تقييم الإطار القانوني لمنصب الامين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017

د/ سمير بن عياش
كلية الحقوق
جامعة بومرداس (الجزائر)

ملخص:

استدعت المرحلة الراهنة إعادة النظر في مكانة الأمين للبلدية بسبب تراكم المشاكل المترتبة عن التسيير المحلي، وتأثير ذلك على تنامي الاحتجاجات المحلية في مختلف الأقاليم، كما تزامن ذلك مع الفشل المتكرر للمجالس البلدية المنتخبة في القيام بواجباتها وانتشار ظاهر الانسداد لهذه المجالس ووقوعها ضحية للصراعات الحزبية بدل خدمة الشأن المحلي، كما تميزت المرحلة بما يعرف بالربيع العربي بالكثير من الأنظمة العربية وانتشار موجة التغيير، فكان لهذا العامل الخارجي التأثير الكبير لضرورة الاستقرار بالجماعات المحلية وزيادة الرقابة الوصائية عليه، وتفادي التهديدات التي ستأثر لا محالة على النظام السياسي، كما تزامنت مع موجة اصلاحات عرفتها الجزائر سمحت بوضع آليات جديدة تسمح للجماعات المحلية من المشاركة بفعالية في وضع برامج التنمية المحلية والعمل على انجاح اصلاحات النظام السياسي بعد 2011 على المستوى المحلي، فهناك حاجة لفواعل تضمن الاستقرار للبلديات بمنحها الصلاحيات اللازمة وبفضل الاهتمام بعملية الاتصال وإعادة الثقة بين المواطنين والسلطة المحلية، لذلك كان الاهتمام أكبر بالأمين العام للبلدية، الشيء الذي يجعل من هذا الأخير أقرب لسلطة عدم التركيز الاداري منه من اللامركزية.

كلمات مفتاحية: التسيير المحلي، الجزائر، الامين العام للبلدية، عدم التركيز، اللامركزية، الرقابة الوصائية.

Summary:

The current phase called for a reconsideration of the mayor's status as a result of the accumulation of problems resulting from local governance and the impact on local protests in various regions, as well as the repeated failure of the elected municipal councils to carry out their duties and the spread of the blockage of these councils The stage was characterized by what is known as the Arab Spring with many Arab regimes and the wave of change. This external factor had a great influence on the necessity of stability in the local communities, increased control over it, DAT, which will inevitably affect the political system, and coincided with a wave of reforms recognized by Algeria allowed the establishment of new mechanisms to allow local communities to participate effectively in the development of local development programs and work to ensure the success of political reforms after 2011 at the local level, there is a need to ensure the stability of the municipalities by granting Due to the importance of the process of communication and the restoration of trust between the citizens and the local authority, the greater attention was paid to the Secretary-General of the municipality, which makes the latter closer to the authority of the lack of administrative focus than decentralization**.**

Keywords: local governance, Algeria, secretary general of the municipality, lack of focus, decentralization, censorship.

مقدمة:

تتجه هذه المداخلة لمحاولة معرفة التعديلات التي مست مكانة الامين العام للبلدية في ظل الاصلاحات الجديدة ابتداء من 2011 والتي مست البلديات بداية بصدور قانون البلدية الجديد والقانون الاساسي لموظفي الجماعات المحلية، وكذا المرسوم المتضمن للأحكام الخاصة المطبقة على الامين الهام للبلدية، وبقية النصوص الأخرى ذات العلاقة بهذا الموضوع، وهذا للتبع وفهم الغاية من الاصلاحات ومدى تحقيقه للاستقلالية للجماعات المحلية وتفعيل الديمقراطية التشاركية حسب ما نص عليه الدستور في تعديل 2016، أو تقييد هذه الجماعات وزيادة الرقابة الوصائية عليها، وهنا يظهر منصب الأمين العام والاهتمام الذي لقيه من ناحية النصوص القانونية أو من حيث الممارسة وسيلة يمكن بها تقييم حقيقة هذه الاصلاحات ومعرفة أهدافها الخفية بين التقييد للجماعات المحلية وجعلها تابعة للسلطة المركزية أو المضي بها نحو الاستقلالية الفعلية من النواحي الادارية والمالية، وسيتم كذلك التطرق إلى واقع الجماعات المحلية وما يرتبط بها من رهانات ومصالح، وتأثر الأمين العام بذلك وانعكاسات الإطار القانوني والتنظيمي الذي يعمل وفقه على وظيفته بالجماعات المحلية.

لمشكلة البحثية: محاولة الإلمام بالتسيير المحلي تصطدم دوما بتعدد الفواعل وتداخل المستويات، وكذا تناقض المصالح والرهانات السلطوية المحركة لمختلف الفواعل والبنى المختفية وراءهم، والمحددات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتحكمة في سلوكاتها، وكذلك الابعاد الأنثروبولوجية والثقافية كذلك، لذلك فهذا البحث محاولة للإحاطة بكل هذا الفسيفساء، وتثير هذه الورقة البحثية **إشكالية** مفادها: ما مدى تأثر الامين العام للبلدية بطبيعة الاصلاحات الجديدة بالبلدية؟ وهل يخدم موقعه الأجندة المركزية أو اللامركزية؟

فرضية البحث : انعكست السياسات المرتبطة بالظروف الاقليمية والدولية بعد 2011 في الجزائر على التسيير المحلي وجعلت من المحددات المركزية عاملا مساهما في مخرجات الجماعات المحلية مما جعل الأمين للبلدية يخدم الأجندة المركزية أكثر من اللامركزية.

وسيتم توضيح ذلك باتباع المحاور التالية:

1ــ مهام وصلاحيات وكيفيات تعيين وحقوق الأمين العام للبلدية من خلال قانون البلدية.

2ــ منصب الأمين العام للبلدية من خلال المرسوم التنفيذي رقم:16-320، المؤرخ في: 13 ديسمبر2016.

3. مكانة الامين العام للبلدية في الإصلاحات الجديدة 2011.

ــ**4** العوائق المؤثرة على انجاح مهام الأمين العام للبلدية.

5. توصيات.

أهمية البحث: يهدف هذا العمل لإبراز أهمية منصب الأمين العام للبلدية، وإظهار المحددات المختلفة المتعلقة به، وتتبع مختلف الوظائف المنوطة به، وتحديد مكانته في المنظومة الإقليمية.

منهجية البحث: يحتاج هذا البحث بحكم تعقده واتساع مجاله لمجموعة من المناهج والاقترابات وكذا أدوات البحث التي تمكن الباحث من فهمه ودراسة متغيراته وتقديم نتائجه، فطبيعة موضوع البحث استلزم استخدام ما يلي:

-**المنهج المقارن**: تم توظيف هذا المنهج للنظر في مختلف المراحل الزمنية، مع التوضيح أن هذا المنهج يتجاوز استخدامه جميع العلوم الإنسانية بتوظيف تقنيات بحث عديدة سواء على المستويات الفرعية المتخصصة أو مستويات البحث العامة،[1] فهذا البحث لا ينصرف فقط لمرحلة تاريخية معينة بل يتجاوز المراحل ويقارن بينها، لتتبع التغيير الذي لحق بمنصب الامين العام للبلدية.

-**لاقتراب القانوني**: بفضله يمكن معاينة ما إذا كانت التشريعات والتنظيمات تطبق بصورة صحيحة، سيساهم هذا الاقتراب على تتبع مدى الالتزام بالتشريعات والنصوص القانونية المتعلقة بالأمين العام للبلدية وبالتسيير المحلي في الجزائر بصفة عامة.

-الاقتراب النسقي: وهنا يتم البحث في مخرجات النظام السياسي بخصوص التسيير المحلي، ولكون مخرجات هذه الأنظمة لا تتم إلا ضمن بيئة اجتماعية يكون فيها صانع القرار في علاقة مع محيطه، لذلك ففي هذه الدراسة سيتم الاعتماد على الاقتراب النسقي، سيسمح لنا الاقتراب على فهم طبيعة ومصدر المطالب المحلية وكيفية توجيهها للنظام السياسي، ومدى الاستجابة لهذه المطالب، مما يسمح لنا بفهم طبيعة منصب الأمين العام للبلدية.

المحور الأول: مهام وصلاحيات وكيفيات تعيين وحقوق الأمين العام للبلدية من خلال قانون البلدية: جاء قانون البلدية الجديد في سنة 2011، بعد أن عمرت مسودته طويلا وعرفت العديد من التصحيحات، وتم اصداره قبل ظهور حزمة الاصلاحات، وهي تطبيق لجملة الإصلاحات السياسية التي أعلنها رئيس الجمهورية في خطابه إلى الأمة يوم 15 أفريل 2011،[2] مع الإشارة إلى أن قانون البلدية تم إعداده في مراحل سابقة ولكن إصداره تزامن مع هذه الإصلاحات مع تعديلات أملتها هذه المرحلة، وقد تطرق هذا القانون لمهام وصلاحيات الامين العام للبلدية، وكيفيات تعينه وحقوقه وواجباته، وهي كما يلي:

أولا- المهام والصلاحيات: حدد القانون هيئتين للبلدية، الأولى للمداولة ويمثلها المجلس الشعبي البلدي، والأخرى تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،[3] ويؤكد المشرع في مادة أخرى أن للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية،[4] وهنا تساءل لماذا التكرار رغم أن المادة الثانية لم تأتي بشيء جديد؟

وقدد المهام والصلاحيات التالية للأمين العام للبلدية كما يلي:

- ✓ يضمن الأمين العام للبلدية أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي وتحت إشراف رئيس المجلس،[5] وهذا المهمة تزيد من أعباء الأمين العام، وكان بالإمكان تكليف متصرف بلدي لهذه المهمة.
- ✓ متابعة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين،
- ✓ تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها،
- ✓ مسك بطاقية الناخبين وتسييرها،
- ✓ إحصاء المواطنين، المولودين في البلدية أ والمقيمين بها في تسيير بطاقية الخدمة الوطنية،
- ✓ النشاط الاجتماعي،
- ✓ النشاط الثقافي والرياضي،
- ✓ تسيير الميزانية والمالية،
- ✓ مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة،
- ✓ تسيير مستخدمي البلدية،
- ✓ تنظيم المصالح التقنية البلدية وتسييرها،
- ✓ أرشيف البلدية،*
- ✓ الشؤون القانونية والمنازعات.[6]

كما يكلف الأمين العام أيضا ب:

- ✓ ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- ✓ تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،

- ✓ ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين(المنصوص عليه في المادة126).
- ✓ إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس المنتهية عهدته والرئيس الجديد.
- ✓ يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات. [7]
- ✓ يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية.[8]
- ✓ عضو باللجنة البلدية للمناقصة.[9]

فمن خلال كل هذه المهام والصلاحيات يلاحظ أن المشرع قد بالغ في تكليف الامين العام للبلدية وهناك من المهام ما يمكن تكليف اداريين للبلدية بها، والابقاء على المهام ذات الأهمية الحيوية للبلدية والتي تحتاج العناية اللازمة والقدرة والكفاءة لذلك، وكذلك التداخل بين صلاحيات الامين العام للبلدية وصلاحيات المنتخبين ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وجعل كل النشاطات التي يقوم بها الامين العام تحت سلطة رئيس المجلس.

ثانيا- كيفيات تعيين وحقوق وواجبات الأمين للبلدية: أحال المشرع هذا الجانب للتنظيم لتحديده وتفصيله،[10] مما يبين أن الاهتمام أثناء صدور قانون البلدية (2011) كان ينصب على المنتخبين، في حين فصل القانون في الصلاحيات والمهام الموكلة للأمين العام، وبالنسبة للنصوص التنظيمية فقد تأخر صدورها حتى سنتي 2016 و2017 مما يؤكد أن المرحلة التي صدر فيها قانون البلدية كان فيها الاهتمام اكبر من خلال الاصلاحات بتقوية سلطة المنتخبين المحليين بتعزيز مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام المعينين ومنهم الامين العام للبلدية لتحقيق الحكامة المحلية، في ظل بيئة داخلية وخارجية تفرض ذلك، ولكن الامور تغيرت سنتي 2016 و2017 مع توقف موجة الربيع العربي بسبب الانتكاسات التي عرفها بالعديد من الدول العربية، وأزمة انهيار اسعار النفط والتي أثرت على الجزائر بسبب اعتمادها الكبير على الجباية النفطية في اعداد ميزانياتها، فكل هذه الظروف دفعت نحو التوسيع أكثر لسلطات عدم التركيز الاداري واعتماد سياسات ترشيد النفقات بصورة كبيرة، فكان لزاما كليها تجسيد ادارة محلية تجسد سياسات الدولة في التعامل مع الازمة لذلك كان التركيز اكثر على منح الكثير من الصلاحيات ولاهتمام بمنصب الامين العام للبلدية لتجسيد ذلك على مستوى الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة.

المحور الثاني: منصب الأمين العام للبلدية من خلال المرسوم التنفيذي رقم:16-320، المؤرخ في: 13 ديسمبر2016.

يشكل هذا المرسوم التنفيذي النص التنظيمي الذي تمت الاحالة إليه بموجب المواد 127، 128، 129، من قانون البلدية 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011، وحدد فيه حقوق وواجبات الامين العام، وتبيان مهامه بالتفصيل، وكيفيات وشروط تعيينه، وسيتم توضيح ذلك كما يلي:

أولا- المرجعية القانونية لنشاط الأمين العام للبلدية: بين المرسوم أن الأمين العام للبلدية يخضع إلى الحقوق والواجبات المنصوص عليها بموجب الأمر رقم: رقم:06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم:16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، كما يخضع الأمين العام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها أكثر من 100 ألف نسمة إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 90-226، المؤرخ في: 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وضائف عليا في الدولة وواجباتهم،[11] كما يخضع لنصوص أخرى المتعلقة بمحاربة الفساد مثلا.

ثانيا- حقوق الأمين العام للبلدية: ركز هذا النص في بدايته على الحقوق لتبيان أهميتها، ودورها في تحفيز الأمين العام للبلدية وهي كما يلي:

- تلزم البلدية بحماية الامين للبلية من كل الضغوط أو التهديدات أو الاهانات أو الشتم او القذف أو الاعتداء الذي يتعرض له أو عائلته أو ممتلكاته، وتحل محل الأمين العام للحصول على التعويض.

- تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام للبلدية اثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها.

- إذا تعرض لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة وجب على البلدية أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط ليه، ما لم ينسب إليه خطأ شخصي.

- يجب اعلام الوالي بكل القرارات التي يتخذه رئيس المجلس البلدي ضده لاسيما:

✓ إلغاء تفويض بالإمضاء.

✓ العقوبات التأديبية من الدرجة 4.

✓ توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه،[12] فهنا حماية للأمين العام للبلدية سواء من المواطنين أو من رئيس المجلس الشعبي البلدي مما يسمح له من العمل دون شعور بالخوف من أي طرف مهما كان، كما أن هذه الحقوق تجعل منه أقرب للوالي ولإدارة عدم التركيز.

ثالثا: الواجبات :كما كلف بالكثير بالواجبات وهي:

- يلزم بأداء مهامه بكل أمانة وحيادية، ويلزم بإعلام الوالي عن طريق رئيس المجلس البلدي بكل نشاطاته ضمن حزب سياسي أو جمعية.

- يجب عليه الدفاع على مصالح الجماعة الاقليمية والمحافظة عليها، المحافظة على ممتلكات البلدية والحفاظ عليها وحمايتها وتثمينها.

- التحلي بسيرة وسلوك يناسبان مسؤوليته، واحترام واجب التحفظ.

- أن يكون رهن اشارة البلدية، مقيما بها إلا بترخيص من الوالي.

- يمنع عليه تلقي أو قبول هدايا وهبات أو مكافآت أو مزايا أخرى.

- لا يمكن ان تكون له علاقات تبعية سلمية مباشرة مع زوجه أو أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الثانية،[13] نلاحظ أن النص يعامل الأمين العام للبلدية مثل معاملة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإجباره على الإقامة في إقليم البلدية مثلا تليق بمنصب رئيس المجلس وليس الأمين العام للبلدية.

رابعا: المهام: كلف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس البلدي بما يلي:

✓ ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

✓ ضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس.

✓ تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية.[14]

فالملاحظ هنا هو اعادة تكرار ما جاء في المادة 125 من قانون البلدية الجديد11-10، ولكن الجديد في هذا النص هو تفصيل لكيفية أداء كل من هذه المهام، كما يلي:

1. في اطار تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي: فقد كلف الأمين العام بما يلي:

✓ تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانه.

✓ وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس.

✓ ضمان أمانة جلسات المجلس تحت اشراف رئيس المجلس.

✓ تعيين الموظف المكلف بتنسيق اشغال دورات المجلس ولجانه.

✓ الحفظ الجيد لسجلات المداولات.[15]

فالنصوص السابقة لم تفصل في كيفيات أداء هذه المهام مقارنة بهذا النص،* فهنا تحديد دقيق لمسؤوليات الامين العام وتحيد لعلاقاته مع فواعل أخرى سواء المعينين أو المنتخبين .

2. في اطار متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي: كلف الأمين العام بما يلي:

- ✓ ارسال مداولات المجلس للسلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها.
- ✓ ضمان نشر مداولات المجلس.
- ✓ ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- ✓ متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي.[16]

فكل هذه المهام كلف بها الامين العام لوحده ودون سلطة رئيس المجلس مما سيسمح بالاهتمام بها أكثر وعمد ربطها بالعلاقة بين الامين العام والمجلس المنتخب ورئيسه.

3. **في اطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية:** كلف الأمين العام بما يلي:

- ✓ ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس.
- ✓ ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس.
- ✓ اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية.
- ✓ ضمان احترام القوانين في تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية.
- ✓ ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها.
- ✓ اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذه.
- ✓ مسك بطاقية الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية.
- ✓ احصاء الموظفين المولودين بالبلدية أو المقي مين بها في إطار تسيير بطاقية الخدمة الوطنية.
- ✓ ضمان تنفيذ اجراءات النظافة والنقاوة العمومية.
- ✓ ضمان اعلان القرارات البلدية ونشرها.
- ✓ متابعة قضايا منازعات البلدية.
- ✓ المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة.
- ✓ ضمان تسيير الارشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه.
- ✓ تحضير مشروع ميزانية البلدية.
- ✓ ضمان تنفيذ الميزانية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها.
- ✓ مسك وتحيين سجل الاملاك العقارية ودفاتر جرد اثاث وعتاد البلدية.
- ✓ إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس المنتهية عهدته والرئيس الجديد.[17]

ففي هذه المهام هناك ما هو تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولكن هناك مهام كلف بها الامين العام للبلدية ولم تخضع لسلطة رئيس المجلس، ونفرق هنا بين المهام التي ستخضع لاحقا لسلطة المجلس ورئيسه مثل: تحضير مشروع ميزانية البلدية، ومهام أخرى كلف بها الامين العام لوحده دون أي تدخل لاحق من قبل المنتخبين مثل مسك بطاقية الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية، مما يبين اكثر التوجه نحو تقييد صلاحيات المنتخبين وتوسيع سلطات عدم التركيز.

ولكن التقييد السابق الذكر ليس شاملا، فبالنسبة لتقييم الامين العام فقد أخضعه لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يرسل تقرير التقييم إلى الوالي،[18] والنص التنظيمي لم يجعل الأمين العام خاضعا في تقييمه لإدارة عدم التركيز.

خامسا كيفيات التعيين وشروطه:

أولا- وظيفة الامين العام للبلدية: حدد النص التنظيمي هذه الوظيفة كما يلي:

- ✓ وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة.
- ✓ منصب عال في البلديات يساوي عدد سكانها أو يقل عن100 ألف نسمة.[19]

فالأمين العام يشغل وظيفة عليا أو منصب عال حسب الحالة، وما يترتب عن هذا التصنيف من في زيادة في الاجر والمنح والامتيازات خاصة بمثل هذا المستوى من الوظيفة،* وهذا التكييف يعد ترقية وتحفيزا له مقابل كل المهام التي تسند له.

ثانيا- كيفية تعيين الامين العام:

- يعين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة وبلديات مقر الولاية وبلديات ولاية الجزائر بمرسوم باقتراح من وزير الداخلية والجماعات الاقليمية، وتنهى مهامهم بنفس الشكل.

- والتعيين للأمين العام للبلدية في بقية البلديات بقرار من الوالي باقتراح من رئيس المجلس البلدي وتنهى مهامهم بالشكل نفسه،[20] فعدد السكان هو المحدد لطريقة التعيين، فالزيادة السكانية يترتب عنها مسؤوليات وأعباء أكبر.

ثالثا - شروط التعيين:

- **يعين الامين العام لبلديات عدد سكانها 20 ألف نسمة فأقل،** من بين:

- ✓ الموظفين المرسمين برتبة متصرف اقليمي رئيسي، مهندس رئيسي على الأقل أو رتبة معادلة لها مع 3 سنوات خدمة فعلية بصفة موظف.
- ✓ الموظفين المرسمين برتبة متصرف اقليمي ، مهندس دولة أو رتبة معادلة لها مع 5 سنوات خدمة فعلية بصفة موظف.

- **يعين الامين العام لبلديات عدد سكانها من 20.001 نسمة إلى 50.000،** من بين:

- ✓ الموظفين المرسمين برتبة متصرف اقليمي رئيسي، مهندس رئيسي على الأقل أو رتبة معادلة لها مع 3 سنوات خدمة فعلية بصفة موظف.
- ✓ الموظفين المرسمين برتبة متصرف اقليمي ، مهندس دولة أو رتبة معادلة لها مع 6 سنوات خدمة فعلية بصفة موظف.

- **يعين الامين العام لبلديات عدد سكانها من 50.001 نسمة إلى 100.000،** من بين:

- ✓ الموظفين المرسمين برتبة متصرف اقليمي رئيسي، مهندس رئيسي على الأقل أو رتبة معادلة لها مع 3 سنوات خدمة فعلية بصفة موظف.
- ✓ الموظفين المرسمين برتبة متصرف اقليمي ، مهندس دولة أو رتبة معادلة لها مع 7 سنوات خدمة فعلية بصفة موظف.

- **لمدة خمس سنوات ابتداء من نشر المرسوم (15 ديسمبر2016)** ، يمكن تعيين :

- ✓ الأمين العام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها **20.000** نسمة فأقل، والأمين العام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها من **20.001** إلى **50.000** نسمة من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي أو مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها والذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

✓ الأمين العام للبلدية 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 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.[21]

فمن خلال توضيح كل هذه التفاصيل لتبيان الرتب التي يحق لها الترشح للتعيين كأمين عام للبلدية بعد ان عمل وبصفة اجبارية بالجماعات الاقليمية وتحصل على الخبرة الكافية للعمل كأمين عام للبلدية، ولو نقارن هذه الشروط وتلك الخاصة بالأمين العام للدائرة، نجد أن منصب الامين العام للدائرة يشترط فيها رتبة متصرف رئيسي أو مهندس رئيسي مع 3 سنوات خدمة فعلية، أو رتبة متصرف أو مهندس دولة مع 6 سنوات خدمة فعلية،[22] وهذا ما يوافق شروط الترشح لمنصب الامين العام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها من 20.000 إلى 50.000 نسمة مما يبين مدى الاهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية مقارنة بمنصب الامين العام للدائرة، هذا من جهة وكذلك الاهتمام بالتقنيين والمناصب التقنية بفتح المجال لها للترقية في مثل هذه المناصب وهو الشيء الذي لم يكن متاحا سابقا.

رابعا - التصنيف والرتب: يصنف الأمناء العامون للبلديات كما يلي:

26: - يصنف الامناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة وتدفع رواتبهم استنادا إلى وظيفة نائب مدير بالإدارة المركزية.

27: - تطبيقا لأحكام المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم: 07-307، المؤرخ في 29 سبتمبر2007، المحدد لكيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والادارات العمومية، يستفيد الامناء العامون للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 100.000 نسمة فأقل بالإضافة إلى الراتب المتعلق بالرتبة الأصلية من زيادات استدلالية،[23] وفقا للجدول التالي:

البلدية	الزيادة الاستدلالية	
	المستوى	الرقم الاستدلالي
من 50.001 إلى 100.000 نسمة	10	325
من 20.001 إلى 50.000 نسمة	9	255
20.000 نسمة فاقل	8	195

المصدر: المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، مرجع سابق، المادة:27، ص.06.

نلاحظ أن النص قد حدد كل الجوانب المتعلقة بمنصب الأمين العام مما يبين مدى الاهتمام به، حيث بين المدير العام للموارد البشرية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، عبد الحليم مرابطي، قبل صدور هذا النص أنه يوضح بدقة مهام الأمين العام للبلدية ودوره على مستوى هذه الهيئة المحلية، كما يحدد شروط وكيفيات تعيينه في هذا المنصب، فضلا عن تضمنه أحكاما تتعلق بالتزامات الأمين العام للبلدية وكيفيات تقييمه، كما يهدف إلى تثمين وظيفة الأمين العام للبلدية، ويكرس الدور والمكانة التي يحتلها الأمين العام للبلدية "باعتباره يمثل استمرارية الدولة على المستوى المحلي"، كما سيمكن من حماية الأمين العام للبلدية من مختلف المشاكل المطروحة بينه وبين الموظفين الآخرين والمنتخبين، حيث "يكرس المكانة والمهام الحقيقية للأمين العام للبلدية، ويحدد شروط وكيفيات تعيينه، ويسمح بالتالي بتخفيف شروط تعيين الأمناء العامين وجلب الكفاءات على مستوى البلديات"،[24] فالهدف من النص هم تشجيع التسيير المركزي على حساب التسيير اللامركزي.

المحور الثالث : مكانة الامين العام للبلدية في الإصلاحات الجديدة : سنحاول في هذا المحور بحث وتحليل ما جاءت به القوانين الجديدة الخاصة بالإصلاحات لتجاوز العقبات المسجلة على المستوى المحلي ومدى الاهتمام بالفواعل المحلية

في هذه القوانين، فقد ظهر هذا المنصب بارزا في القانون العضوي المتعلق بالنظام الانتخابي فبالنسبة لاستثناء الترشح لمسؤولي المصالح البلدية والأمناء العامين للبلديات خلال ممارسة ووظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل،[25] عكس ما كان موجودا في القانون السابق قبل الاصلاحات (المادة 81 من قانون الانتخابات)، ونفس الإجراء مس المجالس الولائية(المادة 83)فإنه يبين مدى الاهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية والعمل على إبقائه بعيدا عن الصراعات السياسية وحرمانه من الترشح ليتفرغ فقط للعمل التنفيذي ويضمن تنشيط الإدارة البلدية كامتداد لأجهزة الدولة وممثلا لها على مستوى إقليمها وضمان عدم تعطل شؤون المواطنين وتكون هذه المهام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية(المادة125)، ويضمن استقرار هذه الإدارة خاصة عند حدوث انسداد على مستوى المجلس المنتخب، ويعكس الاهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية في قانون البلدية الجديد أيضا في ترجيح كفة المعينين على حساب المنتخبين إذن هذه الإجراءات كلها تدل على الرغبة الحكومية في تحقيق الاستقرار للجماعات المحلية وتسييرها وفق أطر جديدة تفرضها التحديات الراهنة بتدعيم سلطة عدم التركيز الاداري، وضمان الاستقرار للجماعات المحلية مهما كانت مشاكلها.

المحور الرابع: العوائق المؤثرة على انجاح مهام الأمين العام للبلدية: سنحاول تناول العوائق التي تساهم في إضعاف مهام الأمين العام كالعوائق التنظيمية وظاهرة الفساد والبيروقراطية ومخالفات التسيير المالي بالجماعات المحلية:

1ــ العوائق التنظيمية والفساد: تؤثر كثرة المهام التي تكلف بها الفواعل المحلية والمرتبطة أحيانا بضعف تكوين المنتخبين - فهم غالبا ينتمون إلى فئات اجتماعية لا علاقة لها بالتسيير الإداري، منهم الفلاحين والحرفيين والمعلمين وذوي المهن الحرة في غالبيتها مقارنة بتكوين الأمين العام للبلدية فقد أحصت وزارة التربية 54 ألف أستاذ ومعلم ترشحوا للانتخابات المحلية في 29 نوفمبر 2012- كما أنهم لا يتحكمون في النصوص القانونية والمالية ويتعثرون في تطبيقها ،[26] لذلك جاء القانون الجديد للبلدية بأكثر صرامة (المادة 145) بتعريض رئيس المجلس الشعبي البلدي للمتابعة القضائية عن كل قرار يصدره لا يأخذ بعين الاعتبار أراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا ويحدث ضررا في حق المواطن والبلدية والدولة، وهذا ما يزيد من صعوبة عمل الأمين العام لضعف التسيير الاداري بالبيئة المحلية التي يعمل بها .

تتأثر أحيانا المجالس المحلية من تعدد الاختصاصات مع النقص في تحديد المسؤوليات وعدم ضبط مهامها بكل وضوح، وزاد من سلبية هذه المجالس عدم استقرار المؤسسات المحلية وتأثرها بالصراعات الحزبية وسحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية المحلية*، وتأثير التمثيل الحزبي النسبي على عمل المجالس المحلية المنتخبة، وتأثير المتابعات القضائية ضد المنتخبين المحليين إضافة لكون الجماعات المحلية أكثر القطاعات العمومية فسادا، فمن مجموع 948 قضية فساد فصلت فيها العدالة الجزائرية سنة 2010 مثلا (وبإدانة 1352 متهما) كانت الجماعات المحلية على رأس القطاعات التي مستها قضايا الفساد ب 146 قضية وبنسبة 15.40 % ،وجرائم الفساد الأكثر انتشارا تخص اختلاس الأموال العمومية ، إساءة استغلال الوظيفة ، رشوة الموظفين العموميين ومنح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية ،[27] وخلال الفترة من 2012 إلى شهر أكتوبر2016 تم تقديم 370 رئيس مجلس شعبي بلدي أمام العدالة بسبب سوء التسيير واستغلال الوظيفة، بالإضافة إلى التزوير والاختلاس وتبديد أموال عمومية والاستيلاء على أملاك الدولة،[28] إضافة لانحراف بعض المجالس وميلها لخدمة المصالح الخاصة للكتلة المنتخبة على رأس المجلس الشعبي البلدي ، وكلها عوامل تنقص من فعالية الامين العام خاصة إذا كانت علاقته بالمجلس المحلي المنتخب يسودها عدم التفاهم وكذلك العلاقة مع الاداريين بالبلدية .

2.**البيروقراطية:** إن الأزمة الحادة التي عاشتها الجزائر أثناء وبعد 1990، تؤكد أن الجزائر لم تكن بمستوى مسؤولية تصور المجال الإداري والتشريعي الذي يمكن وضعه لتسير الشؤون الإدارية والاقتصادية، فقد كانت الانحرافات

البيروقراطية أقوى وأشد وجوهره أناس يبحثون عن الامتيازات والتوزيع للامتيازات بطرق غير شرعية في ظل دخول الجزائر اقتصاد السوق وعملية التحولات التي مستها كل القطعات العمومية، وفي ظل ارتفاع الأسعار وإضعاف الامتيازات للإداريين، فأمراض البيروقراطية تنتج عن ضعف سياسة الدولة في مجال التكوين والمبالغة في الإجراءات الادارية وتعقيدها، وتضخم في مجال القوانين والتنظيمات، وتنتج من خلال ذاتية الموظفين وإمكانيات التنظيم، كما يتعلق الأمر بغياب نظرة مستقبلية وتخطيط واقعي، ولهذا نجد الأمراض التي تنتشر عبر كل التنظيمات الإدارية نذكر منها:

- ✓ الإهمال وسوء معاملة الجمهور.
- ✓ بروز ظاهرة المحسوبية والواسطة وأثرها على مبدأ تكافئ الفرص.
- ✓ استغلال وسائل وأدوات الدولة للاستعمال الشخصي وللكسب غير الشرعي.
- ✓ طبيعة الامتيازات وندرتها ساعد في بروز ظاهرة الرشوة.[29]

فالبيئة التي يعمل فيها الامين العام للبلدية تنتشر فيها عموما البيروقراطية وتجعل من مهمته اكثر صعوبة إن لم يتأثر بها ليصبح جزء من هذه المنظومة البيروقراطية.

3ــ ضعف قنوات الإعلام والاتصال: تتحكم شريحة كبيرة من السكان في التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، وهذه التقنيات لها خصائص مشتركة تسهل عملية الاتصال وتجعل المعلومات المفيدة والمهمة تنتشر بسرعة،[30] ورغم تشجيج الدستور على الديمقراطية التشاركية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال المجالس المحلية المنتخبة، [31]ولكن الملاحظ عموما هو أن الهيئات المحلية في الجزائر ينقصها الاهتمام بالاتصال وتتهرب من استقبال المواطنين، كما أنها ليست في مستوى التحكم الذي وصل إليه الشباب في توظيفهم لهذه التقنيات.

5- الموارد البشرية المحلية: تعرف الجماعات المحلية في الجزائر أزمة ثلاثية الأبعاد: مالية وهيكلية وبشرية، وتتأثر في غالبيتها بنقص من حيث الكفاءات ذوي المؤهلات، [32]ويعتمد التوظيف على المستوى المحلي في الغالب على النمط الشخصي والمقاييس الذاتية أكثر من مقاييس الكفاءة والتأهيل والفرد أحيانا لا ينتظر منه أن يكون كفأ بقدر أن يكون مخلصا ووفيا لمن نصبه في ذلك المنصب، ويتم تقييمه على أساس الخدمات التي يقدمها له كعربون العلاقة الزبونية، وتعتمد هذه الزبونية على الانتماءات المشتركة القبلية والعائلية والمصلحية، والذي يسعى لتوظيف أحد أعضاء عشيرته فهو يرى أنه من جهة يؤدي واجبا اجتماعيا نحو أحد أعضاء مجموعته (عائلة ،قبيلة عشيرة) ومن جهة أخرى يحتاط باستعمال موظفين وإطارات يكنون له الإخلاص والوفاء،[33] فهذه الظاهرة منتشرة في بعض البلديات مما يصعب من مهام الأمين العام للبلدية في تسيير والتحكم في الموارد البشرية بمثل هذه الخصائص.

المحور الخامس: توصيات

- وضع آليات جديدة لتقييم نشاطات الامين العام للبلدية وعدم تركها في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده .
- تأطير البحث العلمي في هذا المجال وزيادة عدد الملتقيات وفرق البحث حوله.
- توفير الحماية اللازمة للأمين العام للبلدية من المخاطر والإغراءات المرتبطة بمهامه، والاهتمام أكثر بالتكوين داخل وخارج الوطن لهذه الفئة، والتحفيز والتحسين الدائم لأجورهم وتأمينهم من مظاهر الفساد، والعمل على إجراء عمليات التحويل الإجبارية نحو بلديات جديدة بصفة دورية للتخلص من شبكات المحسوبية والفساد التي يمكن ان تحيط بهم، مع تكثيف عمليات التفتيش والمراقبة من قبل مجلس المحاسبة ووزارة المالية.
- الاستفادة من التجارب الأجنبية في كيفيات عمل الامناء العاميين للبلديات.

خاتمة:

في النهاية يمكننا القول أن البيئة المحلية بكل سلبياتها وخصائصها اثر على تسيير الأمين العام للبلدية، مما يدفع بحثنا حول منصب الأمين العام للبلدية لمحاولة فهم كل الظروف التنظيمية، المادية المالية والبشرية والبنى المؤسساتية والقانونية المحيطة به، بما يضمن نجاحه لتحقيق أهداف التنمية المحلية، مع ضرورة التحديث الجدي لوسائل الخدمة العمومية المحلية والاستفادة من التطورات التكنلوجية الحالية مع الاهتمام بالتقييم والتكوين الدائمين للأمين العام للبلدية ، وتفعيل آليات المراقبة والمحاسبة ومحاربة البيروقراطية والفساد لهذا المنصب.

كما اتضح من خلال النصوص القانونية التي تناولها هذا البحث، توجه الدولة في الجزائر على تقوية مكانة الأمين العام للبلدية أمام المجلس المنتخب ورئيسه، بتقييد مهامهم والتركيز على صلاحيات عدم التركيز الادارية ولو على حساب استقلالية الجماعات المحلية، وتحقيق اللامركزية ومنحها المزيد من الصلاحيات، التي تم التأكيد عليها في الكثير من النصوص القانونية، كما ظهر مدى الاهتمام بتحقيق الاستقرار للجماعات المحلية من خلال الإصلاحات المتكررة.

الهوامش:

1. Madeleine Grawitz **, Méthodes des Sciences Sociales** (Paris: Dalloz, 11eme édition, 2001), p.419
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية ، خطاب رئيس الجمهورية إلى الأمة بتاريخ:15 أفريل 2011،متاح على موقع رئاسة الجمهورية تاريخ التصفح :05 جويلية 2011 على الساعة 12:30 **http:// www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm**
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11- 10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادر بتاريخ 03 يوليو 2011، المادة 15، ص.08.
4. **المرجع نفسه**، المادة:125، ص.19.
5. **المرجع نفسه**، المادة:29، ص.09.

- ويؤكد عليه لاحقا في المادة 139 بأن البلدية مسؤولة على حماية أرشيفها والاحتفاظ به، وأن يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية.

6. قانون البلدية، **مرجع سابق**، المادة:126، ص.19.
7. **المرجع نفسه**، المواد:68و129، ص ص.13-19.
8. **المرجع نفسه**، المادة:180، ص.24.
9. [9]**المرجع نفسه**، المادة:191، ص.25.
10. المرجع نفسه، المواد:127 و128، ص .19.
11. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 16- 320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن للأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 73، الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2016، المادة 02، ص ص.03-04.
12. **المرجع نفسه**، المواد:03-06،ص.04.
13. المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، **مرجع سابق**، المواد:7-12، ص.04.
14. **المرجع نفسه**، المادة:13، ص.04.
15. **المرجع نفسه**، المادة:14، ص ص.04-05.

- أنضر قانون رقم:11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية.

16. المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، **مرجع سابق**، المادة:15، ص.05.
17. **المرجع نفسه**، المادة:16، ص.05.
18. المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، **مرجع سابق**، المادة:17، ص.05.

19. **المرجع نفسه**، المادة:19، ص.05.

- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم: 90-226، المؤرخ في: 25 جويلية 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم المعل والمتمم.

20. المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، **مرجع سابق** ، المواد:20-21، ص ص.05-06.

21. المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، **مرجع سابق**، المواد:22-25، ص.06.

22. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17- 60، المؤرخ في 05 فيفري 2017، يحدد قائمة المناصب العليا للإدارة العامة في الولاية وشروط التعيين فيهما، وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بهما ، **الجريدة الرسمية**، العدد 07، الصادر بتاريخ 07 فيفري 2017، المادة 03، ص. 04.

23. المرسوم التنفيذي رقم:16- 320، **مرجع سابق**، المواد:26-27، ص.06.

24. الداخلية تستكمل إعداد النص الخاص بالأمين العام للبلدية، جريدة المساء، الرابط:-**http://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/5272**، نشر بتاريخ: 31 - 10 – 2014.

25. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 16- 10، المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات ، **الجريدة الرسمية**، العدد 50، الصادر بتاريخ 28 أوت 2016، المادة 81، ص. 20.

26. Antoinette Hastingds Marchadier, **Développement urbain durable et Démocratie locale en matière budgétaire et financière**, dans Jacques Filaire ,Les stratégies du développement durable, Paris, L'Harmattan,2008, p. 288.

* يدفع القانون الجديد للبلدية رقم 11ـــ10 ، المؤرخ في 22جوان 2011 بفعالية المجلس الشعبي البلدي بإلغائه لسحب الثقة من رئيس المجلس من طرف أعضائه وهذا مقارنة بسابقه.

27. عاطف قدادرة ، الجماعات المحلية أكثر القطاعات العمومية الموبوءة بالفساد ، **الخبر**، عدد 6485 ،24سبتمبر 2011، ص 03. .

28. أمينة داودي، 370 مير أمام القضاء، **النهار الجديد**، عدد:2774، 05 نوفمبر 2016، ص.06

29. قاسم ميلود، علاقة الادارة والمواطن في الجزائر، بين الأزمة ومحاولات الاصلاح، **دفاتر السياسة والقانون**، العدد 5 ، جوان 2011، ص ص.57-84.

30. Jonn Clayton Thomas**, Action publique et participation des citoyens, pour une gestion démocratique revitalisée**, traduit par Bernard Vincent, Paris, Nouveaux Horizons, 1995, pp 103-104

31. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 16- 01، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية**، العدد 14، الصادر بتاريخ 07 مارس 2016، المادة:15، ص.08.

32. SAID BENAISSA, **L'Aide de L'.Etat aux collectivités locales**, OPU, Alger, 1983, p.05

33. عبد الحميد قرفي ،**الإدارة الجزائرية مقاربة سوسيولوجية** ،القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع ، 2008 ، ص ص. 81ـــ87.