القرار التنفيذي في الإدارة العمومية (علم الإدارة)، مع القيادة في القطاع الخاص.

أما التنظيم والرقابة، فإنهما موجودين في كليهما.

1- 2- 2- معنى هذه الوظائف الإدارية

- التخطيط : la planification

ويقصد به تحديد الأهداف[15]؛ في علم الإدارة تستعمل عبارة التنبؤ la prévision؛ ويقصد به التوجيه من أجل تحقيق أهداف معينة [16].

- التنظيم : l'organisation

وهو وضع هياكل (des structures) مختلفة؛ وقد يأخذ شكل هذه الهياكل شكل المديريات، المصالح، المكاتب... ليمكن تحديد وتوزيع نشاط الأفراد وكذا التمكين من ربط العلاقات بين العمال والتنسيق بينهم ومتابعة نشاطهم[17].

- القيادة la direction ou commandement

وهي تتمثل في إعطاء التعليمات الضرورية لأعضاء المنظمة وكذلك تحفيزهم، حتى يمكن من تشغيل المنظمة [18].

- الرقابة le contrôle

وهي مجموع الإجراءات التي تهدف إلى التأكد، من تحقق النتائج حسب الأهداف المسطرة.

وفي مجال الإدارة العمومية، فإن الرقابة تمكن من التحقق أن القرار الإداري، اتخذ بصفة نظامية وهل حقق الأهداف المرجوة [19].

كما أن الرقابة من منظور المقاربة التسييرية، تهدف إلى توطيد إمكانية تحقيق

15 - Raymond-Alain THIÉTART, op cit .,p.23.
16 - Charles DEBBASCH, ibid, p.42.
17 - Raymond-Alain THIÉTART, ibid .,p.49.
18 -Voir à titre d'exemple, Nacer Boudiba : le management, éd Houma, Alger, 2006., pp.34 et s ; Saïd MSSASI , op cit,.p.114 .
19 - Charles DEBBASCH, op cit ., p.44.

الأهداف (l'efficacité) والفعالية (l'efficience)[20] للمنظمات العمومية [21].

كما يعرف نظام الرقابة من الناحية التقليدية، بأنه "مسار من خلاله، يضمن المسيرون، بأن الموارد قد تم الحصول عليها واستعملت، بطريقة مؤثرة (efficace) وفعالة (efficiente)، من أجل تحقيق أهداف المنظمة."[22].

2- الإطار القانونى لمنصب الأمين العام للبلدية والوظائف الممارسة قانونا من طرفه[23]

نتناول على التوالى الإطار القانونى لمنصب الأمين العام للبلدية (2-1)، ثم الوظائف القانونية الممارسة من طرفه (2-2).

2- 1- الإطار القانونى لمنصب الأمين العام للبلدية

ينظم منصب الأمين العام للبلدية، مجموعتين من النصوص القانونية؛ نصوص قانونية ذات طابع تشريعي (2-1-1) ونصوص قانونية ذات طابع تنظيمي (2-1-2).

2- 1- 1- النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي

إن هذه النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي، منها ما ينص في مواده وبصفة

20 – فيما يخص الفرق بين إمكانية تحقيق الأهداف l'efficacite والفعالية l'efficience، أنظر :

Viriato – Manuel Santo et Pierre-Éric Verrier, op cit.,pp.67 et s.

21 - Ibid.,p.67.

22 - R. Anthony et J. DEARDEN, cités par Viriato – Manuel Santo et Pierre-Éric Verrierop cit.,pp.67.

23 – انظر كذلك فى هذا الإطار، المراجع التالية :

– عباس راضية، المركز القانونى للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد التاسع؛

https://www.asjp.cerist.dz/en/article/30403

– طواهرية ابوداوود وغيتاوي عبد القادر، المركز القانوني لألمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، ادرار، المجلد 2، العدد 2، السنة ديسمبر 2018 ؛

https://www.asjp.cerist.dz/en/article/83970

– زهرة سعيود، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 320–16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 حسب المعيار العضوي ؛101–72 Volume 1, Numéro 1, Pages دراسات قانونية وسياسية

https://www.asjp.cerist.dz/en/article/65494

صريحة على منصب الأمين العام للبلدية؛ ومثال ذلك القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية (ج ر،قم 37، المؤرخة فى 3 جويلية 2011، ص. 4)، وذلك من خلال مواده رقم 29 ، 125، 127، 128، 129 و134 ف 2، 139 ف 2 [24]. كما أن هناك نصوص قانونية ذات طابع تشريعي لها علاقة بمنصب الأمين العام ولكن بصفة غير مباشرة، نذكر من هذه النصوص القانونية الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر،قم 46، المؤرخة فى16 جويلية 2016، ص. 3) لا سيما المادة 2 منه

24– تنص المادة 29 و125 و127 و128و129 و134 ف 3 و139 ف 2 ، على التوالى، على مايلي :
"المادة –29 يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي"؛ "المادة –125 للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية."؛ "المادة –127 تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم."؛ "المادة –128 تحدد حقوق الأمين العام للبلدية وواجباته عن طريق التنظيم."؛
"المادة –129 يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي :
– ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي
– تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية البلدية،
– ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه فى المادة 126 أعلاه،
– إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليها فى المادة 68 أعلاه،
– يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات."؛
العام للبلدية.
"المادة 134/3 [...] ويساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية."؛
"المادة 139/2 [...] يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
المناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أووظيفي. وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية."
–25 تجب الإشارة، أن م. ت. رقم –11 334، المذكور أعلاه، قد ألغى وحل محل المرسوم التنفيذي رقم 26–91 المؤرخ في 2 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص للعمال المنتمين إلى قطاع البلديات (ج ر،قم 6، المؤرخة فى 6 فبراير 1991، ص 225)، لاسيما المواد 117، 119، 125، 126 و127 منه والمتعلقة بشروط تعيين الأمين العام.

والمادة 10 وما بعدها [25].

2- 1- 2- النصوص القانونية ذات الطابع التنظيمي

النصوص القانونية ذات الطابع التنظيمي هي:

- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها (ج ر، قم 13، المؤرخة في 28 مارس 1990، ص. 343)؛

- المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية (ج ر، رقم 53، المؤرخة في 28 سبتمبر 2011، ص. 3)[26].إن هذا النص، له علاقة بالأمين العام للبلدية لاسيما، من خلال شروط التعيين لبعض الأمناء العامين للبلديات؛ لا سيما البلديات التى يعتبر فيها الأمين العام منصب عالى وليس وظيفة عليا وهي البلديات التى يساوى أويقل عدد سكانها عن مئة الف (100.000) نسمة (المادة 19؛ 20؛ 22؛ 23؛24).

كما تجب الإشارة، أن المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 2 فيفري 1991، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية (ج ر ،قم 6، المؤرخة فى 6 فبراير 1991، ص. 250)، قد أنشأ منصبين جديدين فيما يخص وظيفة الأمين العام للبلدية وهما:

---

25 – تنص المادة 2 والمادة 10، على التوالى، على مايلي:

"المادة 2 : يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية فى الدولة والجماعات والمصالح غير الممركزة التابعة لها والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإدارى، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

[...]"

"المادة 10 : زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا.

26– تجب الإشارة، أن م. ت. رقم –11 334، المذكور أعلاه، قد ألغى وحل محل المرسوم التنفيذي رقم 26–91 المؤرخ في 2 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص للعمال المنتمين إلى قطاع البلديات (ج ر،قم 6، المؤرخة فى 6 فبراير 1991، ص 225)، لاسيما المواد 117، 119، 125، 126 و127 منه والمتعلقة بشروط تعيين الأمين العام.

كاتب عام للمجلس الحضري والتنسيق وكاتب عام للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 (مئة ألف) نسمة. وتجب الإشارة، أن هذين المرسومين (باستثناء المواد 117 و118 ومن 120 إلى 124 من م. ت رقم 21-26)، قد ألغيا بموجب المادة 29 من م.ت رقم 16-320.

مع الإشارة، أن هذين المرسومين، قد تم إلغاهما سابقا بموجب المادة 363 من م.ت رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية ، السابق الذكر.

- المرسوم الرئاسي 20- 39 المؤرخ في 2 فيفرى 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج ر ،قم 6، المؤرخة فى2 فنفرى 2020، ص 8)[27].

إن كل هذه النصوص القانونية التنظيمية، تتضمن كيفية تعيين الأمناء العامون للبلديات ولا تتعرض للصلاحيات الممارسة من طرفهم (أنظر الجدول).

الجدول

كيفيات وشروط تعيين الأمناء العامون للبلديات

- قبل صدور المرسوم الرئاسي 20- 39 المؤرخ في 2 فيفرى 2020 المتعلق بالتعيين فى الوظائف المدنية والعسكرية للدولة

1. البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 (مئة ألف) والبلديات مقر الولايات وبلديات الجزائر العاصمة (البلديات الحضرية التي تسمى كذلك الدوائر الحضرية les arrondissements urbains والبلديات الريفية عن طريق المخالفة، باستثناء تلك التي يقل عدد سكانها عن 100000 طبقا للمادة 21 [28] من م.ت رقم 16- 320).

1-1-كيفيات التعيين :

نظرا لأن الأمين العام للبلدية، في هذه الفئة من البلديات، يعتبر وظيفة عليا، طبقا للمادة 19 المطة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 والمادة 3 النقطة 8 من

27 – إن م.ر. رقم –20 39؛ يلغى ويعوض م.ر رقم –99 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة (ج ر ،قم 76، المؤرخة فى 31 أكتوبر 1999، ص 3).

28 – مع الملاحظة التالية، أن المادة 21 من م.ت رقم 320–16، تتعارض مع المادة 3 النقطة 8 من م.ر رقم 240–99.

م.ت رقم 99-240؛ فإنه يعين بموجب مرسوم رئاسي.[29]

1-2- شروط التعيين :

إن م. ت رقم 16- 320، لم يحدد شروط تعيين هذه الفئة من الأمناء العامون؛ فهل يفهم من هذا، أن هذه الفئة تخضع في تعيينها في منصب أمين عام، إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وبالتالي، تخضعه للشروط التي وردت في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد الحقوق والواجبات للعمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة (ج ر ،قم 31، المؤرخة فى28 جويلية 1990، ص. 1023). وتجب الإشارة، أن المادة 21 من هذا المرسوم التنفيذي، تضع شروط للتعيين في هذه الوظائف ومن بين هذه الشروط الكفاءة العلمية والتي تأتي في المرتبة الثانية.

إلا أن هذه الكفاءة، غير واضحة من حيث الدرجة العلمية. وهذا ما يفتح الباب، كما قد سبق ذكره، إلى السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية.

2- البلديات التي يساوي أويقل عدد سكانها 100.000 نسمة

1-2- كيفيات التعيين

يتم التعيين فيها بموجب قرار صادر عن الوالي المعنى (المادة 21 من م . ت رقم 16-320 والمادة 1 من م.ت رقم 90-99).

29 – إن المادة 20 من م.ت رقم 320–16، لم تحدد الطبيعة القانونية للمرسوم، ولكن استناد إلى المادة 3 نقطة 8 من م. رقم 240–99، فان المرسوم هومرسوما رئاسيا، هذا من جهة. كما أن الممارسة القانونية من خلال التعيينات في الجريدة الرسمية، تؤكد على انه مرسوم رئاسي (أنظر فى هذا الإطار وعلى سبيل المثال ج.ر .رقم 30 المؤرخة فى 7 ماى 2017، ص 19، تتضمن مراسيم رئاسية تتعلق بإنهاء مهام أمناء عامين لبلديات مقر ولايات؛ أنظر كذلك ج.ر رقم 24، المؤرخة فى 24 أفريل 2016، ص 12، تتضمن مراسيم رئاسية لتعين أمناء عامين لبلديات مقر ولايات).أما فيما يخص البلديات التي يتعدى عدد سكانها مئة ألف نسمة (100.000)، أنظر ج.ر رقم 51 ، المؤرخة فى 31 أوت 2016، ص 26 ، تتضمن مرسوم رئاسى يتضمن إنهاء مهام الكاتب العام لبلدية مسعد ، ولاية الجلفة ، مع الإشارة التالية ، أن هذه البلدية وإلى آخر احصاء سكانى (سنة 2008)، تحوى 102453 نسمة،هذا من جهة أخرى. بالإضافة إلى هذا، فان الوزير الأول السابق السيد عبد المالك سلال، أكد أن الوظائف التي يعين فيها بموجب مرسوم رئاسي، هي التي تعتبر فقط وظائف عليا؛ انظر هذا التوضيح للوزير الأول في جريدة:

Elmoudjahid du 22 juin 2013.,p. 4; file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/1048_20130622.pdf ; voir également le site du Premier ministère : http://www.premier-ministre.gov.dz/fr/premier-ministre/activites/m-sellal-l-acces-a-une-fonction-superieure-de-l-etat-passe-par-la-nomination-par-decret-presidentiel.html

2-2-شروط التعيين

هذه الشروط، يحددها م ت رقم 16-320 ولكن يجب التمييز بين:

- البلديات التي تساوي وأقل من 20000 نسمة (المادة 22 من م ت رقم 16-320)؛
- البلديات من 20001 إلى 50000 نسمة (المادة 23 من م ت رقم 16-320)؛
- البلديات من 50001 إلى 100000 نسمة (المادة 24 من م.ت رقم 16-320)؛

إن هذه الشروط محددة من طرف المواد 22، 23، 24، 25 من م ت رقم 16-320 [30].

وعليه، فالنصوص القانونية التي تتعرض لصلاحيات الأمناء العامون للبلديات هي القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية والمرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية السالف الذكر؛ وهي النصوص السارية المفعول. ويضاف إليها، م.ت رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ووجباتهم (ج ر، رقم 31، المؤرخة فى 28 جويلية 1990، ص. 1023)، لأن بعض من الأمناء العامون مصنفون ضمن الوظائف العليا.

- بعد صدور المرسوم الرئاسي 20- 39 المؤرخ في 2 فيفرى 2020 المتعلق بالتعيين فى الوظائف المدنية والعسكرية للدولة

بعد صدور هذا المرسوم الرئاسى، أصبحت هذه الصلاحية، أي تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 (مئة ألف) والبلديات مقر الولايات وبلديات الجزائر العاصمة (البلديات الحضرية التي تسمى كذلك الدوائر الحضرية les arrondissements urbains والبلديات الريفية عن طريق المخالفة)، باستثناء تلك

30 – قبل صدور م.ت رقم 320–16، كان م. ت رقم 26–91، هوالذي يحدد قائمة المناصب العليا في إدارة البلدية (المادة 117 وما بعدها)، وهي المواد التي مازالت سارية المفعول.

التي يقل عدد سكانها عن 100000 (طبقا للمادة 21 [31] من م.ت رقم 16- 320)، من اختصاص الوزير الأول (المادة المادة 4 المطة 2، من م.ت رقم 20-39).

أما البلديات التي يساوي أويقل عدد سكانها 100.000 نسمة، فإن طريقة التعيين فيها، لم تتغير؛ حيث مازال يتم التعيين فيها بموجب قرار صادر عن الوالي المعنى (المادة 21 من م . ت رقم 16-320 وعن طريق المخالفة المادة 4 من م.ت رقـم 20-39).

وعليه، فالنصوص القانونية التي تتعرض لصلاحيات الأمناء العامون للبلديات، هي القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية والمرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية السالف الذكر؛ وهي النصوص السارية المفعول.

ويضاف إليها، المرسوم التنفيذي رقم 90 -226 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (ج.ر رقم 31، المؤرخة فى 28 جويلية 1990، ص. 1023)، لأن بعض الأمناء العامون مصنفون ضمن الوظائف العليا.

2- 2- الوظائف القانونية الممارسة من طرف الأمين العام للبلدية

يمارس الأمين العام للبلدية وظائف قانونية ذات طابع إدارى[32].

هذه الوظائف ذكرت بصفة صريحة في القانون البلدي وفي المرسوم التنفيذي رقم 16-320 [33]؛ وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا للدولة وواجباتهم السابق الذكر. ولكن النصين الأولين،

31 – مع الملاحظة التالية، أن المادة 21 من م.ت رقم– 320–16، تتعارض مع المادة 3 النقطة 8 من م.ر رقم 240–99.

32 – أنظر كذلك فيما يخص هذه الوظائف ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، ط3، منشورات لباد، سطيف، 2005، ص 290 و 291.

33 – تجب الاشارة، أن وظائف الأمين العام للبلدية، يحددها كذلك المرسوم رقم 127–83 المؤرخ في 12 فيفري 1983 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهياكل في الإدارة البلدية وتنظيمها العام، وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، ج ر، رقم 7، المؤرخة فى15 فبراير 1983، ص493 . إن هذا المرسوم مازال ساري المفعول، إلا أن فيما يخص صلاحيات الأمين العام للبلدية، تعتبر ملغاة ضمنيا، مادام أصبح ينظمها م.ت رقم –16 320.

جاءا بصفة خصوصية أي أنهما يشيران إلى الأمين العام مباشرة، أما الثاني فجاء بصيغة العموم. كما نضيف إلى هذه النصوص، المرسوم التنفيذى رقم 13- 105 المؤرخ فى 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلى النموذجى للمجلس الشعبى البلدى، الذى يكلف الأمين العم للبلدية – ولكن ليس إلزاميا شخص الأمين العام، وإنما يمكن أن يكون موظف بلدى آخر - ببعض الوظائف الإدارية لدى م.ش.ب (ج.ر، رقم 15، المؤرخة فى 17 مارس 2013، ص.9).

- في م ت رقم 90-226

بما أن وظيفة الأمين العام، صنفت في بعض البلديات، وظيفة عليا – وهي البلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 (مائة ألف نسمة) والبلديات مقر الولاية وبلديات ولاية الجزائر، حسب المادة 20 من م ت رقم 90- 226 – مبدئيا، فإن الأمين العام يمارس وظائف القيادة، التخطيط، الرقابة، التنسيق، التنشيط،...

- في إطار قانون البلدية وم ت رقم 16-320

في هذا الإطار، يمكن تصنيفها على النحوالتالي:

أولا، تحديد وإعداد وتنفيذ كل ما يتعلق بالقرارات التي يتخذها م.ش. ب أي المداولات وقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 129 من ق.ب)؛ وللقيام بهذه الوظيفة، يمنح الأمين العام التفويض بالإمضاء من طرف رئيس البلدية (المادة 129 ف 6 من ق.ب).

وللتوضيح أكثر هذه الصلاحيات، فقد فصّلت ذلك أكثر المواد 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

ثانيا، التنشيط والتنسيق للمصالح الإدارية التقنية للبلدية (المادة 129 من ق.ب)؛ وهوما يعبر عليها بإدارة البلدية (المادة 15 ف 3 والمادة 125 من ق.ب) . حيث جاء فيها، مايلي: "يتحدد تنظيم إدارة البلدية طبقا لهذا القانون وحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها،..".

ـ وتجب الإشارة، أن الامين العام للبلدية يمارس وظائف إدارية لا تنص عليها النصوص القانونية بصفة صريحة سواء فى في إطار قانون البلدية أوفى إطار م.ت.رقم 16-320 ؛ حيث يصبح الأمين العام للبلدية فى بعض الحالات، هو المُسَيِّر الإدارى الأول فى البلدية. ويتعلق الأمر عندما يتعرض المجلس الشعبى البلدى (م.ش.ب)،

للحل المادة (47 من ق.ب). ففي هذه الحالة يعين الوالي متصرف إداري ومساعدين له يكلفون بتسيير شؤون البلدية (المادة 48)[34]. وبالتالى ونظرا لأن الأمين العام للبلدية، غالبا يتمتع بدرجة متصرف إدارى (انظر المادة من م.ت. رقم 16-320)، فإن الوالى يعينه لتسيير الشؤون العامة للبلدية[35].

إلا أن يجب التأكيد، أن الامين العام للبلدية والطاقم المساعد له، سيمارس وظائفه كمستخلف l'intérim فى الوظائف ذات الطابع الإدارى فقط المتعلقة بالتسيير العادى للبلدية، تجسيدا لمبدء استمرارية المرفق العمومى la règle de la continuité du service public؛ ولا يمكنه بأية حال من الأحوال، استخلاف رئيس البلدية كمنتخب أي رئيس المجلس الشعبى البلدى.

وتتضمن إدارة البلدية حسب النصين السابقين، مصالح الإدارة العامة les services de l'administration générale ومصالح تقنية des services techniques ومصالح أخرى. وهذه المصالح الأخرى تتمثل في المصالح التقنية

34 – وتطبيقا للمادة 48 من القانون رقم 10–11 المؤرخ في22/06/2011، صدر م.ت رقم 104–16 المؤرخ في 21/03/2016، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة (ج.ر. رقم 18، المؤرخة فى 23 مارس 2016، ص8).

35 – أنظر فى هذا الإطار وعلى سبيل المثال، جريدة ؛

Le Quotidien d'Oran du 26 février 2020, p.11, un article intitulé «Le wali gèle l'APC de Dahmouni » ; et la désignation d'un comité provisoire de trois membres, présidé par le secrétaire général de l'APC ;

Le Quotidien d'Oran : 26 février 2020,p.11 ;

voir également, le Soir d'Algérie du 06.05.2019 , p.9 , un article intitulé « Mila Suspension du P/APC de Ferdjioua », Pour parer à cette situation "préjudiciable "et "conformément à la réglementation en vigueur, notamment le code communal », toujours selon le communiqué, le wali a chargé le secrétaire général de gérer les affaires de la commune, en attendant l'élection d'un nouveau président . Disponible sur :

https://www.lesoirdalgerie.com/regions/suspension-du-p-apc-de-ferdjioua-2340

هذه الحالة، وعلى سبيل المثال ، ميزت كذلك بلدية بريش بولاية أم البواقى، حيث قام الولى بتجميد نشاط م.ش.ب ، وتكليف الأمين العام للبلدية بتسيير الشؤون العادية للبلدية ؛ أنظر فى هذا الإطار، جريدة الخبر ليوم 3 جوان 2017، ص 9، مقال تحت عنوان: "الوالى يجمد نشاط المجلس البلدى لبلدية بريش بأم البواقى".

للدولة[36] (المادة 105 و 123 من القانون البلدي) ومصالح الأمن لاسيما الشرطة البلدية (المادة 3 من القانون البلدي)[37].

وقد حددت المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، بالإضافة إلى المادة 126 والمادة 149 من قانون البلدية، وهي مصالح الإدارة العامة والمصالح التقنية)، بصفة أدق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية[38].

وقد تضمنت المادة 16 من م.ت رقم 16-320، وظائف، التنسيق والتنشيط بصفة مفصلة. إلا أن ما تجب الإشارة إليه، فيما يخص هاتين الوظيفتين، هو:

- **أولا**، أنها تمارس تحت سلطة رئيس البلدية. حيث يعتبر هذا الأخير هو السلطة الإدارية الأصيلة والأعلى في البلدية (المادة 78من ق.ب)؛

- **ثانيا**، إن الصلاحيات التي يمارسها الأمين العام للبلدية، تمارس بتفويض من رئيس البلدية، وكل النصوص القانونية، تؤكد ذلك بصفة صريحة (المواد 87 ف1، المادة 96 النقطة 5، المادة 129 النقطة 6 من قانون البلدية والمادة 16 ف 3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320).

وهذا ما يؤدي بنا إلى الملاحظة الأساسية التالية: إن الأمين العام للبلدية يخضع إلى السلطة السلّمية لرئيس البلدية، لاسيما بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها أويقل

36 – نظرا لأن ليس لكل بلدية القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها، على هذا الأساس، تنص المادة 105 من ق.ب: "يتعين على المصالح التقنية للدولة تقديم مساهمتها للبلدية وفق الشروط المحددة عن طريق القوانين والتنظيمات المعمول بها".

فهذه المصالح التقنية توضع من طرف الدولة (أي من خلال الفروع الموجودة على مستوى الدوائر les subdivisions؛ أنظر فيما يخص هذه الأخيرة، ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، ط3، منشورات لباد، سطيف، 2005، ص 227) في خدمة البلديات غير المؤطرة لتمكينها من انجاز ومتابعة بعض المشاريع مثل الأشغال العمومية، وأشغال الري والبناء،....

37 – أنظر كذلك فيما يخص الشرطة البلدية، م.ت رقم 265–96 المؤرخ في 03/08/1996 الذي تضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج ر، رقم 47، المؤرخة فى 7 أوت 1996، ص 5.

38 – قبل صدور م.ت رقم 334–11، كان م.ت رقم 26–91 المؤرخ في 2 فيفري 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات (ج ر،قم 6، المؤرخ فى 6 فيفرى 1991، ص 225)، ينظم بأكثر وضوح هذه الأسلاك، مع الإشارة أن م.ت رقم 26–91، قد ألغى بموجب م.ت –11 334 .

عن مئة ألف (100.000) نسمة، بالرغم أن قرار التعيين يكون من طرف وإلى الولاية (المادة 21 من م.ت رقم 16-320 والمادة الأولى من م.ت رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 السالف الذكر).

أما الأمناء العامون في البلديات التي يفوق عدد سكانها مئة ألف (100.000) نسمة، فإنهم يخضعون للسلطة السلّمية لوزير الداخلية، بالرغم أنهم يعينون بموجب مرسوم رئاسي أي من طرف رئيس الجمهورية (المادة 19 من م.ت رقم 16-320) والمادة 3 النقطة 8 من م.ر رقم 99-240)، قبل صدور المرسوم الرئاسى رقم 20-39

وبالتالي، فإن المرسوم التنفيذي رقم 16-320، جاء لتوضيح صلاحيات الأمين العام للبلدية كجهاز إداري، أكثر منه لتعزيزها.

إلا أن الممارسة الميدانية، تبين أن بعض رؤساء البلديات الكبرى، أي التي يفوق عدد سكانها 100.000 (مئة ألف) نسمة، يمارس رئيس البلدية فيها السلطة السلّمية على الأمين العام وذلك لإخضاعه للإجراءات التأديبية مثل العزل؛ ومثال ذلك بلدية وهران، عندما قام رئيس البلدية بعزل أمينها العام.

إن الامين العام للبلدية، يمارس إذن صلاحيات إدارية مفوضة.

3- مدى تطابق الوظائف الإدارية للأمين العام للبلدية قانونا، مع الوظائف الإدارية من منظور التسيير العمومي

إن الوظائف الإدارية المذكورة سابقا المكرسة في التسيير العمومي وهي التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، يمارسها الأمين العام للبلدية ولكن تحت سلطة رئيس البلدية. وبالتالي، فالمسؤول الأول في البلدية، هودائما رئيس البلدية، تحت رقابة المجلس الشعب البلدي (المادة 62 ف 2، المادة 82، المادة 52، المادة 29، المادة 125، المادة 129 من ق.ب).

وهو ما نص عليه صراحة، قانون البلدية لاسيما فيما يخص التخطيط (من خلال المادة 107 ف 2)، التنظيم (المادة 52 والمادة 96 ف 4)، القيادة (المادة 125) و الرقابة (المادة 82).[39]

39 – إن عدد البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 (مئة ألف نسمة)، قد بلغ عددها إلى غاية 2008، 40 بلدية، حسب إحصائيات الديوان الوطنى للإحصائيات (د.و.إ ONS)، أنظر www. ONS.dz.

إلا أن ما تجب الإشارة إليه، من الناحية العملية، يعتبر الأمين العام للبلدية الركيزة الأساسية في البلدية؛ لأنه يعتبر مسير un manager ou gestionnaire، بالمفهوم التسييري وليس بالمفهوم القانوني[40]؛ فهومسير عمومي un manager public[41] un gestionnaire public ، وله الكفاءة في ذلك، لأن أغلبهم في الوقت الراهن متحصلون على شهادات جامعية؛ هذا بالإضافة إلى التجربة الميدانية التي يكتسبونها تدريجيا من خلال الممارسة. وهذه الصفة إكتسبها الأمين العام من محصلاته العلمية وتجربته الإدارية في المجال القانونى والمالي والمحاسبي والموارد البشرية،... فهذا ما يجعله ملم بشؤون البلدية المختلفة. وهوما يجعله الركيزة الأساسية في البلدية[42] وبالتالي، المساعد الأساسي والمباشر لرئيس البلدية؛ لكن هذا لا يعني في نظرنا أن رئيس البلدية لا يمكنه الاستغناء عنه، بل يمكنه ذلك ولكن سيكلف هذا، رئيس البلدية، عناء أكبر. فهويعتبر إذن، المساعد الأساسي والمباشر لرئيس البلدية.

من بين الوظائف الإدارية المكرسة في التسيير العمومي، فإن وظيفة التنظيم لاسيما من خلال التنشيط والتنسيق[43] بين مختلف المصالح البلدية، الإدارية والتقنية، هي التي تحتل المكانة الهامة. لأن الأمين العام للبلدية، متواجد بصفة دائمة في البلدية وهذا

40 – إننا نقصد المسير بالمفهوم التسييري، وهوأن المسير بصفة عامة والمسيرالعمومى، بصفة خاصة، يقوم بالوظائف التقليدية التالية : التخطيط أوالتنبؤ، التنظيم، التنسيق، القيادة والرقابة، فى مجاله، القطاع العمومى.

اما بالمفهوم القانونى، لا سيما القانون المالى، فهناك المسير le gestionnaire ومثال ذلك المادة 81 من قانون البلدية.

41- Sur les managers publics ou gestionnaires publics, voir à titre d'exemple, [sous la Direction de Bachir Mazouz] , le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats , PUQ, Québec, 2008 ; Gérard ÉTHIER : que font les gestionnaires publics, chapitre 9, [dans] management public , comprendre et gérer les institutions de l'État [sous la Direction de Rolland PARENTEAU] , PUQ, Québec, 1994.

42 – فيما يخص الامين العام كركيزة أساسية فى البلدية، أنظر كذلك :

Rachid ZELOUF: l'organisation de la commune, Revue la vie des collectives locales, n°02,1979., p. 112; Kamel Moulaï, les contraintes de l'action publique locale en Algérie, le cas des communes de la Wilaya de Tizi-ouzou, revue Campus (Ummto), n° 11,2008, p.19 ; revue.ummto.dz/index.php/campus/article/view/126/74 ; voir également un article intitulé: le secrétaire général de la commune: Pilier de l'administration in actualité- Economie- Janvier 1988.

43 – فيما يخص هذا الدور التنسيقي للأمين العام للبلدية، أنظر كذلك:

David Huron et Jacques Spindler, op cit.,p.25.

ما يؤهله بهذه الوظيفة أي وظيفة التنشيط والتنسيق، لأنهما يتطلبان متابعة مستمرة لنشاط أعوان الإدارة ؛ فهوالوصلة المشتركة une interface، بين مجموعة كبيرة من المصالح والهيئات، خارج البلديات وداخلها.

أما رئيس البلدية وكرجل سياسي كذلك، فإن نشاطه في البلدية ليس بالضرورة أن يكون دائما متواجدا في مقرها الإدارى[44]. وبالتالي، فإنه يقوم بالتفويض بالامضاء للأمين العام لتأمين استمرارية المرفق العمومي.

كما تظهر أهمية دور الأمين العام، لاسيما أثناء فترة تجديد المجالس الشعبية البلدية أوفى حلة حلها، كما سبق الذكر ؛ فهويجسد مبدأ استمرارية المرفق العمومي .

أما عن علاقة الأمين العام، من جهة مع المنتخبين المحليين، ومن جهة أخرى مع ديوان رئيس البلدية، فهي علاقة وظيفة؛ فإن الأمين العام للبلدية، هوفي علاقة سلّمية فقط مع رئيس البلدية [45].

وبالتالي، فالسؤال المطروح، هل يوجد نزاع بين رئيس البلدية وأمينه العام؟

ربما إذا كان هناك نزاع، فهويكمن في كون الأول يريد أولا خدمة مواطنيه، حتى يمكنوه من تجديد عهدته أي الاستمرار في ممارسة السلطة. أما الأمين العام ولأنه تقنواقراطي[46]، فهويطمح لتعزيز سلطته على رئيس البلدية وعلى المنتخبين، لكونه

44 – إن قانون البلدية نفسه، يتضمن من خلال بعض مواده، حضور رئيس البلدية نشاطات غير إدارية وبالتالي إلزامية غيابه من البلدية، ومثال ذلك ما جاء في المادة 77: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون".

45 – أنظر فيما يخص دور ديوان رئيس م. ش. ب، المرسوم رقم –83 127 المؤرخ في 12 فيفري 1983 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهياكل في الإدارة البلدية وتنظيمها العام، وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها (ج ر،قم 7، المؤرخة فى 15 فيفرى 1983، ص 493)، حيث تنص المادة 5 ف 1 منه: "يتولى الديوان تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، مهام منتظمة أودورية ليست لها علاقة بالهياكل البلدية الأخرى".

46 – التكنوقراطيون، هم الموظفون الخبراء؛ أنظر فيما يخص هذه الفئة وعلى سبيل المثال،

Jacques BILLY, les techniciens et le Pouvoir, PUF « QSJ » , Paris , 1960 ; Jean Meynaud : la Technocratie, mythe ou réalité, Payot, Paris, 1964 ; Georges Elgozy : le paradoxe des technocrates, éd Denoël, Paris, 1966 ; Daniel Audibert : faut – il avoir peur des technocrates ? éd CLE, Paris, 1968 ; Jean LALIBERTE : les fonctionnaires, politique, bureaucratie et jeux de pouvoir, éd SEPTENTRION, Québec, 2009.

متحصل على الخبرة العلمية والعملية (الشهادة العلمية والممارسة الإدارية والتقنية) وبالتالي تحكمه في إدارة البلدية. فهذا يدخل في إطار نظرية السلطة من المنظور السسيلوجي.

الخاتمة

من كل ما سبق ذكره، يمكن القول، أن المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يعتبر لبنة جديدة قد عززت النظام القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية، بعد أن كان قانون البلدية، هوفقط النص القانوني الذي كان يتضمن في بعض من مواده منصب الأمين العام للبلدية والوظائف التي يمارسها بعد صدور قانون البلدية في سنة 2011. فهو قد حل محل بعض النصوص القانونية التي تنظم منصب الأمين العام للبلدية في إطار قانون 1990 لاسيما المرسوم رقم 83-127 والمرسومين التنفيذيين على التوالي رقم 91- 26 و 91-27، التي أصبحت ملغاة فيما يخص الأمين العام للبلدية بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

وبالرغم من هذا، فإن المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يستمر في الغموض في بعض المسائل المتعلقة بالنظام القانوني لهذا المنصب، ومثال ذلك عدم التحديد بصفة دقيقة للوضعية الانضباطية للأمين العام للبلدية.

أما فيما يخص صلاحيات هذا الأخير، فإن النصوص المتعلقة به، لاسيما قانون البلدية والمرسوم التنفيذي رقم 16-320، تضمنها بكيفية تبين أن الأمين العام هو جهاز إداري في البلدية ولكن يمارس صلاحياته الإدارية تحت سلطة رئيس البلدية، الذي يعتبر هوالسلطة الإدارية الأعلى فيها.

وفيما يخص صلاحياته الإدارية المحددة قانونا مقارنة مع الوظائف الإدارية في التسيير العمومي، فإنه يمارس تلك المتعلقة خاصة بالتنظيم لاسيما منها التنشيط والتنسيق. ومن هذا المنظور، فإن الأمين العام للبلدية، يحتل مكانة هامة، إن لم نقل الركيزة لإدارة البلدية؛ فهوالذي يجسد حيادها اتجاه المواطنين، كما يؤمن ديمومتها أي ديمومة الدولة في المجتمع، خاصة أثناء المراحل، التي قد تتعرض لها أجهزة البلدية إلى تذبذب، مثلا أثناء تجدد المجالس الشعبية البلدية، أوحل المجلس،...