



جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

الرقم التسلسلي:

رقم التسجيل: D.DAD/3C/02/19

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) في الحقوق: تخصص:

قانون إداري

العنوان:

حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر

تحت إشراف أ.د: ضريفي نادية

من إعداد الطالبة: ضياف ياسمين

تاريخ المناقشة: 04 مارس 2023.

أمام لجنة المناقشة المكونة من السادة:

الاسم واللقب	الرتبة	المؤسسة الجامعية	الصفة
رابعي إبراهيم	أستاذ محاضر أ	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	رئيسا
ضريفي نادية	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	مشرفا ومقررا
ذبيح عادل	أستاذ محاضر أ	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	مناقشا
حميدوش آسيا	أستاذ محاضر أ	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	مناقشا
ياحي مريم	أستاذ محاضر أ	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	مناقشا
شيروف نهى	أستاذ محاضر أ	جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة	مناقشا
حاج جاب الله آمال	أستاذ محاضر أ	المركز الجامعي عبد الله مرسلتي تيبازة	مناقشا

السنة الجامعية: 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الحق عز وجل:

﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ ۚ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ۝ ﴾

[55: يوسف]

وقال تعالى:

﴿ ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ۝ ﴾

[41: الروم]

إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله.

إلى زوجي وأبنائي تقدير التضحية والتشجيع.

إلى إخوتي وأخواتي.

أهدي هذا العمل المتواضع.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، يحب من دعاه خفيا، ويجيب من ناداه نجيا، ويزيد من كان حيا، ويكرم من كان له وفيا، ويهدي من كان صادق الوعد رضيا، الحمد لله رب العالمين، الذي أحصى كل شيء عددا.

وأحمدك ربي أن يسرت لي إتمام هذا البحث
وأحمدك ربي أن سخرت لي من خيرة عبادك خلقا وعلما للإشراف على هذا
البحث الأستاذة ضريفي نادية، التي تعهدت هذه الأطروحة بالتوجيه والتصحيح، فلها
مني خالص الشكر والتقدير.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل
على قراءة هذا البحث، مناقشته وإثرائه.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

- ج.ر: جريدة رسمية
- د.د.ن: دون دار النشر
- د.س.ن: دون سنة النشر
- د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية
- ص: الصفحة
- ص-ص: من الصفحة إلى الصفحة
- ط: الطبعة
- ج: جزء
- ع: عدد
- ق.م.ج: القانون المدني الجزائري
- ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ثانياً: باللغة الفرنسية:

- Ed: Edition.
- Ibid: (Ibidem), au même reference.
- OP. cite: (Opére Citato), reference precedent cité.
- N°: Numéro.
- P: Page.
- P P: de la Page jusqu'à la Page.
- PPP :Prtenariat public- privée

ثالثاً: باللغة الإنجليزية:

- BOT:Build,Oprate,Transfer

مقدمة

عرف النظام الاقتصادي الجديد تحولات متسارعة، أصبحت الدولة أمامه مطالبة بتوفير حاجات تنسم إلى جانب الكثرة بالجودة والسرعة، أمام هذه التحديات أصبحت اللامركزية المقاربة المعول عليها بشكل أساسي وفعلي في تحقيق التنمية، فالإدارة المركزية أصبحت بحاجة إلى شريك حقيقي وفعلي بسبب عدم قدرتها على الاستجابة لمتطلبات التنمية، لذا نجد أن أغلب الدول انتهجت خيار لامركزية القرار في الأنشطة الاقتصادية لتحقيق التنمية.

فالجماعة المحلية فاعل وشريك قادر على تحمل المسؤولية وخلق الثروة والتنمية وتنشيط الاقتصاد وتوفير الخدمات الاجتماعية والصحية وتوفير مناصب شغل ضمن مجالها الإقليمي، لذا فإن التوجه الحديث للسلطات العمومية في الجزائر أولى اهتماما بالجماعات المحلية كقاعدة أساسية إقليمية وفنية تنطلق منها عملية التنمية، بشكل مستديم شامل ومتوازن جهويا لأنها الإطار الملائم لتحقيق هدف التنمية المستدامة لقربها وجواريتها من المواطن جعلها شريك مهم للدولة.

هذا الاهتمام من السلطات العمومية كان من خلال الاعتراف الدستوري بقايعيتها وأساسيتها أو من خلال المنظومة القانونية للجماعة المحلية التي تسعى إلى تعزيز ودعم لا مركزيتها فالجماعات المحلية هي الهيئات الإدارية الأساسية للتنظيم الإداري للدولة ضمن نطاق جغرافي محدد أوكلت لها صلاحيات في المجالات التنموية، وتقديم خدمات البنية التحتية للمجتمع المحلي، خاصة بعد الاعلان عن برنامج إصلاح هياكل الدولة سنة 1999، الذي شكلت الجماعات المحلية أحد محاور الإصلاح، وتبعاً لذلك صدر قانوني البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012 عرفت من خلالهما الإدارة المحلية مرحلة جديدة تهدف إلى تحقيق تنمية محلية مستدامة .

حيث تعرف التنمية المستدامة حسب ما جاء في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية في تقريرها الصادر سنة 1987 المعنون بـ «مستقبلنا المشترك "بأنها: التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرات الأجيال القادمة على تلبية احتياجاته" ثم ترسخ مفهوم التنمية المستدامة سنة 1992 في قمة "ريو دي جانيرو" ليتطور مفهوم التنمية المستدامة في قمة جوهانسبرج سنة 2002 ليشمل الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي.

فالتنمية المستدامة هي العملية التي تهدف إلى إحداث تغيير حسن ينقل المجتمع من حالة إلى حالة أفضل وذلك بالاستغلال الأمثل والرشد للموارد المتاحة مع الحفاظ على قاعدة ثابتة من الموارد الطبيعية بشكل عقلاني دونما استنزاف للموارد سواء المتجددة منها أو غير المتجددة، تتضمن أبعاد متعددة ومتربطة من الجانب الاقتصادي والاجتماعي، التكنولوجي والبيئي.

فالتنمية المستدامة من الناحية الاقتصادية هي عملية الإنتاج المستمر لمختلف السلع مع الحفاظ على التوازن الاقتصادي بين الناتج العام واحتياجات المجتمع مع المحافظة على الموارد الطبيعية والطاقة، أما من الناحية الاجتماعية، فإن تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية المستدامة (تقرير بورتلاند) قد تضمن تقرير حول الجوانب التي تركز عليها التنمية المستدامة والذي تضمن فكرة الإبقاء على الاحتياجات الأساسية للعمل على توظيف طموحات كل الشعوب وتحديدها، والتركيز على المطالب الأخلاقية المشروعة لكل الفقراء والأجيال القادمة كأولوية قصوى من خلال تنظيم النمو الديمغرافي وتوزيع السكان بالتوجه نحو تطوير المناطق الحضرية وتطوير المدن والنهوض بالتنمية الريفية، وتحقيق استدامة التنمية البشرية من خلال توفير التغطية الصحية وضمان التعليم الإجباري المجاني لكل الأفراد .

أما من الناحية البيئية، فالنظام المستدام يهدف إلى حماية الموارد الطبيعية مثل: التربة والغطاء النباتي والغابات وحماية الموارد المائية من التلوث وترشيد معدلات الاستهلاك، وتحسين كفاءة شبكة المياه ونوعيتها، بالإضافة الى حماية المناخ من الاحتباس الحراري، أما البعد التكنولوجي فيكون من خلال استعمال التكنولوجيا من أجل التوفير في المواد الطاقوية وإنتاج حد أدنى من الملوثات والتخلص من تدفق النفايات بإعادة تدويرها أو التخلص منها بطرق سليمة تحفظ النظام البيئي.

فالجماعات المحلية هي الوحدات التي تتكفل بتحقيق التنمية المستدامة إلى جانب الدولة من خلال مختلف المخططات والبرامج التنموية التي تخص الاقتصاد والصحة والتعليم والبيئة من خلال حوكمة الجماعات المحلية، التي لها علاقة مباشرة ومترابطة بالتنمية المستدامة.

فالحوكمة أو الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة تعني العملية التي من خلالها تقوم بها المؤسسات العامة بتسيير الشأن العام وإدارة الموارد العامة مع ضمان أعمال حقوق الانسان ، فبالرغم انه لا يوحد توافق دولي على تعريف الحكم الرشيد إلا أنه يقوم على مجموعة من المقومات والمعايير اللازمة للقيام بعملية التنمية، تتمثل في الاحترام الكامل لحقوق الانسان وسيادة القانون، وجود القيادة الإدارية الفعالة في ظل التعددية السياسية ، شفافية العمل الإداري التي تكون مناهضة للفساد الإداري عن طريق الوضوح بوجود المساءلة والمحاسبة الشعبية وترقية الفضاء التشاركي في عملية صنع القرار المتعلق بالشأن العام، بالإضافة إلى التخطيط الجيد وانتقاء الخيارات الملائمة وذات الأولوية.

غير أن نجاح الجماعات المحلية في تحقيق مهمتها التنموية مرهون بشكل أساسي بقدرتها المالية، وتوازن هيكل التمويل المحلي لديها الذي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية ونجاحها في تحقيق المهام التنموية الموكلة لها، فالجماعات المحلية تحتاج الى تمويل محلي كاف من

إيراداتها الخاصة، حيث يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات تلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة¹.

فعلى الرغم من تعدد وتنوع مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين مصادر ذاتية وما تقدمه الدولة من إعانات مالية، إلا أنها غير كافية للتكفل بالمرفق المحلي أو توفير خدمات مرضية للمواطن، فواقع معظم الولايات والبلديات هو العجز وعدم القدرة على تنفيذ مهامها التنموية نتيجة لضعف التأطير القانوني من الناحية المالية خاصة، أو لعدم تفعيل بعض آليات رفع موارد التمويل المكرسة قانونيا، وهيمنة السلطة المركزية على التمويل المحلي، وهذا ما يفقدها استقلاليته في أداء مهامها هذا من ناحية، بالإضافة إلى عدم القدرة على تسيير الموارد المتاحة لها وترشيد نفقاتها وتثمين مواردها.

هذا ما جعل عملية التنمية المستدامة للجماعات المحلية مرتبطة بحوكمة هيكل التمويل المحلي الذي أصبح يتطلب ترسيخ مبادئ الحوكمة التمويلية تدخل في إطار الإصلاح الشامل لمواردها الذاتية الذي تمتد انعكاساته إلى الجانب التسييري، المادي والبشري، كما أن الجماعة المحلية أصبحت مطالبة برفع قدراتها المالية بشكل مستقر ومستديم والبحث عن مصادر جديدة للتمويل من خلال حوكمة أساليب وطرق تسيير مصالحها العمومية، أو الاعتماد على الشراكة مع القطاع العام أو الخاص، والأخذ بمؤشرات الحوكمة التمويلية لتجاوز إشكالية التمويل المحلي، وأمام هذا الواقع، ارتأينا التناول بالبحث والدراسة إشكالية التمويل المحلي وسبل ترسيخ مبادئ الحوكمة من أجل إصلاح التمويل الموجود والبحث عن بدائل تمويلية تبعا لذلك جاء عنوان أطروحتنا:

حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر

أما عن سبب اختيار هذا الموضوع، فدفعت إليه العديد من الأسباب شكلت رغبة ذاتية في تناوله لحدائته وقلة الدراسات الأكاديمية القانونية المتخصصة، فأغلب الدراسات توظف المقاربات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية دون أن يحظ الموضوع بالبحث والاهتمام من الجانب القانوني على الرغم من أهميته وهو أولى دوافع الاختيار.

بالإضافة إلى أن الموضوع مرتبط بشكل مباشر بالعلاقة بين الإدارة والمواطن والتي لاتزال محل جدل من خلال المطالبات الشعبية المتزايدة بإصلاح الإدارة ومحاربة الفساد وبعث التنمية ورد الاعتبار للمواطن من جهة، ومحاولة الإدارة الاستجابة لهذه المتطلبات لتعزيز الثقة المفقودة بينها وبين المواطن بحثا عن

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 22.

المشروعية بتكريس مبادئ الحوكمة في التسيير للرفع من قدراتها المالية ضمن المنظومة القانونية كالتشاركية حول خيارات التنمية والشراكة والعديد من التكريسات والتطبيقات التي تسعى إلى تحقيق هدف التنمية المستدامة، وكان هذا دافعا آخر للبحث في هذا الموضوع.

للموضوع أهمية علمية هو تحليل النصوص القانونية المرتبطة بهيكل التمويل المحلي، وتناولها بشكل مستفيض بالمناقشة والتحليل لتفعيل وتكريس آليات ما يستقيم منها مع هدف التنمية، أو إضافة الآليات القانونية المستحدثة التي من شأنها رفع القدرة المالية للجماعات المحلية، كما تزداد أهمية موضوع البحث من خلال تكريس النصوص القانونية المتعلقة بحوكمة الجماعات المحلية من أجل تفعيل دورها الاقتصادي وقدراتها المالية، فأغلب هذه النصوص حديثة النفاذ في الجزائر وتنتمي إلى الجيل الجديد من الحقوق والحريات مثل: التشاركية، النفاذ إلى المعلومة، أخلة العمل، الشراكة، الحق في خدمة عمومية ذات جودة، الحق في المدينة، وهو ما يطرح العديد من الإشكالات والتساؤلات القانونية، بالإضافة إلى أن حوكمة التمويل تستمد مبادئها من نظريات التسيير العمومي الحديث، وهذا ما يجعل للموضوع امتدادا في علم الإدارة الذي يهتم بالجوانب الفنية للتسيير العمومي.

أما من الناحية العملية، فلموضوع البحث أهمية بالغة جدا لارتباطه بالحياة اليومية للمواطن وتحسين ظروفه المعيشية وتحقيق اكتفاء تنموي في محيط جماعته المحلية من الناحية الخدماتية، الصحية، الثقافية، قدرته الشرائية، يكون هو فاعل وشريك يقدم دورا إيجابيا لتلبية حاجاته اليومية.

أما عن أهداف دراسة هذا الموضوع فهي كالآتي:

- تحليل مختلف النصوص القانونية المتضمنة هيكل التمويل المحلي.
- الإلمام بواقع التمويل المحلي وأهم الإشكالات التي تجعله ضعيفا.
- توضيح كفاءات توظيف الحوكمة الرشيدة من أجل إصلاح التمويل التقليدي وإيجاد بدائل جديدة.
- البحث في تفعيل الأدوات والآليات القانونية التي تسمح للجماعات المحلية رفع مقدراتها التمويلية.
- تقييم مصادر وتنوع التمويل المحلي وكفاءات حوكمته.

أما عن الدراسات السابقة، فموضوع التمويل هو موضوع متجدد يطفو كلما طرأت أزمات اقتصادية مرتبطة بتراجع أسعار المحروقات في ظل غياب اقتصاد متنوع بعيد عن الربيع البترولي، لهذا فإن أغلب رسائل الدكتوراه نجدها من نصيب طلبة الاقتصاد نذكر منها: أطروحة دكتوراه للباحث خنصري خيضر بعنوان: تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، تخصص التحليل الاقتصادي كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير جامعة الجزائر 3 سنة 2011، تناول موضوع التمويل من الجانب الاقتصادي.

أما في تخصص الحقوق فتوجد أطروحة وحيدة بعنوان إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر للباحثة علو وداد لسنة 2016، جامعة بجاية، التي تناولت إشكالية قدرة الجماعات الإقليمية على مجابهة عراقيلها المالية بالاعتماد على معايير الحكم الراشد قصد تحقيق التنمية، وبالرغم من اشتراك هذه الدراسة في نقاط عديدة مع دراستنا، إلا أن بحثنا قد توسع إلى الحد الذي سمح بالتحليل والتقييم للجانب القانوني ليس فقط ضمن قانون الجماعات المحلية بل إلى غالبية النصوص القانونية ذات الصلة بحوكمة التمويل المحلي، كما تجدر الإشارة إلى أن هناك أبحاث ودراسات تناولت جزئيات من بحثنا قد ساعدتنا في إثراء هذا البحث.

أما عن المنهج المتبع فقد تناولنا موضوع البحث وفقا للمنهج الوصفي للتأصيل المفاهيمي لمتغيرات الدراسة، والمنهج التحليلي، على اعتبار أن البحث قائم على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتمويل المحلي في قانون الجماعات المحلية، أو القوانين المرتبطة بموضوع البحث، لاسيما القوانين الجبائية والمالية. ولعل أبرز الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز هذا البحث هو قلة الدراسات المتخصصة، كثرة النصوص القانونية والتعديلات والتكميلات لارتباط الموضوع بالجانب المالي، وكذا الإصلاحات للإدارة المحلية، بالإضافة إلى صدور نصوص جديدة والتعديل الدستوري حتم علينا المتابعة المستمرة لحركية التشريع لتشعب الموضوع وتعدد أبعاده.

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من تحقيق تنمية محلية مستدامة في ظل ضعف هيكل التمويل المحلي، يجب وضع استراتيجية لإصلاح هيكل التمويل المحلي وإيجاد بدائل تمويلية حديثة، هذا ما يدفعنا إلى البحث في إشكالية الدراسة حول: **كيفية تطبيق آليات الحوكمة من أجل رفع قدرة هيكل التمويل المحلي ليستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة؟**

إن هذه الإشكالية تستدعي التساؤلات الفرعية التالية:

- ماهي أسباب ضعف هيكل التمويل المحلي؟
- البحث عن الكيفيات والأساليب التي تسمح بحوكمة وترشيد هيكل التمويل المحلي؟
- كيفيات إيجاد مصادر جديدة وفقا لمؤشرات الحوكمة تستطيع من خلالها الجماعات المالية رفع قدراتها المالية وتحقيق هدف التنمية المستدامة؟

للإجابة على إشكالية هذه الدراسة قمنا بتقسيم موضوع البحث إلى بابين، تضمن كل باب فصلين يتمشى طرحهما مع المضامين العامة والجزئية التي تتطلبها الدراسة للإجابة على الإشكالية بكيفية حاولنا فيها تحقيق التوازن الشكلي والموضوعي للبحث.

على هذا الأساس قمنا بتضمين الباب الأول، إصلاح التمويل التقليدي للجماعات المحلية في فصلين، تطرق الأول منهما إلى واقع موارد التمويل وأساليب التسيير، أما الثاني لتناولنا فيه آليات ترشيد هيكل التمويل المحلي، أما الباب الثاني، بدائل التمويل المحلي من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة.

حيث تناولنا القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي ضمن الفصل الأول، من خلال تقنية تفويض المرفق العمومي لاسيما المحلي كأسلوب يشارك من خلاله القطاع الخاص في تسييره، أو من خلال تشجيع الاستثمار المحلي.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه تفعيل التعاون المشترك بين الجماعات المحلية وأساليب التسيير عن طريق المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أجل رفع القدرة المالية للجماعات المحلية. وختاماً وضعنا ما توصلنا إليه من نتائج وما ارتأينا تقديمه من اقتراحات قد تساهم في إصلاح هيكل التمويل المحلي، وتصلح أن تكون أدوات ترفع من القدرة المالية للجماعات المحلية في الجزائر.

الباب الأول:

إصلاح التمويل التقليدي للجماعات المحلية

تبنت الجزائر على غرار معظم الدول نظام الإدارة المحلية الذي بموجبه منحت الجماعات المحلية صلاحيات من أجل التعاون إلى جانب الدولة لتحقيق التنمية، وذلك من خلال اعتراف المشرع الجزائري عبر قوانين الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، غير أن معظم الجماعات المحلية عاجزة عن أداء مهامها التنموية بسبب ضعف هيكل التمويل المحلي رغم تعدد مصادره المتأتية من مداخيل الجباية المتنوعة ومداخيل الأملاك الكثيرة، جعلها تعتمد على مصادر خارجية تقدم لها في شكل إعانات مقدمة من الدولة، إلا أن لها آثار على استقلالية الجماعات المحلية من خلال توجيه وتخطيط التنمية.

فهذا العجز ليس فقط بسبب سوء استغلال الموارد المالية المتاحة، بل هناك عوامل أخرى تنظيمية، تسييرية وقانونية ساهمت في جفاف الموارد المالية وعمقت من إشكالية التمويل المحلي، ولكي تتمكن الجماعات المحلية من إصلاح مصادرها التقليدية للتمويل لا بد من وضع استراتيجية تعتمد على ترشيد مواردها المالية أولاً وتعزيز استقلاليتها ثانياً.

وتبعا لهذا سنخصص هذا الباب لإصلاح التمويل التقليدي للجماعات المحلية من خلال فصلين، نخصص الفصل الأول لتشخيص واقع التمويل المحلي، أما الفصل الثاني فنتناول فيه ترشيد هيكل التمويل المحلي.

الفصل الأول:
واقع التمويل المحلي

الفصل الأول:

واقع التمويل المحلي

أصبحت معظم الدول تولي أهمية للمالية المحلية من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية في الجانب الاقتصادي والاجتماعي لان المالية العمومية لا يمكن لها النجاح إلا بنجاح المالية المحلية، لذا نجد الدولة الجزائرية خاصة بعد تطور الفكر المالي الذي تبنته الجزائر بالانتقال الى اقتصاد السوق وإعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لامركزية أكثر في التسيير بمنح الجماعات المحلية الى جانب الوظائف التقليدية كالأمن والاستقرار وظائف جديدة ذات طابع اقتصادي واجتماعي تتطلب وجود إيرادات مالية كافية.

فبالرجوع إلى النصوص القانونية للجماعات المحلية نجدها قد منحت لها مكانة أساسية في تنفيذ عملية التنمية حيث خولت لها مصادر تمويل ذاتية تتمثل في الموارد الجبائية وموارد أملاك وممتلكات الجماعات المحلية غير أن تشخيص واقع هذه الموارد أثبت محدوديتها، حيث أصبحت تشكل مصدرا استثنائيا لا يعكس الاتجاه الصحيح للمالية المحلية في الجزائر الأمر الذي جعلها تغطي عجزها من خلال مصادر خارجية تتمثل في إعانات الدولة التي تعتمد عليها بشكل أساسي رهنت مقابلها استقلاليتها، لأن العنصر المالي مهم في اتخاذ قرارات التنمية ويعبر عن قوة الهيئات المحلية، هذا بالإضافة إلى وجود عوامل أخرى خارجية مرتبطة بالتسيير المالي والتقني والرقابي إلى جانب ضعف المنظومة الجبائية والتغيرات المتتالية والغير مجدية كلها ساهمت في ضعف القدرة المالية للجماعات المحلية.

من أجل ذلك سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى واقع التمويل المحلي في مجتئين حيث سنتناول في المبحث الأول محدودية التمويل المحلي، وسنخصص المبحث الثاني لأسباب أخرى ساهمت في ضعف التمويل المحلي.

المبحث الأول:

محدودية التمويل المحلي

تتمتع الجماعات المحلية بموارد تمويل داخلية متنوعة تتمثل في الموارد الجبائية إلى جانب ما توفره ممتلكاتها الخاصة عبر مختلف طرق استغلالها من إيرادات من أجل القيام بمختلف المهام الملقة على عاتقها، غير أن هذه الموارد غير كافية لتغطية نفقات معظم البلديات (المطلب الأول) هذا ما جعلها تعتمد على مصادر تمويل خارجية تساهم مساهمة كبيرة ومعتبرة في هيكل التمويل المحلي تتمثل بشكل أساسي في إعانات من الميزانية العامة للدولة وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية من أجل تغطية نفقات قسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية الأمر الذي أثر على استقلالية القرار المحلي والجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

ضعف مصادر التمويل الداخلي

نصت المادة 169 من قانون البلدية 11-10² والمادة 152 من قانون الولاية 12-07³ على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تعبئة مواردهما الجبائية وغير الجبائية، لكن إهمال الموارد الجبائية وعدم تنمين الموارد خارج الجبائية سبب محدودية تمويل الجبائية المحلية (الفرع الأول)، ومحدودية موارد أملاك وممتلكات الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

² المادة 169 من القانون 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 37، المؤرخة في 23 يوليو 2011، المعدل والمتمم بالأمر 13-21، المؤرخ في 31 أوت 2021، ج، ر، ج، ج، عدد 67، المؤرخة في 31 أوت 2021.

³ المادة 152 من القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج، ر، ج، ج، عدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

الفرع الأول: محدودية تمويل الجباية المحلية

تعتبر الجباية وفقا للتشريع الجزائري من الإيرادات العامة⁴، وتشكل مصدرا مهما لمالية الجماعات المحلية لذا فإنه وقبل التطرق إلى مساهمة هذا المورد في ميزانية الجماعات المحلية سنتناول قبلا مفاهيم حول الجباية (أولا)، ثم محدودية الجباية المخصصة للجماعات المحلية (ثانيا)، وأخيرا انخفاض في حصة الجباية المحلية من الضرائب الموزعة بينها وبين الدولة (ثالثا).

أولا: مفاهيم حول الجباية:

تقوم الجباية المحلية على مختلف الضرائب والرسوم والرخص ومختلف العناصر المستحقة للجماعات المحلية، فهي من أهم وأقدم الإيرادات العامة، وتطبق في كل الدول المتقدمة منها والسائرة في طريق النمو، وتسير وفقا لنظام قانوني تسنه السلطة التشريعية الذي كان يعتمد قديما على نظام العشور والزكاة، أما حديثا فأصبح يعرف بالنظام الجبائي، فمن أجل الإحاطة بكل المفاهيم المتعلقة بالجبائية عموما والمحلية خصوصا سنتناولها في مجموعة من العناصر من خلال التطرق إلى: مفهوم النظام الجبائي، مفهوم الجباية المحلية، مكونات الجباية، تطور التشريع الجبائي المحلي في الجزائر.

1- مفهوم النظام الجبائي:

عرف النظام الجبائي تحولا عما كان عليه في العصور الأولى، حيث لم يكن فرض الضرائب والرسوم مهما نظرا لضالة الأعباء التي تتحملها الدولة في الإنفاق، ولم يكن هناك تعدد في الضرائب فكانت تدفع عينا في شكل محاصيل زراعية أو من خلال تقديم خدمات جبرية كالسخرة أو ضرائب على الرؤوس، لأن هذا النظام كان يتلاءم مع طبيعة الاقتصاديات التي كانت سائدة (كنظام المقايضة مثلا)⁵.

أما في العصر الإسلامي، فالضريبة تستمد أحكامها من القرآن والسنة لقوله تعالى: ﴿وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ﴾ (سورة البقرة، الآية 110)، وقوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ لِّلْسَائِلِ وَالْمَحْرُومِ﴾ (سورة المعارج، الآيتين 24 و 25).

⁴ المادة 11 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج، ر، ج، ج، عدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984، الملغى بموجب القانون 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، ج، ر، ج، ج، عدد 53، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

⁵ عبد الرحيم التجاني، المنازعات الجبائية في مجال الضرائب المباشرة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، المغرب، سنة 2012-2013، ص 1.

وقد ورد التشديد والتغليظ على الممتنع على أدائها، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "ما من صاحب ذهب ولا فضة لا يؤدي منها حقها إلا إذا كان يوم القيامة صفحت له صفائح من نار، فأحمر عليها في نار جهنم، فيكوى بها جنبه وجبينه وظهره، كلما بردت أعيدت له في يوم كان مقداره خمسين ألف سنة حتى يقضى بين العباد فيرى سبيله إما إلى الجنة وإما إلى النار" (رواه مسلم)، فالزكاة فريضة باقتطاع إجباري وهي حق للمحتاجين⁶، بالإضافة إلى مجموعة أخرى من الضرائب هي:

- **الخراج:** أول من وضع ضريبة الخراج في الإسلام هو الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، عندما رأى عدم قسمة الأراضي التي فتحها وقام بتنظيمه وتنظيمها دقيقا، حتى أصبح من أهم وأكبر موارد الدولة الإسلامية⁷، فالخراج هو اقتطاع مالي أو الالتزام المالي على الأرض الزراعية التي فتحها المسلمون عندما أبقى الأرض تحت أيدي المزارعين، وفرض شيء عليها سنويا لبيت المال⁸، وكان يقدر الخراج تبعا لقيمة الغلة المتوقعة وفق أسلوبين تقدير فعلي إذا كانت قيمة الغلة مرتفعة وتقدير حكمي أي الاعتماد على المساحة إذا كانت قيمة الغلة متوسطة أو منخفضة⁹، واستمر العمل بالخراج إلى غاية العهد العثماني الذي غير الكثير من النظم المالية فتم إلغاء الخراج وإحلال مصطلح "الأموال الأميرية"¹⁰.

- **الجزية:** هي مبالغ تفرض على أهل الذمة، أي على غير المسلمين والمقيمين في بلاد الإسلام والنصارى والمجوس.

- **العشور:** هي ضرائب مفروضة على أمور التجارة الصادرة من البلاد الإسلامية والمصدرة إليها¹¹، أما في العصر الحديث فقد أصبحت الدول تعتمد بشكل كلي على الضرائب من أجل إيجاد وسيلة تمويلية أكثر استقرارا تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية، بإصدار مجموعة التشريعات والتنظيمات التي أصبحت تعرف بالنظام الجبائي الذي يرى المفكرون الاقتصاديون والماليون أن له معنى واسع هو: "كافة العناصر الأيديولوجية والاقتصادية والفنية التي يؤدي تركيبها معا وتفاعلها مع بعضها البعض إلى كيان

⁶ عبد الرحيم التجاني، مرجع سابق، صفحة 1.

⁷ بلال الأنصاري، دور الضرائب المباشرة في تحقيق السياسة المالية، دراسة مقارنة بالنظام المالي الإسلامي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط1، سنة 2017، ص441.

⁸ محمود المرسي لاشين، الفاروق عمر والخراج، الفتح الإعلامي العربي، القاهرة، سنة 1990، ص3.

⁹ بلال الأنصاري، مرجع سابق، ص-ص، 444-445.

¹⁰ بلال الأنصاري، مرجع نفسه، ص438.

¹¹ عبد الرحيم التجاني مرجع سابق، ص 2.

ضريبي معين¹²، وآخر ضيق ويقصد به: "مجموعة القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاقتطاع الضريبي في مراحله المتتالية من التشريع إلى الربط إلى التحصيل"¹³.

2- مفهوم الجباية المحلية:

سنتناول في هذه الفقرة مفهوم الجباية المحلية من خلال تعريفها وتوضيح الأساس القانوني لها على النحو التالي:

2-1- تعريف وأساس الجباية المحلية:

يعود أصل كلمة الجباية من الناحية اللغوية إلى الكلمة اللاتينية "fiscus" والتي تعني القفة (أداة لتلقي النقود)¹⁴، أما من الناحية الفقهية أعطى الفقهاء عدة تعريفات للجباية المحلية فهناك من عرفها: "كل الإيرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية وفقا لمبدأ إقليمية النشاط"¹⁵، أو هي: "مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيأتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملمزمين بأدائها أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة"¹⁶.

أما من الناحية الاقتصادية فهي: "التخصيص الجبائي في إطار السياسة الجبائية الكلية والهادفة إلى التأثير على المؤشرات الاقتصادية الاجتماعية والبيئية من خلال توازن الميزانية العامة وتركيباتها وأثرها المباشر على الإنفاق المحلي وعلى الاستثمار وعلى حماية واستقرار النمو الاقتصادي"¹⁷.

فالجباية بوجه عام هي: "اقتطاع مالي يحدد نسبته التشريع والتنظيم المعمول به يأخذ إحدى الصور الفنية (ضريبة، رسم رخصة، ...) مستحق الأداء لفائدة الجماعات المحلية عن طريق مصالحها أو المحولة لها من طرف الدولة عن طريق الإدارة الجبائية".

وتقوم الجباية المحلية على مجموعة من الأسس تتمثل في:

¹² بشور عصام، نور الله البطريق، التشريع الضريبي، مطبعة الروضة، دمشق، سنة 1993، ص2.

¹³ بشور عصام، نور الله البطريق، مرجع نفسه، ص19.

¹⁴ رضا خلاصي، شذرات النظرية الجبائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع في الجزائر، سنة 2014، ص31.

¹⁵ العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي في مجال الوعاء والتحصيل، -2009- حالة المسيلة -مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص 104.

¹⁶ مسعداوي يوسف، تحديات المالية والجباية المحليتين، مجلة الحقيقة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أحمد

دراية، عدد 29، 2014، ص-ص 5-6.

¹⁷ Luis serven, Rodrigo, sues un fiscal Policy, stabilisation and growth-prudence, OR, abstinence, edited by GUILLERMOE, PERRY THE WORLIDBANK, Washington, 2008, p214.

- مبدأ المساواة والعدالة بمراعاة القدرة التكليفية للمكلفين في توزيع الأعباء العامة.
- مبدأ اليقين حيث يجب أن تكون الجباية واضحة في أحكامها وإجراءاتها للمكلف بالضريبة.
- مبدأ الملائمة في التحصيل أي يتم الدفع في الوقت الذي تكون فيه القدرة المالية للمكلف مناسبة.
- مبدأ الاقتصاد في الجباية يعني أن تكون تكاليف تحصيل الجباية ضئيلة مقارنة بحصيلتها وإلا أصبحت عديمة الجدوى.

2-2- الأساس القانوني للجباية المحلية:

تجد الضريبة أساسها القانوني في الدستور، حيث تنص المادة 82 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 2020: "أنه لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بموجب قانون"، وهذا ما جاءت به المادة 18 من القانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 2 سبتمبر 2018¹⁸، والتي تحدد من خلال تقنيات التشريع الجبائي (قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون الضرائب الغير مباشرة، قانون الرسم على رقم الاعمال، قانون التسجيل، قانون الطابع، قانون الإجراءات الجبائية، قانون الجمارك) المحينة بموجب قوانين المالية عن كل سنة والمصادقة عليها من طرف البرلمان.

أما في التشريعات المحلية، فتجد الجباية أساسها القانوني في قانون الولاية والبلدية، حيث اعترف للولاية والبلدية بأنهما يجسدان اللامركزية الإقليمية وبالشخصية المعنوية، أي بالاستقلال عن السلطة المركزية إداريا وماليا خاصة من حيث التمويل وإمكانية إقرار جباية محلية.

هذا ونصت المادة 82 من قانون البلدية 10-11 على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للبلدية في مجال الإيرادات والنفقات، حيث يقوم بإدارة مداخل البلدية بما فيها المداخل الجبائية والشبه جبائية، وهذا ما يطرح إشكالا حول قدرة الجماعات المحلية بتطبيق مبادرة تحصيل المداخل على عانقتها وتحت مسؤوليتها، خاصة المداخل الجبائية؟

3- مكونات الجباية: تتكون الجباية من الضرائب والرسوم والرخص:

3-1 الضرائب:

هي أقدم الإيرادات العامة وأهمها، والتي لم يعد ينظر إليها أنها أداة لتمويل النفقات الحكومية بل أصبحت أداة تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية¹⁹، ونتيجة لهذا التطور

¹⁸ قانون رقم 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج. ر، ج، ج، عدد 53، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

¹⁹ سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية الإسكندرية، 2008، ص 106.

فقد تطور المفهوم الفقهي للضريبة من المفهوم التقليدي الذي نجد من بين تعاريفه، تعريف Gaston Jeze لسنة 1936: "الضريبة أداء نقدي مطلوب من الأفراد بشكل إجباري وبصفة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية النفقات العامة"²⁰.

كما عرفها Michel Dran: "الضريبة اقتطاع جبري، تقوم به السلطة العامة على أموال الأفراد، قصد توزيع ثقل الأعباء العامة فيما بينهم بإنصاف"²¹، إلى مفهوم معاصر تعرف فيه الضريبة بأنها: "الضريبة أداء نقدي تفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية حسب قدرتهم التكليفية وبدون مقابل محدد بهدف تغطية النفقات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي حددتها السلطة العامة"²²، كما تعرف بأنها: "مبلغ نقدي تفرضه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية فيها جبرا ويتم تحصيلها بشكل نهائي ودون مقابل وذلك وفق قانون أو تشريع محدد وتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى الوصول إليها"²³.

فالتعريفات التقليدية تركز على تغطية النفقات، بينما نجد التعريفات المعاصرة للضريبة تركز على أن الضريبة وسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وحتى سياسية. من خلال ما سبق، فإن الضريبة تكون نقدية، إجبارية، بدون مقابل، تؤدي بصفة نهائية لا يتم استردادها من دافعيها، تكون الضريبة ذات هدف سواء تغطيات النفقات أو لتحقيق توازنات اقتصادية واجتماعية.

ولقد اعتمد المشرع الجزائري على تقسيم الضريبة بحسب طبيعتها إلى:

- **ضرائب مباشرة:** هي الضرائب التي يتحملها المكلف مباشرة ولا يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر²⁴، مثل: الضريبة على أرباح المداخل، الأرباح الصناعية والتجارية، والأرباح غير التجارية والأجور... فهي تتميز بالثبات والدوام.

- **ضرائب غير مباشرة:** هي الضرائب التي يدفعها التجار ومقدمي الخدمات ويتحملها في النهاية المستهلكين، وتخص المنتجات غير الخاضعة للرسم على رقم الأعمال مثل الذهب، وأشهر هذه الضرائب

²⁰ Raymond FERRETTI, Droit fiscal, p02.Cpd, uphero .com./web. Documents/cours-droit fiscal.pdf.

²¹ العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009 - حالة المسيلة -، مرجع سابق، ص18.

²² Emmanuel DISLE, Droit fiscal, DUNO, 2015-2016, p01.

²³ خليل عواد أبو حشيش، دراسة متقدمة في المحاسبة الضريبية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2004، ص28.

²⁴ محمد ساحل، المالية العامة، جسر للنشر والتوزيع، 2017، ص117.

غير المباشرة هي الرسم على القيمة المضافة (TVA)²⁵، بالإضافة إلى الضرائب على رقم الأعمال التي تعد من الضرائب غير المباشرة غير أنها تكون على مجموع المواد الاستهلاكية²⁶.

ما يمكن ملاحظته هو تسمية بعض هذه الضرائب بالرسوم وفي الحقيقية هي ضرائب، لأن المشرع الجزائري لا يفرق بين مصطلح الضريبة أو الرسم كما هو الحال عند الفقه، وهذا ما سيتضح عند تناولنا لمفهوم الرسم.

3-2 الرسوم:

إن أهمية الرسوم اختلفت عما كان عليه في العصور الوسطى، حيث شكلت الرسوم مورد هاماً لأنها كانت تجبى بشكل مباشر، وبتطور مبادئ العدالة والديمقراطية في العصر الحديث، أصبح تحصيل الرسوم يتطلب موافقة ممثلي الشعب²⁷، وهذا ما أدى إلى تفوق مردود الضرائب مقارنة بالرسم، ومع هذا فإن الرسوم تبقى من الإيرادات العامة التي تهدف إلى تحقيق أغراض مالية وأهداف تتعلق بالمنفعة العامة. ويعرف الرسم على أنه: "مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة عامة تعود على المجتمع ككل"²⁸.

من خلال هذا التعريف يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص:

- مبلغ نقدي، أي يقدم في صورة نقدية وليس عينية.
- الرسم يدفع جبراً، لكن في الحقيقة هناك جدال حول إجبارية الرسم، فهناك من يرى أن دفع مقابل الرسم هو أمر اختياري مرتبط بطلب الفرد للخدمة من عدمها، وجانب يرى أن حرية الاختيار مبدئية، لأنه من الناحية الواقعية بعض الرسوم أصبحت لأبد منها خاصة إذا نص القانون عليها، ومن أهم الرسوم نجد: حقوق التسجيل والطابع، الحقوق الجمركية، ...
- فمن خلال ما سبق فإن عنصر الإلزام ليس بالنسبة لكل الرسوم، ويتميز الرسم بـ:
- **الرسم يدفع بمقابل:** الرسم يكون مقابل خدمة يتحصل عليها الفرد.
- **النفع:** يتحقق عنصر النفع على الرسم سواء للمنفعة الخاصة للفرد المتحصل على الخدمة أو المنفعة العامة للمجتمع، لأن هذه الرسوم تدخل إلى حساب الخزينة العمومية.

²⁵ Nathalie Besacier-Gonthier, Marcel Gonthier, Jean-Luc Rossignol, Droit fiscal, Edition FOUCHER, 2007-2008, p13.

²⁶ محمد ساحل، المالية العامة، مرجع سابق، ص 73.

²⁷ محمد ساحل، المالية العامة مرجع نفسه، ص 81.

²⁸ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 16.

أما عن الضوابط القانونية لتحديد قيمة الرسم، فإن قيمة الرسم يجب أن تكون ضمن تكاليف إنتاج الخدمة وألا تتجاوز قيمة الرسم قيمة المنفعة²⁹.

من خلال ما سبق، فإن الفرق بين الضريبة والرسم، أن الضريبة تكون جبرا وبدون مقابل، أما الرسم فأساس تحصيله هو الحصول على منفعة من خدمة معينة تقدمها الدولة.

كما أن الضرائب تهدف إلى أغراض اقتصادية واجتماعية وتمويل الميزانية العامة، حيث أن الرسم يرمي إلى تحقيق القدر اللازم من الأموال لتغطية تكلفة الخدمة محل الرسم³⁰.

3-3 الرخص:

تعد الرخص من الإيرادات العامة، وتعرف على أنها: "مبالغ نقدية تأخذها الحكومة من الأفراد مقابل ما تسمح لهم بالاستفادة من القيام بنشاط معين"³¹.

فالترخيص تمنحه الإدارة من أجل تنظيم نشاط معين من قبيل الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام من جانب، ومن جانب آخر تقديم خدمة للمستفيد.

وتقدر قيمها على أساس المنفعة التي سيحصل عليها الفرد³².

ومن أمثلة هذه الرخص: رخصة المهن التجارية، رخص الاستيراد والتصدير، رخص السيارات، رخص البناء ورخص الهدم، ...

فهناك تشابه كبير بين الرخصة والرسم لأن كلاهما يكون مقابل الحصول على منفعة، غير أن الهدف من الرخصة ليس فقط الحصول على الخدمة بل تنظيم نشاط معين، بالإضافة إلى أن القيام بهذا النشاط دون الحصول على رخصة ودفع مقابلها فإن صاحبه يكون تحت طائلة العقوبات لأنه يعد مخالفا للقانون، بعكس الرسم الذي لا يترتب عليه أي مخالفة من الناحية القانونية.

4- تطور التشريع الجبائي المحلي في الجزائر:

التشريع الجبائي المحلي جزء من التشريع الجبائي الوطني وليس منفصلا عنه والذي شهد مجموعة من المراحل هي:

²⁹ نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص-ص 89-90.

³⁰ بوعون يحيوي نصيرة، الضرائب الوطنية والدولية، الأوراق الزرقاء الدولية للنشر، برج الكيفان، الجزائر، سنة 2010، ص32.

³¹ محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر وتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ط3، 2015، ص 85.

³² محمود حسين الوادي، مرجع نفسه، ص 86.

4-1 مرحلة ما قبل الاستقلال:

ألغيت في هذه المرحلة بعض الضرائب الإسلامية التي كانت سارية المفعول مع بقاء العشور والزكاة³³، ليتم إلغاء العشور والزكاة في الجنوب بتاريخ 30 نوفمبر 1918³⁴.

ففي العهد التركي، كانت الضرائب وفقا للشريعة الإسلامية والتي تفرض على المحاصيل التجارية والزراعية، والغرامة التي تفرض على القبائل الرحل، أما النظام الضريبي للدولة الجزائرية بعد الاحتلال بقيادة الأمير عبد القادر فكانت مختلفة، تقدم في شكل ضرائب حكومية من أجل تغطية النفقات العسكرية لضمان استمرار المقاومة.

استمر الحال إلى سنة 1949، أين أدخلت السلطات الفرنسية عدة إصلاحات ضريبية أهمها: الضريبة على الأملاك، الضريبة على الأرباح والاستغلالات، الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية، الضريبة على المهن الحرة، الضريبة على المرتبات والأجور، الضريبة على الرسم، الملاهي، والضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المملوكة.

وبهذا توقفت إجراءات العمل بالتشريعات التركية، وبدأت مرحلة جديدة تتسم بسيطرة النظام الضريبي الفرنسي بالجزائر³⁵.

4-2 مرحلة ما بعد الاستقلال 1962 إلى 1989:

بعد الاستقلال، لم يعرف التشريع الجبائي تحولا كبيرا، إنما اتبعت الدولة الجزائرية تمديد فعالة القوانين الجبائية الفرنسية، إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية، حيث اتخذ الرئيس التنفيذي المؤقت للجزائر عبد الرحمان فارس تعليمية تنص على تمديد العمل بالتشريع الفرنسي الساري من 30 جوان 1962³⁶ تجنباً للفرغ القانوني، ليصدر بعد ذلك القانون 62-157 الرامي إلى تمديد مفعول التشريع النافذ إلى غاية 1962/12/31 حتى إشعار آخر³⁷، ولكن بسبب عجز خزينة الدولة تم التعديل في الوعاء بشكل تصاعدي

³³ مناصر مراد، فعالية النظام الضريبي وإشكالية التهرب الضريبي، دار هومة الجزائر، 2001، ص 57.
³⁴ فيصل كلثوم، ضريبة الدخل، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 14، عدد 2، سوريا، 1998، ص10.

³⁵ بن عمارة منصور، الضرائب على الدخل الإجمالي حسب تعديلات قانون المالية لسنة 2010، ص-ص، 40-41.
³⁶ فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية وإنشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، بن يوسف بن خدة جامعة الجزائر 1، سنة 2012-2013، ص12.

³⁷ بن ناجي الشريف، محاضرات في الصفقات العمومية، السنة الأولى مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011.

باستحداث ضرائب جديدة منها³⁸: (المساهمة العقارية في الملكيات المبنية والغير مبنية، الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية، الضرائب على الأرباح استغلال الزراعي، الضرائب على أرباح المهن غير التجارية، الضرائب على الرواتب والأجور، الضرائب على رؤوس الأموال المنقولة، المساهمة الجزافية (الفلاحية).

وفي 09 ديسمبر 1976 تمت المصادقة على الأوامر المتضمنة القوانين الجبائية، والتي صدر قبلها الأمر رقم 75-87 والمتضمن الموافقة عليها³⁹، وتتمثل في:

- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، بموجب الأمر 76-101 والذي تضمن مجموعة من الضرائب لفائدة الجماعات المحلية، بتخصيصها لمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، أو لصالح الولايات والبلديات أو لصالح البلديات فقط⁴⁰، والذي لا يزال يخضع إلى التحيينات الدورية إلى يومنا هذا.
- قانون الضرائب غير مباشرة، صدر بموجب الأمر 76-104 والذي تضمن الضرائب المحصلة لفائدة الدولة أو الجماعات المحلية⁴¹.
- قانون الرسوم على رقم الأعمال، صدر بموجب الأمر رقم 76-102⁴² المحين بشكل دوري، والذي حدد الجباية المحلية بموجب قانون المالية لسنة 2017 من خلال ثمن البضائع والخدمات أو الأشغال بالنسبة لأصحاب الامتيازات والملتزمون بحقوق البلدية⁴³.
- قانون التسجيل، نصت عليه المادة 01 من الأمر 75-87، ويتعلق بحقوق تسجيل العقود ونقل الملكية وغيرها، والتي لا تستفيد منها الجماعات المحلية بل يعود تحصيلها لصالح الخزينة العمومية.

³⁸ Ministère de l'intérieur, précis de la fiscalité locale, direction générale des affaires administrative et des collectivités locales, Alger 1974, P. 2.

³⁹ أمر رقم 75-87، مؤرخ في 30 ديسمبر 1975، المتضمن الموافقة على القوانين الجبائية، ج، ر، ج، ج، عدد 104، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1975.

⁴⁰ المادة 243، من الأمر رقم 76-101، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج، ر، ج، ج، عدد 102، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1976.

⁴¹ المادة 01، من الأمر رقم 76-104، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب الغير مباشرة، ج، ر، ج. ج، العدد 70، الصادرة بتاريخ 02 أكتوبر 1977.

⁴² أمر رقم 76-102، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الرسوم على الأعمال، ج، ر، ج. ج، العدد 103، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1976.

⁴³ المادة 25، ف4، من القانون 16-17، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج، ر، ج، ج، العدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.

- قانون الطابع، نصت عليه المادة 01 من الأمر 75-87، وهو ضريبة مفروضة على جميع الأوراق المخصصة للعقود المدنية والقضائية والمحركات التي يمكن أن تقدم للقضاء كدليل⁴⁴، والتي تحصل لفائدة الخزينة العمومية، وفي نفس السنة تم إحداث ما يسمى بلامركزية الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية أي على كل وحدة اقتصادية.

وفي سنة 1979 تمت المصادقة على قانون الجمارك تحت رقم 79-07 المؤرخ في 21/07/1979، وفي قانون المالية لسنة 1989 تم إلغاء الفرق بين القطاع العام والقطاع الخاص وإنشاء الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية، أي إلغاء اللامركزية مع إعطاء إمكانية تصفية العجز على مدة 05 سنوات بدلا من 03 سنوات.

4-3 مرحلة الإصلاحات منذ سنة 1991:

جاءت الإصلاحات الجبائية استجابة للاتفاقية التي أجريت مع صندوق النقد الدولي بالتوجه نحو الانفتاح الاقتصادي، لهذا ألزمت السلطات على القيام بإصلاحات في القوانين الاقتصادية والمالية والتي تمس بالمؤسسات الاقتصادية، حيث صدر القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية 88-01، كما كانت التدابير الجبائية مواكبة للإصلاحات البنكية (قانون النقد والقرض 01 أفريل 1991)، وذلك من أجل تكييف القوانين الجبائية مع المعطيات الاقتصادية بإصلاح الضرائب المباشرة، والذي تجسدت في قانون المالية لسنة 1991⁴⁵ بإحداث نوعين من الضرائب، الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات من أجل أن تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية في نفس المركز القانوني للمؤسسة الخاصة بخضوعها لشروط السوق والمنافسة الحرة.

كما تم إصلاح الضرائب الغير مباشرة من أجل توسيع مجال التطبيق، فتم ما يلي:

- استحداث الضريبة على القيمة المضافة بموجب قانون المالية 1991 على السلع والخدمات من أجل تعويض نقائص وعيوب الرسم على رقم الأعمال المعمول به سابقا والذي يمتاز بمحدودية مجال تطبيقه.

⁴⁴ المادة 01، ف1، من الأمر رقم 76-103، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الطابع، ج، ر، ج. ج، العدد 39، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1977.

⁴⁵ المادة 38 من القانون رقم 90-36، المؤرخ في 31 ديسمبر، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج، ر، ج، ج، عدد 57، لسنة 1990.

- دمج الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري في رسم واحد هو الرسم على النشاط المهني، بموجب قانون المالية لسنة 1991.
- تأسيس ضريبة الدفع الجزافي بموجب قانون المالية لسنة 1992⁴⁶.
- تأسيس الضريبة على مداخيل الصيد والذي يعود 50% منها لفائدة البلديات بموجب قانون المالية 1993.
- حذف الرسم على عمليات البنوك والتأمين بموجب قانون المالية 1995.
- إنشاء رسم السكن لفائدة بلديات ولاية الجزائر بموجب قانون المالية 1997.
- رسم قسيمة السيارات المرقمة في الجزائر⁴⁷ والتي يستفيد منها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 30%⁴⁸ بموجب قانون المالية 1997.
- إنشاء رسم الإقامة بموجب قانون المالية لسنة 1998.
- توسيع رسم السكن لبلديات ولايات وهران، قسنطينة وعنابة بموجب قانون المالية لسنة 1999.
- كما تم تأسيس ضرائب ورسوم مهمة لفائدة الجماعات المحلية، مع زيادة نسب الضرائب والرسوم الموجودة، بموجب قانون المالية لسنة 2000 المتمثلة في:
- إنشاء الرسم الخاص على الرخص العقارية (قانون المالية لسنة 2000).
- إنشاء الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية (قانون المالية لسنة 2000).
- رفع تعريفات الرسم على رفع النفايات المنزلية وتوسيع وعاء تطبيقه (قانون المالية لسنة 2000).
- مراجعة حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة (قانون المالية لسنة 2000).
- تخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني من 2.55% إلى 2% (قانون المالية لسنة 2001).
- التخفيض التدريجي بنسبة 1% من الدفع الجزافي سنويا إلى غاية حذفه نهائيا (قانون المالية لسنة 2001).
- إنشاء ضرائب ورسوم مرتبطة بالنشاط المنجمي (قانون المناجم لسنة 2001) والمتمثلة في:
- الضريبة الخاصة بالفوائد المنجمية.

⁴⁶ المادة 36 من القانون رقم 91-25، المؤرخ في 19 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج، ر، ج، ج، عدد 65، سنة 1991.

⁴⁷ المادة 46، من القانون رقم 96-31، المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج، ر، ج، ج، العدد 85، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1996.

⁴⁸ المادة 309، من قانون الطابع، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، نشرة 2020، الجزائر، ص 40.

- الرسم على المساحات.
 - ضريبة الاستخراج المنجمي.
 - إنشاء الرسوم المتعلقة بحماية البيئة:
 - رسم للتشجيع على عدم تخزين النفايات الخاصة (قانون المالية لسنة 2002).
 - رسم للتشجيع على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية (قانون المالية لسنة 2002).
 - رسم تكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي (قانون المالية لسنة 2002).
 - رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي (قانون المالية لسنة 2003).
 - رسم على الأطر المطاطية الجديدة وعلى الزيوت والشحوم (قانون المالية لسنة 2006).
- هذا وقد عرفت سنة 2006 رفع ومراجعة العديد من الرسوم والضرائب هي⁴⁹:
- رفع تعريفه الرسم على الرخص العقارية (المادة 49).
 - رفع تعريفه رسم الإقامة (المادة 48).
 - رفع تعريفه قسيمة السيارات (المادتين 20 و 21).
 - مراجعة الرسم على الممتلكات (المادة 14).
 - رفع حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة.
- كما عرفت سنتي 2007 و 2008، إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحلية تطبيقا لتوصيات المجلس الوزاري المشترك المنعقد بتاريخ 15 ديسمبر 2007، والتي وضعت مجموعة من التدابير منها إنشاء ضرائب ورسوم جديدة لفائدة الجماعات الإقليمية ومراجعة البعض من الرسوم وهي كما يلي:
- إنشاء الضريبة الوحيدة الجزافية (قانون المالية لسنة 2007)، لتحل محل النظام الجزافي، حيث عوضت الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني.
 - إنشاء الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية (قانون المالية لسنة 2008).
 - تعميم رسم الإقامة على مجمل البلديات (قانون المالية لسنة 2008).
 - رفع تعريفه الرسم الخاص على الرخص العقارية (قانون المالية لسنة 2008).

⁴⁹ القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج. ر، ج، ج، عدد 85، لسنة 2005.

- رفع نسبة الرسم على النشاط المهني على نقل المحروقات إلى 3% (قانون المالية لسنة 2008).
- رفع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة و/ أو المصنوعة محليا (قانون المالية لسنة 2008).
- رفع الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم (قانون المالية لسنة 2008).
- تعديل نسب الرسوم البيئية (قانون المالية لسنة 2008).
- مراجعة تعريفه رسم الذبح من 5 إلى 10 دج للكلغ (قانون المالية لسنة 2009).
- كما تميز قانون المالية لسنة 2020⁵⁰، بسعيه إلى ترشيد نفقات الدولة وتحسين إيرادات الجباية، بتقليص الاعتماد على الجباية البترولية تدريجيا بتعديل أحكام الضريبة الجزافية الوحيدة والنظام الجبائي المطبق على المهن غير التجارية، كما تضمن بعض التحفيزات المشجعة على الاستثمار خاصة الاعفاء من الضريبة على أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة بالنسبة للعمليات التي تقوم بها الشركات الناشئة، فضلا عن دعمها بإنشاء صندوق مخصص لها.
- كما تم تأسيس قانون الإجراءات الجبائية خلال هذه المرحلة بموجب قانون المالية لسنة 2001 من المواد 41 إلى 200⁵¹، والذي تضمن على وجه الخصوص:
- إجراءات التحديد الجزافي للأسس الخاضعة للضريبة.
- إجراءات الرقابة المفروضة على الضريبة.
- الجانب الإجرائي المتعلق بالمنازعات الضريبية.
- إجراءات التحصيل.
- أحكام متعلقة بالهيئة المكلفة بالمؤسسات الكبرى⁵².

⁵⁰ قانون المالية رقم 19-14، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج، ر، ج، ج، عدد 81، المؤرخة في 30 ديسمبر 2019.

⁵¹ المادة 09 من القانون رقم 15-18، المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج، ر، ج، ج، العدد 72، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2015.

⁵² قانون الإجراءات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، نشرة 2019، الجزائر، ص02، وما بعدها.

أما على مستوى هياكل الإدارة الجبائية، فقد تم إصلاح الإدارة الجبائية في سياق الإصلاحات التشريعية، بإحداث هياكل جديدة على مستوى المصالح الخارجية في إطار تعميم مفهوم الشباك الجبائي الوحيد⁵³:

- إنشاء مديريات كبريات المؤسسات بموجب قانون المالية لسنة 2002⁵⁴، مكلف بتسيير الملفات الجبائية للمؤسسات التابعة للقانون الجزائري والخاضعة لضريبة أرباح الشركات، كما تتكفل بفحص والتحصيل بالنسبة للشركات الأجنبية والشركات العاملة في ميدان المحروقات والشركات الخاضعة لأرباح يفوق رقم أعمالها 100 مليون دينار جزائري.
- المراكز الضريبية، تكلف بتسيير الملفات الجبائية وتحصيل الضرائب للمكلفين متوسطي الحجم.
- المراكز الجوارية الضريبية، تم الانطلاق فيه سنة 2006، وهي مصلحة تابعة للمديرية العامة للضرائب تختص بتسيير الملفات الجبائية وتحصيل الضرائب لفئة واسعة من المكلفين الخاضعين للنظام الضريبة الجزافية الوحيدة.

من خلال ما سبق، نستنتج أن الجباية المحلية جزء من الجباية الوطنية وغير منفصلة عنها، وترتكز بشكل أساسي على القوانين الجبائية والتحيينات الدورية لها بموجب قوانين المالية، وهذا ما أحدث تضخما في الأحكام القانونية المتعلقة بالجباية، وأدى إلى صعوبة تنفيذها من قبل الإدارة الضريبة رغم الإصلاحات التي شهدتها، سواء بالنسبة للمكلف الدائن الذي قد يخضع إلى قيمة ضريبة متغيرة على نفس الوعاء من سنة إلى أخرى وهذا ما جعلها من المواضيع البعيدة عن متناول الفقه القانوني.

ثانيا: ضعف الجباية المخصصة للجماعات المحلية

تعتمد الجماعات المحلية على المداخل الجبائية بنسبة 90 %⁵⁵ من مواردها الذاتية، فهي مورد أساسي نظرا لاستقرارها مقارنة بالمواد الأخرى للجماعات المحلية، وما يميز التشريع الجبائي الجزائري هو الازدواجية، فقد فرق المشرع الجبائي الجزائري بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 بين الضرائب العائدة كلياً للميزانيات المحلية وتلك العائدة جزئياً بحسب القوانين الجبائية، والتي

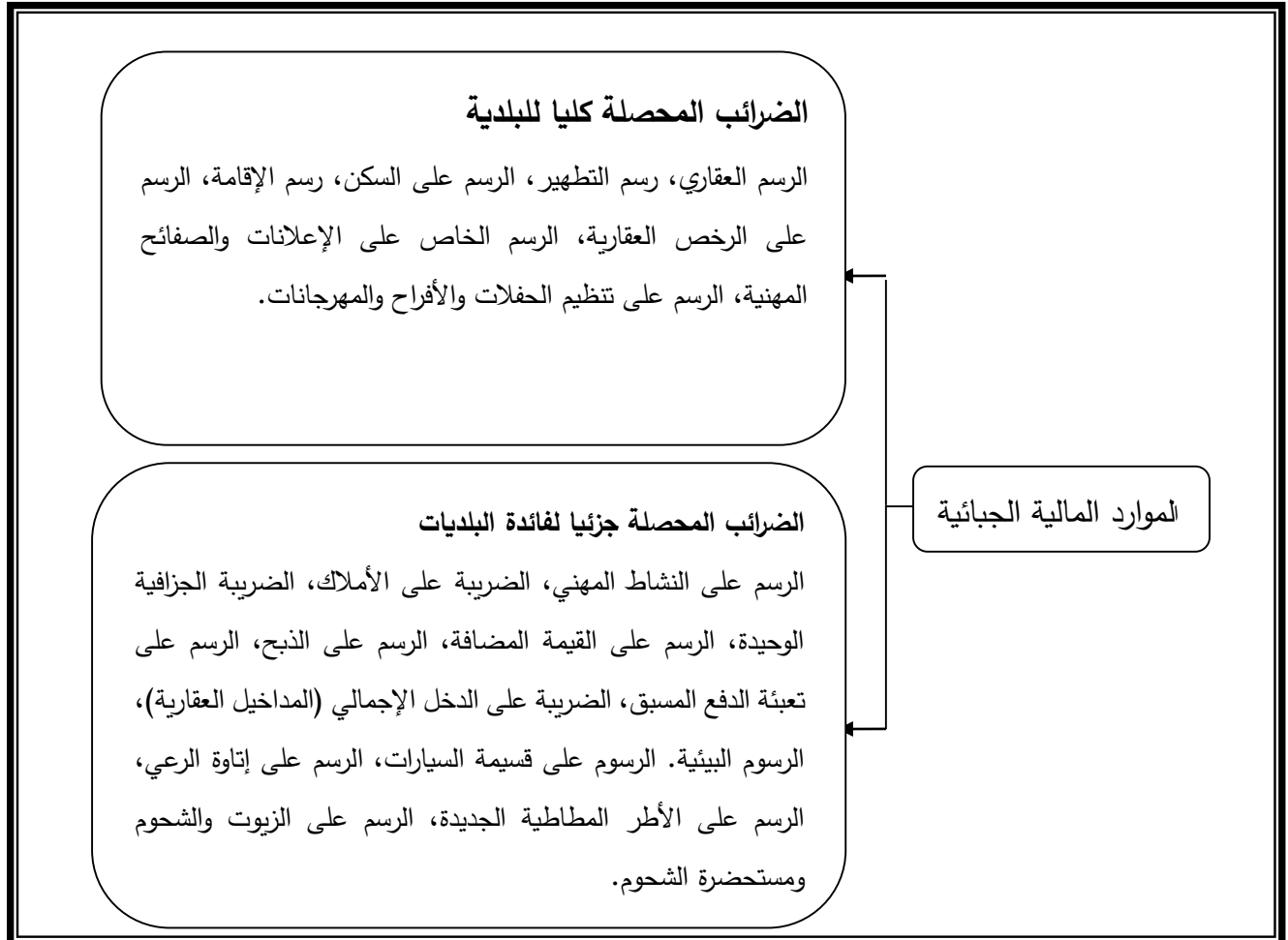
⁵³ Raoya Abderrahmane-Simplification des démarches administratives- vers une réforme du service public-lettre de la direction générale des impôts ministère des finances n°69/2013 -p03.

⁵⁴ قانون رقم 01-21، المؤرخ في 22 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج، ر، ج، ج، عدد 79، المؤرخة في 23 ديسمبر 2001.

⁵⁵ Projet d'étude, « L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché » Conseil National Economique et Social, commission ad-hoc-finances locales-Alger, 25 juin 2001 P20.

تعرف بالضرائب المقننة أو الضرائب المستحدثة بموجب قانون المالية المتجدد سنويا، والتي تعرف بالضرائب غير المقننة كما يوضحه الرسم البياني:

الشكل رقم 01: المصادر الداخلية لتمويل.



المصدر: تم إعداد الشكل بالاعتماد على: قوانين المالية، قانون الضرائب المباشرة والرسوم والمماثلة، قانون الرسوم على رقم الأعمال، قانون الضرائب غير مباشرة، قانون الطابع، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، الجزائر، 2020.

1- الموارد الجبائية المخصصة للبلدية كليا:

يمكن تصنيف الموارد الجبائية المخصصة للبلديات إلى موارد جبائية مستوجبة بالقوانين الجبائية، وأخرى مستحدثة بموجب قوانين المالية.

1-1- موارد جبائية محددة بموجب القوانين الجبائية:

1-1-1- الرسم العقاري:

تعرف هذه الضريبة وهو المدلول الأصح بدل الرسم، وفقا لما نص عليه المشرع الجزائري بأنه:

"ضريبة عينية تصريحية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني، ويوجه في مجمله إلى ميزانية البلديات، حيث تعد الجباية المثالية لما تتسم به من استقرار وثبات في الإيرادات ويشمل الملكيات المبنية وغير المبنية"⁵⁶، أسس بموجب الأمر رقم 67-86 المتضمن القانون المعدل والمتمم لقانون المالية لسنة 1997⁵⁷، وتم تعديله بموجب القانون رقم 91-25 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992⁵⁸، وبموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015⁵⁹ وينقسم إلى:

• الرسم العقاري على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني والمتمثلة في المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المتوجات، المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية، الموانئ و ملحقاتها، السكك الحديدية وملحقاتها، أراضي البناء بجميع أنواعها والقطع الأرضية الملحقة بها، الأراضي غير المزروعة والمستخدمة للاستعمال التجاري أو الصناعي كالورشات ومكان إيداع البضائع، باستثناء تلك المعفية صراحة⁶⁰، المطبق سنويا بنسبة 3 % عن القيمة الإيجارية الضريبية للمتر المربع بالنسبة للملكيات ذات الاستعمال السكني والمشغولة بصفة فعلية، ويضاعف إلى 10% إذا كانت غير مشغولة، كما يمكن الإشارة أن معدل القيمة الإيجارية يختلف باختلاف تصنيف المناطق السكنية المحددة عن طريق التنظيم⁶¹.

• الرسم العقاري على الملكيات الغير المبنية يطبق سنويا على الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة بعد للرسم العقاري على الملكيات المبنية، المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح والسبخات والأراضي

⁵⁶ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2004، ص 23.

⁵⁷ أنظر المواد 28-33 من الامر رقم 67-83 مؤرخ في 02 جوان 1967، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368، المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج، ر، ج، ج، عدد، 47، المؤرخة في 09 جوان 1967.

⁵⁸ المادة 43 من القانون رقم 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج. ر، ج، ج، عدد 65، المؤرخة في 18 ديسمبر 1991.

⁵⁹ المادة 4 من الأمر 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج، ر، ج، ج، عدد 40، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015، ص 07.

⁶⁰ المادة من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادتين 09 من قانون المالية لسنة 2002 و 11 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

⁶¹ أنظر المادة 261-ب، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادتين 09 من قانون المالية لسنة 2002 و 11 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

الفلاحية، وتحدد نسبة هذا الرسم حسب كل نوع من هذه الأنواع بالقيمة الإيجارية الجبائية بالمتري المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة وتبعاً للمساحة الخاضعة للضريبة⁶².

بالرغم من أن هذه الضريبة ذات وعاء ضريبي كبير على الملكيات العقارية المبنية وغير المبنية، إلا أنها تبقى ضعيفة بسبب إشكالية التحصيل وانخفاض معدلات الاقتطاع.

1-1-2- رسم التطهير: استحدث بموجب قانون المالية لسنة 1984⁶³، والذي تضمن رسم رفع القمامة ورسم تصريف المياه، هذا الأخير الذي تم إلغاؤه بقانون المالية لسنة 1994 الذي يدفع سنوياً من قبل المالك أو المستأجر الذي يمكنه أن يكلف أيضاً بصفة تضامنية مع المالك بدفع هذا الرسم⁶⁴، الذي تختلف نسبته فيما إذا كان للاستعمال السكني أو الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي أو ما شابهه، والذي قد يرتفع إذا كان ينتج كميات كبيرة من النفايات، أو الأراضي المهيأة للتخيم والمقطورات⁶⁵، حيث حدد مبلغ الرسم كما يلي:

- ما بين 1000 دج و 1500 دج على كل محل ذو استعمال سكني.
- ما بين 3000 دج و 12000 دج على كل محل ذو استعمال مهني، أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.
- ما بين 8000 دج و 23000 دج على كل أرض مهيأة لتخيم والمقطورات.
- ما بين 20000 دج و 130000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي، أو حرفي أو ما شابهه ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه⁶⁶.

ما يمكن ملاحظته هو رمزية هذا الرسم، فهو لا يغطي تكاليف القيام بعمليات التنظيف التي تتطلب وسائل مادية وبشرية في ظل قلة وعي المواطن وانعدام ثقافة المحافظة على محيط وبيئة نظيفتين، أو حتى التخلص منها بطريقة يمكن إعادة تدويرها بفصلها حسب طبيعة المواد (مواد عضوية، بلاستيك، زجاج) من

⁶² المادة 261 د: من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادة 13 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

⁶³ المادة 80-83 من القانون 83-21 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983، المتضمن قانون المالية لسنة 1984، ج، ر، ج، ج، عدد، 55، المؤرخة في 31 ديسمبر 1983.

⁶⁴ المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1984 من قانون المالية لسنة 1984.

⁶⁵ المادة 263 مكرر 2 معدلة بموجب المواد 28 من قانون المالية لسنة 1997 و 15 من قانون المالية لسنة 2000 و 11 من قانون المالية لسنة 2002 و 21 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 و 25 من قانون المالية لسنة 2020.

⁶⁶ المادة 21 من الأمر 01-15، مرجع سابق.

طرف مصالح الردم التقني، وهذا ما جعل البلدية تفوض مهمة التطهير والتخلص من النفايات المنزلية إلى الخواص وفقا لما جاء في التعليمية 006⁶⁷، من أجل تخفيف عبء تكاليف مهمة التطهير.

1-1-3- الرسم الصحي على اللحوم: هو الرسم الناتج عن عملية الذبح داخل إقليم البلدية، تخضع له مجموعة من الأصناف الحيوانية، أنشئ بموجب قانون المالية لسنة 1970⁶⁸، وتم تحديث قيمته بـ 05 دج عن كل كيلوغرام من اللحم الموجه للاستهلاك، يتم تقسيمه بين البلدية بمبلغ 3.5 دج/كغ، وصندوق حماية الصحة الحيوانية بمبلغ 1.5 دج/كغ.

هذا المورد ضئيل ومتذبذب خاصة في البلديات النائية لأنه مرتبط بالنشاط التجاري للبلديات خاصة تلك الموجودة في المناطق الحضرية.

2-1- موارد جبائية مستحدثة بموجب قوانين المالية:

1-2-1- رسم الإقامة: يتعلق رسم الإقامة بالبلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو استحمائية أو مختلطة، أعيد إدخاله بموجب قانون المالية لسنة 1998، ويتم تحديد قيمته لغير المقيمين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني على ألا يقل عن 10 د.ج ولا يزيد عن 20 د.ج عن كل شخص منفرد و 50 دج للعائلة⁶⁹، وبالنسبة للمؤسسات المصنفة⁷⁰:

- 50 دج للفنادق 3 نجوم.
- 150 دج للفنادق 4 نجوم.
- 200 دج للفنادق 5 نجوم.

ما يمكن ملاحظته حول هذا الرسم أنه مرتبط فقط بالبلديات السياحية، وفي ظل قلة هذا النوع من البلديات المهيأة للسياحة إلى جانب إهمال المناطق الأثرية والأماكن السياحية ونقص الاستثمار والترويج لجذب السياح، فإن هذا الرسم يبقى مورده ضعيف.

⁶⁷ التعليمية 006، المؤرخة في 9 جوان 2019، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لتنفيذ أحكام المرسوم 18-199 المتعلق بتقويض المرفق المحلي، ص3. (ملحق 1).

⁶⁸ المادة 452، من قانون الضرائب الغير مباشرة المعدلة بموجب المواد 63 من قانون المالية لسنة 1980، 87 من قانون المالية لسنة 1984، 83 من قانون المالية لسنة 1990، 89 من قانون المالية لسنة 1994، 63 من قانون المالية لسنة 1995، 58 من قانون المالية لسنة 1997، 21 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

⁶⁹ المادة 63 من القانون 97-02، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية 1998، ج، ر، ج، ج، عدد 89، المؤرخة في 31 ديسمبر 1998.

⁷⁰ المادة 48 ف1 وف2، من القانون 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج، ر، ج، ج، عدد 85، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2005.

1-2-2- الرسم على الرخص العقارية: تم تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 2000، وتم تعديله

في قانون المالية لسنة 2006 و 2008، وقانون المالية لسنة 2018، حيث يؤسس هذا الرسم على عقود التعمير، الشهادات (شهادة المطابقة، شهادة قابلية الاستغلال ...)، والرخص (رخصة البناء، رخصة الهدم، رخصة التجزئة، شهادة المطابقة)، التي يمنحها رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، والتي تعتبر من أساليب القانونية للضبط العمراني من أجل ضبط حركة البناء والتعمير والمحافظة على خصوصية الأوعية العقارية (الأراضي القابلة وغير قابلة للتعمير: فلاحية غابية ...)، وفقا للمخطط التوجيهي للأراضي ومخطط شغل الأراضي، حيث تحدد قيمة رخصة البناء والتجزئة والهدم وشهادة المطابقة وقابلية الاستغلال حسب المساحة المبنية أو القيمة التجارية للبناء، أما رخصة الهدم ب 300 دج/ م 2، أما شهادة التقسيم والتجزئة والتعمير ب 3000 دج.

غير أن هذا الرسم لا يجبي إلا بطلب من صاحب الرخصة أو الشهادة المطلوبة خاصة ما تعلق بشهادة المطابقة، والذي جاء القانون الذي ينظمها بوقت لاحق وهو ما جعل معظم أصحاب السكنات لا يطلبونها، وبالتالي فإن مردوديته بقيت ضعيفة لأنها مرتبطة بتصريح صاحب البناء أو المسكن.

1-2-3- الرسم على السكن: أسس هذا الرسم بداية على بعض الولايات ليمتد بموجب قانون المالية

لسنة 2003، ليشمل جميع مقرات البلديات، وتم تحديد قيمته ب 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني و 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني، يتم تحصيله ضمن فاتورة الكهرباء والغاز من طرف مؤسسة سونلغاز ويدفع لفائدة البلديات.

1-2-4- الرسم على تنظيم الحفلات والمهرجانات: تقوم البلدية بتسليم سند قبض لكل من يقيم حفل

قبل بدايته الذي قدرت نسبته ب 100 دج ليلا ونهارا، ولكن بعد صدور قانون المالية لسنة 2001، تغيرت قيمة هذا الرسم من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم على أن لا يتجاوز الحفل السابعة مساء، وفي حال امتداده إلى ما بعد السابعة فترتفع قيمة الرسم من 1000 دج إلى 1500 دج⁷¹، سواء تعلق الأمر بنشاطات المسارح والمجموعات الصوتية وقاعات الأفراح وكذا الاحتفالات العائلية، وهو من الرسوم القليلة التحصيل بسبب عدم الإخطار والتصريح خاصة في الاحتفالات العائلية.

⁷¹ المادة 36، من القانون رقم 06-2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج، ر، ج، ج، عدد 80، المؤرخة في 24 ديسمبر 2000.

1-2-5- الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية: تم استحداثه بموجب قانون المالية لسنة 2000،

وتختلف تعريفته بحسب ما إذا كان الإعلان مكتوب على ورق أو مسبوغ أو مضيء⁷².

2- الموارد الجبائية الموزعة بين الجماعات المحلية:

هي مجموعة من الرسوم لها عوائد أكبر مقارنة مع تلك المخصصة كليا للبلديات، من أجل ذلك يتم توزيعها بين البلديات والولايات وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية تتمثل في:

1-2- الرسم على النشاط المهني: تأسس بموجب قانون المالية لسنة 1996⁷³، وعوض الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري⁷⁴، يفرض هذا الرسم على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري (أصحاب المهن الحرة)، ويتم احتساب معدل الرسم على النشاط المهني للأعمال المحققة وأنشطة الأشغال والبناء والري بـ 02% و 01% ويرفع إلى 03% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب⁷⁵، ويتم توزيعه كما يلي:

• البلديات 66%.

• الولايات 29%.

• صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 05%.

تدفع نسبة 50% من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر العاصمة إلى هذه الأخيرة⁷⁶.

⁷² المادة 56، من قانون رقم 99-11، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج، ر، ج، ج، عدد 92، المؤرخة في 25 ديسمبر 1999.

⁷³ أنظر المادة 197 من الأمر رقم 95-27 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج، ر، ج، ج، عدد 82، صادر في 31 ديسمبر سنة 1995.

⁷⁴ لمزيد من التفاصيل حول كيفية تطبيق هذه الرسوم ونسبها قبل إلغائها، راجع:

غضبان رابع، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص، إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص-ص، 17-20.

⁷⁵ المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادة 11 من القانون 11-17، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج، ر، ج، ج، عدد 76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2017.

⁷⁶ أنظر المادة 222 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق، محدثة بموجب المادة 14 من قانون المالية لسنة 2000، وملغاة بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2001، ومعاد إحداثها بموجب المادة 7 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

2-2-الدفع الجزافي: تأسس الدفع الجزافي بموجب المادة 182 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ويقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر، أو التي تمارس نشاطا معيناً بالجزائر والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات⁷⁷، تقدر نسبة بـ 3% من كتلة الأجور ويوزع الناتج الجبائي كما يلي⁷⁸:

* 60% لفائدة البلديات.

* 20% لفائدة الولايات.

* 20% للصندوق المشترك لعمليات التضامن.

لكن رغم كون هذه الضريبة من أهم مصادر التمويل للجماعات المحلية بعد الرسم على النشاط المهني، إلا أنه قد تم إلغائها بموجب قانون المالية لسنة 2006⁷⁹، بسبب تذبذبها ومنحائها التنازلي من حيث المردود.

2-3-الضريبة على مداخيل الترقية العقارية: تطبق الضريبة على عمليات بيع البنايات أو أجزاء البنايات ذات الاستعمال السكني أساسا المنجزة في إطار القانون المتعلق بالترقية العقارية، دخلت حيز التطبيق بداية من سنة 1986⁸⁰ وقدر معدل الضريبة بـ 25% وتخفض إلى 15% في الحالات الآتية⁸¹:

- التنازل عن العقار لصالح المعوزين.
- الأشخاص الذين يدفعون ثمنها أو جزء منها بالعملة الصعبة.
- إذا أنجزت البنايات بأماكن من الواجب ترقيتها، أما عن الحاصل الضريبة فإنه يوزع بالتساوي بين الدولة والبلدية ويتم توزيعها بين الدولة والبلدية بنسبة متساوية.

⁷⁷ يرقى جمال، مرجع سابق، ص 108.

⁷⁸ سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 46.

⁷⁹ أنظر المادة 13 من القانون رقم 05-16 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج، ر، ج. ج. عدد 85، صادر في 31 ديسمبر 2005.

⁸⁰ تأسست هذه الضريبة بموجب المادة 33 من القانون رقم 85-09 مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1985، يتضمن قانون المالية لسنة 1986، ج، ر، ج. ج. عدد 56، صادر في 29 ديسمبر 1985.

⁸¹ طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في التنمية، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص 91.

2-4- الضريبة على البناءات الفاخرة ذات الاستعمال السكني الفردي: دخلت الضريبة حيز التطبيق سنة 1986، وتفرض على البناءات التي يفوق سعر تكلفتها الحقيقي مبلغ مليوني دينار جزائري⁸² بشرط أن تكون البناية فردية، أما عن معدل الضريبة فإنه يختلف باختلاف سعر البناية، ويوزع الحاصل بالتساوي بين الدولة والبلدية التي يتبع لها مكان إقامة البناية.

2-5- الضريبة على الإيجار لغرض سياحي للفيلات: تأسست الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1983، وحدد معدلها بنسبة 10%، تطبق على القيمة الإجمالية لكل كراء سواء كان شفهي أو كتابي للفيلات، ويتم دفعها من قبل المؤجر، أما حاصل الضريبة فيوزع بالتساوي بين الدولة والبلدية التي يوجد على ترابها هذا النوع من الفيلات⁸³.

ثالثا: انخفاض في حصة الجباية المحلية من الضرائب الموزعة بين الدولة والجماعات المحلية

1- الرسم على القيمة المضافة: تم إدخال هذا الرسم لتعويض رسمين سابقين، هما الرسم الوحيد الإجمالي على الناتج وكذا الرسم الوحيد على إنتاج الخدمات، استحدث بموجب قانون المالية لسنة 1991⁸⁴ ودخل حيز التنفيذ في سنة 1992، ويطبق على استهلاك المنتجات والخدمات، أما توزيع ناتجه فيكون كالآتي:

- بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:

• 75% لفائدة ميزانية الدولة.

• 10% لفائدة البلديات مباشرة.

• 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

- بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:

• 85% لفائدة ميزانية الدولة.

⁸² المادة 26 من القانون رقم 86-05 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1986، يتضمن قانون المالية لسنة 1987، ج، ر، ج، ج، عدد 55، صادر في 30 ديسمبر 1986.

⁸³ المادة 142 من القانون رقم 82-14 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1982، يتضمن قانون المالية لسنة 1983، ج، ر، ج، ج، عدد 57، صادر في 30 ديسمبر 1982.

⁸⁴ المادة 65 من القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج، ر، ج، ج، عدد 57، الصادرة بتاريخ ديسمبر 1990.

- 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁸⁵.

الرسم على القيمة المضافة من الضرائب الأكثر إنتاجية، غير أنه يظهر من خلال هذا التوزيع أن النسبة الأكبر توجه إلى ميزانية الدولة، بالرغم من أن هذه النسبة تم تخفيضها عما كانت سابقا بـ 5% وتم تحويلها إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، غير أن النسبة التي تستفيد البلديات فهي ضئيلة جدا ولم يتم مراجعتها وبقيت الدولة تستحوذ الحصة الأكبر، وهذا ما ينعكس سلبا على التنمية المحلية.

2- الضريبة الجزافية الوحيدة: أنشأت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007⁸⁶، وتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، الذي تم إلغاؤه بموجب قانون المالية لسنة 2006⁸⁷، وتقرض على الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون نشاطا تجاريا أو صناعيا وكذا الحرفيين عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم خمسة عشر مليون دينار جزائري (15.000.000 دج)، باستثناء الذين يختارون دفع الضريبة حسب الربح الحقيقي⁸⁸.

أما ناتج الضريبة فيوزع كالاتي⁸⁹:

- ميزانية الدولة 49.25%.
- ميزانية البلدية 40.25%.
- ميزانية الولاية 05%.
- الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية 05%.
- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%.
- غرفة الصناعة التقليدية والمهن 0.24%.

⁸⁵ المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدلة بموجب المادة 37 من القانون رقم 16-14، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج، ر، ج، ج، عدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2017.

⁸⁶ قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج، ر، ج، ج، عدد 85، المؤرخة في 27 ديسمبر 2006.

⁸⁷ المادة 13 من القانون 05-16، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق.

⁸⁸ المادة 282 مكرر 1، ف1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادة 8 من القانون 19-14 المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج، ر، ج، ج، عدد 81، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2019.

⁸⁹ المادة 282 مكرر 5، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق.

تجدر الإشارة إلى أنه تم تحويل نسبة واحد بالمئة من الحصة المخصصة لميزانية الدولة إلى الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والمهن، والتي لم تكن تستفيد من هذه الضريبة قبل تعديل قانون المالية 2020، في مقابل تخفيض رقم الأعمال السنوي الخاضع للضريبة من 30 مليون دينار جزائري إلى 15 مليون دينار جزائري، وهذا من أجل زيادة الوعاء الضريبي على المستوى المحلي بسبب عجز ميزانية الدولة، وهذا ما سيشكل ضغطا ضريبيا على المكلفين سيؤدي إلى التهرب بدل دفع الضريبة.

3- الضريبة على الأملاك: تأسست هذه الضريبة سنة 1993، ودخلت حيز التنفيذ بموجب قانون المالية لسنة 1994، وتقرض على أملاك الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر، وكذا الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر⁹⁰، فهي تتشابه مع الرسم العقاري كونها تقرض على الأموال العقارية وتختلف معه كونها تقرض على الأموال العقارية والمنقولة على حد سواء⁹¹.

أما توزيع ناتج الضريبة فيكون كما يلي⁹²:

- ميزانية الدولة 60%.
- ميزانية البلدية 20%.
- الصندوق الوطني للسكن 20%.

مردودية الضريبة على الأملاك ضعيفة جدا مقارنة بحجم أملاك الجماعات المحلية، وذلك بسبب عدم جرد ممتلكات أغلب البلديات، ورغم هذا المردود الضعيف نلاحظ مشاركة مؤسسات وطنية في هذا المورد.

4- قسيمة السيارات:

استحدثت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1997، ويخضع لهذا الرسم كل شخص طبيعي أو معنوي صاحب سيارة⁹³، أما تعريفه فإنها تتغير حسب نوع السيارة وسنة بدأ استعمالها، ويعفى من هذا الرسم كل من:

⁹⁰ عيبرات لخضر، مكانة الضرائب والرسوم ضمن ميزانية الجماعات الإقليمية (دراسة حالة بلدية الأغواط)، مذكرة ماجستير، تخصص: نقود مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، 2010، ص 77.

⁹¹ يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 178.

⁹² المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق.

⁹³ المادة 46 من القانون رقم 96-31، المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997، مرجع سابق.

- السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية.
- السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية وقنصلية.
- سيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعقار مضاد للحرائق.
- يتم اقتطاع هذه الرسم بشكل سنوي ويتم توزيع حاصله كما يلي⁹⁴:
- النسبة الموجهة للدولة 50%.
- نسبة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 30%.
- نسبة الصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة 20%

ما يمكن ملاحظته حول هذا الرسم، أن الجماعات المحلية لا تستفيد منه بشكل مباشر بل عن طريق إعادة توزيعه من طرف صندوق التضامن والضمان، بعد ما تم خفض نسبة استفادة هذا الأخير من 80% إلى 30% والرفع من نسبة ميزانية الدولة بـ 30%، وتحويل الباقي للصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة، الذي لم يكن يستفيد من هذا الرسم سابقا، وهذا ما يجعل الجماعات المحلية تستفيد بمرود ضئيل من هذا الرسم.

5- إتاة الرعي: تؤسس إتاة الرعي في المساحات المحمية وكذا المغروسة والرعية المنجزة في إطار عمليات تحسين وتجديد المساحات، كما يحصل على ناتج هذه الإتاة مصالح أملاك الدولة ويوزع بين البلدية وخزينة العمومية بنسبة 70% و 30% على التوالي⁹⁵.

6- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا: أسس الرسم على الأطر المطاطية الجديدة بموجب قانون المالية لسنة 2006، ويقدر بمبلغ 10 دج بالنسبة لإطارات السيارات الثقيلة و 50 دج بالنسبة لإطارات السيارات الخفيفة، ويتم توزيع مداخيله كما يلي⁹⁶:

- الخزينة العمومية 10%.
- الخزينة العمومية 15%.
- البلديات 25%.
- الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50%.

⁹⁴ المادة 309 من قانون الطابع، مرجع سابق، ص 15.

⁹⁵ أسس هذا الرسم بموجب المادة 44، من القانون رقم 06-2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، مرجع سابق.

⁹⁶ المادة 60 من القانون رقم 05-16، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق.

- 7- الرسم على الزيوت والشحوم ومستحضرات الشحوم: أستاذت الرسم على الزيوت والشحوم ومستحضرات الشحوم بموجب قانون المالية لسنة 2006، ويقدر بمبلغ 37.000 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني ويتم توزيع ناتجه كما يلي⁹⁷:
- البلديات 34% إذا كانت مصنعة داخل التراب الوطني وإذا كانت مستوردة تحول هذه النسبة إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
 - ميزانية الدولة 42%.
 - الصندوق الوطني للبيئة والساحل 24%.
- ما يمكن ملاحظته من خلال هذه النسب، أنه تم رفع النسبة المخصصة لميزانية الدولة من 15% إلى 42% في مقابل تخفيض عوائد البلديات والصندوق الوطني للبيئة والساحل، وذلك بسبب العجز في ميزانية الدولة بتراجع أسعار البترول والتوجه نحو الجباية المحلية، وهذا ما ينعكس على الموارد المخصص للجماعات المحلية بالعجز أيضا.
- هذا بالإضافة إلى وجود جبايات أخرى، مثل الرسم المتعلق بتشجيع عدم تخزين لنفايات المرتبطة بأنشطة العلاج والرسم التكميلي على التلوث الجوي، والتي لا تستفيد منها البلديات إلا بنسب ضعيفة (20% و 17%) على التوالي⁹⁸.

الفرع الثاني:

محدودية تمويل أملاك وممتلكات الجماعات المحلية

تعتمد الجماعات المحلية في تمويلها المحلي على المورد الجبائي الذي يعتبر أكثر استقرار إلى جانب الإيرادات الناتجة عن توظيف البلديات لإمكانياتها وأملاكها وممتلكاتها الخاصة، وفيما يلي سنحاول تحديد نطاق أملاك وممتلكات الجماعات المحلية (أولا) وأسباب انخفاض مردودية إيراداتها (ثانيا).

أولا: مدخل لأملاك وممتلكات الجماعات المحلية:

سنوضح من خلال هذه الفقرة نطاق أملاك وممتلكات الجماعات المحلية بتوضيح مجموعة من العناصر الأساسية ويتعلق الأمر بالتطور التشريعي للأملاك الوطنية، مفهوم أملاك وممتلكات الجماعات المحلية، تكوين أملاك وممتلكات الجماعات المحلية على النحو التالي:

⁹⁷ المادة 60 من القانون رقم 05-16، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، مرجع سابق.

⁹⁸ المادة 90 و 91 من القانون 19-14، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، مرجع سابق.

1- التطور التشريعي للأمالك الوطنية:

تطورت الأنظمة القانونية للأمالك العمومية الجزائرية عبر مراحل تاريخ الجزائر، ففي العهد التركي امتزج تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية مع التقاليد التركية ليستبدل بالقوانين الوضعية بعد الاستعمار الفرنسي والتي بقيت مطبقة بعد الاستقلال بشكل متذبذب وفقا لما يتماشى مع التوجهات الإيديولوجية التي تبنتها الجزائر، وهذا ما سنوضحه كما يلي:

1-1- الأمالك العمومية في العهد التركي:

حكم الأتراك ثلاثة قرون امتدت من القرن السادس عشر ميلادي وحتى القرن التاسع عشر ميلادي، وكانت الأمالك العامة مملوكة للسلطة الحاكمة والمتمثلة في الداي المعين من طرف الجيش التركي بعد موافقة الباب العالي في إسطنبول بمساعدة باي الشرق والغرب والوسط، واصطلح على تسمية الأموال العامة بأموال البايلك، وتشكلت الأموال العامة من:

- الأراضي الزراعية أو أرض البايلك: والتي تستغل عن طريق تسخير القبائل أو تزرع بأسلوب الخماسة، أي حصول العاملين على زراعة الأرض على خمس المحصول مقابل العمل، أما الأجزاء الأخرى فتقسم: جزء للأرض، جزء للزرع، جزء للحيوانات المستخدمة في الحرث، جزء للأدوات، هذه الأجزاء يقوم بجمعها مندوبي السلطة وهو ما يضيف عليها صفة العمومية.

- أراضي الغزل: يحصل عليها الباي من القبائل إما بالشرء أو المصادرة كعقاب سياسي، ويمنح حق الانتفاع لكبار شخصيات الدولة كالقياد وشيوخ الزوايا والقبائل المتحالفة مع الأتراك مقابل فريضة العشر أو مقابل خدمات عسكرية وإدارية.

- تأجير الأراضي الفلاحية لمستغليها: حيث تخصص السلطة لكل قبيلة مساحة من الأراضي في المداشر والدوائر لمزاولة الفلاحة والرعي مقابل حصولها على حصة من المنتج مقابل استغلال الأراضي.

- الأموال الصناعية والتجارية: تتمثل في استغلال المناجم والمحاجر والمطاحن والصناعات الحربية والغذائية وأموال التجارة، ويحول حاصل النشاط الصناعي والتجاري إلى أموال عامة تعاود المتاجرة بها مع المستهلكين أو تصديرها إلى الباب العالي التركي، أما في مجال التجارة فاحتكرت الدولة النشاط التجاري مع منح الأوروبيين عقود التزام لإدارة عمليات التجارة الخارجية لحساب الدولة بموجب ترخيص

تمنحه الدولة بمقابل عوض نقدي يدفعه الملتزم، حيث كانت التجارة تتم عبر الموانئ بواسطة الأجانب وعدد قليل من الجزائريين ومع إفريقيا عن طريق القوافل بمساعدة جماعة من اليهود⁹⁹.

1-2- الأملاك العمومية خلال الاحتلال الفرنسي:

بعد الاحتلال الفرنسي، وتوقيع معاهدة الاستسلام في 05 جويلية 1830، أعلنت السلطات الفرنسية أنها تمارس حق الملكية على ممتلكات البايلك، وأصدرت قرار المؤرخ في 1830/09/08، على ضم كافة أموال الحكام والأموال المخصصة لخدمة المرافق والمصالح العامة، كما صدر قرار في ديسمبر 1830 بتسيير الأموال الموقوفة للأماكن المقدسة بالمدينة المنورة ومكة المكرمة، ليبدأ بعد ذلك المستعمر في تحطيم الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للملكيات الجماعية في الجزائر القائم على أرض البايلك وأرض العرش والأوقاف، وإن كان من السهل السيطرة على أرض البايلك وتوزيعها على أفواج المعمرين الذين اصطلح على تسميتهم بالأقدام السوداء لانحدارهم من الطبقات الفقيرة والمرتقة، بعكس أراضي العرش والأوقاف التي قام من أجلها المواطنون بثورات شعبية، ولتفكيك هذا التضامن الاجتماعي أصدر المحتل العديد من التشريعات من أجل القضاء على الملكية الجماعية، ومن هذه الإجراءات¹⁰⁰ مضايقة أراضي العرش عن طريق اتخاذ مراسيم مثل مرسوم 1832 الذي انصب على أراضي القبائل الثائرة، والأمر الصادر في 1846 الذي يقضي بمصادرة أرض البور والرعي التابعة للعرش بدعوى على أنها غير مستغلة، وقانون 16 جوان 1851 الذي ينص على جعل الأراضي التي تقوم عليها القبيلة محجوزة للدولة من أجل المنفعة العامة وجميع أماكن الأخشاب والغابات وضمها لدومين الدولة.

مضايقة أراضي الأوقاف حيث صدر المرسوم 01 أكتوبر 1844 من أجل مصادرة أراضي الزوايا التي تزعمت الثورة ضد الفرنسيين، صدور تشريع سيناتول كونسيلت بتاريخ 22 أبريل 1863 الذي يتضمن توزيع الأرض الجماعية بين الدواوير بعد تحديد حدود الاعراش، ثم القيام بتوزيع تلك الأرض في شكل ملكيات خاصة للأفراد، صدور أمر بتاريخ 31 أكتوبر 1845 الذي يتضمن مصادرة كل من يقوم بعمل عدائي ضد الفرنسيين، صدور قانون 26 جويلية 1873 المعروف بمشروع ورنى warnier الذي يهدف إلى تعميم الملكية لجميع الأراضي الجزائرية لفرنسا بتأسيس الملكية العقارية وحفظها والانتقال التعاقدية

⁹⁹ محمد العربي زيبيري، التجارة الخارجية للشرق الجزائري في الفترة 1792-1830، ط2، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص65.

¹⁰⁰ محمد بلقاسم حسن بهلول، الغزو الرأسمالي الزراعي للجزائر ومبادئ إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني بعد الاستقلال، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1984، ص23.

للملكيات والحقوق مهما كان أصحابها تخضع للقانون الفرنسي، وقد أدى تنفيذ هذه القوانين إلى ارتفاع رصيد الدولة الفرنسية من الأراضي التي أعيد توزيعها على الأوروبيين المستقدمين إلى الجزائر.

أما بالنسبة للأموال الصناعية فقد تم توجيه جزء كبير من الدخل القومي الجزائري لإنشاء مشروعات مثل شبكة الطرق لربط المدن بالموانئ من أجل نهب الثروات.

أما فيما يتعلق بأحكام الأملاك العمومية خلال فترة الاحتلال فيعتبر القانون الصادر في 16 جوان 1851 بخصوص الملكية العقارية في الجزائر أول تشريع استعمل مصطلح الدومين العام، وقنن نظرية الأملاك العامة، القائمة على الازدواجية في تصنيف الأملاك العامة إلى عمومية وخاصة، والتي تم تطبيقها من خلال أحكام قضائية لمجلس الدولة الفرنسي على قطاع الأملاك العامة الجزائرية والذي امتد إلى ما بعد الاستقلال.

1-3- الأملاك الوطنية بعد الاستقلال:

بقي التشريع الفرنسي مطبقا وخلال هذه المرحلة تم تأمين واسع لوسائل الإنتاج الرئيسية وتحويلها إلى ملكية الدولة ونقل الأملاك الشاغرة التي تركها المستوطنون عقب الاستقلال لملكية الدولة بموجب الأمر 66-102 الصادر في 06 ماي 1966، حتى سنة 1984، أين صدر أول قانون ينظم الأملاك الوطنية 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984، المعتمد على وحدة الأملاك وفقا للإيديولوجية الاشتراكية باعتبار أن الدولة في النظام الاشتراكي تتدخل في كل المجالات ولا مجال لتطبيق النظرية التقليدية المكرسة لازدواجية الأملاك¹⁰¹، وهذا ما ظهر من خلال القانون 84-16 المتعلق بالأملاك الوطنية لكن بعد التطورات السياسية والاقتصادية وتأثر القواعد المنظمة للأملاك الوطنية حيث مست الإصلاحات الاقتصادية مفهوم الملكية العمومية، حيث جاء في القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بحيث دخلت مرحلة الاستقلالية بتعديل النظام القانوني للأملاك التي تقدمها الدولة كحصة عينية مساهمة في رأس مال المؤسسات، فقد تم تحويل هذه الأملاك لفائدة المؤسسة لتصبح رأس مال تتصرف فيه ويحجز حسب القواعد التجارية، كما أخضعت المادة 44 من القانون 88-01 المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث إلى قواعد القانون الخاص مع الغير مما يعني أن الأملاك المحولة لها أو التي اقتنتها بأموالها الخاصة تدخل ضمن أملاكها، أما الأملاك المخصصة لها من الدولة من أجل الخدمة العمومية تبقى تابعة للأملاك العامة الوطنية.

¹⁰¹ نصيرة عباس، أبحاث في الإصلاح المالي، تحت إشراف مولود ديدان، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 190.

كما صدر القانون 87-19 المحدد لكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة وحقوق والتزامات المستغلين لها، حيث جاء فيه أن الأرض تبقى للدولة أما ما يوجد فوقها من بناء أو غرس فهي ملك للمستفيد، وتبعا لهذه التطورات في النصوص التشريعية، فقد جاء دستور 1989 ليساير هذه الإصلاحات، ليعيد تكريس مبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية الى أملاك عمومية لتحقيق منفعة عامة وأملاك خاصة للدولة والجماعات المحلية بموجب المادة 17 و 18 منه، وجعل قاعدة الإقليمية قاعدة دستورية في دستور 1989، 1996، 2016، 2020، والتي بموجب مبدأ الإقليمية لا تدخل ضمن الأملاك الوطنية سوى الأملاك التابعة للأشخاص المعنوية المتمتعة بالإقليم، أي الدولة والولاية والبلدية، على عكس النظرية التقليدية التي تعترف بحق ملكية الأملاك العمومية والخاصة للهيئات والمؤسسات الإدارية وحتى المرافق الاقتصادية والتجارية، أي أن المشرع الجزائري أخذ بالنظرية التقليدية دون الالتزام بكل نتائجها.

وبالتالي أخذ بمبدأ ازدواجية الأملاك مع خضوع الملكيتين الى نظامين قانونيين مختلفين، مع الأخذ بمبدأ الإقليمية وتبعا لذلك تم إلغاء قانون 84-16 سنة 1990 بقانون جديد 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 عاد فيه المشرع إلى النظرية التقليدية حتى سنة 2008، أين تم تعديل قانون الأملاك الوطنية، بموجب القانون 08-14. المؤرخ في 27 فيفري 2008 والتي جاءت من أجل توضيح إجراءات منح الامتياز للأملاك الوطنية وتأطير صيغ التنازل المعمول بها والمتمثلة في البيع بالمزاد العلني وصيغ التراضي وامتلاك الدولة للأراضي الصحراوية التي لا تتوفر على سند ملكية.

2- مفهوم أملاك وممتلكات الجماعات المحلية:

تطلق الكثير من التسميات في مختلف التشريعات للدلالة على الأملاك الوطنية: أموال الدولة، الأموال العمومية، الدومين، أملاك الدولة...، باستعمال إما لفظ المال أو لفظ الملك¹⁰²، وقد ميز المشرع الجزائري في قانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم¹⁰³، بين نوعين من الأملاك هي الأملاك العامة والأملاك الخاصة، وهو نفس التمييز الذي جرى عليه قانون البلدية 11-10¹⁰⁴.

خلافا لما كان سائدا في القانون 84-16 أول قانون ينظم الأملاك الوطنية في العهد الاشتراكي الذي كان مبنيا على مبدأ وحدة الأملاك الوطنية، حيث تضمنت المادة 18 من دستور 1989 لأول مرة التمييز

¹⁰² ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015، ص 02.

¹⁰³ القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج، ر، ج، ج، عدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990.

¹⁰⁴ المادة 157 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

بين الأملاك العمومية والخاصة كما تضمنت مبدأ إقليمية الملكية بين الدولة والجماعات الإقليمية، حيث جاء فيها: "الأملاك الوطنية يحددها القانون وتتكون من الأملاك الوطنية العمومية والخاصة والتي تملكها كل من الدولة، الولاية، البلدية"¹⁰⁵، ليتبنى ثاني قانون ينظم الأملاك الوطنية بعد الاستقلال 30-90 المعدل والمتمم هذه الازدواجية، ليتماشى مع الإصلاحات الجديدة، حيث عرف من خلال المادة 2 من القانون 30-90 معدل ومتمم بموجب القانون 08-14: "تشمل الأملاك الوطنية على الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة في شكل ملكية عمومية أو خاصة وتتكون هذه الأملاك الوطنية من:

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.
- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.
- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.¹⁰⁶

من خلال هذه المادة حددت الأملاك الوطنية بنوعيتها العمومية والخاصة والتي تكون ملك للدولة والجماعات المحلية دون باقي الأشخاص العمومية الأخرى، وهو نفس التمييز الذي أخذ به قانون التوجيه العقاري في المادة 24 من قانون التوجيه العقاري 25-90 حيث نصت المادة 24 منه: "الأملاك الوطنية تتكون من الأملاك العمومية والخاصة للدولة، الأملاك العمومية والخاصة للولاية، الأملاك العمومية والخاصة للبلدية"¹⁰⁷.

فتعرف الأملاك العامة على أنها: "الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية وتكون معدة للاستعمال العام، وتحقق نفعاً عاماً، ومن ثم تخضع لأحكام القانون العام وتتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام"¹⁰⁸.

¹⁰⁵ المادة 18، من دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج، ر، ج، ج، عدد 9، المؤرخة في 1 مارس 1989.

¹⁰⁶ المادة 2، من القانون 30-90، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، معدل ومتمم، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹⁰⁷ المادة 24، من القانون 25-90، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج، ر، ج، ج، عدد 49، مؤرخة في 18 نوفمبر 1990.

¹⁰⁸ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص-ص، 119-120.

كما تعرف على أنها: "الأموال المخصصة للنفع العام والانتفاع بها مجاناً أو في مقابل مبالغ رمزية مثل زيارة الحدائق، أو المتاحف، ...، وهي تصنف ضمن الأملاك غير المنتجة للمداخيل"¹⁰⁹، وقد خصها المشرع بالحماية من خلال عدم جواز تصرف فيها أو حجزها أو تملكها بالتقادم ضمن أحكام المادة 689 من القانون المدني¹¹⁰، وهذا ما تم تأكيده من خلال المادة 158 من قانون البلدية، والحماية الجزائية وفقاً لما نصت عليه المواد 401، 403، 408، من قانون العقوبات¹¹¹.

غير أن التوجه نحو تفويض تسيير المرفق العام في الخدمات العمومية القابلة للتفويض سيجعل منها حتماً منتجة للمداخيل ولها دور في تمويل ميزانية الجماعات المحلية.

أما الأملاك الخاصة أو المنتجة للمداخيل¹¹²، فهي التي يمكن للجماعات المحلية أن تجري عليها جميع تصرفات المعروفة في القانون المدني، كالبيع، الشراء، التأجير، المبادلة مثل التصرفات التي يجريها الأفراد على ملكيتهم الخاصة، عرفها الأستاذ أحمد عبد الرزاق السنهوري الدومين الخاص: "الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة ولا تخصص للنفع العام، وللدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الحق في استغلالها أو التصرف فيها كتصرف الأفراد في أموالهم الخاصة وهي تخضع بصفة عامة إلى أحكام القانون الخاص"¹¹³.

وتعرف بأنها: "الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعاً خاصاً للفئة التي تستخدمها، من ثمة تخضع لأحكام القانون الخاص"¹¹⁴.

كما تعرف من الناحية الاقتصادية نظراً للإيرادات التي تحصل عن طريقها بأنها: "تلك الأملاك التي تديرها الدولة بصفتها مالكة لها بهدف الحصول على إيرادات للخرينة العامة، ويمكن للفرد أن يملك هذه الأموال بإحدى الطرق القانونية كالبيع ومرور الزمن، وتؤدي أملاك الدولة الخاصة خدمة بصورة غير

¹⁰⁹ عبيرات لخضر، مرجع سابق، ص 84.

¹¹⁰ القانون المدني رقم 58-75، معدل ومتمم، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ج، ر، ج، ج، عدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975.

¹¹¹ الأمر 66-133، المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 46، المؤرخة في 8 يونيو 1966.

¹¹² عبيرات لخضر، مرجع سابق، ص 84.

¹¹³ السنهوري أحمد عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، ج 8، ط3، الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1998، ص 154.

¹¹⁴ محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 122.

مباشرة ذلك عن طريق الإيرادات التي تدخل خزانة الدولة ثم تخرج على شكل نفقة عامة لإشباع حاجة عامة¹¹⁵.

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص أهم مميزات الأملاك الوطنية الخاصة¹¹⁶:

- الأموال الوطنية تشتمل على مجموع العقارات والمنقولات.
- الأملاك الوطنية الخاصة هي أموال مملوكة من طرف الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة.
- الأملاك الوطنية الخاصة أموال من حيث الأصل غير مخصصة للمنفعة العامة المباشرة.
- الأموال الوطنية الخاصة أموال تؤدي وظيفة مالية وتلعب دورا في تنمية الاقتصادات الوطنية.
- الأملاك الوطنية الخاصة تمارس الدولة أو الشخص المعنوي العام عليها حق ملكية وما يتضمنه من سلطات: تصرف، استعمال واستغلال.

حيث منح المشرع حرية الجماعات الإقليمية في تسيير أملاكها الخاصة، ولقد ميز المشرع الجزائري بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة بتحديد نطاقها وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

3- تكوين أملاك وممتلكات الجماعات المحلية:

بالرجوع الى القانون 90-30 المتعلق بأملاك العمومية المعدل والمتمم، نجده قد حدد الأملاك العامة والأملاك الخاصة للدولة والجماعات المحلية.

فبالنسبة للأملاك الوطنية العمومية تصنف إلى:

- أملاك طبيعية وتشمل: (شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية، طرح البحر ومحاسره، مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، الجزر، البحيرات والمساحات المائية الأخرى أو الموجودة ضمن حدودها، المجال الجوي الإقليمي، الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في الموارد لمائية والمحروقات، الثروات المعدنية والطاقوية، المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، الثروات الغابية)¹¹⁷.

¹¹⁵ خصاونة جهاد سعيد، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقا للتشريع الأردني، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ط1، 2000، ص81.

¹¹⁶ اسيا حميدوش، صلاحيات الإدارة في تسيير المحفظة العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2018-2019، ص42.

¹¹⁷ المادة 15 من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

• أملاك اصطناعية وتشمل: (الأراضي المعزولة اصطناعيا على تأثير الأمواج، السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها، الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها، الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها، الطرق العادية والسريعة وتوابعها، المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها، الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية، الحدائق المهيأة، البساتين العمومية، الأعمال الفنية ومجموعات التحف المصنفة، المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية، المحفوظات الوطنية، حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة الى الأملاك الوطنية العمومية، المباني العمومية التي تضم المؤسسات الوطنية والإدارات العمومية والمهيأة لإنجاز مرفق عام، المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا)¹¹⁸.

• أما الأملاك العمومية الخاصة التي تعود لكل من الدولة والجماعات المحلية حسب ما نصت عليه المادة 17 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم هي:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها، أي أن المشرع الجزائري لم يحدد بشكل دقيق العقارات والمنقولات للأملاك الوطنية الخاصة بل حددها بطريقة سلبية، فكل عقار أو منقول لا يدخل ضمن الملك الوطني العام فهو خاص.
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون.
- الأملاك والحقوق الناتجة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري.

هذا وأضاف المشرع الجزائري الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها، وكذا الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي استولي عليها أو شغلت دون حق ومن غير سند واستردتها بالطرق القانونية.¹¹⁹

نلاحظ أن المشرع الجزائري قد تناول من خلال المادة 17 المذكورة أعلاه مكونات الأملاك الوطنية الخاصة بشكل عام للدولة والجماعات المحلية ليعود إلى تقديم مكونات الأملاك الوطنية بشكل مفصل وفقا لمبدأ الإقليمية لكل من الدولة والولاية والبلدية على النحو التالي:

¹¹⁸ المادة 16 من القانون 90-30، المعدل والمتمم، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹¹⁹ المادة 17، من القانون 90-30، المعدل والمتمم، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع نفسه.

تتكون الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة من:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي ملكتها الدولة وخصصتها لمرافق عمومية وهيئات إدارية، سواء كانت تتمتع بالاستقلال المالي أو لم تكن كذلك.
- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي اقتنتها الدولة أو آلت إليها وإلى مصالحها أو هيئاتها الإدارية أو امتلكتها أو أنجزتها وبقيت ملكا لها.
- لعقارات ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري وكذلك المحلات التجارية لتي بقيت ملك للدولة.

كما تدخل ضمن مكونات الأملاك الخاصة التابعة للدولة: الأراضي الجرداء غير المخصصة التي بقيت ملكا للدولة، الأملاك المخصصة لوزارة الدفاع الوطني التي تمثل وسائل الدعم، الأمثلة المنقولة والعتاد الذي تستعمله مؤسسات الدولة وإدارتها ومصالحها والمنشآت العمومية ذات الطابع الإداري فيها، الأملاك المخصصة أو التي تستعملها البعثات الدبلوماسية ومكاتب القنصليات المعتمدة في الخارج، الأملاك التي تعود إلى الدولة عن طريق الهبات والوصايا والتركات التي لا وارث لها، والأملاك الشاغرة والأملاك التي لا مالك لها، وحطام السفن والكنوز، الأملاك المحجوزة أو المصادرة التي اقتنتها أو حققتها الدولة وتمثل مقابل قيمة الحصص أو التوريدات التي تقدمها للمؤسسات العمومية وكذلك الحقوق والقيم المنقولة المذكورة في المادة 49.

هذا وتعتبر ملكا وطنيا خاصا وخالصا للدولة¹²⁰ الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية والأراضي الرعوية التي تملكها الدولة.

بالإضافة إلى السندات والقيم المنقولة التي تمثل مقابل قيمة الأملاك والحقوق المختلفة الأنواع التي تقدمها الدولة بغية المساهمة في تكوين الشركات المختلطة الاقتصاد وفقا للقانون¹²¹.

تتكون الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية من:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية والتي تملكها الولاية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.

¹²⁰ حميدوش آسيا، مرجع سابق، ص 56.

¹²¹ المادة 18، من القانون 90-30، المعدل والمتمم، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية أو التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة.

- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها الولاية.

هذا وتتكون الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية من الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية، الأمتعة المنقولة والعتاد الذي تقتنيه الولاية بأموالها الخاصة، الهبات والوصايا التي تقدم للولاية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون، الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تتنازل عنها كل منهما للولاية أو تقول إليها أيلولة الملكية التامة، الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو العائدة إليها، الحقوق والقيم المنقولة المكتسبة أو التي حققتها الولاية والتي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية أو دعمها المالي¹²².

تتكون الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية من:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.

- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة.

هذا وتتكون الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية من الأراضي الجرداء غير مخصصة التي تملكها البلدية، الأملاك العقارية غير مخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة، العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون، المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية، الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية والعائدة إليها، الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون، الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منها للبلدية أو آلت إليها أيلولة الملكية التامة، الأملاك المنقولة

¹²² المادة 19، من القانون 90-30، المعدل والمتمم، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو حققتها والتي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي¹²³.

ثانيا: ضعف موارد تسيير الأملاك والتمويل الذاتي

تعتبر الأملاك الخاصة مصدرا تمويليا ذاتيا خارج الجباية فهي التي يمكن للجماعات المحلية أن تجري عليها جميع تصرفات المعروفة في القانون المدني، كالبيع، الشراء، التأجير، المبادلة مثل التصرفات التي يجريها الأفراد على ملكيتهم الخاصة، إلى جانب التخصيص الذي نص عليه المشرع الجزائري لأول مرة في قانون الأملاك الوطنية 30-90 المعدل والمتمم حيث منح المشرع حرية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها الخاصة وتصنف حسب طريقة تسيير هذه الأملاك:

1- ضعف منتج الأملاك:

تعتبر منتوجات الأملاك موردا ذاتيا ثابتا نسبيا لأنه يمكن توقع حاصل مداخيله سواء كانت منقولات أو عقارات.

نص القانون 10-11 على تثمين الأملاك المنتجة للمداخيل باستعمال جميع الوسائل من أجل الوصول للاستقلالية المالية، كما حدد المرسوم 427-12 شروط كفاءات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة¹²⁴، غير أن الواقع لا يعكس ذلك بحيث أن نسبة مداخيل الأملاك ضئيلة جدا بالإضافة إلى عدم الصرامة في التحصيل الجيد فبالنسبة:

1-1 للتأجير:

يمكن للجماعات الإقليمية تأجير أملاكها الخاصة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وعرف المشرع الجزائري عقد الإيجار في نص المادة 447 من القانون المدني المعدل والمتمم: "الإيجار عقد يمكن المؤجر بمقتضاه المستأجر من الانتفاع بشيء لمدة محدودة مقابل بدل إيجار معلوم"¹²⁵، غير أن قانون الأملاك الوطنية 30-90 لم يعط تعريفا لعقد إيجار الأملاك الوطنية رغم أنه اعتبره من طرق تسيير الأملاك العقارية

¹²³ المادة 20، من القانون 30-90، المعدل والمتمم، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹²⁴ المرسوم التنفيذي رقم 427-12، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكفاءات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج، ر، ج، ج، عدد 69، المؤرخة في 19 ديسمبر 2012.

¹²⁵ المادة 447، من القانون المدني رقم 58-75، معدل ومتمم، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، مرجع سابق.

الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية¹²⁶، وهذا ما تم تأكيده من خلال المادة 170 من القانون التجاري 59-75: "الإيجارات الممنوحة للبلديات بالنسبة للعمارات ..."¹²⁷ وتتم عملية تأجير الأملاك الخاصة للجماعات المحلية غير تلك المخصصة أو ألغى تخصيصها إذا ورد احتمال عدم قابليتها بتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية يكون عن طريق المزاد العلني مع ضرورة احترام مخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير أو عن طريق التراضي بصفة استثنائية على أساس القيمة التجارية أو الإيجارية الحقيقية للأملاك المعنية لأجل عمليات تحقق فائدة أكبر للجماعة الوطنية¹²⁸.

يتم تأجير العقارات التابعة للأملاك الخاصة للجماعات المحلية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب الجماعة المحلية¹²⁹.

هذا وتخضع بعض الأملاك العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة عند تأجيرها إضافة إلى الأحكام العامة للإيجار إلى أحكام خاصة حددها المرسوم التنفيذي 12-427 يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة بالنسبة لتأجير العقارات ذات الاستعمال التجاري الصناعي أو الحرفي التابعة للدولة تجديد قيمة الإيجار، أما تلك العقارات ذات الاستعمال التجاري، الصناعي أو الحرفي التابعة للجماعات المحلية، فإن الجماعة المحلية تخضع للتعاقد الحر (المدة، طريقة التسديد، التأمين ...) وفقا لدفتر شروط بعد استشارة إدارة أملاك الدولة¹³⁰.

أما بالنسبة للعقارات ذات الاستعمال السكني التابعة للدولة يكون بالقيمة الحقيقية الإيجارية بعد أن كان بالدينار الرمزي، الأمر الذي أثر على مداخيل الأملاك وهذا من خلال تعديل نص المادة 90 من القانون 30-90، أما بالنسبة للجماعات المحلية فهي لا تملك عقارات ذات الاستعمال السكني وإنما يتم تأجير المحلات المملوكة لها لصالح فروع الدواوين الترقية والتسيير العقاري المكلفة بتحصيل مبالغ الإيجار وهي ضئيلة جدا.

¹²⁶ المادة 90، المعدلة والمتممة من القانون 30-90، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹²⁷ المادة 170، من القانون 59-75، المعدل والمتمم، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، ج، ر، ج، ج، عدد 101، المؤرخة في 19 ديسمبر 1975.

¹²⁸ المادة 26، من القانون 14-08، المؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدل ويتمم القانون 30-90، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 3 أوت 2008.

¹²⁹ المادتين 82 و163، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، والمادة 6 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹³⁰ المادة 103، من القانون 30-90، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

2-1 البيع:

يمكن للجماعات المحلية التصرف في أملاكها عن طريق البيع إذا كان يحقق مردودية أكبر بالمقارنة مع تكاليف الصيانة التي تفوق مبالغ صيانتها¹³¹، وحصر البيع في الأملاك التي تم إلغاء تخصيصها بعد أن أصبحت غير قابلة لأداء وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية التي كانت مخصصة لها¹³²، وهذا ما تم تأكيده في المرسوم التنفيذي الملغى 91-454، الذي يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وضبطها¹³³، وذلك عن طريق المزاد العلني بالإعلان عن الدعوة للمنافسة وفقا لدفتر شروط محدد مسبقا تتولاه لجنة المزايدة، أو بيع محاصيل الأراضي الفلاحية عن طريق المزاد العلني¹³⁴، أو عن طريق التراضي في حالات معينة¹³⁵.

ما يمكن ملاحظته أن المشرع الجزائري قد ضبط كفيات بيع الأملاك الخاصة التابعة للدولة بموجب المرسوم التنفيذي 12-427 عن طريق المزاد العلني كأصل عام أو عن طريق التراضي بعد الحصول على رخصة من الوزير المكلف بالمالية على ألا يقل ثمن البيع عن القيمة التجارية الحقيقية لقيمة العقار المراد بيعه¹³⁶، أما عن حالات التراضي للأملاك الخاصة بالدولة يكون أحد أطرافها بالإضافة إلى الدولة: الولايات والبلديات والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية والجمعيات، الخواص في حالة الشيوخ والأراضي المحصورة والشفعة القانونية والجوار¹³⁷.

غير أنه لم يضبط كفيات بيع الأملاك الوطنية الخاصة للجماعات المحلية، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون البلدية 11-10 والولاية 12-07 لم ينظما كفيات البيع، وفي ظل غياب أحكام حول كفيات البيع

¹³¹ قديد الياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة 3 بلديات في الجزائر)، مذكرة ماجستير، تخصص العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 151.

¹³² المادة 89، من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹³³ المادة 58 من المرسوم التنفيذي الملغى 91-454، المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفيات ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 60، الصادرة في 24 نوفمبر 1991.

¹³⁴ قديد الياقوت، مرجع سابق، ص 151.

¹³⁵ المواد 10 و 11، من المرسوم التنفيذي الملغى رقم 91-454، مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفيات ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 60، المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.

¹³⁶ المادة 90، من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، مرجع سابق.

¹³⁷ المادة 91، من المرسوم التنفيذي 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، مرجع نفسه.

فيمكن القياس على ما تضمنه المرسوم التنفيذي 12-427 بالنسبة لبيع الأملاك الخاصة للجماعات المحلية.

3-1 التخصيص بمقابل:

التخصيص هو: " تلك العملية التي تدخل في إطار صلاحيات الشخص العام صاحب الملك الوطني الخاص والذي بموجبه يوضع تحت تصرف شخص آخر او مصلحة عمومية بغرض تمكينها من أداء وظيفتها أو مهمتها وهو عملية تقتضيها مصلحة المرافق العامة، وتتمثل في أن تضع مصلحة عامة منقولا أو عقارا تحت تصرف مصلحة عامة أخرى لتمكينها من أداء مهامها النظامية"¹³⁸.

كما يعرف بأنه: "رابطة تتفصل عن رابطة الملكية، حيث يخصص الشخص العام المال المملوك له لمرفق عام تابع لشخص عام آخر، وهو ما يفصل بين رابطة الملكية ورابطة التخصيص، وقد يجمع الشخص العام كل من الرابطين إذا خصص المال المملوك له لأحد المرافق العامة التابعة له"¹³⁹.

كما نص عليه المشرع الجزائري لأول مرة في قانون الأملاك الوطنية 90-30، وعرفه بأنه: " استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة لتي تملكها الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لإحداها وقصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها"¹⁴⁰، من خلال المادة المذكورة يجوز للجماعات المحلية تخصيص أملاكها لأحد الأشخاص العامة بشرط ألا تكون هذه الأملاك في إطار العقارات التي تسيورها الدولة لحساب الغير في إطار الأملاك الموضوعة تحت الحراسة القضائية أو طريق التسوية¹⁴¹.

هذا وعدل المشرع الجزائري بموجب المادة 24 من القانون 08-14 بتعديل المادة 82 من القانون 90-30 حيث انتقل من المنح للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى التخصيص من أجل حماية الأملاك العقارية، كما أضاف مراكز البحث والتنمية والهيئات الإدارية المستقلة إلى قائمة المستفيدين من التخصيص.

¹³⁸ يحيوي عمر، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة، 2001، ص 121.

¹³⁹ فاروق عبد الحميد محمد، المركز القانوني للمال العام، ط1، مطبعة خطاب، القاهرة، 1983، ص 578.

¹⁴⁰ المادة 82، من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹⁴¹ المادة 82، من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع نفسه.

ويكون التخصيص إما نهائيا أو مؤقتا¹⁴² وقد يكون داخليا عندما تكون الجهة مستفيدة تابعة لنفس الجماعة العمومية فيكون التخصيص مجاني عندما تتعلق العملية بملك تابع للأملاك الوطنية الخاصة للأغراض المتعلقة بمصالحها¹⁴³.

ويكون التخصيص بمقابل مالي عندما تكون المؤسسة أو الهيئة العمومية المستفيدة جماعة عمومية أخرى غير الجهة المستفيدة، أو مؤسسة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي، أو مصلحة عمومية تتمتع بميزانية ملحقة¹⁴⁴، وقد عدلت المادة 25 من القانون 08-14 المادة 86 المذكورة بحيث أصبح التخصيص بمقابل مالي عندما تقوم به جماعة عمومية لفائدة حاجات جماعة عمومية أخرى أو مؤسسة أو هيئة عمومية تمسك حساباتها بالشكل التجاري، أي يكون التخصيص خارجيا، ويمكن أن يكون التخصيص الخارجي مجاني بصفة استثنائية بالنسبة للأملاك الخاصة للدولة عندما تخصصها من أجل إقامة مصالح عمومية في إطار اللاتمركز لصالح الجماعات المحلية.

من خلال ما سبق فإن:

- مردودية بيع وتأجير وتخصيص الأملاك ضئيلة.
- ظاهرة التنازل أو إيجار الأملاك ولاسيما الأراضي بأثمان رمزية لا تراعي القيمة العقارية السائدة¹⁴⁵.
- تأجير وكراء الممتلكات المحلية يكون بموجب مداولة بأسعار جزافية غير خاضعة لأي تقدير أو الاعتماد على خبراء من المصالح التقنية.
- عدم تحيين تسعيرات الإيجار مع تطورات اقتصاد السوق كونها تعود لسنوات السبعينات.
- عدم جرد الأملاك الخاصة بصفة دقيقة ومضبوظة وهذا ما يجعلها عرضة للاستحواذ الغير شرعي¹⁴⁶.

¹⁴² راجع المادة 85، من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹⁴³ المادة 86، من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع نفسه.

¹⁴⁴ المادة 86، من القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

¹⁴⁵ بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس، سطيف، دون تاريخ المناقشة، ص 59.

¹⁴⁶ طالب عبد الهاني، الممتلكات البلدية واقعها وإمكانيات تجميعها، مذكرة لنيل شهادة التكوين ما بعد التدرج، تخصص التسيير العمومي المحلي، المدرسة الوطنية للإدارة 1995، ص 33.

- معظم الاحكام القانونية جاءت لضبط كفيات بيع وتأجير الأملاك الخاصة التابعة للدولة دون الجماعات المحلية خاصة فيما يتعلق بتحديد أسعار الإيجار بالنسبة للمحلات أو البيع بالقيم التجارية الحقيقية بينما تركت الأملاك الخاصة التابعة للجماعات المحلية للتعاقد الحر.

هذا بالإضافة إلى عدم استفادة الجماعات المحلية من مداخل أملاك إيجار السكنات الاجتماعية التي تبقى حكرا لصالح الدولة.

أما بالنسبة للتخصيص فيكون بدون مقابل أو تخصيص أملاك لغير المنفعة العامة أو بقائها لسنوات مهمة بحجة التخصيص لكنها غير مستغلة.

2- حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية:

تقوم الجماعات المحلية بتنظيم شغل الأماكن العمومية المخصصة للاستعمال الجماعي والتي تقام عليها أنشطة تجارية بمنح ترخيص لشاغلها في مقابل رسوم يتم تحديدها بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي مثل: الأكشاك، الأسواق الأسبوعية، حظائر السيارات.

- **حقوق الطريق:** ينشأ هذا الحق في حال شغل شخص طبيعي أو معنوي مساحة من طريق عمومي مدة معينة بعد حصوله على ترخيص من البلدية مثل: عتاد البناء على الطريق، إنجاز أشغال... الخ¹⁴⁷.

• بالنسبة لحقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية:

لم تستغل كمورد إضافي تستفيد منه البلدية¹⁴⁸ ولم يتم تنظيم ممارسة هذه الأنشطة حيث يتم منح التراخيص بطريقة عشوائية إلى جانب إهمال موارد العديد من الجهات العمومية التي تستغل كامتداد للمطاعم والمقاهي وكذا المحلات والأكشاك وإهمال حقوق شغل المساحات بمناسبة المعارض والأسواق التي تكون بمبالغ رمزية في غالب الأحيان مع عدم استعمال نظام المرائب المستوجبة الدفع سواء توقف السيارات أو وضع السلع مثل مواد البناء.

¹⁴⁷ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 53.

¹⁴⁸ سلاوي يوسف، مرجع نفسه، ص 53.

• بالنسبة لرسوم الاستغلال:

رغم رمزية مبالغ رسوم الاستغلال إلا أن عدم الجدية في تحصيلها يهدر هذا الإيراد الذي يساهم في دعم ميزانية الجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى التنازلات والتسهيلات التي تقدمها المجالس المحلية اتجاه المنتفعين في استغلال هذه الأملاك لاعتبارات اجتماعية أو سياسية على حساب الهدف التمويلي¹⁴⁹.

3- نواتج الاستغلال: أقر المشرع في المادة 175 من قانون البلدية 10-11 والمادة 153 من قانون الولاية 10-12 للجماعات الإقليمية تحصيل حقوق مقابل حقوق خدمات تقدمها، حيث جاء في نصيهما: "تحدد البلدية أو الولاية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها"، فتتشكل إيرادات الاستغلال من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية¹⁵⁰، ترتبط هذه العوائد بمدى نشاط البلديات وتتكون من عوائد الوزن والكيل والقياس بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف والحظائر العمومية¹⁵¹، حقوق الدفن في بعض البلديات الكبرى في مقابل تخصيص أماكن لدفن موتاهها، حقوق تسليم العقود الإدارية¹⁵²، الحقوق الملحقة بغرف التبريد والتجميد الملحقة بالمذابح، حقوق صيانة الأرصفة لأصحاب المحلات المحاذية لها... إلخ.

4- الناتج المالي: إيرادات الناتج المالي تتمثل في المداخل الناتجة عن:

- توظيف الجماعات الإقليمية لشراء أسهم، سندات البيع وكذا فوائد الديون والقروض¹⁵³.
 - حصة الجماعات الإقليمية من الأرباح التي تحققها المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري¹⁵⁴.
- غير أن الناتج ضعف المالي ضعيف لأن الجماعات المحلية لا تقدم على شراء أسهم أو المشاركة في رأس مال الشركات، أما بالنسبة لفوائد الوحدات الاقتصادية للجماعات الإقليمية ففي الغالب هي

¹⁴⁹ عبرات لخضر، مرجع سابق، ص 136.

¹⁵⁰ المادة 175 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011، مرجع سابق.

¹⁵¹ محمد الأمين كربوش، تمويل ودعم المالية المحلية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، 2016، ص 17.

¹⁵² رابح غضبان، مرجع سابق، ص 34.

¹⁵³ عزيزي عثمان، دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميّة)، مذكرة ماجستير، تخصص التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008، ص 139.

¹⁵⁴ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 53.

شركات عاجزة تطمح للدعم، تم حل أغلبها بموجب مداولات وقرارات ولائية¹⁵⁵، إلى جانب انعدام الخبرة والكفاءة للقيام بالمضاربة بالأسهم والسندات وارتكاز هذه العمليات على بورصة الجزائر العاصمة¹⁵⁶.

5- عدم نجاعة التمويل الذاتي:

ينص قانون البلدية في المادة 195 وقانون الولاية في المادة 158 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار من أجل ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق استثمار لفائدتها، وكذا تمويل صيانة المنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكل ما من شأنه تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات، وتحدد نسبة الاقتطاع المالي بالنسبة لميزانية البلديات بموجب قرار وزاري مشترك¹⁵⁷ وبموجب قرار وزاري بالنسبة لميزانية الولاية¹⁵⁸، والذي يقدر بـ 10% من مجموع الإيرادات ويكون إما¹⁵⁹:

- استعمال الفائض من إيرادات قسم التسيير للميزانية الإضافية.

- عن طريق رخص من فائض إيرادات التسيير منذ التصويت على الميزانية.

وتحدد نسبة التمويل الذاتي بـ 10% من مجموع إيرادات قسم التسيير التي يتم تحويلها لتغطية احتياجات قسم التجهيز والاستثمار وهي نسبة ضعيفة جدا نظرا لضعف إيرادات قسم التسيير، والمشكلة تعود بالأساس إلى ضعف مداخيل الجباية المحلية ومداخيل الممتلكات، وبالتالي يتم الاعتماد في الأخير على التمويل المركزي الذي له تبعات جد ثقيلة على مبدأ الاستقلالية¹⁶⁰.

¹⁵⁵ علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2015_2016، ص 38.

¹⁵⁶ قديد ياقوت، مرجع سابق، ص 153.

¹⁵⁷ قرار وزاري مشترك، المؤرخ في 24 نوفمبر 1994، يتضمن تحديد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانية البلديات، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 4 مارس 1992.

¹⁵⁸ قرار وزاري مشترك، المؤرخ في 24 نوفمبر 1991، يتضمن تحديد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانية البلديات، مرجع نفسه.

¹⁵⁹ المادة 03 من المرسوم رقم 67-145، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، ج، ر، ج، عدد 71، الصادرة في 31 أوت 1967، ص 1061.

¹⁶⁰ شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، الفكر البرلماني، عدد 1، سنة 2002، ص 119.

أما التمويل الذاتي للبلديات محدود فالحد الأدنى من الاقتطاع الإجباري من إيرادات التسيير الموجه لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار محدد بـ 10%، وحتى تحقق البلدية استقلاليتها يجب أن يحقق هذه النسبة ارتفاعا يتجاوز 50%.

خاصة في ظل التزايد المستمر في نفقات المشاريع الاستثمارية لاسيما نفقات الأشغال الجديدة والإصلاحات خاصة فيما يتعلق في ترميم المدارس وطرق البلدية والمرافق العامة ومختلف المشاريع التنموية.

المطلب الثاني:

التمويل الخارجي بين مركزية التخطيط ومحدودية التمويل وانعكاساته على الجماعات المحلية

عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية من تغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وحتى تغطية نفقات قسم التسيير لميزانية الجماعات المحلية جعلها تعتمد على التمويل الخارجي بشكل أساسي (الفرع الأول)، غير أن هذا الاعتماد رهنه بمقابلة الجماعات المحلية استقلاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صور التمويل الخارجي

تتلقى الجماعات المحلية إعانات من طرف الحكومة وتكون في شكل إعانات مقدمة من ميزانية الدولة وإعانات مقدمة من صندوق التضامن والضامن والتي تساهم بشكل معتبر في تمويل الجماعات المحلية، بالإضافة إلى مصادر أخرى تساهم بشكل ضئيل تتمثل أساسا في القروض والهبات والوصايا. أولا: موارد التمويل الخارجي التي تساهم بنسبة كبيرة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية.

1- إعانات مقدمة من الميزانية العامة للدولة (مخططات التنمية).

مرت مخططات التنمية المحلية في الجزائر من مرحلة التكريس القانوني إلى التجسيد الفعلي، حيث عرف التخطيط للتنمية في الجزائر تطورات قانونية من خلال اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث عن الفترة الاستعمارية¹⁶¹، تجسد من خلال المخطط الثلاثي من سنة 1967 إلى 1970 والمخططات الرباعي الأول من سنة 1970 إلى 1974 والثاني من 1974 إلى 1978 والمخطط الخماسي من سنة 1980 إلى سنة 1985.

¹⁶¹ كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ج 34، رقم 2، سنة 1996، ص 350.

تميز المخطط الثلاثي والمخطط الرباعي الأول أي من 1967 إلى غاية 1974 بضعف في تحقيق الأهداف لعدة أسباب منها: قلة اليد العاملة المؤهلة، غياب التنسيق، غياب مؤسسات الإنجاز، ولعل أهمها إبعاد اللامركزية في عملية التخطيط، فهذه المرحلة تميزت بعملية التخطيط المركزي ووجود مخططات وطنية فقط، كما تميزت هذه المرحلة بصدر قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 والذي ظهر من خلالهما التكريس القانوني لدور الجماعات المحلية في عملية التخطيط للتنمية وفقا لما جاء به دستور 1963 والميثاق الوطني لسنة 1964.

حيث نصت المادة 9 من دستور 1963: " تتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها، المجموعة الإدارية والاقتصادية هي البلدية".

وجاء في الميثاق الوطني لسنة 1964: " إن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية تتطلب مراجعة إدارية جذرية، وأن تجعل الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد....".

والذي لم يدخل حيز التنفيذ إلا في سنة 1974 بصدر المرسوم 73-135 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة باستثمارات التجهيزات لفائدة الدولة في إطار البرامج القطاعية، أي لامركزية التخطيط لصالح الولاية، والمرسوم التنفيذي 73-136 الذي يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية للتنمية، وهذا ما تم تأكيده لاحقا في نص المادة 36 من دستور 1976: " البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية في القاعدة كما أكدت المواد 29 و30 و31 على أهمية ومكانة المخطط في النظام الاشتراكي.

أما في دستور 1989، فنصت المادة 15 منه: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، والمادة 16 منه: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وصدر قانون البلدية 90-08 وقانون الولاية 90-09، غير أن ما يميز هذه المرحلة هو مسار التحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي والذي سبب أزمة سياسية وأمنية انعكست على غياب التنمية في الأرياف وحركة النزوح نحو المدن.

وبعد عودة الاستقرار الأمني والسياسي وصدر دستور 1996 و تعديلاته اللاحقة 2008 و2016 احتفظوا بالمادة 15 و16، أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد جاء بمواد جديدة، حيث نصت المادة 17 منه: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية وتكفل أفضل باحتياجات سكانها يمكن أن يخص القانون

بعض البلديات الأقل تنمية، بتدابير خاصة" والمادة 18: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"، وانطلقت البرامج التنموية ابتداء من 1998 ببرامج تنموية عادية وبرامج الإنعاش الاقتصادي، أما على المستوى القانوني فلا يوجد نص صريح يتحدث عن التنمية، بل عدة نصوص سواء من خلال نص قانوني الولاية والبلدية الساري المفعول 07-12 و 11-10 على التوالي، أو مجموعة القوانين التي تعتبر أدوات قانونية مساعدة لإعداد المخططات الوطنية والمحلية حسب مجال التنمية.

فيتم إعداد الخطة التنموية في الجزائر من قبل المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية بعدما كانت من اختصاص المجلس الوطني للتخطيط وتهيئة الإقليم، فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم 2010-2025 الصادر بموجب القانون 02-10 المتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي تلتزم به الجماعات المحلية في إعداد مخططها لتهيئة الإقليم، كلاهما يستند الى مجموعة من القوانين الأساسية التي تحدد آليات وأدوات ومجالات تهيئة الإقليم لاسيما القانون 02-88 المتعلق بالتخطيط، والقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والقانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، قانون 06-06 المتعلق بالمدينة.

أما في مجال الفلاحة، فصدر المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية لسنة 2003 القائم على فكرة المشاريع الجوارية للتنمية الريفية لإنجاز الاستثمارات ذات النفع العام وترقية الأسر الريفية في أقاليمها، وكذلك الأمر على مستوى النصوص التنظيمية.

ويتم ادراج نفقات هذه المخططات في الميزانية العامة للدولة التي تعرف على أنها: "تقدير وترخيص بشكل تشريعي أعباء وموارد الدولة وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة"¹⁶².

فيتضمن قسم النفقات لهذه التقديرات، إعانات مالية للجماعات المحلية المقدمة كمخططات للتنمية البلدية أو مخططات للتنمية القطاعية.

• المخططات البلدية للتنمية:

هي وسيلة قانونية مالية لتحقيق التوازن الجهوي للتنمية على أساس إقليمي أو لامركزية إقليمية، تتمثل في البلديات التي تبادر بهذه المشاريع بإشراك المواطنين واستشارتهم وبإشراف الوصاية، تتضمن مجموعة

¹⁶² الميزانية العامة للدولة وقانون المالية، على الموقع الإلكتروني: <http://www.onefd.edu.dz>

من المشاريع التنموية التي ستخصص لها أغلفة مالية لإنجازها، ترتب بحسب الأولوية في التنمية والترقية والكثافة السكانية وبالانسجام مع المخطط الوطني والقطاعي للتنمية.

وتكون هذه المخططات سنوية ومتعددة السنوات، استحدثت هذا الأسلوب بعد فشل برنامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي وبرنامج التشغيل الكامل في سنة 1973 بصدر المرسوم التنفيذي 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية¹⁶³، والرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-148¹⁶⁴.

يتم إدراج الغلاف المالي المعتمد في المخطط البلدي للتنمية بقسم التجهيز والاستثمار في ميزانية البلدية من أجل إنجاز العمليات أو المشاريع المتعلقة بالتزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة¹⁶⁵، وهذا ما تم تنظيمه بصورة أدق في القرار الوزاري المشترك رقم 1434 المتعلق بمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية لاسيما المواد 4،5،6،7،8،9 و10 كما يلي:

- **التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير:** وتشمل نسبة توصيل المياه الصالحة للشرب، القدرة على حشد موارد المياه، نسبة التوصيل بشبكة التطهير.
- **الطرق والمسارات:** لاسيما طول الطرق والمسارات، حالة الشبكات.
- **التهيئة الحضرية والبيئية:** وتشمل العجز في الإنارة العمومية، العجز في تهيئة الطرق، القدرة والحالة المادية للحدائق العمومية والمساحات الخضراء.
- **التربية والتكوين والصحة والنظافة:** وتشمل عدد وحالة قاعات التعليم الابتدائي، عدد وحالات قاعات العلاج، نسبة الاستغلال والقدرات الاستيعابية لقاعات العلاج.
- **الشباب والرياضة والثقافة والترفيه:** وتشمل عدد وقدرة استيعاب فضاءات اللعب، عدد مخيمات الشباب، عدد مساحات الرياضات الجوارية.

¹⁶³ المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 9 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج، ر، ج، ج، عدد 67، المؤرخة في 21 أوت 1973.

¹⁶⁴ المرسوم التنفيذي 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المؤرخ في 13 يوليو 1998، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 15 يوليو 1998، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 13 يوليو 2009، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 03 ماي 2009.

¹⁶⁵ المادة 21، من المرسوم التنفيذي 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المؤرخ في 13 يوليو 1998، مرجع سابق.

- المباني البلدية والاستغلال البلدي المباشر في المناطق الواجب ترقيتها: وتشمل حالة المباني البلدية (الملحقات الإدارية)، القدرة الاستيعابية لمباني البلدية.

- البريد والمواصلات والأسواق الجوارية: عدد وحالة مكاتب البريد، الكثافة البريدية، عدد الأسواق الجوارية.

* المخططات القطاعية-المخططات القطاعية للتنمية غير ممرضة:

المخططات القطاعية للتنمية تضم برامج ومشاريع تنموية من أجل التوازن الجهوي للتنمية التي تتعلق ببرامجها بالفلاحة والصناعات الصغيرة والمتوسطة، السكن، الري، شبكة الطرقات وفك العزلة على المناطق الريفية وتنقسم إلى:

- البرامج القطاعية الممرضة وهي مشاريع من الحجم الكبير تتجاوز تقنيات وإمكانيات الجماعات المحلية¹⁶⁶، حيث تنص المادة 04 من المرسوم 98-227 أن تكون هذه البرامج باسم الوزارة أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتها والمؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة وتسجل باسمهم بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز إلا إذا كان المشروع جاهزا للإطلاق وذلك بـ: دراسة إمكانية التنفيذ، طريقة الإنجاز المرتقبة، العناصر التي تبرر الملائمة الاقتصادية والاجتماعية والأولوية الممنوحة لها، تقويم آثارها على ميزانية الدولة خلال السنوات المالية اللاحقة وأخيرا تقويم الكلفة بالعملة الصعبة وكيفية تمويل هذه الأخيرة¹⁶⁷.

- والبرامج القطاعية غير الممرضة التي تصب في ميزانية الولاية وهي التي سنركز عليها لارتباطها بتنمية الولاية والبلدية معا.

فهي مخططات ذات طابع وطني تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، فيكون مصدر تمويلها ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع، ويمكن تعريفها على أنها وسيلة قانونية ومالية لتحسين التوازن الجهوي للتنمية.

وذلك بإعداد مشاريع تنموية متناسقة ومكيفة مع الشروط والإمكانات المحلية¹⁶⁸، حيث نصت المادة 78 الفقرة الأولى من قانون 12-07 المتعلق بالولاية على: " يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد

¹⁶⁶ بن نملة صليحة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، فرع الإدارة المالية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، سنة 2011-2012، ص 64.

¹⁶⁷ المادة 6، من المرسوم تنفيذي 98-227، المؤرخ في 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

¹⁶⁸ بن نملة صليحة، ص 64، مرجع سابق.

مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها"، وأضافت المادة 80 الفقرة الأولى من نفس القانون على أن: "يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية".

يتضح من خلال نص المادة 80 أن مخطط القطاعي يتخذ مخطط البرنامج الوطني للتنمية مرجعا له وذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

2- إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

أنشئ هذا الصندوق منذ عهد الاستعمار تحت مسمى صندوق العملات والبلديات الذي ألغي سنة 1964، ليستبدل بصندوق الوطني للتوفير والاحتياط وبعد صدور قانون البلدية والولاية في سنة 1967 و 1969 على التوالي أنشأ صندوق تضامن البلديات والولايات وتم تغيير مسمى هذا الصندوق في سنة 1973 بمصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية وفي سنة 1986 تحول إلى مؤسسة عمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986¹⁶⁹ تحت مسمى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي ألغى بالمرسوم لتنفيذي رقم 14-166، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹⁷⁰، وفقا للمادة 211 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والمادة 176 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، التي أحالت الى التنظيم إنشاء صندوق يسير صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وقد وضحت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 14-166 الطبيعة القانونية للصندوق: "مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" ويوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية حسب نص المادة 3 من نفس المرسوم التنفيذي، يتكون من صندوقين، صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية"، وذلك بدمج حساب التخصيص الخاص (302.020) صندوق التضامن للجماعات المحلية¹⁷¹، وحساب التخصيص الخاص (302.130) صندوق

¹⁶⁹ مرسوم تنفيذي رقم 86-266، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتعلق بصلاحيات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج، ر، ج، ج، عدد 45، مؤرخة في 5 نوفمبر 1986.

¹⁷⁰ مرسوم تنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المؤرخ في 24-03-2014. ج، ر، ج، ج، عدد 19، مؤرخة في 02 أبريل 2014.

¹⁷¹ الملحق الأول من قانون المالية 82-14، المؤرخ في 30 ديسمبر، المتضمن قانون المالية لسنة 1983، ج، ر، ج، ج، عدد 57، المؤرخة في 30 ديسمبر 1982.

الضمان للجماعات المحلية¹⁷² بتحويل هذه الحسابات الخاصة إلى مؤسسة عمومية من أجل تعزيز التمويل المحلي في إطار التنمية التشاركية وترقية وتنفيذ سياسة جوارية جديدة على المستوى المحلي¹⁷³، من أجل تمويل وتنمية مستديمين.

- تنظيم صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية:

يخضع صندوق التضامن والضمان لقواعد المحاسبة العمومية ويسير من طرف مجلس التوجيه الذي يديره مدير عام ولجنة تقنية.

• مجلس التوجيه:

يضم مجلس التوجيه (الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله، 07 رؤساء مجالس شعبية بلدية منتخبون، 03 رؤساء مجالس شعبية ولأئمة منتخبون، والييين، 04 ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 03 ممثلين عن وزارة المالية، 01 ممثلاً عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية) يعينون لمدة 05 سنوات، يجتمع المجلس في دورتين عاديتين في السنة على الأقل كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو طلب من ثلثي الأعضاء أو بطلب من المدير العام ويتداول في المسائل التالية:

- مشروع النظام الداخلي.
- البرامج السنوية والمتعددة السنوات للصندوق.
- مشاريع الميزانيات التقديرية.
- مشاريع اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتنازل عنها.
- الهبات والوصايا.
- تقرير النشاط السنوي والحسابات الإدارية.

• اللجنة التقنية:

وتتشكل اللجنة التقنية للصندوق من 09 أعضاء (المدير العام للصندوق رئيساً، 05 ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم اختيارهم على أساس مؤهلاتهم

¹⁷² المادة 62 من القانون 09-09، المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، المتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج، ر، ج، ج، عدد 78، مؤرخة في 31 ديسمبر 2009، ص3.

¹⁷³ عجلان العياشي، البات ترشيد الأداء التمويلي للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية -البلديات نموذجاً- المنعقد يومي 8 و9 نوفمبر 2016، بجامعة جيجل.

وخبرتهم، 03 ممثلين عن الوزير المكلف عن الجماعات المحلية) لمدة 05 سنوات، تكلف اللجنة بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق من خلال:

- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير.
 - متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار.
 - متابعة وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية.
- تجتمع اللجنة في نهاية كل ثلاثي برئاسة المدير العام أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو ثلثي أعضائه.

• المدير العام:

- يعين المدير العام للصندوق بموجب مرسوم¹⁷⁴ ويساعده في أداء مهامه 4 رؤساء أقسام يعينون بقرار من وزير الداخلية ويتولى المدير العام للصندوق مجموعة من الصلاحيات¹⁷⁵:
- يمارس السلطة السلمية على مستخدمي الصندوق.
 - يعين المستخدمين الذين لم تقرر طريقة أخرى لتعيينهم.
 - ينفذ مداورات مجلس التوجيه.
 - يعد تقديرات الميزانية وحسابات الصندوق وهو الأمر بالصرف إذ يلتزم بالنفقات ويأمر بصرفها كما يعد سندات الإيرادات.
 - يمثل الصندوق في إبرام العقود والاتفاقيات والصفقات كما يمثل الصندوق أمام القضاء
 - يعد تقارير دورية حول نشاط الصندوق وتقريراً سنوياً يعرض على مجلس التوجيه والوزير المكلف بالوزير الداخلية.

• هياكل إدارية:

- يتكون الصندوق من 4 أقسام تشكل الهيكل الإداري والمتمثلة في¹⁷⁶:
- قسم الإدارة العامة: يقوم بتسيير الصندوق.

¹⁷⁴ المادة 32 من المرسوم التنفيذي 14-166، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

¹⁷⁵ المادة 34، فقرة 12 من المرسوم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع نفسه.

¹⁷⁶ المادة 35، من المرسوم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع نفسه.

- قسم برامج التسيير: يتولى مهمة توزيع التخصيص الإجمالي للتسيير ومخصصات ميزانية الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- قسم برامج التجهيز والاستثمار: يقوم بتوزيع التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار وضمان الموارد الجبائية التي سجلت نقصا في قيمة مواردها الجبائية.
- قسم الإحصاء والإعلام الآلي: يقوم بالبرمجة وجمع المعطيات الإحصائية والمالية.
- **موارد صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية:**

موارد صندوق التضامن والضمان متعددة ومختلفة فهناك مصادر خاصة بميزانية الصندوق المخصصة لتسييره¹⁷⁷، والتي تمثل باب الإيرادات في ميزانية الصندوق والمتمثلة في: الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة، الهبات والوصايا، كل مورد مرتبط بنشاط الصندوق¹⁷⁸، وموارد أخرى من أجل قيام الصندوق بمهامه المرتبطة بالتضامن والضمان بين الجماعات المحلية والمتمثلة في الموارد الجبائية بنسبة تفوق 90% التي يخصصها التشريع الجبائي والتي تجبى لحساب الصندوق بحصص محددة بنسبة معينة حسب نوع كل ضريبة أو رسم والتي أسلفنا في ذكرها في المبحث الأول من هذا الفصل.

بالإضافة الى موارد أخرى والمتمثلة في¹⁷⁹:

- جميع الموارد التي توجه له بموجب القانون.
- تسديد القروض المؤقتة الممنوحة لتمويل مشاريع منتجة للدخل متبقي مبالغ الإعانات والمخصصات المسترجعة، الرصيد الناتج عن تصفية الضرائب والرسوم التي تعود لصندوق الضمان للجماعات المحلية.
- الهبات والوصايا.

¹⁷⁷ يامة إبراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميلة، عدد 05، جوان 2017، ص 610.

¹⁷⁸ المادة 38، من المرسوم التنفيذي 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

¹⁷⁹ المادة 83، من الأمر 01-15، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج، ر، ج، ج، عدد 40، المؤرخة في 23 جويلية 2015.

ثانيا: موارد التمويل الخارجي التي تساهم بشكل محدود في تمويل ميزانية الجماعات المحلية

1- الهبات والوصايا:

الهبات والوصايا هي مبالغ مالية أو عينية مقدمة من طرف المواطنين أو المؤسسات أو الشركات أو غيرها من الأشخاص المعنوية إلى الجماعات المحلية على شكل تبرعات وهبات أو لانقطاع الوارث لهذه الأموال، أو وصية أوصى بها أحد الأشخاص قبل وفاته¹⁸⁰، وسمح المشرع الجزائري بقبول الهبات والوصايا بعد مداولة المجالس المنتخبة¹⁸¹ بعد مصادقة الوالي على الهبات والوصايا المقدمة للبلديات¹⁸² وبترخيص من المجلس الشعبي الولائي الهبات الوصايا المقدمة من المؤسسات العمومية بشرط تخصيصها¹⁸³. كما سمح بقبول الهبات والوصايا الأجنبية من قبل وزير الداخلية قبل إدراجها في الميزانية¹⁸⁴. تعتبر الهبات والوصايا مصادر تمويل ثانوية لندرتها وظرفيتها.

2- القروض:

القروض هي مبالغ مالية تستدينها الجماعات المحلية من البنوك والمؤسسات المالية مقابل فائدة سنوية مع رد القرض إما دفعة واحدة، أو على شكل أقساط وفقا لشروط عقد القرض¹⁸⁵، وذلك وفقا لمجموعة من الشروط وتحت رقابة السلطة المركزية.

• شروط منح القروض للجماعات المحلية:

يجوز للجماعات المحلية طلب قرض من أجل تغطية احتياجاتها أو إقامة مشاريعها وفق مجموعة من الشروط تتعلق بالمشروع وأخرى بالجماعة المحلية.

• شروط المشروع:

- نصت المادة 174 من قانون البلدية على أنه: "يمكن للبلدية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل"، أي أن القرض يكون موجها من أجل إنجاز مشاريع تنمية وذات نفع عام ومردودية.

¹⁸⁰ المادة 74 و75 من قانون 07-12، متضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

¹⁸¹ المادة 166، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، 10 والمادة 133 من قانون الولاية 07-12، مرجع نفسه.

¹⁸² المادة 57 من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

¹⁸³ المادة 134 من قانون الولاية 07-12، مرجع نفسه.

¹⁸⁴ المادة 171 من قانون البلدية 10-11، والمادة 134 من قانون 07-12، مرجع نفسه.

¹⁸⁵ طيبي سعاد، مرجع سابق، ص58.

- عدم استعمال القرض في تسديد ديون أصلية، حيث جاء في المادة 198 من قانون البلدية 10-11: " ناتج القروض لتغطية قسم التجهيز والاستثمار"، أما فوائد القرض فهي نفقة إجبارية يتم إدراجها في قسم التسيير"¹⁸⁶.

- أن يكون المشروع ذي مردودية ونفع عام للجماعات المحلية¹⁸⁷،
فالجماعة المحلية فإن كان لها الحرية في تحديد مبلغ القرض فإنها مقيدة في كيفية الاستعمال.
• الشروط المتعلقة بالجماعة الاقليمية:

يجب أن تتوفر في الجماعة الاقليمية التي تريد الحصول على قرض:
- قدرة الجماعات المحلية على تسديد القرض مع تقديم ضمانات للتسديد وفقا للأجل المحددة في العقد¹⁸⁸.

- المساهمة الذاتية في تمويل المشروع من طرف الجماعات الاقليمية¹⁸⁹.
- استشارة السلطة الوصية حول الاقتراض وإذا كان المشروع المراد إنجازه ضمن الخطة الوطنية¹⁹⁰
لأن ميزانية الجماعات المحلية لا يمكنها أن تتوازن عن طريق الضرائب والرسوم، لأن هيكل نظام الضريبي الجزائري هي هيكل مختلفة التوازن نظرا للاعتماد على إعانات الدولة¹⁹¹.

3-إعانات الولايات للبلديات: تعتبر الإعانات المقدمة من طرف الولايات للبلديات من المصادر الخارجية، حيث نصت المادة 3 من قانون الولاية 07-12: " تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي: التنمية المحلية ومساعدة البلديات، تغطية أعباء تسييرها، المحافظة على أملاكها وترقيتها"¹⁹²، حيث يتم تخصيص هذه الإعانات في ميزانية الولاية من طرف المجلس الشعبي الولائي وتحت

¹⁸⁶ المادة 198 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

¹⁸⁷ مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، فيفري 2005، ص 237.

¹⁸⁸ عبيرات لخضر، مرجع سابق، ص 86.

¹⁸⁹ عبيرات لخضر، مرجع نفسه، ص 86.

¹⁹⁰ مرغاد لخضر، مرجع سابق، ص 238.

¹⁹¹ سعاد صبور، عبد الرحمن بن ساعد، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية درارية، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، المجلد 21، العدد، 02، 2018، ص 158.

¹⁹² المادة 3، من القانون 07-12، متضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

رقابة الوالي¹⁹³، خاصة إذا كانت هذه المشاريع ضمن المخططات القطاعية التي تتجاوز قدرات البلديات وهذا في إطار تدخل المجلس الشعبي الولائي بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية¹⁹⁴، تقدم هذه المساعدات للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، كما يمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تتجاوز إمكانيات البلديات القيام بها¹⁹⁵، كما يبادر المجلس الشعبي الولائي على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الأعمال التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات، وترقية الاستثمار من خلال تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها¹⁹⁶.

من خلال ما سبق فإن مساعدات الولايات للبلديات تدخل في إطار إنجاز المشاريع القطاعية، ترقية الاستثمار، وكل عمل يساهم في تنمية البلدية.

غير أنه ما دامت ميزانيات البلدية محدودة فإن الدعم المقدم للبلديات يبقى ضعيفا، ولا يمثل مبالغ معتبرة إلا بالنسبة لبعض البلديات فقط¹⁹⁷.

الفرع الثاني: انعكاسات اعتماد الجماعات المحلية على التمويل الخارجي

بسبب عدم كفاية الموارد الداخلية للجماعات المحلية فهي تلجأ إلى التمويل الخارجي الذي يركز على إيرادات البترول الذي تعرض لعدة انهيارات في الأسعار، لذا فإن اعتماد الجماعات المحلية على التمويل الخارجي مرهون بأسعار البترول من جهة (أولا)، كما أن لهذا التمويل الخارجي له تداعيات على استقلالية الجماعات المحلية من خلال توجيه قراراتها التنموية (ثانيا).

¹⁹³ بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 63.

¹⁹⁴ المادة 73، من قانون 07-12، متضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

¹⁹⁵ المادة 74، من قانون 07-12، متضمن قانون الولاية مرجع سابق.

¹⁹⁶ المادة 75، من قانون 07-12، متضمن قانون الولاية، مرجع نفسه.

¹⁹⁷ عوايد شهرزاد، اللامركزية والديموقراطية من خلال البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة فرحات عباس، سطيف، دون تاريخ مناقشة، ص 97.

أولاً: الاعتماد على الجباية البترولية

تعتمد ميزانية الدولة على إيرادات الجباية البترولية بشكل كبير مما جعلها تتأثر بتغير أسعار البترول الذي تحكمه السوق العالمية والذي شهد انخفاضا بداية من سنة 1986، لأن الجزائر تعتمد على عائدات المحروقات.

حيث تشكل الجباية البترولية أكثر من 60% من إيرادات الميزانية العامة للدولة وتشكل المحروقات 98% من قيمة الصادرات الجزائرية¹⁹⁸، وهذا ما جعل الاقتصاد الجزائري يتأثر أيضا بالأزمة العالمية لسنة 2008 التي تعرض لها الاقتصاد الأمريكي بسبب الرهن العقاري والتي عصفت تداعيتها باقتصاديات مختلف الدول نتيجة ترابط الاقتصاد الأمريكي وباقي الاقتصاديات باعتبار الولايات المتحدة الأمريكية القوة الاقتصادية الأكبر¹⁹⁹، والتي كان لها تأثير على الاقتصاد الجزائري نتيجة انخفاض قيمة الدولار مقارنة بالأورو الذي يشكل عملة الدفع بالنسبة لأغلب واردات الجزائر²⁰⁰، بالإضافة إلى انخفاض واردات البترول من 4088.6 مليار دينار سنة 2008 إلى 2412.7 مليار دينار سنة 2009²⁰¹، ويعود هذا الانخفاض إلى تدهور متوسط سعر البرميل من البترول بنسبة تقدر بـ 37,73%²⁰² ليشهد بداية التعافي في سنة 2009 حيث بلغ سعر البرميل 70 دولار، ثم وصل إلى 110 في 2011 ليتجاوز قيمة 120 دولار سنة 2013 أين عرفت الجزائر زمن البحبوحة المالية، وتم تخصيص أغلفة مالية معتبرة لتغطية عجز البلديات والولايات، وهذا ما يظهر من خلال مخصصات المالية في قوانين المالية بين سنة 2012 و 2015 وفق ما يظهره الجدول التالي:

¹⁹⁸ مخلوف آيت زياد، محروقات لا تتجاوز 2.4%، الإحصائيات الأخيرة للمركز الوطني للإعلام والإحصائيات التابع للجمارك، متوفر على الموقع. <https://www.djazairiss.com/alfadjr/101228/14-06-2017/12:00>.

¹⁹⁹ نور الدين قريني، تحديات تمويل الجماعات المحلية في ظل تراجع عائدات البترول ومتطلبات إصلاح المالية المحلية -حالة الجزائر خلال الفترة 2007-2016، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات نظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة علي لونيسي البليدة 2، المجلد 5، عدد 1، جوان 2016، ص114.

²⁰⁰ قدي عبد المجيد، بشكيط سهام، نحو مقاربة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات - دراسة حالة بلديات ولاية جيجل، مجلة الاقتصاد الجديد، مخبر الاقتصاد الرقمي في الجزائر، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد 2، العدد 19، سنة 2018، ص23.

²⁰¹ Banque d'Algérie rapport 2009, évolution économique et monétaire en Algérie, juillet 2010, P89.

²⁰² Banque d'Algérie rapport 2009, op, cit, P66.

الجدول يبين نسبة التمويل المركزي للجماعات المحلية

السنوات	الدوائر الوزارية	المبالغ. دج
2012	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	566.450.381.00
2013	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	566.450.381.00
2014	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	540.708.651.00
2015	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	549.809.342.00

المصدر: قوانين المالية من سنة 2012 إلى غاية 2015²⁰³.

ففي هذه الفترة عرفت الجزائر انتعاشا ماليا حيث تم وضع برنامج الإنعاش الاقتصادي يمتد من سنة 2001 إلى غاية 2004²⁰⁴، يتمحور هذا البرنامج لدعم الأنشطة الإنتاجية كقطاع الفلاحة الذي خصص له 55 مليار دينار²⁰⁵، والصيد البحري والموارد المائية 9.5 مليار دينار بينما برنامج التنمية المحلية والبشرية بـ 113 مليار دينار للتكفل بالانشغالات المحلية، حيث تضمن هذا البرنامج إنجاز مخططات التنمية للبلدية في مجال التنمية المحلية والتشغيل والحماية الاجتماعية بـ 16 مليار دينار، أما الاشغال الكبرى و التجهيز والتهيئة العمرانية فقدر الغلاف المالي بـ 201.5 مليار دينار، أما برنامج التنمية البشرية فخصص له مبلغ 90 مليار دينار تم توزيعها وفقا لحاجات السكان، وخصصت لـ: (التربية والتعليم، التعليم العالي، الصحة والسكان، البحث العلمي، التكوين المهني، الثقافة والاقتصاد، الشؤون الدينية)²⁰⁶، غير أنه في ظل غياب التسيير العقلاني والإسراف في الإنفاق العمومي وغياب استراتيجية واضحة لبناء اقتصاد وطني لم يحقق هذا البرنامج النتائج المنتظرة.

²⁰³ قانون رقم 11-06، مؤرخ في 28 ديسمبر 2011، يتضمن قانون المالية سنة 2012، ج، ر، ج، ج، عدد 72، مؤرخة في 29 ديسمبر 2011.

²⁰⁴ بوفيلح نبيل، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في فترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية لدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 5، العدد 1، 2013، ص254.

²⁰⁵ زمران كريم، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة الأبحاث الاقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلد 4، العدد 1، جوان 2010، ص-ص، 201-202.

²⁰⁶ عبو عمر، عبو وهيب، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وآفاق، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، 2013، ص6.

والبرنامج الخماسي للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 الذي خصص له مبلغ 21214 مليار دج حيث خصصت 9700 مليار دج لاستكمال المشاريع خاصة في قطاع السكك الحديدية والطرق والمياه²⁰⁷، كما تم تخصيص أكثر من 40% من مبلغ هذا البرنامج لتحسين التنمية البشرية، إنشاء ما يقارب 5000 منشأة للتربية الوطنية، 600 ألف مكان بيداغوجي جامعي، 400 ألف مكان إيواء للطلبة، 300 مؤسسة للتكوين والتعليم المهنيين²⁰⁸، كما تم إنشاء أكثر من 1500 منشأة قاعدية صحية وإنشاء 2 مليون وحدة سكنية، وربط مليون بيت بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220 ألف مسكن ريفي بالكهرباء، كما استفاد قطاع الرياضة من 5000 منشأة موجهة للشباب والرياضة، أما في مجال الاستثمار قد خصص مبلغ 3100 مليار دج لقطاع الأشغال العمومية وأكثر من 2800 مليار دج مخصصة للنقل، و 500 مليار دج لتهيئة الإقليم، أما الجماعات المحلية استفادت من 1800 مليار دج من أجل تحسين خدماتها²⁰⁹، غير أن كل هذه المبالغ هي مبالغ غير دقيقة ومضبوطة مما يشكك في مصداقيه صرف نفقاتها خاصة في هذه الفترة التي بلغ فيها الفساد في الجزائر أقصى مستوياته فهل تم صرف هذه المبالغ وفق ما جاء به هذا المخطط السؤال يبقى مطروح؟

وبرنامج رئيس الجمهورية من أجل النهوض بالاقتصاد الوطني وبعث التنمية المحلية (المحلات والأسواق الجوارية): جاء مشروع المحلات باقتراح من الرئيس الذي انطلق في 2005، والذي تم نقله إلى الأملاك الخاصة للبلدية بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 يناير 2017²¹⁰، حيث استفادت كل بلدية من 100 محل تجاري، غير أن المشروع فشل ولم تستغل بسبب الدراسة العشوائية في اختيار مناطق الإنجاز وبنائها خارج مناطق التركيز السكاني، بالإضافة إلى أن البلديات الريفية فلا جدوى من إقامة مثل هذه المحلات.

²⁰⁷ برنامج التنمية الخماسي، تم الإطلاع عليه يوم 2022/06/29، المتوفر على الموقع: <http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf>

²⁰⁸ بيان مجلس الوزراء، المنعقد يوم 24 ماي 2010، بين الرئيس والوزراء، المتوفر على الموقع: <http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf>

²⁰⁹ برنامج التنمية الخماسي، مرجع سابق.

²¹⁰ قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 8 يناير 2017، يحدد كيفية نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب"، مجاناً، من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ج، ر، ج، ج، عدد 22، المؤرخة في 9 أفريل 2017.

ليشهد بعدها قطاع المحروقات تراجع في السوق العالمية في منتصف 2014²¹¹ بالسقوط المفاجئ لأسعار النفط حيث انخفض سعر البرميل من 112 دولار في جوان 2014 إلى 50 دولار في أكتوبر 2015 بنسبة هبوط بمعدل 60%، وهذا ما أدى إلى تأثر الاقتصاد الوطني في ظل بطء نمو القطاعات الأخرى خاصة الصناعة والزراعة ولم تستطع إيرادات الجباية العادية تغطية هذا النقص، وهذا ما أدى إلى تأثر ميزانية الجماعات المحلية التي تعتمد على إعانات الدولة من أجل تغطية العجز كما هو موضح في الجدول رقم (01)²¹².

الجدول رقم 01: أثر الجباية البترولية على الاعتمادات المالية الموجهة للبلديات خلال الفترة 2007-

2016 (الوحدة: مليار د.ج)

السنوات	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
الجبابة البترولية	2711,85	4003,56	2327,67	2820,01	3829,72	4054,35	3678,13	3390,4	2275,1	883,14*
PCD	106,78	80,430	95	60	65,736	67	40	65	100	60
نسبة التغير (%)	-	-	18,12%	-	9,56%	1,92%	-	62,50%	53,85%	-
		24,68%		34,84%		40,30%			40,00%	

*: الإحصائيات المتعلقة بالجبابة البترولية لسنة 2007 إلى غاية شهر جوان من سنة 2016.

من خلال هذا الجدول يوضح تراجع لقيمة الإعانات المخصصة للجماعات المحلية بسبب تراجع الجباية البترولية، وهذا ما أدى إلى ظهور مشاكل اقتصادية واجتماعية في المجتمع الجزائري بتراجع الإنفاق العمومي وأصبحت الحكومة تنادي بشد الحزام وتجميد مشاريع التجهيز التي لم يتم الانطلاق في إنجازها بعد²¹³، ودعوة الوزير الأول الولاية لضرورة تجسيد سياسة التقشف²¹⁴ (أنظر الملحق رقم 02).

²¹¹ عبد المجيد عطار، انخفاض أسعار وتأثيره على الاقتصاد الجزائري، تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، 07 تشرين الثاني، نوفمبر 2015. لتفاصيل أكثر يمكن الاطلاع على: rapport de conjoncture économique et social, 1ère semestre 2015, Conseil National Economique et Social, P20-Novembre 2015

²¹² Ministère des Finance, Direction Générale des Impôts, Documentation interne de la direction des opérations fiscales et du recouvrement.

²¹³ تجسيد كافة الاستثمارات التجهيز في الجزائر بسبب انخفاض أثمان النفط متوفر على الموقع:

<https://www.madajara.com/alfadjr/16273.html/10-06-2017/11:0>

²¹⁴ التقشف مصطلح يشير في علم الاقتصاد إلى السياسة الحكومية الرامية إلى خفض الإنفاق مع اللجوء إلى زيادة الضرائب أنظر قرار الوزير، ملحق 2.

لتزداد هذه الازمة أكثر حدة بعد إعلان منظمة الصحة العالمية بأن وباء كورونا عالمي في 2019 بعد فرض الدول لعدة تدابير شلت الاقتصاد الوطني (توقف الطيران، توقف الأنشطة التي تعتمد على الطاقة) بالإضافة إلى انهيار المفاوضات بين منظمة البلدان المصدرة للبترول (أوبك) ليصل في شهر أفريل إلى أدنى مستوى له 17,7 دولار للبرميل²¹⁵.

وبعد الحرب الروسية الأوكرانية في 24 فيفري 2022، ارتفعت أسعار البترول من جديد بعد حضر واردات النفط الروسية من طرف الاتحاد الأوروبي ليرتفع إلى سعر 123 دولار للبرميل²¹⁶، الذي قابله ارتفاع في أسعار القمح الذي ينذر بتضخم غذائي عالمي، حيث أن صادرات روسيا وأوكرانيا تمثل ثلث الصادرات العالمية، والذي أدى بدوره ارتفاع في مختلف السلع الذي تعتمد عليه هذه المادة (الخبز، الذرة، العلف، العجائن، ...) ²¹⁷، أي ما تجنيه الجزائر من ارتفاع الأسعار تؤمن به الغذاء.

وفي الأخير يمكننا القول إن اعتماد الخزينة العمومية على الجباية البترولية فيه مخاطرة في غياب مناعة ضد تذبذبات أسعار المحروقات الذي تحكمه تجاذبات سياسية وأمنية واقتصادية، لذا يجب تنويع الاقتصاد انطلاقا من استغلال كل جماعة إقليمية لمقوماتها وهو الأمر الذي يسعى إليه التوجه الجديد للدولة الجزائرية، حيث جاء في المادة 9 من دستور 2020: "تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية..."²¹⁸.

ثانيا: توجيه القرار التنموي المحلي:

الذمة المالية المستقلة هي أساس استقلال الجماعات المحلية في اتخاذ القرار، ولكن في ظل وجود موارد ذاتية غير كافية، فإن الاستقلالية تصبح محدودة، إذ أنه كلما كان التمويل ذاتيا انعكس على حرية البلديات في تحديد الخيارات وترتيب الأولويات والتخطيط الفعلي للتنمية تهيمن عليه السلطة المركزية، وهذا ما يبدو واضحا من خلال إجراءات الإعداد للمخططات البلدية للتنمية، كما سنراه لاحقا إذ أن دور المجالس المحلية مقتصر على الاقتراحات إلى درجة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتعذر عليه في بعض الحالات

²¹⁵ أمال حمزوقي، دراسة تحليلية لانعكاسات جائحة كورونا على أسعار النفط العالمية، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 6، العدد 1، 2021، ص258.

²¹⁶ <http://www.bbc.com> ، تم الاطلاع عليه بتاريخ : 30 جوان 2022.

²¹⁷ <http://www.aa.com.tr> ، تم الاطلاع عليه بتاريخ : 30 جوان 2022.

²¹⁸ المادة 9، من الدستور لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.

التفكير في المشاريع التنموية إلا إذا تأكد من مساعدات الدولة لها²¹⁹، وحتى ولو فكر أو بادر بطلب اعتمادات مالية لإكمال إنجاز بعض المشاريع فإنه لا يوجد نص قانوني يستطيع رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلاله إلزام الجهات الوصية لاسيما المديريات التنفيذية على مستوى الولاية أو الوالي، فتبقى هذه المشاريع مجمدة إلى أجل غير معروف هذا ما ينعكس سلبا على التنمية من جهة وإثارة غضب المواطن وفقد ثقته في منتخبيه المحليين.

فيبقى رئيس الدائرة هو المنشط والمنسق لتحضير مخططات التنمية تحت سلطة الوالي وبتقويض منه²²⁰.

كما أن الوالي هو من يقوم بضبط المشاريع بصفة نهائية، وعند التنفيذ هو من يقوم بتوزيع الاعتمادات المالية على مشاريع البلديات، وقبل ذلك فإن رخصة البرنامج تحدد بعد مشاور كل من وزير المالية ووزير الجماعات المحلية والتي غالبا ما يكون تخصيص الاعتمادات وفقا لأولويات المخطط الوطني²²¹ وليس حسب أولوية وخصوصية ما تحتاجه كل بلدية أو ولاية.

فمن خلال النصوص القانونية المنظمة لعملية إعداد وتنفيذ مخططات البلدية للتنمية يمكن القول بهيمنة الجهات الوصية القرار التنموي للتنمية راجع إلى:

- غياب الكفاءات على المستوى المحلي حيث تبقى المجالس المحلية غير متمكنة من وضع استراتيجية تنموية محلية ودورها تنفيذ السياسية الوطنية التي لا تراعي الخصوصيات المحلية فهي موالية للجهات الوصية لسبب جوهري مرتبط بضعف الكفاءات المحلية لاسيما في الجانب التقني مقارنة بالكفاءات المعنية على المستوى المركزي.

- بالإضافة إلى عدم وجود تشاركية فعلية أو سعي المنتخبين المحليين إلى تنشيط وتفعيل تشاركية المواطنين في ظل غياب الإعلام وعقد ندوات ولقاءات لتعريف المواطن حول البرامج التنموية المقترحة إنجازها، وهذا ما يتسبب في تغييب المواطن، جهله، عدم الشفافية والوضوح، عدم الثقة وهذا ما يجعله سلبيا ولا يهتم بالشأن المحلي الذي هو في حالة سخط دائم حول خيارات التنمية

²¹⁹ وهيبة خبيزي، المخططات البلدية للتنمية إطار لامركزي ضيق وتدبير مركزي شامل، دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي مرسلتي عبد الله تيبازة، المجلد السابع، عدد الأول، جوان سنة 2019، ص 121.

²²⁰ المادة 10، من المرسوم 94-215، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 27 يوليو 1994.

²²¹ صافو محمد، المجالس المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة، دراسة حالة تيسمسيلت (1997-2000)، مذكرة ماجستير، تخصص التنظيم الإداري والسياسي، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2002، ص 80.

سواء من حيث أولوية المشروع كإنشاء ملعب جوارى في حين أن سكان المنطقة يحتاجون إلى مدرسة وهذا ما يثير في كثير من الأحيان غضب المواطنين المتضررين الذين يقومون بقطع الطريق والحرق والتي تنتهي بتدخل القوة العمومية، أو تسبيق جهة غير متضررة على حساب جهة أخرى مهمشة لدواعي المحاباة، تكرار نفس دراسة المشروع (Plan type) في عدة أحياء تختلف من حيث التعداد السكاني كبناء مدرسة في حي مكتظ بنفس طاقة الاستيعاب بحي لا توجد به كثافة سكانية (مدرسة بنفس عدد الأقسام).

بالإضافة إلى عدم ترشيد نفقات مخططات البلدية، وتناثر نصوص التشريعية لعملية إعداد المخططات التنموية.

المبحث الثاني:

أسباب أخرى ساهمت في ضعف التمويل المحلي

ضعف التمويل المحلي ليس سببه محدودية التحصيل الجبائي وإهمال الممتلكات فقط، بل هناك عوامل أخرى خارجية تتمثل أساسا في ضعف المنظومة الجبائية والتسيير المالي والتقني إلى جانب عوامل تنظيمية لاسيما عشوائية التقسيم الإقليمي للبلاد، مع محدودية الاستثمار المحلي وتفاقم ديون الجماعات المحلية ساهمت في جفاف الموارد الجبائية (المطلب الأول)، وفي ضعف الموارد خارج الجبائية (المطلب الثاني) سنحاول التفصيل فيها من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول:

عوامل ساهمت في نقص الموارد الجبائية للجماعات المحلية:

ساهمت مجموعة من العوامل في شح وجفاف المورد الجبائي بسبب المنظومة القانونية الجبائية سواء من حيث نسب التوزيع أو من حيث تعقد وصعوبة التشريع الجبائي (الفرع الأول)، إلى جانب عوامل تنظيمية لاسيما عشوائية التقسيم الإقليمي إلى جانب ضعف أداء الإدارة الجبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عوامل قانونية ساهمت في جفاف الموارد الجبائية:

سنتناول من خلال هذا الفرع أهم الأسباب القانونية التي تسببت في ضعف المورد الجبائي سواء ما تعلق بهيمنة واستحواذ السلطة المركزية على المصادر الجبائية الأكثر إنتاجية (أولا)، إلى جانب تعقد وعدم استقرار التشريع الجبائي وتقشي ظاهرة الغش والتهرب الجبائي (ثانيا).

أولاً: هيمنة واستحواذ السلطة المركزية على المصادر الجبائية الأكثر إنتاجية

1- هيمنة السلطة المركزية على الجبائية:

نظام اللامركزية يستدعي تأهيل الجماعات المحلية للقيام بمهامها على المستوى المحلي من خلال منحها الاستقلالية المالية وحرية التصرف في تسيير شؤونها، إلا أن التشريع الجبائي يصب في اتجاهين متناقضين²²²:

الأول: مبدأ الاستقلال للجماعات المحلية يجعلها بالضرورة طرفاً في تحديد الأوعية الضريبية الخاصة بالضرائب العائدة للجماعات المحلية.

الثاني: مبدأ التبعية للدولة باعتبارها المسؤولة عن المالية وتحديد الضرائب بمختلف أنواعها. فالاتجاه الثاني يقوم على عدم استقلالية الضريبة، وحجة المشرع في ذلك هو فرضها يتعلق بالسيادة الوطنية ولا تخص المجالس المحلية المنتخبة، فسلطة البلدية تقتصر على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية²²³.

فانخفاض الموارد الجبائية المحلية راجع إلى أن الدولة تتفرد بإنشاء وإلغاء وتحديد وعاء ومعدلات الضرائب، كما يتم تهميش المنتخبين في عملية تحصيل الضريبة التي أوكلت لأمين خزانة البلدية²²⁴، وليس للبلديات سوى استلام حصصها سنوياً من مديريات الضرائب، وليس للبلديات أية سلطة للطعن أو الرفض²²⁵، كون النظام الجزائري قائم على عدم استقلالية الضريبة، فيعود اختصاص إحداث الضريبة للسلطة التشريعية كما تنص المادة 139 فقرة 13 من دستور 2020²²⁶.

²²² بورقعة الهاشمي، توزيع الجبائية المحلية ولا مركزية المهام، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي المغاربي للجبائية والجمارك، دفعة 2000، ص 88.

²²³ بسمة عولمي، عبد المالك مهري، تبعية الموارد الجبائية للسلطة المركزية وآثارها على عجز البلديات في الجزائر بالإشارة إلى بلديات ولاية تبسة، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة علي لونيسي البلدية 2، مجلد 3، عدد 1، 2014، ص 133.

²²⁴ المادة 205 و 206 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

²²⁵ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 10، سنة 2012، ص 165.

²²⁶ المادة 139 من دستور 2020.

فالتشريع بإنشاء أو إلغاء ضريبة يكون بقانون، ومن هنا يتضح أن الجماعات المحلية لا يمكن لها تأسيس أو تحديد وعاء ضريبة بل يبقى حكرًا على السلطة المركزية²²⁷، وهذا ما ينتج عنه تبعية الضريبة المحلية للدولة، وبالتالي التحكم في مالية الجماعات المحلية.

لذا فإن مركزية النظام الجبائي لا تخدم على الإطلاق الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية²²⁸، وحتى الضرائب ذات القاعدة المحلية، فإن الدولة تحتفظ بها ولا تسمح للجماعات المحلية بالتداول حول معدلاتها مثل: الضريبة على الأملاك والرسم العقاري...، أما بالنسبة للضرائب التي تعتبر ضئيلة جدًا مثل الرسم على الإقامة...، والتي تسمح بالتداول فيها، فإن القانون حدد السعر الأقصى والأدنى الذي يتداول بشأنه، هذا وتبقى طريقة الحساب غامضة في ظل غياب تشاركية محلية تساهم في التأسيس لها أو حتى ممارسة الرقابة عليها، هذه المركزية المفرطة أدت إلى انعدام نظام ضريبي محلي حقيقي في الجزائر، عكس الدول المتقدم التي يحظى فيها النظام الضريبي المحلي بأهمية أكثر من ضرائب الدولة²²⁹.

2- استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية:

تتحصل الجماعات المحلية على الضرائب الضعيفة أو المنخفضة، وذلك عن طريق مديريات الضرائب الذي يكون القابض الجبائي فيها معين بمرسوم ويبقى تحت وصاية وزير المالية طبقًا للمادة 01 من المرسوم 65-260²³⁰، بينما تستفيد الدولة من الضرائب ذات المردودية المرتفعة. وحسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989، خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة 75% بينما الجماعات المحلية 25% هذا قبل الإصلاح الجبائي لسنة 1992، ورغم هذه الإصلاحات إلا أن هذه النسبة بقيت منخفضة كما يوضحه الجدول أدناه نسبة الجباية للدولة والجماعات المحلية.

²²⁷ تشانتشان منال، موارد ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي للنهوض بالتنمية المحلية، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، العدد 08، سنة 2017، ص 83.

²²⁸ بن ورزق هشام، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، عدد 15، سنة 2016، ص 15.

²²⁹ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 85.

²³⁰ مرسوم رقم 65-260، المؤرخ في 14 أكتوبر 1965، يتضمن شروط تعيين المحاسبين العموميين، ج، ر، ج، ج، عدد 87، المؤرخة في 22 أكتوبر 1965.

جدول: يوضح نسبة الموارد الجبائية المحلية والموارد الجبائية العائدة للدولة خلال الفترة 2007-2015

2015. (الوحدة: مليون دج)

السنوات	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
إجمالي الموارد الجبائية المحلية (1)	168	209	241	251	275	307	342	369	390
	627	509	277	686	020	503	986	033	248
النسبة من إجمالي الإيرادات الجبائية	17.65 %	%17.53	%17.05	%16.12	%15.08	%13.65	%14.20	14.79 %	13.25 %
الجبائية العادية للدولة (2)	786	985	1173	1309	1548	1944	2072	2126	2556
	776	836	444	368	533	573	091	351	056
النسبة من إجمالي الإيرادات الجبائية	%82.35	%82.47	%82.95	%83.88	%84.92	%86.35	%85.80	%85.21	%86.75
الإيرادات الجبائية الكلية (1)+(2)	955	1195	1414	1561	1823	2252	2415	2495	2946
	403	345	721	054	553	076	077	348	304
الموارد الجبائية المحلية/الجبائية العادية للدولة	%21.43	%21.25	%20.56	%19.22	%17.76	%15.81	%16.55	%17.36	%15.27

المصدر: وزارة المالية، مديرية العامة للضرائب

من خلال هذا الجدول يمكن ملاحظة استحواذ الدولة على نسبة معتبرة من الضرائب يكون متوسط نسبتها 80% بالمقارنة مع الضرائب التي تعود إلى الجماعات المحلية هذا من جهة، بالإضافة إلى استحواذ الدولة على الضرائب ذات المردودية المرتفعة.

فالضرائب المخصصة للدولة تؤسس على عناصر سريعة النمو، ذلك لأن الضريبة تحدد وفقا لسعر المادة الخاضعة للضريبة أي بشكل تصاعدي وليس نسبي مثل: الضريبة على الدخل، والرسم على رقم الأعمال والرسم على القيمة المضافة، أي حسب حجم النشاط الاقتصادي وهذا ما يؤدي الى انتعاش بلديات وفقر بلديات أخرى نتيجة عدم الأخذ خصوصية كل بلدية بعين الاعتبار عند وضع نظام الجبائية²³¹.

ثانيا: تعقد وعدم استقرار التشريع الجبائي وتفشي ظاهرة الغش والتهرب الجبائي:

1- تعقد وعدم استقرار التشريع الجبائي:

عرفت الجزائر منذ الاستقلال نظام جبائي معقد وغير منتج، في حين أن الجبائية تعد موردا أساسيا ذاتيا للجماعات المحلية رغم محاولات اصلاح النظام الضريبي الذي كان نتيجة مختلف التحولات التي عرفت الساحة الدولية بتوجه معظم الدول نحو اقتصاد السوق، الذي استدعى تغيير النظام الجبائي السائد

²³¹ بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص59.

بنظام مرن وقادر على استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر²³²، بالإضافة إلى توجه الدول المتقدمة نحو التكتل الاقتصادي الذي ساهمت فيه الثورة العلمية التكنولوجية، بالإضافة إلى تنامي دور المؤسسات المالية الدولية في المجال الجبائي للمحافظة على التوازن العالمي²³³، لاسيما صندوق النقد الدولي.

وقد سعت الجزائر بعد توقيع على اتفاقية مراكش في 17 فيفري 1989 من أجل إقامة تكتل اتحاد مغربي لإصلاح نظامها الجبائي ليتماشى مع متطلبات هذا الاتحاد، حذوا لما قامت به المغرب من إصلاح نظامها الجبائي سنة 1986، وتونس في جويلية سنة 1988، هذا بالإضافة إلى أسباب داخلية تتعلق بالتحويلات السياسية التي عرفت البلاد في أكتوبر 1988، وصدر دستور 1989، وقانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 وذلك من خلال إنشاء لجنة وطنية لإصلاح الضريبة 1989، والتي قدمت تقريرها حول الإصلاح سنة 1989، ودخل حيز التنفيذ سنة 1992، هذا الإصلاح لم يؤسس إلى أي نظام جبائي مستقل للجماعات المحلية، بل اقتصر على مراجعة نسب الضرائب والرسوم مع تحويل بعض الضرائب للجماعات المحلية.

بالإضافة إلى إفراز تشريع جبائي معقد يغلب عليه غموض نصوصه القانونية بسبب الصياغة غير الدقيقة والضعيفة والمفككة، والتي تفسح المجال لتفسيرات وتأويلات متباينة وتساعد على التهرب²³⁴، مما جعلها تفقد فعاليتها، وصعوبة معرفة القانون الساري المفعول نتيجة تغير نسبة الضريبة قبل التحصيل في كثير من الأحيان، وهذا بسبب عدم استقراره نتيجة مراجعة نسب الضرائب في قانون المالية وقانون المالية التكميلي في كل سنة تقريبا، بالإضافة إلى تعدد معدلات الضرائب ومواعيد التحصيل مع عدم تناسب الضريبة والمستوى المعيشي للمكلفين بها، وهذا ما أدى إلى صعوبة تطبيقه بالنسبة للموظفين أو المكلفين بدفع الضرائب²³⁵، الأمر الذي أدى إلى كثرة المنازعات بينهم.

فشل السياسة الجبائية التي عمدت على التخفيضات والإعفاءات سواء للشباب الجزائري المستثمر أو من أجل استقطاب المستثمر الأجنبي وفقا لقوانين الاستثمار، لكنها في المقابل ضيقت مبالغ ضخمة، وهذا

²³² آية قاسي عزو رضوان، بن زيدان حاج، نمو الجباية العادية في ظل الإصلاحات الضريبية وظرف النمو الاقتصادي، دراسة حالة الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، مجلة البشائر الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد الخامس، عدد 03، ديسمبر 2019، ص 382.

²³³ آية قاسي عزو رضوان، بن زيدان حاج، مرجع نفسه ص 382.

²³⁴ كمال رزيق، سمير عمور، تقييم عملية إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، مجلد 4، عدد 05، ص 325.

²³⁵ كمال رزيق، إصلاح النظام الجبائي ص 1 متوفر على الموقع:

<http://www.saranbitte.com/electobib/exp221.rar>

ما أفرز ممارسات للمستثمرين المحليين بالتوجه للنشاطات التي تعفى من الضرائب المؤقتة وعند نهاية المدة المؤقتة وبداية التحصيل يتخلّى عن هذا النشاط ليبدأ نشاط آخر، بإضافة الى أن هذه الإجراءات التحفيزية للاستثمار المتخذة من طرف الحكومة لها انعكاس سلبي على موارد الجماعات المحلية مثل تخفيض قيمة الرسم على النشاط المهني²³⁶.

2- تفشي ظاهرة الغش والتهرب الجبائي:

يقصد بالغش الجبائي: " محاولة المكلف عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً عن طريق اتباع طرق وأساليب مخالفة للقانون، ويتخذ صور عديدة تختلف من الضرائب المباشرة إلى الضرائب الغير مباشرة، ففي نطاق الضرائب المباشرة نجد أهم صور التهرب: المبالغة في حساب التكاليف التي تخصم من الدخل الإجمالي وخصوصاً منها ما يتعلق بامتلاك رأس المال، تقديم تصريح من الممول أو من الغير يقدر فيه دخل الممول بأقل من الحقيقة، تهريب رؤوس الأموال من الخارج تهرباً من فرض الضريبة عليها إذا بقيت في الداخل، وفي نطاق الضرائب غير المباشرة نجد أهم صور التهرب: إخفاء السلع المستوردة حتى لا تخضع للضرائب الجمركية، أو إعلان قيمة هذه السلع بأقل من القيمة الحقيقية لها أيضاً وغيرها"²³⁷.

أما التهرب الضريبي فيقصد به: "واقعة التهرب من دفع الضريبة عن طريق إجراءات ومعالجات لا يعاقب عليها القانون"²³⁸، كما عرفته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بأنه مختلف أشكال التقليل من العبء الضريبي غير المقبولة من طرف السلطات العامة²³⁹، أي أن التهرب الضريبي يهدف إلى التقليل من العبء الضريبي دون مخالفة القانون باتباع أحد الخيارات الممنوحة من القانون التي تكلفه أقل.

فتخلص المحيط الجبائي من ظاهرتي التهرب والغش الجبائي اللتين تمثلان هاجس مقلق للسلطات المحلية وخسارة كبيرة للاقتصاد الوطني²⁴⁰، بسبب إخفاء المكلفين بالضريبة عند تقديم تصريحاتهم للأرباح الحقيقية، وهذا نتيجة ارتفاع وتعدد الضرائب الذي أدى إلى ضغط ضريبي على المكلف، كما أن تشابك العوامل الاقتصادية والاجتماعية مثل زيادة ارتفاع الأسعار تدهور القدرة الشرائية، فإن ذلك يزيد من التهرب الضريبي من أجل تقادي نقل عبء الضريبة للمستهلك، والتي يفترض في هذه الحالات تدخل الإدارة

²³⁶ سعاد صبور، عبد الرحمن بن ساعد، مرجع سابق، ص 158.

²³⁷ فخري عبد الرزاق الحديثي، الجرائم الاقتصادية، مطبعة جامعة بغداد، 1981، ص 8.

²³⁸ Guillaume Dérelant, Lutte Contre Le Fraude Fiscale Internationale, Mémoire Master Ingénierie financière, Université Aix-Marseille III, Décembre 2008, p08.

²³⁹ Guillaume Dérelant, Lutte Contre Le Fraude Fiscale Internationale, op, ct, p08.

²⁴⁰ سعاد صبور، عبد الرحمن بن ساعد، مرجع سابق ص 158.

الضريبية بتخفيض أو إلغاء هذه الضرائب لامتناس العجز²⁴¹، بالإضافة إلى أسباب تعود إلى القناة الشخصية لدافع الضريبة لعدم ثقته وتشكيكه بسبب ارتفاع الضريبة واعتقاده بأحقته بالتمتع بأمواله وشعوره بأنها لا توجه إلى الصالح العام، وعدم شعوره بمسؤوليته الجبائية اتجاه جماعته المحلية نتيجة لضعف الثقافة الجبائية الناتجة عن عدم إشراك المواطنين في القرارات و القضايا التي تهم المالية المحلية²⁴²، بالإضافة إلى عوامل متعلقة بضعف أداء الإدارة الجبائية في مجال الرقابة والمحاسبة و عدم وجود تنسيق بين الإدارة الجبائية ومختلف المؤسسات العمومية وخاصة الجماعات المحلية في تطبيق التشريع الجبائي فيما يتعلق بمراقبة الأنشطة، مثل الرسوم المتعلقة بحق الوقوف²⁴³.

الفرع الثاني: عوامل تنظيمية ساهمت في جفاف الموارد الجبائية للجماعات المحلية:

ساهمت مجموعة من العوامل التنظيمية في نقص الموارد الجبائية أهمها عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة (أولا) بالإضافة إلى ضعف أداء الإدارة الجبائية (ثانيا)

أولا: عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة سبب اختلال هيكل التمويل الجبائي

ورثت الجزائر منذ الاستقلال 1536 بلدية وفي ظل قلة الامكانيات المالية والبشرية غداة الاستقلال ومن أجل التحكم في هذا المرفق لجئت الجزائر إلى عملية تجميع للبلديات حيث تم تقليصها إلى 676 بلدية بموجب المرسوم 63-189²⁴⁴ ثم ارتفع عددها إلى 704 بلدية سنة 1974 بموجب المرسوم 74-129²⁴⁵، إلى غاية 1984، ارتفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية والبلديات إلى 1541 بلدية بموجب المادة 30 من القانون رقم 84-09²⁴⁶، حيث قسمت البلديات القديمة وأحدثت أخرى جديدة لغرض تقريب الإدارة

²⁴¹ ضياف ياسمين، يحي مريم، التهرب الضريبي كمؤشر للفساد المالي، مداخلة، أقيمت في المؤتمر الدولي الافتراضي حول: الفساد بين نصوص القانون وتحديات العولمة، ليوم 18 ماي 2021، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة برج بوعريش، ص4.

²⁴² بلواضح الجيلاني، فعالية نظام الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلد 10، عدد 3، سنة 2016، ص 264.

²⁴³ ضياف ياسمين، يحي مريم، التهرب الضريبي كمؤشر للفساد المالي، مرجع سابق، ص4.

²⁴⁴ المرسوم 63-189، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة تنظيم البلديات، ج، ر، ج، ج، عدد35، المؤرخة في 31 ماي 1963.

²⁴⁵ المرسوم 63-129، يتضمن تحديد الحدود الإقليمية، ج، ر، ج، ج، عدد57، الصادر في 16 جويلية 1974.

²⁴⁶ القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج، ر، ج، ج، عدد 69،

للمواطن وتكريسا لمبدأ اللامركزية والاستقلالية²⁴⁷، غير أن هذا التقسيم لم يراع الاعتبارات الاقتصادية، حيث نتج عن هذا الإجراء²⁴⁸:

- ازدياد في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تركز على أية حياة اقتصادية أو مالية، مع ظهور بلديات في أقاليم معزولة عن أي نشاط اقتصادي.
 - ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.
 - لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق العمالة.
 - زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي موارد مالية جديدة.
- بالإضافة إلى الأزمة البترولية لسنة 1986 التي كانت لها انعكاساتها على الجباية البترولية والمساعدات المخصصة للجماعات المحلية.

فهذا الإجراء تسبب في ظهور بلديات عاجزة منذ سنة 1985، حسب الجدول أدناه:

الجدول: البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري سنة 1985

السنة	الميزانيات العاجزة	مبلغ المساعدات (د.ج)
1985	73	49.606.604 د.ج
1986	51	31.227.563 د.ج
1987	63	76.634.387 د.ج

المصدر: YANAT Abdelmadjid: «Les finances des collectivités locales: Essai de présentation»

وكما قال الأستاذ محمد أمين بوسماح: " أن السلطات العمومية سارت في اتجاه معاكس للتيار العام المتمثل في تجميع البلديات بشتى الوسائل كي تجعل منها وحدات قادرة على التكفل بنفسها اقتصاديا وماليا"²⁴⁹.

فمنذ سنة 1985 بدأ يظهر العجز ويتفاقم سنة بعد سنة، فالهدف من هذا التقسيم الإداري هو هدف سياسي من أجل تحقيق انتشار لأجهزة الدولة على مستوى الوطني وتقريب الإدارة والخدمة العمومية من المواطن دون مراعاة للأهداف المتعلقة بالنشاط الاقتصادي، فهذا التقسيم أدى إلى تشتت الموارد المالية

²⁴⁷ بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترفيقها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2001-2002، ص 7.

²⁴⁸ بن شعيب نصر الدين، ص 153، مرجع نفسه.

²⁴⁹ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن عمر، رجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1995، ص 69.

للبلديات وتشتيت الجباية المحلية بعدما كانت تجبى إلى بلدية واحدة أصبحت توزع على مجموعة من البلديات بعد تقسيمها.

وفي الآونة الاخيرة اتجهت الدولة نحو اصلاح التنظيم الإقليمي من أجل التكفل بانشغالات سكان الجنوب وترقية 10 مقاطعات إدارية إلى ولاية من خلال القانون 19-12 الذي يعدل ويتم القانون 84-09 المتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد والتي ارتفع عدد الولايات بموجب المادة الثانية منه إلى 58 ولاية و 1541 بلدية²⁵⁰، وهذا ما سيجرب عليه وجود ميزانيات خاصة، يجعل الجماعات المحلية تواجه نفس الصعوبات وذلك لأن مشكلة المالية المحلية أعمق بكثير.

نتيجة لما سبق أصبح الهيكل الجبائي يتميز بالاختلال وذلك راجع إلى التفاوت في التحصيل الجبائي بين البلديات التي تتمركز فيها الأنشطة الاقتصادية والبلديات الريفية والصحراوية التي تنعدم فيها هذه الأنشطة، حيث تعتبر هاته البلديات ذات الدخل الجبائي الضعيف التي لا يمكنها حتى مواجهة المصاريف الإجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية²⁵¹، فالاختلال لا يعود إلى تواجد البلدية بل إلى تكوين الجباية المحلية التي تركز على الأنشطة الاقتصادية في المدن الكبرى، فالنظام الجبائي لا يراعي خصوصية المناطق المتواجدة بها البلديات خاصة وأن معظم البلديات هي بلديات ريفية، وهذا ما يجعل البلديات التي تتمركز حولها الأنشطة الاقتصادية الأكثر استفادة من النظام الجبائي عن غيرها من المناطق التي تمثل الغالبية، وهذا ما ينعكس على حجم البلديات العاجزة، فالنصوص القانونية كرس هذا التفاوت والذي تتداركه الدولة بإعادة التوزيع عن طريق صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، لقد سجل هذا الأخير خلال سنة 2017، 1442 بلدية عاجزة²⁵² استفادت من إعانات لإعادة التوازن لميزانياتها بسبب محدودية التحصيل في مقابل تزايد الإنفاق، و تتمركز هذه البلديات في الهضاب العليا والجنوب، أي أن لهذه البلديات وجود هيكلي فقط وليس فيها أي حياة اقتصادية ثقافية أو تربوية²⁵³.

حيث أنه وفي المقابل هناك مناطق تتميز بأنشطة اقتصادية وتجارية تسمح بمد ميزانية الجماعات المحلية بإيرادات وفيرة وفي المقابل وجود مناطق نائية محرومة من الإيرادات ذات الطابع الجبائي الشيء

²⁵⁰ القانون 19-12، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتم القانون 84-09، المؤرخ في 4 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج، ر، ج، ج، عدد 78، مؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

²⁵¹ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 173.

²⁵² الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، مرجع سابق.

²⁵³ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 173.

الذي يعيق التنمية المحلية بهذه المناطق²⁵⁴ وذلك لعدم الاعتماد على معايير مدروسة من أجل التوازن التنموي وهو ما أدى إلى وجود بلديات فقيرة وأخرى ذات أقطاب صناعية.

ثانيا: ضعف أداء الإدارة الجبائية:

رغم التغيرات التي عرفها التنظيم الهيكلي لإدارة الضرائب في إطار تحديث الإدارة الضريبية بالانتقال من نمط إداري أفقي حسب الوظائف (الترقيم الجبائي، التحصيل، المنازعات، الرقابة) نحو نمط إداري عمودي حسب أصناف المكلفين²⁵⁵، غير أن الإدارة الجبائية بقيت ضعيفة ومحدودة الفاعلية مما أثر على عملية التحصيل وذلك بسبب:

• عدم كفاءة الموارد البشرية:

إن تحقيق أكبر مردود ضريبي مرتبط ارتباطا وثيقا بمدى كفاءة وتحكم وتطبيق موظفي الإدارة الضريبية للنصوص الضريبية²⁵⁶، إلا أن موظفو الإدارة الجبائية لا يمتلكون الخبرة في المجال الضريبي بسبب تدني المستوى التعليمي، وعدم قدرة أجهزة التدقيق والرقابة للإدارة الضريبية على ضبط عمليات التهرب الضريبي بسبب غياب الكفاءة الفنية الضرورية للكشف عن هذه الظاهرة²⁵⁷، فرغم إنشاء مدرسة وطنية للضرائب بموجب المرسوم التنفيذي 98-229 المؤرخ في 13 جويلية 1998 بهدف تكوين إطارات مؤهلة لتحسين فعالية المصالح الجبائية وثلاث مراكز للإعلام الآلي بغية عصرنة وتطوير عمل إدارة الضرائب وذلك لعدم وجود سياسة تكوينية منظمة لمختلف الأعوان، بالإضافة إلى نقص التربصات والدورات التكوينية، مما ينعكس على مباشرة ومتابعة عمليات التحصيل والتسجيل وإمساك الدفاتر اللازمة لذلك، بالإضافة إلى قلة موظفي الإدارة الضريبية وأعوان التحصيل مقارنة بعدد المكلفين بالضريبة وعدد الملفات المكلفين بمعالجتها.

²⁵⁴ حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة والادارات المحلية والبلديات -خيارات وتوجهات-، اسطنبول-تركيا، 2010، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2011، ص131.

²⁵⁵ حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في فترة 1992-2004، مرجع سابق، ص 131.

²⁵⁶ ايت قاسي عزو رضوان، بن زيدان جاج، مرجع سابق، ص379.

²⁵⁷ منصور الحاج موسى، التهرب الضريبي ووسائل مكافحته، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تامنغست، المنعقد يومي 13 و14 جوان 2012.

كما أن انتشار البيروقراطية والرشوة بسبب انعدام التشجيع والتحفيز وضعف أجور ومرتببات العاملين في الإدارة الضريبية²⁵⁸، ساهم في ضعف الإدارة الجبائية من خلال التقصير في إجراءات التبليغ من طرف مفتشيات وقباضات الضرائب، أدى إلى انخفاض في التحصيل.

إلى جانب عدم ممارسة الجماعات المحلية لصلاحياتها في تحصيل بعض الضرائب والرسوم وغياب التنسيق بين مختلف المصالح المختصة وبين البلديات والولايات ومصالح الضرائب²⁵⁹، كما أن القرى كوحدات محلية لا يوجد بها وحدات حسابية مستقلة²⁶⁰.

نقص الوسائل المادية:

يعود نقص الحصيلة الجبائية إلى نقص الوسائل المادية التي تأثر سلبا على فاعلية أداء الإدارة الجبائية وتتمثل في²⁶¹:

- نقص لوازم المكاتب من تجهيزات وغيرها.
- عدم توسيع إدارة الضرائب لتقنيات الحديثة مثل الإدارة الإلكترونية التي تسهل في معالجة المعطيات والإحصائيات والذي أدى إلى صعوبة أداء المهمة الموكلة إليه.
- انعدام وسائل النقل، خاصة تلك المتعلقة بتدخلات مصالح التفتيش.

المطلب الثاني: أسباب ساهمت في ركود التمويل خارج الجبائية:

ساهمت مجموعة من العوامل في ضعف الموارد غير الجبائية لأسباب متعلقة بالتسيير المالي للجماعات المحلية (الفرع الأول)، إلى جانب محدودية الاستثمار المحلي وتفاقم ديون الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب متعلقة بالتسيير المالي للجماعات المحلية:

إن سوء تسيير أموال الجماعات المحلية من طرف المسيرين أدى إلى حدوث عجز بسبب زيادة حجم النفقات على حساب الإيرادات وذلك بسبب عدم فعالية الرقابة (أولا)، ومصادرة جوهر اللامركزية إضافة إلى سوء تسيير الموارد البشرية (ثانيا).

²⁵⁸ جبالي محمد، مكافحة الغش الضريبي في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، سنة 2008، ص 48.

²⁵⁹ بلواضح الجيلاني، مرجع سابق، ص 263.

²⁶⁰ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 297.

²⁶¹ ايت قاسي عزو رضوان، بن زيدان الحاج، مرجع سابق، ص 379.

أولاً: عدم فعالية الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

رغم تعدد أجهزة الرقابة من أجل ضمان تنفيذ برامج التنمية على المستوى المحلي والمحافظة على المال العام فقد كرس المشرع الجزائري نظام الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية من الإعداد وحتى التنفيذ إلا أن الرقابة بقيت محدودة وغير فعالة تمارس من قبل عدة أجهزة تتمثل في: رقابة لجان الصفقات العمومية، المراقب المالي، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، بالإضافة إلى رقابة وصائية تمارسها السلطة الوصية ورقابة شعبية يمكن تقسيمها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

1- الرقابة السابقة:

تمارس الرقابة السابقة قبل صرف النفقة من قبل لجان الصفقات العمومية والمراقب المالي والمحاسب العمومي.

1-1- رقابة لجان الصفقات العمومية المحلية:

تنفذ الجماعات المحلية برامجها التنموية عن طريق الصفقات العمومية والتي أخضعها المشرع الجزائري للرقابة من أجل نجاعة تسيير الأموال العمومية والتي تمارس من طرف اللجنة البلدية للصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية أو من طرف اللجنة الولائية للصفقات، والتي تختص بمراقبة الصفقات التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة ورقابة وصائية على الصفقات التي تبرمها البلدية ومؤسساتها العمومية المحلية²⁶².

ويتحدد اختصاص كل لجنة حسب المعيار المالي أي مبلغ الصفقة حسب ما جاء في تنظيم الصفقات العمومية والتي تنتهي إما بمنح التأشير للتنفيذ الصفقة أو رفض منحها إذا كانت مخالفة للتشريع والتنظيم المعمول به²⁶³.

²⁶² المادة 156، من المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام. ج، ر، ج، ج، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

²⁶³ المادة 195، من المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق.

1- 2 رقابة المراقب المالي:

المراقب المالي هو عون من أعوان الدولة مكلف بالرقابة السابقة على النفقات العمومية، يخضع لسلطة وزير المالية²⁶⁴، فهو مستقل تماما عن الإدارة العمومية التي ينتمي إليها من حيث السلطة الرئاسية²⁶⁵، فقد جاء في المادة 2 من المرسوم 334-09 المعدل والمتمم للمرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة الملتمزم بها، توسيع الرقابة السابقة تدريجيا، فطبقت الرقابة على البلديات مقر الولاية في سنة 2010، وتم تعميمها على كل البلديات في سنة 2012، وذلك بوضع جهاز المراقب المالي على مستوى كل ولاية، وكان السبب وراء هذا التعميم تجنب النفقات الزائدة التي تحمل البلدية تراكم المديونية²⁶⁶، ولكن في المقابل هذا النوع من الرقابة يندرج في سياسة عدم التركيز²⁶⁷، فالمراقب المالي لا يكتفي برقابة المشروعية بل يتجاوزها إلى رقابة ملائمة على النفقات التي يأمر بدفعها من قبل الأمر بالصرف، خاصة التأكد من وجود تأشيرة الوالي فيما يتعلق بميزانية البلدية حتى وإن تجاوزت آجال المصادقة الضمنية للمداولة المتعلقة بها، فيمارس المراقب المالي الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها²⁶⁸ من خلال التأشير على الوثائق التي تتضمن التزام بصرف النفقة والتي تنتهي بمنح التأشيرة أو رفضها بحسب ما إذا كان الالتزام بالنفقة مطابقا للتشريع والتنظيم المعمول به²⁶⁹.

كما تجب الإشارة إلى أن الإدارة المحلية تشهد تضخما في هيئات المحاسبة: أمين الخزينة، والمدير المالي والمراقب المالي، مما يعرقل تسيير الميزانية ويحدث تأخرا في تنفيذها بسبب فوات الآجال القانونية للتنفيذ وفقا لقواعد المحاسبة العمومية.

²⁶⁴ المادة 60، من قانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، ج، ر، ج، ج، عدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.

²⁶⁵ سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة من أجل نيل دكتوراه دولة في العلوم، تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بالكايد، تلمسان، لسنة 2017-2018، ص 55.

²⁶⁶ دحمان سمراني، هشام بن حميدة، الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق، مرجع سابق.

²⁶⁷ حمادو دحمان، الرقابة الغير قضائية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، العدد الأول، ديسمبر، سنة 2013، ص 343.

²⁶⁸ المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم 09-374، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج، ر، ج، ج، عدد 67، المؤرخة في 19 نوفمبر 1992.

²⁶⁹ المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم 09-374، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المرسوم التنفيذي، مرجع نفسه.

1-3- رقابة المحاسب العمومي:

المحاسب العمومي لميزانية البلدية هو القابض البلدي ولميزانية الولاية هو أمين خزانة الولاية يقوم برقابة شرعية كل نفقة قبل التأشير على الأمر أو الحوالة بالدفع، فإذا كانت النفقة غير شرعية فإنه يعلق دفعها بالرفض²⁷⁰، مع تعليل سبب الرفض للأمر بالصرف²⁷¹.

من أجل ذلك، فالمحاسب العمومي يقوم بتنفيذ العمليات المالية للتحقق ما إذا كان التنفيذ يحدث طبقا للميزانية وذلك بالمتابعة، الفحص، المشاهدة، التحقيق، المراجعة والإحصاء، فهو المسؤول قانونا على المحافظة على الخزينة العمومية، ليقوم بعدها بالدفع أو الصرف عن طريق حوالة، أي حسم النفقة من المادة المدرجة في ميزانية البلدية.

وما يمكن ملاحظته هو حماية المحاسب العمومي وتعزيز مركزه القانوني، حسب ما جاء في قانون المحاسبة العمومية، حيث تعد باطلة كل عقوبة تسلط عليه في حال رفضه تنفيذ أوامر من شأنها أن تحمله مسؤولية شخصية ومالية²⁷²، في إشارة واضحة لاستقلاليتهم، وعدم خضوعه للأمر بالصرف المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يمكنه في حال رفض المحاسب العمومي القيام بمقرر التسخير لتجاوز هذا الرفض تحت مسؤوليته، والذي يستطيع رفضه المحاسب العمومي أيضا إذا لم تتوفر فيه الشروط اللازمة²⁷³، وبالتالي فإن النفقة تبقى حبسية النفاذ إن لم يقر أمين الخزينة بدفعها.

وفي حال ارتكاب المحاسب العمومي لأي مخالفة، فإن وزير المالية أو مجلس المحاسبة فقط من يملكون إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي²⁷⁴.

وفي هذا تعزيز وحماية لاستقلاليتهم من جهة، ومركزية في التصرف والتسيير للأموال العمومية من جهة أخرى.

²⁷⁰ بلكرشة مولاي محمد، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية (دراسة حالة بلدية وهران) مذكرة ماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 2008، ص 198.

²⁷¹ الأمر بالصرف بالنسبة للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي بالنسبة للولاية بحسب مواد في ق المحاسبة وقانون الولاية والبلدية.

²⁷² المادة 39، من القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

²⁷³ المادة 48، من القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع نفسه.

²⁷⁴ المادة 46، من القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع نفسه.

2- الرقابة اللاحقة:

تشمل هذه الرقابة كل من النفقات والايادات وتكون عند نهاية السنة المالية بعد القيام بإعداد الحساب الاداري لميزانية الجماعة المحلية وتكون من قبل مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، رقابة وصائية وأخرى رقابة شعبية.

2-1- رقابة مجلس المحاسبة:

استحدث مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976، التي نصت: " يؤسس مجلس المحاسبة المكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية." ثم صدر القانون 80-05²⁷⁵، الذي بموجبه تم التجسيد الفعلي لمجلس المحاسبة وتم تكيفه بأنه هيئة قضائية وإدارية²⁷⁶، وبصدور التعديل الدستوري لسنة 1989، وعلى إثره القانون 90-22، الذي سحب الصلاحيات القضائية من مجلس المحاسبة.

ليعيد الامر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية، وما زالت أحكام هذا النص سارية المفعول في الوقت الحاضر رغم صدور دستور 1996 الذي غير من طبيعة النظام القضائي بتبنيه مبدأ الازدواجية القضائية وهذا ما يؤثر على مجلس المحاسبة.

وتم توسيع رقابة مجلس المحاسبة على كل ما هو مال عام بتمديد رقابته على رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا مساهمته في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية²⁷⁷.

²⁷⁵ قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج، ر، ج، ج، عدد 10، مؤرخة في 04 مارس 1980.

²⁷⁶ المادة 3، من قانون 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرجع نفسه.

²⁷⁷ المادة 192، من دستور 2016، مرجع سابق.

وتتمثل صلاحياته القضائية في مراجعة الحسابات التي يقدمها الآمرون بالصرف والتدقيق في شروط استعمال الموارد المالية من خلال التحريات والمعاينات²⁷⁸.

أما صلاحياته الإدارية، فتتمثل في الرقابة على فعالية ونوعية التسيير المالي وفق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني²⁷⁹.

كما أن لمجلس المحاسبة، دور في رقابة المخالفات المتعلقة بالانضباط في مجال الميزانية و المالية، بتوقيع غرامات على المسيرين الذين ألحقوا ضررا بالخزينة العمومية²⁸⁰، ودور استشاري حول المشروع التمهيدي للميزانية، من أجل ذلك فهو يتميز بتشكيلة بشرية وأخرى هيكلية، فيتشكل من الغرف (غرف وطنية متخصصة في 8 مجالات: المالية، السلطة العمومية والمؤسسات العمومية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التكوين والتعليم، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعة والمواصلات و9 غرف إقليمية موزعة كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار، الذي حدد اختصاصها، القرار الصادر في 16 جانفي 1996²⁸¹، والتي تختص بالرقابة على الجماعات الإقليمية فقط).

ما يمكن ملاحظته من خلال المراحل السابقة، أن مجلس المحاسبة حافظ على مهمته الأساسية وهي الرقابة اللاحقة على صرف النفقات العمومية، وبالرغم من أن النص الدستوري والنصوص التشريعية نصت على استقلالية مجلس المحاسبة وخضوع قضائه إلى الأمر 95-23، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، إلا أن هذه الاستقلالية بقيت منقوصة بسبب تبعية مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية بتعيين وإنهاء مهام رئيس مجلس المحاسبة أي عدم وجود أي ضمانات لرئيس المجلس بتعيينه في منصبه، وهذا ما يمس من حياد واستقلالية عمل المجلس تخوفا من التنحية. بالإضافة لتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، لكن هذا التقرير سوف

²⁷⁸فايزة خير الدين، محمد فقير، تحت إشراف مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، سنة 2008-2009، ص228.

²⁷⁹أمجوج نورا، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة 2006-2007، ص14.

²⁸⁰المادة 89، من الأمر 95-20، المؤرخ في 17 يوليو 1995، متعلق بمجلس المحاسبة، ج، ر، ج، ج، عدد 39، المؤرخة في 23 يوليو 1995.

²⁸¹قرار مؤرخ في 16 يناير 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها وفروعها، ج، ر، ج، ج، عدد6، المؤرخة في 24 يناير 1996.

ينأى عن عرض تقارير الفساد لرؤساء الجهاز التنفيذي، وهذا ما أبان بعد حراك 22 فبراير 2019، وملفات الفساد المعروضة أمام العدالة في الثلاث سنوات الأخيرة منذ 2019 هذا من جهة، وبالتالي عمل مجلس المحاسبة يبقى حبيس الأدراج وموقوف النفاذ لكون توصياته غير ملزمة.

غير أنه وفي ظل الأحداث السياسية الأخيرة المتمثلة في الحراك الشعبي لـ 22 فبراير 2019، الذي فجر قضايا الفساد، وبعد الاستحقاقات الرئاسية لـ 12 ديسمبر 2019، التي تبنت توجهها سياسيا واقتصاديا جديدا يسعى إلى مكافحة الفساد وإرساء دولة الحق والقانون من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، سعيا إلى دعم هذا المسار من خلال الدعم والتكامل في عمل المؤسسات الدستورية المكلفة بالرقابة، بإعادة ترتيبها وتسميتها في فصل واحد بهذا المسمى بدل هيئات الرقابة والانتخابات والاستشارة، من أجل دعم الدور الرقابي لمؤسسات الدولة والعمل بصورة تكاملية بين المحكمة الدستورية و الهيئة العليا المستقلة لشفافية ومكافحة الفساد، والتي أخرجت من هيئات الاستشارة إلى الرقابة بدعم استقلاليتها مجلس المحاسبة وإزالة الضبابية عن عمله من خلال إرساء الشفافية والانفتاح على الرأي العام، حيث جاء به في المادة 199 أن تعين رئيس مجلس المحاسبة وفقا لنظام العهدة وذلك بمدة قدرها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وهذا ما يعد ضمانا لرئيس مجلس المحاسبة من ممارسة مهامه بكل استقلالية خلال عهده، وله في ذلك ضوء أخضر لمساءلة المسؤولين عن المال العام، ولا يمكن إنهاء مهامه إلا بانتهاء عهده. كما أن تحديد مدة العهدة وعدد العهدة لا يبقى المنصب مفتوح لسنوات طويلة في يد شخص واحد بما قد يؤثر على حيادية عمل المجلس، كما يسمح بممارسة الديمقراطية التداولية.

غير أن تعيينه بقي من قبل رئيس الجمهورية، وكان من الأفضل أن يتم تعيينه عن طريق الانتخاب من بين القضاة بدل تعيينه بمرسوم رئاسي.

بالإضافة الى دعم شفافية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة خاصة بعد انضمام الجزائر لعدة مواثيق لمحاربة الفساد ، ومن أجل أن يتحقق هذا المطلب تم تجسيده من خلال النصوص القانونية والذي لا بد أن ينسحب مجال تطبيقه على مؤسسات الدولة والذي بالفعل نجده قد بدأ التمهيد لمبدأ الشفافية من خلال نص المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي جاء فيها أن مجلس المحاسبة يساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية، غير أن هذا النص لم يأت على ذكر آليات تكريس شفافية عمل مجلس المحاسبة، الذي بقي عمله منذ تأسيسه ضبابيا، لا يخرج من دواليب الإدارة، وغير معروف لدى الرأي العام، إلى غاية التعديل الدستوري 2020 الذي كرس نشر تقرير مجلس المحاسبة وإطلاع الرأي العام حول نتائج رقابته على المال العام، بما يسمح بممارسة الرقابة الشعبية على عمل

المجلس، والتي يمكن للرأي العام من خلالها التأثير من أجل أن تتخذ ملفات مجلس الفساد طريقها إلى العدالة والمحاسبة كما جعل مسألة تنظيم مجلس المحاسبة و اختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي لأعضائه وعلاقته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد بموجب قانون عضوي حسب ما جاء في المادة 199 من التعديل الدستوري 2020.

من خلال ما سبق نخلص إلى أن ما جاء به التعديل الدستوري 2020 فيه دعم لاستقلالية وشفافية عمل المجلس، وذلك بتكريسه لمجموعة من الضمانات، تمثلت أساسا في تعيين رئيس مجلس المحاسبة وفقا لنظام العهديات، وهو ما يجعله مستقلا في أداء عمله طوال فترة عهده، وتعزيز للشفافية من خلال نشر عمل المجلس للرأي العام، غير أن ما يمكن الإشارة اليه لتعزيز دور مجلس المحاسبة نوجزه فيما يلي:

- تعيين رئيس مجلس المحاسبة وفق نظام الانتخاب من بين قضاة المجلس.
- توسيع صلاحيات الغرف الإقليمية من أجل السرعة والفعالية إلى باقي المؤسسات العمومية الاقتصادية والخاصة.
- إدخال برنامج متابعة تنفيذ توصيات المجلس ضمن عمل المجلس.
- التوجه نحو رقمنة العمليات المحاسبية لكل المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة من أجل سهولة وسرعة التحري والتحقيق الدقيق على استعمال المال العام.

2-2 رقابة المفتشية العامة للمالية:

تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة البعدية لتسيير الاموال العمومية²⁸² على كل الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة، أنشأت بموجب المرسوم 58-80²⁸³ تحت سلطة وزير المالية المعدل بالمرسوم التنفيذي 78-92²⁸⁴ فيما يتعلق باختصاصات المفتشية العامة نتيجة التوجه نحو اقتصاد السوق، وألغي بموجب المرسوم التنفيذي 08-272²⁸⁵، ولقيام المفتشية العامة بمهامها فإنها تتكون من تشكيلة بشرية متنوعة سواء

²⁸² المادة 1 و2 من المرسوم 53-80، المؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، ج، عدد 10، الصادرة في 4 مارس 1980.

²⁸³ مرسوم رقم 53-80، مؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، مرجع نفسه.

²⁸⁴ مرسوم تنفيذي رقم 78-92، مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، ج، عدد 15، مؤرخة في 22 فيفري 1992.

²⁸⁵ مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، ج، عدد 50، مؤرخة في 7 سبتمبر 2008.

على المستوى المركزي أو على مستوى الهياكل الخارجية الممثلة بكل من الولايات التالية: (الأغواط، ورقلة، تلمسان، سطيف، تيزي وزو، قسنطينة، مستغانم، عنابة، وهران، سيدي بلعباس).

ويتم عمل المفتشية العامة بوضع برنامج سنوي يقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأولين من السنة المالية وفقا لطلبات الحكومة أو الهيئات المكلفة²⁸⁶.

وتمتد رقابة المفتشية العامة على كل نفقة مرتبطة بالمال العام، حيث تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية كل من: مصالح الدولة والجماعات المحلية والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني، الجمعيات التي تقوم بحملات لدعم قضايا إنسانية واجتماعية²⁸⁷.

وتتم رقابة المفتشية العامة من خلال الوثائق المقدمة او القيام بالتفتيش المبرج أو المفاجئ، وتنتهي هذه الرقابة بتقرير يتضمن اقتراحات تبلغ للوزير المكلف بالمالية.

غير أن رقابة المفتشية العامة للمالية تبقى مجرد إجراءات إدارية ليس لها طابع جزائي، كما أنها لا تخرج عن كونها اقتراحات غير ملزمة، هذا بالإضافة إلى أن لا يوجد تنسيق بين المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة فيقومان بنفس الدور، و هذا ما يحد من فعالية الرقابة، بالإضافة إلى أن هناك الكثير من الهيئات بمنأى عن الرقابة مثل: رئاسة الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية مثل: سوناطراك، وقد تم إنشاء مفتشية عامة لدى الوزير الاول سنة 2017 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-205 المؤرخ في 28 جويلية 2017، من أجل أن يكون لها دور تكميلي في مساعدة المفتشية العامة للمالية، وتم إلغاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-244 المؤرخ في 22 أوت 2017، وتم اقتراح إعادة بعثها حسب خطاب لرئيس الجمهورية نوفمبر 2021²⁸⁸، وتم التجسيد الفعلي لهذا الالتزام بموجب المرسوم الرئاسي 21-540 المؤرخ في 28 ديسمبر 2021 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها.

²⁸⁶ المادة 13 من المرسوم تنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

²⁸⁷ المواد 04،05،06،14 من المرسوم التنفيذي 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع نفسه.

²⁸⁸ www.entv.d الموقع الرسمي للمؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري

2-3 الرقابة الوصائية:

تهدف الرقابة الوصائية إلى ضمان حسن سير الإدارة المحلية والتأكد من أن تسيير المالية المحلية يسير وفقا لبرامج التنمية الوطنية، يقوم بهذه الرقابة كل من وزير الداخلية و وزير المالية بالنسبة لميزانية الولاية، حيث جاء في قانون الولاية أنه في حال عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على الميزانية بعد استدعائه لدورة غير عادية من قبل الوالي، فيقوم الوالي بتبليغ الوزير المكلف بالداخلية لضبط الميزانية²⁸⁹، وفي حال ظهور عجز تنفيذ الميزانية وعدم قدرة المجلس الشعبي امتصاصه فيتدخل كل من وزير الداخلية و وزير المالية لامتصاص العجز²⁹⁰.

وتمارس رقابة وصائية على ميزانية البلدية من قبل الوالي ورئيس الدائرة، حيث يقوم الوالي في حال التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لا تحوي على النفقات الإلزامية، بضبطها خلال 8 أيام بعد إعدار المجلس الشعبي البلدي²⁹¹، وكذلك الأمر في حال العجز بعد تنفيذ الميزانية وتقاعس المجلس عن اتخاذ الإجراءات التصحيحية بعد استدعائه في دورة غير عادية، فتضبط نهائيا من قبل الوالي²⁹².

كما يقوم رئيس الدائرة بالرقابة على ميزانية البلدية إذا كان عدد السكان لا يتجاوز 50.000 ألف نسمة، فيقوم بمقارنة الحساب الإداري مع الميزانية الإضافية²⁹³. غير أن هذه الرقابة تبقى محدودة فالسلطة الوصية تفضل دائما العمل بوسائل أخف كتقديم آراء أو تعديل مداوالت²⁹⁴ وذلك من أجل كسب ثقة المنتخبين المحليين.

2-4 رقابة شعبية:

نص المؤسس الدستوري في المادة 16 من دستور 2020: " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية" بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، كما جاء

²⁸⁹ المادة 169 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²⁹⁰ المادة 169، من القانون 07-12، يتعلق بالولاية مرجع نفسه.

²⁹¹ المادة 183، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²⁹² المادة 186، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية مرجع نفسه.

²⁹³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج، ر، ج، ج، عدد 48، مؤرخة في 27 يوليو 1994.

²⁹⁴ عمراتي بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 1990، ص 58.

في المادة 19 من دستور 2020: " تمثل المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "، فتمارس الرقابة على مشروع الميزانية وعلى تنفيذها.

فيقوم المجلس الشعبي الولائي بالرقابة على مشروع ميزانية الولاية من خلال التصويت عليها بعد عرضها من طرف الوالي²⁹⁵، وفي مرحلة التنفيذ من خلال التقرير الذي يعرضه الوالي حول مدى تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، كما يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية²⁹⁶.

ويمارس المجلس الشعبي البلدي رقابته على مشروع ميزانية البلدية من خلال التصويت عليه بعد قيام الأمين العام للبلدية بإعداده تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي²⁹⁷، كما يصادق على الحساب الإداري بعد تنفيذ الميزانية عند نهاية السنة المالية الذي يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي للمجلس الشعبي البلدي²⁹⁸.

كما تمارس رقابة شعبية من خلال مواطني البلديات والولايات، حيث جاء في المادة 14 من قانون البلدية 10-11: " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي ..."²⁹⁹، والمادة 26 من قانون الولاية 07-12: " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية"³⁰⁰.

ثانيا: سوء تسيير الموارد البشرية وتشديد مركزية التسيير على المستوى المحلي

1- سوء تسيير الموارد البشرية:

سنتناول من خلال هذه الفقرة أسباب سوء تسيير الموارد البشرية وانعكاساته على الجماعة المحلية.

1-1 أسباب سوء تسيير الموارد البشرية:

أغلب الولايات والبلديات يفتقر موظفها إلى التأطير والكفاءة، لأن معظم الإطارات تعمل على مستوى الإدارة المركزية بنسبة 17% أما بالنسبة للتأطير على مستوى الولايات 11.85% وعلى مستوى البلديات

²⁹⁵ المادة 160 و162، من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²⁹⁶ المادة 102، من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²⁹⁷ المادة 180، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²⁹⁸ المادة 188، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

²⁹⁹ المادة 14، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

³⁰⁰ المادة 26، من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

20.6%³⁰¹، هذا لأن نسبة أعوان التنفيذ وأعوان التحكم الذين لا يحوزون على شهادات علمية جامعية تشكل النسبة الأكبر وهذا راجع لجملة من الأسباب:

- عدم وضوح سياسة التوظيف التي تكون لاعتبارات شخصية او للمحسوبية دون المصلحة العامة وتوظيف الإطارات ضمن عقود تشغيل الشباب أو الادماج المهني.
- ضعف الرواتب وعدم وجود حوافز.
- ضعف التأطير سيؤدي إلى الجهل بتطبيق القوانين من جهة وعدم الإحاطة بالوضعية الحقيقية للبلدية والمشاريع ذات الأولوية، وهذا ما يؤدي إلى اتخاذ قرارات ارتجالية تؤثر على تسيير الإنفاق والتنمية على المستوى المحلي.
- ضعف التكوين حيث جاء في المادة 39 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "يلتزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه".
- غير أنه من الناحية الواقعية فإن الدورات التكوين نادرة، كما أن مهمة التكوين أسندت إلى صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، فهو عاجز عن القيام بهذه المهمة لأن نفقات هذا المورد توجه لتغطية العجز المالي، وحتى وإن تم تنظيم تكوين لموظفي الإدارة المحلية فإن اختيار المتكويين يكون لاعتبارات شخصية وليس وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة.
- فغياب التكوين سيؤدي إلى صعوبة تكيف مستخدمي الإدارة المحلية مع متغيرات المرفق المحلي، وهذا ما يفسر انتشار البيروقراطية التي تتصف بأمراض عديدة كسوء معاملة المواطنين، جمود أعمالها والبطء في تنفيذها والروتين³⁰².
- كما أن المنتخبين المحليين لا يتم انتخابهم على أساس الشهادة أو الكفاءة، حتى آخر تعديل لقانون الانتخابات الذي اشترط أن يكون ثلث مترشحي القائمة على الأقل مستوى جامعي³⁰³، والذي لم تظهر آثاره إلى غاية كتابة هذه الأسطر.

³⁰¹ إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومية متوفر على الموقع: <http://www.dgf.gov.dz/ar/stat/asp#d>

³⁰² مراح سليمة، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص156.

³⁰³ المادة 176 من الأمر 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

1-2 انعكاسات سوء تسيير الموارد البشرية على الجماعة المحلية:

ضعف المسؤولين المحليين في التسيير له انعكاساته، بزيادة حجم الإنفاق على المستوى المحلي بسبب زيادة حجم التوظيف على المستوى المحلي، وبالتالي زيادة النفقات الاجبارية وتزايد مهام الجماعات المحلية في مقابل إيرادات ضعيفة الى جانب انتشار الفساد المالي والإداري نتطرق إليها بشيء من التفصيل كما يلي:

- **زيادة النفقات الإجبارية:** النفقات الإجبارية هي نفقات ضرورية لا يمكن تعديلها لأن المساس بها سيؤدي إلى عرقلة المصالح العمومية ويمس بالمنفعة العامة³⁰⁴، وتتضمن النفقات الإجبارية أجور وأعباء المستخدمين، تكاليف تسيير المصالح، تكاليف صيانة الممتلكات، علاوات ومساعدات³⁰⁵... حيث تتصدر قائمة أعباء وأجور المستخدمين المرتبة الأولى في الإنفاق، فهي تشكل عبئا على الميزانية المحلية وهذا بسبب زيادة عملية التوظيف وعدم التحكم في حجم العمالة داخل البلديات هذا ما يبقي الجماعات المحلية عاجزة عن القيام بأي دور تنموي، حيث أن أكبر نسبة تعود إلى نفقات أجور المستخدمين.

- **زيادة الإنفاق في مقابل تراجع الإيراد:** إن زيادة حجم الإنفاق يعرف وتيرة سريعة في مقابل غياب موارد مائية وذلك بسبب إعداد الميزانية بطريقة غير عقلانية، ما سبب اختلال بين الإيرادات والنفقات من جهة وتوسع صلاحيات الجماعات المحلية من جهة أخرى، فهي تتدخل في كافة مناحي الحياة (التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهياكل القاعدية، الصحة، النظافة، الأمن... وحتى صيانة المدارس والمطاعم المدرسية) فبعض هذه النفقات تقع على الجهات المركزية، هذا بالإضافة إلى تزايد عدد السكان وتطور تزايد حاجياته.

- **الفساد الإداري والمالي:** إن سوء التسيير وضعف الرواتب والحوافز وعدم تكافؤ الفرص والمحسوبية يؤدي إلى تهيئة بيئة ملائمة لتفشي الفساد والجنوح إليه، حيث أصبحت ظاهرة الفساد واسعة الانتشار وأثرت بشكل مباشر على التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهذا من خلال قيام المسيرين

³⁰⁴ Boumoula Samir « La problématique des finances Publiques Locales en Algérie : des centralisations réelle ou supposés ? Cas de quelque communes de la wilaya de Bejaia » op.cit., P12-14.

³⁰⁵ المادة 198، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

بالإنفاق على المشروعات الكبيرة التي تخلق فرص أكبر للربح من خلال الرشوة وإهمال بعض الجوانب الأخرى ذات الأهمية كالتعليم والصحة³⁰⁶.

2- **تشديد مركزية التسيير على المستوى المحلي:** وذلك من خلال تقوية المراكز القانونية لممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي حيث وسعت النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية من صلاحيات ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي بتعزيز وتقوية المركز القانوني لكل من: الوالي، رئيس الدائرة والأمين العام للبلدية على النحو الآتي:

2-1 **الوالي:** يعتبر الوالي ممثلاً للولاية والجهاز التنفيذي لمدونات المجلس الشعبي الولائي، حيث أنه الأمر بالصرف لميزانية الولاية والمسير لأعمالها ويرأس صناديق مالية خارج رقابة المجلس الشعبي الولائي³⁰⁷. كما يمثل الولاية أمام القضاء وممثلاً للدولة في مجال الضبط الإداري والقضائي. كما أن الوالي هو مسير التنمية على المستوى المحلي فهو المنفذ لخطة التنمية الوطنية في محيط ولايته، فتوسع وتقوية صلاحيات الوالي تقابله رقابة شكلية محدودة يمارسها المجلس الشعبي الولائي وهذا ما يجعله سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية³⁰⁸.

ويعتبر الجهة الوصية التي تمارس رقابة وصائية على البلديات، كما له دور في الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية من خلال تقاريره لوزارة الداخلية³⁰⁹، وتظهر رقابة الوالي على ميزانيات البلديات من خلال:

- المصادقة على ميزانية البلدية بعد التأكد من أنها متوازنة وتحتوي النفقات الإلزامية، و في حال إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات في خلال 15 يوما من تاريخ استلامها، من أجل تداول المجلس الشعبي للمرة الثانية وتصحيحها في مهلة 10 أيام، وإذا كانت الميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية للمرة الثانية، فيوجه الوالي إعدارا إلى المجلس الشعبي البلدي، وبعد مهلة

³⁰⁶ بن مرزوق عنترة، آليات ترشيد نظام الحكم وتفعيل سياسة مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، عدد 9، سنة 2011، ص80.

³⁰⁷ بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص223.

³⁰⁸ شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، الفكر البرلماني، عدد2، سنة 2003، ص24.

³⁰⁹ بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص المؤسسات السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2010-2011، ص-ص، 103-107.

ثمانية أيام يحل الوالي هنا محل المجلس الشعبي البلدي كهيئة من أجل ضبط الميزانية³¹⁰ عندما لا يتم التصويت على الميزانية بسبب اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، يستمر العمل بنفس الإيرادات والنفقات للسنة المالية السابقة يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية، بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية الأولية، أي قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها وإلا يضبطها لوحده بشكل نهائي³¹¹.

كما يملك الوالي السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي البلدي بسبب الانسداد نتيجة الاختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والمنصوص عليها في المادة 47 من قانون البلدية 10-11 لتوافر شروطها بوجود: اختلال في المجلس بسبب اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وأن هذا الاختلال يؤدي إلى عرقلة السير العادي لهيئات البلدية.

أما في حال حدوث عجز عند تنفيذ الميزانية، فعلى المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة الإجراءات لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإن لم يتخذ المجلس الشعبي هذه الإجراءات التصحيحية، فإن الوالي هو من يقوم بضبطها بأن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر³¹²، ويعتبر هذا الإجراء الأخير من آليات تدخل الوالي في ضبط ميزانية البلدية.

كما يقوم الوالي بالرقابة على حجم المداخل الجبائية المتوقع تحصيلها، ففي حال انخفاض الإيرادات الجبائية، فإنه يطلب من مديرية الضرائب تقريراً حول انخفاض المداخل الجبائية.

2-2 رئيس الدائرة: خول المرسوم التنفيذي 94-215³¹³ صلاحيات واسعة لرئيس الدائرة، فهو

مساعد الوالي في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، ويقوم بتنسيق عمل البلديات الملحقه به، وقد حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 مختلف الصلاحيات التي يتولاها رئيس الدائرة بتفويض من الوالي:

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها: الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلدية التابعة

³¹⁰ المادة 183، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³¹¹ المادة 186، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³¹² المادة 184، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

³¹³ المرسوم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة بالولاية وهيكلها، مرجع سابق

- للدائرة نفسها، تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات، تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، الهبات والوصايا، يوافق على مداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلدية، باستثناء المتعلقة بحركات التنقل وإنهاء المهام.
- يسهر على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.
 - يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها، تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ خطط التنمية المحلية.
- رغم أنه لا يوجد نص في قانون البلدية 10-11 الساري المفعول على وجوب المصادقة على المداولات المتعلقة بتحديد تسعيرة الأملاك المنتجة للمداخل، غير أن ما جاء في المرسوم التنفيذي 94-215، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها على خضوعها لموافقة رئيس الدائرة وبتقويض من الوالي³¹⁴، وهذا ما يشكل اعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية³¹⁵.

2-3- الأمين العام للبلدية: بعد صدور المرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية³¹⁶، وجعله وظيفة عليا في الدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة ويعين بمرسوم رئاسي، دليل لتقوية منصب الأمين العام للبلدية، وتدخل صريح للسلطة المركزية في عمل الهيئات اللامركزية بإقحام منصب الأمين العام كدعامة أساسية لتسيير البلدية³¹⁷، خاصة كرئيس لإدارة البلدية التي تعد هيئة ثالثة للبلدية³¹⁸، وعن مهامه في مجال إعداد الميزانية

³¹⁴ المرسوم التنفيذي 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مرجع سابق.

³¹⁵ بن ورزق هشام، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر، دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة لمين دباغين سطيف 2، عدد 22، جوان 2016، ص 15.

³¹⁶ المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر، ج، ج، عدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر 2016، ص 3.

³¹⁷ طواهرية أبو داود، غيتاوي عبد القادر، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد الثاني، العدد 2، ديسمبر 2018، ص 50.

³¹⁸ المادة 15، من القانون 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج. ر، ج، ج، عدد 37، مؤرخة في 02 يوليو 2011، ص 4.

يقوم الأمين العام، بتحديد وتوجيه نفقات الميزانية و إعداد هيكلها من خلال إعداد مشروع الميزانية الأولية والإضافية بالتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية³¹⁹، وكذا اللجان الدائمة. كما ان له دور مهم في تنفيذ الميزانية بتطبيق الإجراءات القانونية من خلال تحديد الحاجات، وإعداد دفاتر الشروط والإعلان عن الصفقة العمومية، بالدعوة إلى المنافسة³²⁰، ويتابع عملية اختيار المتعامل المتعاقد بعد الخضوع لتقييم لجنة الأظرفة وتقييم العروض.

الفرع الثاني: محدودية الاستثمار المحلي وتفاقم ديون الجماعات المحلية

أولت الدولة للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال الاستثمار المحلي من أجل تنشيط دورها في تحقيق التنمية وخلق موارد ذاتية الى أن الاستثمار الوطني بشكل عام والمحلي بشكل خاص لايزال محدود لمجموعة من الأسباب سنتناولها في الفقرة الموالية (أولاً)، كما أن تفاقم ديون الجماعات المحلية أدى بدوره إلى تراجع مواردها الذاتية وهذا ما جعل الجماعات المحلية تعاني من المديونية الأمر الذي أثر على تقدمها نحو تحقيق هدف التنمية (ثانياً).

أولاً: محدودية الاستثمار المحلي:

بعد تبني نظام اقتصاد السوق وصدور مجموعة من النصوص القانونية كان أولها المرسوم التشريعي 93-12³²¹ والذي بقي العمل به مبتورا بسبب الأوضاع الأمنية من جهة وقوانين الخصوصية من جهة أخرى، الذي تم إلغاؤه بموجب الأمر 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار³²²، والذي ألغي هو الآخر بموجب القانون 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار³²³، والذي ألغي أيضا بموجب القانون 18-22³²⁴ كل هذه القوانين حاولت وضع تسهيلات من أجل تشجيع الاستثمار وإشراك الفواعل المحلية وذلك ما انعكس من

³¹⁹ المادة 13، من المرسوم التنفيذي 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق.

³²⁰ المادة 40، من المرسوم الرئاسي 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³²¹ المرسوم التشريعي 93-12، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 10 أكتوبر 1993.

³²² الأمر 03-01، المؤرخ في أوت 2001، يتعلق بتنظيم وتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم، ج، ر، ج، ج، عدد 47، الصادرة في 22 أوت 2001.

³²³ القانون 16-09، المؤرخ في 3 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 46، المؤرخة في 3 أوت 2016.

³²⁴ القانون 22-18، المؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 50، المؤرخة في 28 يوليو 2022.

خلال قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12، حيث سمح قانون الاستثمار لسنة 1993 للبلدية بتحفيز المستثمرين في إنجاز مشاريع وهذا ما نصت عليه المادة 153 من قانون البلدية بإمكانية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية، كما منح قانون البلدية من خلال نصوص مواده لاسيما 3، 109، 111 و قانون الولاية من خلال المواد 80، 82،،،،، القيام بترقية الاستثمار.

كما سمح قانون الاستثمار لسنة 01-03 بإنشاء أجهزة متعددة من بينها:

- المجلس الوطني للاستثمار الذي أنشأ سنة 2001³²⁵، والذي يقوم باقتراح استراتيجية حول تطوير الاستثمار.
- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار سنة 2001³²⁶، وتم تنظيم اختصاصها بموجب المرسوم التنفيذي 06-256³²⁷ والتي تتولى مهمة إعلام المستثمرين حول الاجراءات الضرورية للاستثمار.
- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب سنة 1996 من أجل مرافقة المشاريع الاستثمارية للشباب.
- لجنة تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقارات تشكلت سنة 1994 من أجل أن تجعل عملية الاستثمار المحلي خاصة عملية ذات نجاعة كبيرة والتي تحولت سنة 2007 إلى اللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار³²⁸ من أجل تحيد استراتيجية الاستثمار على مستوى الولاية.

وهذا ما سمح للجماعات المحلية بالاستثمار سواء مع القطاع العام أو الخاص من خلال الشراكة مع متعامل عمومي أو خاص بموجب عقد شراكة، كما يمكن إنشاء شركات مساهمة، أو شركة تكون المسير الوحيد ورغم كل الاصلاحات والتعديلات لقوانين الاستثمار بمنح الضمانات والتحفيزات الضريبية. إلا أن الاستثمار سواء على المستوى الوطني أو المحلي بقي محدودا بسبب مشكلة التمويل البنكي والعقار الاقتصادي وعدم الاستقرار القانوني وتعرثر الخصوصية:

³²⁵ الأمر 01-03، مؤرخ في 20 أوت سنة 2001، يتعلق بتنظيم وتطوير الاستثمار، مرجع سابق.

³²⁶ المادة 06، من الأمر 01-03، مؤرخ في 20 أوت سنة 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، مرجع سابق.

³²⁷ المرسوم التنفيذي 06-256، مؤرخ في 9 أكتوبر 2006، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 11 أكتوبر 2006.

³²⁸ المرسوم التنفيذي 07-120، مؤرخ في 23 أبريل 2007، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 25 أبريل 2007، ألغيت بصور المرسوم 10-20، المؤرخ في 12 جانفي 2010، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار وتشكيلها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 04، الصادرة في 17 جانفي 2010.

- **نقص التمويل المالي من البنوك والمؤسسات المالية:** ورثت الجزائر بعد الاستقلال نظام مصرفي عملت الدولة على تأطيره بموجب قانون 4 أفريل 1986 خاصة بعد توسع شبكة البنوك (البنك المركزي الجزائري سنة 1962، البنك الوطني الجزائري BNA سنة 1966 كضامن لتمويل القطاع الصناعي والتجاري الاشتراكي، القرض الشعبي الجزائري CPA سنة 1966 لتمويل الحرف والوظائف الحرة، البنك الخارجي الجزائري BEA سنة 1967، بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR في سنة 1982 لتمويل الفلاحي، بنك التنمية المحلية BDL لتمويل الجماعات المحلية، الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP)، ومحاولة إعطاء دور إيجابي للبنوك في الوساطة المالية والتخلص من نمط التخطيط المركزي وتفعيل دور البنوك بالأخذ بالتدابير التجارية في متابعة واسترجاع القروض و تمكين البنك المركزي من تطبيق السياسة النقدية بمختلف أدواتها، وبعد تبني إصلاحات 1988 في المجال الاقتصادي أصبحت البنوك ذات رؤوس أموال خاصة وتخضع للقواعد التجارية، لذا جاء القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض ليساير المعطيات الجديدة وأهم ما جاء فيه: إمكانية فتح بنوك خاصة وإعطاء استقلالية نسبية للبنك المركزي خاصة من الناحية العضوية والوظيفية، وفيما يتعلق بمنح القروض أصبح يخضع للجدوى الاقتصادية وتم تحديد العلاقة بين البنك المركزي والخزينة لعمومية بتحديد سقف الحساب الجاري للخزينة العمومية لدى البنك المركزي وتحديد آجال تسديد ديون الخزينة للبنك المركزي بخمس عشر سنة.

بلغ عدد البنوك والمؤسسات المالية في الجزائر 29 بين بنوك عمومية وخاصة³²⁹، حيث تهيمن البنوك العمومية على نشاط السوق، وبالرغم من تنوع البنوك إلا أن الحصول على تمويل سواء قرض استغلال أو قرض استثمار فهي عملية معقدة.

كما أن الحصة الأكبر من هذه القروض تعود للقطاع العام بنسبة 71% والقطاع الخاص بنسبة 29%³³⁰، خاصة بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تمول نفسها بـ 85% والحصول على 15% فقط عن طريق القروض البنكية، أما بالنسبة للجماعات المحلية فليس لها حتى القدرة على تغطية نفقات التسيير فهي لا تقدم على الاقتراض لعدم قدرتها على التسديد من جهة ولأن البنوك لا تمنح الجماعات المحلية أي امتيازات خاصة تجعلها تقدم على الاقتراض، ناهيك عن المشاكل التي يعاني منها القطاع

³²⁹ مقرر رقم 01-18، مؤرخ في 2 يناير 2018، يتضمن نشر قائمة البنوك والمؤسسات المالية المعتمدة في الجزائر، ج، ر، ج، ج، عدد 4 المؤرخة في 28 يناير 2018.

³³⁰ وصاف السعيد، قويدري محمد، واقع الاستثمار في الجزائر: بين الحوافز والعوائق، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، المجلد 8، العدد 8، سنة 2008، ص45.

البنكي في حد ذاته والمتمثلة في نقص الكفاءة، ضعف أنظمة المعلومات، المركزية في قرارات منح القروض، طول أمد منازعات البنوك وتنفيذ أحكام القضاء.

- **مشكل العقار الاقتصادي:** يصنف العقار الاقتصادي الموجه للاستثمار حسب المشرع الجزائري إلى عقار صناعي، فلاح و سياحي، أما عن نمط استغلال العقار فإن الملاحظ للتطور التشريعي له أنه لم يدمج في التشريع الخاص بالأموال الوطنية³³¹، وإنما تمت معالجته بموجب قوانين المالية في مرحلة أولى وعن طريق الأوامر في مرحلة لاحقة، غير أن نمط استغلال العقار من خلال التشريع الجزائري مر بمرحلتين أساسيتين هما مرحلة التنازل عن العقار للمستثمر ومرحلة اعتماد الامتياز كطريقة لتسيير العقار بموجب الأمر 04-08.

فقبل صدور الأمر 04-08، سمح قانون المالية لسنة 1992 إمكانية منح العقار للمستثمرين المقيمين أو غير المقيمين عن طريق التنازل التراضي من أجل تشجيع الاستثمار، ليضيف قانون المالية لسنة 1994 أحكام جديدة بتطبيق كفاءات التنازل عن الأملاك الخاصة للدولة³³².

أما قانون المالية لسنة 1996 قد أضاف حق جديد للمستفيدين من هذه الأراضي من خلال الاستفادة من قروض لتمويل مشاريعهم³³³، أما قانون المالية لسنة 1998 فقد جاء بمجموعة من التعديلات حيث أصبح التنازل أو منح الامتياز على الأملاك الخاصة عن طريق المزاد العلني واستثناء عن طريق التراضي³³⁴.

وبصدور الأمر 06-11 تم وضع إجراءات جديدة لمنح الامتياز على الأملاك الخاصة أو التنازل سواء بالمزاد العلني أو عن طريق التراضي فأصبح يتم بترخيص من الوالي بتوصية من المجلس الوطني للاستثمار طبقاً للأمر 01-03 المعدل والمتمم المتعلق بتطوير الاستثمار.

وبصدور الأمر 04-08، فصل التردد بين حق الامتياز والتنازل وألغى حق التنازل واعتمد طريقة الامتياز كنمط وحيد لتسيير العقار وذلك من أجل منحه للمستثمرين الحقيقيين، ومنع المضاربة والحد من البيروقراطية الإدارية التي سببتها تعدد الهيئات المكلفة بمنح الامتياز والتي تتوزع عبر الجماعات المحلية

³³¹ رشو عبد القادر، نمط تسيير العقار الصناعي وانعكاساته على التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، المجلد 3، عدد 1، ديسمبر 2020، ص 209.

³³² المادة 117، من قانون المالية لسنة 1994، مرجع سابق.

³³³ المادة 148، من قانون المالية سنة 1996، مرجع سابق.

³³⁴ المادة 51، من قانون المالية لسنة 1998، مرجع سابق.

والإدارات المركزية و المؤسسة العمومية وعدم توفر شباك وحيد على المستوى المحلي³³⁵، وبالنسبة لامتياز العقار الصناعي سمح قانون المالية لسنة 2011 بإلغاء منح الامتياز عن طريق المزاد العلني لإعطاء المزيد من التسهيلات للمستثمرين، بالإضافة إلى التخفيضات الضريبية ودعم دور الوالي المباشر في منح العقار بالتراضي³³⁶، وفي المقابل دور محدود للبلديات التي وإن سمح قانون 90-09 المتعلق بالبلدية والملغى بتفعيل دورها في مجال الاستثمار بإنشاء المناطق الصناعية الذي تم ترجمته وتوضيحه من خلال القانون 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري الذي سمح بإنشاء وكالات عقارية لتسيير وتنظيم العقار الحضري بموجب المرسوم 90-405 المعدل والمتمم بالمرسوم 03-408، غير أنها لم تقم بالدور المنتظر منها لأنها تعمل تحت وصاية الوالي.

رغم الجهود المبذولة من طرف السلطات العمومية في حل مشكلة العقار الموجه للاستثمار، إلا أن طول أمد المدة الزمنية خاصة في فترة التسعينيات وإلى غاية 2008 وطغيان المضاربة وتوجيه العقار لوجه غير استثمارية كالبنا، ، غياب التنسيق بين مختلف المصالح المتدخلة في منح العقار وهذا ما يأخذ وقت طويل في منح العقار، المعالجة القانونية السطحية لموضوع العقار، حيث أن قوانين الاستثمار اهتمت بالامتيازات الواردة على استغلال العقار دون ما الاهتمام بتسييره وضبط حدوده، بالإضافة إلى عدم تطهير الملكية العقارية التي انطلقت عملية المسح من سنة 1975 إلى حد الآن.

- **عدم وجود أمن قانوني لقواعد الاستثمار:** إن كثرة التعديلات لقوانين الاستثمار أدى إلى عدم استقرار قانوني وتخوف المستثمرين خاصة فيما يتعلق بنسب الضرائب والرسوم التي تكون مرتفعة إلى جانب عدم وضوح النصوص القانونية، هذا ما جعل تطبيقها متباين بين منطقة وأخرى بالإضافة إلى كثرة الإجراءات (عملية التسجيل، الحصول على رخصة بناء، طول مدة عمليات الجمركة للمعدات والآليات وعمليات الشحن والتفريغ،...) وتعدد الهيئات وتداخل الصلاحيات و مشاكل التقاضي حيث تشهد ببطء في الفصل أمام القضاء وذلك بسبب³³⁷:

- غياب ثقافة التحكيم و كذا المحاكم المتخصصة في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والتجاري وعدم قدرتها على حماية حقوق الملكية الفكرية نظرا لقصور التشريعات وندرة التخصص من أجل هذا صدر

³³⁵ حسان سامية، انتقال العقار الصناعي في الجزائر من العائق إلى الحافز، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، عدد 1، سنة 2019، ص 124.

³³⁶ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الصناعي في القانون الجزائري على ضوء آخر الاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، بيت الأفكار، ط 1، 2019، ص 70.

³³⁷ وصاف السعيد، قويدري محمد، مرجع سابق، ص 48.

مؤخرا القانون 07-22 المؤرخ في 5 ماي 2022 المتضمن التقسيم القضائي الذي نص على استحداث المحاكم التجارية المتخصصة في منازعات الشركات التجارية، التسوية والإفلاس، منازعات البنوك والمؤسسات المالية مع التجار، منازعات التجارة الدولية، المنازعات البحرية والنقل الجوي والتأمينات المتعلقة بالنشاط التجاري ومنازعات المجالس القضائية عبر التراب الوطني ابتداء من يوم الاثنين 23 جانفي 2023 على تنصيب المحاكم التجارية المتخصصة بمقرات المجالس القضائية: تامنغاست، الجلفة، البليدة، تلمسان، الجزائر، سطيف، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران في إطار المسعى الشامل الرامي إلى تدعيم حركية الاستثمار والتجارة التي ميزها صدور القانون المتعلق بالاستثمار جويلية 2022.

- **إخفاق عملية الخصخصة:** بدأت عملية الخصخصة في الجزائر بصدور قانون المالية التكميلي الذي سمح بالتنازل عن المؤسسات العمومية للخواص بنسبة 49%، الذي تلاه صدور الامر 95-22 المتعلقة بخصخصة المؤسسات العمومية³³⁸، والذي شمل 800 مؤسسة في نهاية 1997، ليتم السماح فيما بعد بنقل الملكية للخواص بصدور الأمر 01-04 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية و خصصتها³³⁹، غير أن عملية الخصخصة كان لها تأثيرات سلبية على الطبقة العاملة حيث تضررت الكثير من العائلات بسبب تسريح العمال، بالإضافة لتأثيرها على الاقتصاد الوطني حيث أن عملية الخصخصة لم تشجع على الاستثمار بسبب³⁴⁰:

- الببط في تعيين المجلس الوطني للخصخصة بصفته الهيئة المكلفة بمتابعة إجراءات الخصخصة إلا في سنة 1998.
- التأخر الكبير في الإعلان عن القائمة الأولى للمؤسسات القابضة للخصخصة.
- التداخل في الصلاحيات بين المجلس الوطني للخصخصة والمجلس الوطني لمساهمة الدولة والشركات القابضة.

³³⁸ الأمر 95-22، مؤرخ في 25 أوت 1995، يتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد48، الصادرة في 03 سبتمبر 1995.

³³⁹ الأمر 01-04، مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج، ر، ج، ج، عدد47، الصادرة في 20 أوت 2001، متممة بموجب الأمر 08-01، المؤرخ في 28 فيفري 2008، ج، ر، ج، ج، عدد11، المؤرخة في 02 مارس 2008.

³⁴⁰ وصاف السعيد، قويدري محمد، مرجع سابق، ص48 وما بعدها.

-إشكالية المستثمرين في الحصول على المعلومة: إن تعتيم وحجب المعلومة حول احتياجات السوق وعدد المنافسين صعب على المستثمرين اتخاذ قرار بشأن الاستثمار، بالإضافة إلى العديد من العوائق التي سببها نقص الإعلام³⁴¹ مم أدى إلى:

- عدم تناغم الهيئات المكلفة بالإعلام والإحصاء مع ما يصدر من القوانين والتشريعات.
 - صعوبة الدخول إلى قواعد البيانات للهيئات والوزارات.
 - عدم كفاءة شبكات الاتصال.
 - ندرة المنشورات والدلائل المتعلقة بالوضع الاقتصادي الجزائري والفرص الاستثمارية المتاحة.
- إشكالية القطاع الموازي: إن وجود نشاط غير رسمي بحجم كبير أدى إلى عدم تكافؤ الفرص والمنافسة الشريفة وبالتالي سبب انخفاض في الاستثمار المحلي والأجنبي، حيث أن المستثمر الأجنبي لا يقدم على الاستثمار في بلد تكون مساهمة القطاع الخاص الوطني ضعيفة ليس لها القدرة والخبرة على دمج المستثمر الأجنبي في السوق الوطني.

ثانيا: تفاقم ديون الجماعات المحلية:

بسبب ضعف الموارد الذاتية والاعتماد على مصادر التمويل الخارجية وتزايد حجم النفقات في مقابل الاعتمادات المتوفرة ولجوء الجماعات المحلية إلى عملية الاقتراض تسبب في تفاقم ديون الجماعات المحلية وجعل أكثر من ثلثي البلديات عاجزة عن تغطية نفقاتها الإجبارية.

فبالرغم من أن قانون البلدية والولاية من خلال المواد 184 و169 على التوالي قد نص على آلية امتصاص العجز، غير أن هذه الطريقة لم تنجح وأدت إلى تراكم ديون الجماعات المحلية وهذا نتيجة عدة أسباب³⁴²:

- سوء تقدير المشاريع، مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية صعبة تتطلب مصاريف طارئة.
- ضعف الموارد، فالديون تعد نتاج لنفقات خارج الميزانية.
- الانعكاسات الناجمة عن الإصلاحات الاقتصادية (غلق المؤسسات، تسريح العمال)، مما يعني ظهور شريحة جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة إلى زوال المساهمة المالية في الضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال.
- تدخل البلديات في جميع الميادين (السكن، المدارس، الرياضة...).

³⁴¹ وصاف السعيد، قويدري محمد، مرجع نفسه، ص49

³⁴² علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق ص 89.

- التوازن الوهمي للميزانية، فالواقع أثبت وجود اختلال في الأخيرة مما يعني أن العجز موجود قبل البدء في تنفيذ الميزانية، وإن كان الحساب الإداري لا يظهر هذا العجز فهذا يعود إلى إلغاء جميع الإيرادات التي يتم تحصيلها³⁴³.

- انخفاض قيمة الدينار مما أدى إلى تضخم في قيمة الديون مع ترك البلديات تواجه هذا المشكل³⁴⁴.
وقد قامت الدولة بمسح ديون الجماعات المحلية بموجب قوانين المالية وفق برنامج محدد كما يلي³⁴⁵:

- مسح 06 مليار جزائري سنة 2000.

- مسح 08 مليار جزائري سنة 2001.

- مسح 06 مليار جزائري سنة 2002.

- مسح 02 مليار جزائري سنة 2003.

غير أن ديون الجماعات المحلية في تزايد بسبب عدم احترام الاعتمادات المفتوحة انطلاقا من فكرة أن الدولة سوف تتكفل عاجلا أو آجلا بمسح ديون البلديات³⁴⁶.

هذا وقد قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والجماعات المحلية سنة 2010 بدفع مستحقات وديون الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط لدى كل المجالس البلدية، والمترتبة عن تكفل هذه الهيئة المالية بإنجاز مشاريع سكنية اجتماعية لصالح البلديات، ويدخل هذا الإجراء ضمن سلسلة الإجراءات التي شرعت وزارة الداخلية في اتخاذها لإصلاح المالية والجباية المحلية³⁴⁷.

كما تم مسح ديون الجماعات المحلية في سنة 2018 بموجب قرار من وزارة الداخلية لصالح الجزائرية للمياه والتي وصلت إلى 4600 مليار سنتيم³⁴⁸.

هذا وقد رخص الوزير الأول بشكل استثنائي تسوية ودفع ديون المستحقة على الجماعات المحلية التي تعود لسنوات سابقة خلال السنة المالية 2021 التي على إثرها صدر قرار من وزارة الداخلية ومن وزارة المالية بدفع ديون الجماعات المحلية المستحقة للمؤسسات العمومية بعنوان ميزانية التسيير للبلديات وذلك

³⁴³ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 93.

³⁴⁴ سلاوي يوسف، مرجع نفسه، ص 93.

³⁴⁵ بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، تخصص العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 117.

³⁴⁶ بلجيلالي أحمد، مرجع نفسه، ص 117.

³⁴⁷ بلجيلالي أحمد، مرجع نفسه، ص 118.

³⁴⁸ <https://elraed.dz>

في حدود الاعتمادات المتوفرة، وجاء هذا القرار على خلفية عجز البلديات التي تمنح الأولوية لنفقات الاجبارية وتراكم ما عليها للمؤسسات الأخرى من ديون³⁴⁹.

فبالرغم أن عملية مسح وتسديد الديون تمتص عجز الجماعات المحلية، إلا أنها لا تحل المشكلة من أساسها.

³⁴⁹ Http : //www .elbilad.net

الفصل الثاني:

ترشيد هيكل التمويل المحلي

الفصل الثاني:

ترشيد هيكل التمويل المحلي

واقع تنمية الجماعات المحلية يعكس ضعفها وعدم قدرتها على تلبية الاحتياجات المطلوبة منها بسبب اختلال هيكل التمويل المحلي التقليدي، ومن أجل الخروج من هذه الأزمة فإن إصلاح التمويل التقليدي للجماعات المحلية حتمية يفرضها الواقع من خلال ترشيد طرق استغلال إيراداتها سواء الذاتية من خلال تحسين مردودية الموارد الجبائية بمراجعة التشريع الجبائي وتأهيل أداء أعوان الإدارة الجبائية، وتأمين أملاك وممتلكات الجماعات المحلية، أو الخارجية لاسيما تلك التي تساهم بنسب كبيرة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ويتعلق الأمر بإصلاح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وترشيد نفقات الإعانات المركزية وتوجيهها نحو المشاريع ذات الأولوية من جهة ودعم الاستقلال لإداري للجماعات المحلية من خلال تخفيف الوصاية الإدارية والتوجه نحو الرقابة القضائية، والأخذ بمبدأ التسيير الحر ومبدأ الاحتياط المعمول به في النظم المقارنة إلى جانب تطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث من أجل تحسين مردودية المرفق المحلي من جهة أخرى.

وعليه سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى ترشيد هيكل التمويل المحلي في مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول إصلاح إيرادات التمويل المحلي، وسنخصص المبحث الثاني لدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وتطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث.

المبحث الأول:

إصلاح إيرادات التمويل المحلي

إصلاح إيرادات التمويل المحلي حتمية مفروضة من أجل نجاح الجماعات المحلية في أداء دورها التنموي انطلاقاً من مواردها الذاتية من خلال تحسين مردودية الإيرادات الجبائية وتثمين الموارد خارج الجبائية (المطلب الأول)، ومواردها الخارجية من خلال إصلاح صندوق الجماعات المحلية وترشيد نفقات الإعانات المركزية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تحسين مردودية الإيرادات الجبائية وتثمين الموارد خارج الجبائية

بعد تشخيص واقع الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية فإن الوضع أصبح يتطلب إصلاحات جوهرية من أجل إعادة توازن ميزانية الجماعات المحلية من خلال تحسين مردودية الإيرادات الجبائية (الفرع الأول)، وتثمين الموارد خارج الجبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحسين مردودية الإيرادات الجبائية

تحسين مردودية الإيرادات الجبائية يكون من خلال تحسين الحصيلة الجبائية لصالح الجماعات المحلية (أولاً)، وتأهيل الأداء الوظيفي لأعوان الإدارة الجبائية ومراجعة التشريع الجبائي (ثانياً).

أولاً: تحسين الحصيلة الجبائية لصالح الجماعات المحلية:

يكون من خلال إعادة توزيع نسب الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية والتشارك في إعداد الضريبة المحلية وتفعيل الرقابة.

1- إعادة توزيع نسب الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية: أول مرحلة في الإصلاح الجبائي من أجل التوجه نحو استقلالية مالية وتحقيق التنمية المستدامة للجماعات المحلية هي مراجعة نسب الضرائب الممنوحة للجماعات المحلية من خلال تنازل الدولة عن الضرائب التي تستحوذ عليها لصالح الجماعات المحلية³⁵⁰.

فبالرغم من الإصلاح الجبائي لسنة 1992 وما تلاه من إصلاحات متتالية بتأسيس مجموعة من الضرائب كضريبة على الأملاك لسنة 1993، والضريبة على النشاط المهني في قانون المالية سنة 1996،

³⁵⁰ زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والافاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، أيام 2 و4 ديسمبر 2008، ص26.

ورسم الإقامة في قانون المالية لسنة 1998، والصفائح والإعلانات المهنية لسنة 2002، ورسم التطهير لسنة 2002، والرسم الجزافي لسنة 2009، إلا أن مردودية بقيت ضعيفة لأن الدولة لاتزال تحتفظ بالضرائب الأكثر إنتاجية، لذا يجب مراجعة نسب الضرائب والرسوم التي تعود للجماعات المحلية ضمن التشريع الجبائي والذي يلاحظ من خلال التمعن أنه يصنف أهم الضرائب المالية كالآتي³⁵¹:

- الرسم على النشاط المهني 48%.

- الرسم على القيمة المضافة 24%.

- الدفع الجزافي (الملغى) 23%.

- طوابع الدمغة على السيارات 3%.

- الرسم العقاري والرسم على إزالة القمامة 2%.

يتبين من خلال هذه النسب أن الرسم على النشاط المهني أنها تنعش بعض البلديات الواقعة في مناطق النشاط كون البلديات الأخرى المعزولة والتي تمثل الأغلبية.

أما بالنسبة للرسم على القيمة المضافة فإن هذا الرسم ذو مردودية غير أن الدولة تستحوذ على 76%.

أما بالنسبة لرسم السيارات العائد هو 3% فقط رغم أن البلدية هي من تتولى صيانة الطرقات.

في حين أن الجماعات المحلية لا تستفيد من الضريبة على أرباح الشركات IBS.

بالإضافة إلى تخلي الدولة عن بعض الضرائب والرسوم لصالح الجماعات المحلية خاصة الضرائب سهلة التحويل مثل الضريبة على الدخل لأنها تقتطع من المصدر، ورسم التسجيل المطبق على تحويل رؤوس الأموال فهو رسم يمكن تحديده لإعفاء الدولة من تقديم إعانات التسيير والتجهيز³⁵².

فإعادة توزيع الموارد الجبائية يعد التحدي الأكبر لنجاح التمويل المحلي، فالعدالة الجبائية تقتضي توزيع حصيلة المنتج الجبائي بين الدولة والجماعات المحلية وفق معايير ومقاييس موضوعية³⁵³.

³⁵¹ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 182.

³⁵² خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وفاق، أطروحة دكتوراه، تخصص التحليل الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011، ص 163.

³⁵³ توفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، الجباية المحلية والتنمية المحلية للبلديات في الجزائر، مجلة أفق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 02، عدد 02، سنة 2018، ص 60.

فالتساؤل هنا يثار حول هذه المقاييس والمعايير التي يتم على أساسها التوزيع الذي تطبعه المركزية في التجميع وإعادة التوزيع بنسبة شرعت مسبقا بغض النظر عن مساهمة كل بلدية أو كثافتها السكانية، زيادة على تبعية الأجهزة المسؤولة عن الجباية المحلية للسلطة المركزية³⁵⁴.

لذا يجب وضع معايير موضوعية وعادلة في توزيع حصيلة الضريبة بين الدولة والجماعات المحلية، وتخصيص حصة للجماعات المحلية من حصيلة الضريبة على أرباح الشركات IBS.

2- التشارك في إعداد نظام الجباية:

إن النظام الجبائي الحالي يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، ذلك أن الضريبة مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأسس الضريبة العائدة للجماعات الإقليمية³⁵⁵، لذا فإنه يجب إشراك البلديات في تحديد الأوعية الضريبية ونسبها من أجل رفع مردودية الضرائب، لأنه لا يوجد هيئة عمومية هي أدرى من البلدية بإمكانياتها المحلية التي يمكن أن تنتج حصيلة ضريبية معتبرة³⁵⁶ وذلك من خلال إشراك الجماعات المحلية في إعداد نظام الجباية، فلا يمكن تحقيق تنمية إلا في إطار التشاركية المحلية.

فاللامركزية تقتضي أن تتمتع السلطات المحلية بحرية في تحديد معدلات الضريبة، فغياب هذه الحرية هو إضعاف لسياسة الضريبة المحلية ولمسؤولية السلطات المحلية أمام دافعي الضرائب، كما أن إدارة بعض الضرائب من قبل السلطة المركزية وتحويلها بالكامل للجماعة المحلية يعد تعقيدا للنظام الجبائي³⁵⁷، وقد يؤدي إلى عدم اهتمام الإدارة المركزية بها، وهو ما يؤدي إلى قلة حصيلتها وحرمانها من أهم وسائل التدخل الاقتصادي والاجتماعي لمصلحة الجماعة المحلية. مثل: الإعفاءات التشجيعية لبعض المقاولات المحلية بهدف تنشيط الحركة الاقتصادية³⁵⁸، فاللامركزية الجبائية تشتمل الموارد المحلية³⁵⁹.

³⁵⁴ توفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، الجباية المحلية والتنمية المحلية للبلديات في الجزائر، مرجع نفسه، ص 60.

³⁵⁵ قدي عبد المجيد، بشكيط سهام، مرجع سابق، ص 33.

³⁵⁶ توفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني الأول حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلديات نموذجاً"، جامعة 08 ماي 1954، قالمة، أيام 08 و 09 نوفمبر 2016.

³⁵⁷ ونادي رشيد، قشرو فتيحة، مدخل نظري حول اللامركزية الجبائية واستقلالية النظام الجبائي المحلي، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة لونيبي علي البليدة 2، العدد 1، ديسمبر 2012، ص-ص، 70-71.

³⁵⁸ فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مرجع سابق، ص 46.

³⁵⁹ ونادي رشيد، قشرو فتيحة، مرجع سابق، ص 71.

غير أن الجماعات المحلية ليس لها سلطة في إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون، ولا حتى تعديل النسب المقررة³⁶⁰، حيث تنص المادة 196 من قانون البلدية 11-10: " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما..."، وتحديد معدل بعض الضرائب والرسوم التي حدد القانون سابقا الحد الأدنى والأقصى لها مثل رسم الإقامة والتطهير و الحفلات بموجب مداولة تتم المصادقة عليها من السلطة الوصية، كما أنها لا يمكنها متابعة التحصيل والذي تقوم به الدولة عن طريق مفتشيات وقباضات الضرائب إلا في بعض الرسوم التي تدفع في مقابل الخدمات التي تقدمها، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون البلدية والولاية لسنة 1990، ولكن بالرجوع لقانوني البلدية لسنة 1967 أنه قد خول للبلدية إنشاء بعض الرسوم، حيث تنص المادة 261: "يمكن للبلديات أن تؤسس رسما لمصاريف الزيادة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية"، والمادة 262: "يصوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسما خصوصيا يدعى رسم الإقامة ويفرض على الأشخاص المقيمين في البلدية وغير حائزين لمسكن فيها وتحدد تعريفه رسم الإقامة من قبل المجلس الشعبي البلدي وفقا للقوانين والأنظمة الجاري العمل بها"، والمادة 263: "يجوز للبلديات أن تقرض على مالكي العقارات للطرق المجاورة للطرق العمومية رسوما مخصصة لبناء أو إصلاح أرصفة".

كما جاء في قانون الولاية لسنة 1969 في المادة 113: " يقترح المجلس الشعبي على الضرائب والرسوم التي يأذن القانون للولاية باستقائها لتمويل ميزانيتها".

ما يمكن ملاحظته أن المشرع قد تراجع عن إشراك الجماعات الإقليمية في إنشاء أو تحديد نسب بعض الضرائب والرسوم بالرغم من أن هناك عدة اقتراحات تبنت التوجه نحو إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد نسب بعض الضرائب والرسوم خاصة من خلال الاستشارة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل في سنة 1997 بطلب من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي أظهرت³⁶¹ أنه يجب تأهيل الجماعات المحلية من أجل المشاركة في تحديد نسب الضرائب والرسوم مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل بلدية (ريفية، حضرية، سياحية)، كما قدم مجلس وزاري مشترك اقتراحات لإصلاح المالية والجباية في 17 مارس 2008، والذي قدم إقرار بضرورة³⁶²:

³⁶⁰ حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس، مذكرة ماجستير، تخصص، إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص 92.

³⁶¹ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 183.

³⁶² سلاوي يوسف، مرجع نفسه، ص 184.

- تحصيل رسم السكن ورسم الإقامة لفائدة البلديات مع تحديد تسعيراته.
- تعديل نسبة الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة العقارية حيث تستفيد من 50 % للدولة و50% لفائدة Fccl واستحداث رسم التلوث 25% لفائدة البلديات و75% للصندوق الوطني للبيئة ومكافحة التلوث.

غير أن هذه الاستشارات والتقارير لم تطبق رغم أن الجماعات الإقليمية بمنحها هذه الصلاحيات فإنها ستعزز من ارتفاع المورد الجبائي على اعتبارها الأقرب إلى محيط الوعاء الضريبي وهو ما يضمن التحصيل الجيد مع الإشارة إلى ضرورة تكوين منتخبين وموظفي الجماعات الإقليمية في المجال الضريبي خاصة المنتخبين الذين ليس لديهم إطلاع على التنظيم الجبائي من أجل تأهيل البلديات للقيام بهذه المهمة. فإصلاح نظام الجباية المحلية بمنح الجماعات المحلية المبادرة باقتراح الضرائب والرسوم التي تناسبها يصبح النظام الجبائي المحلي واضح وعادل وفعال³⁶³، حيث يقوم رؤساء البلديات بصفة قانونية بفرض الضريبة لأنه الأدرى بحجم النشاط الاقتصادي المحلي خاصة إذا كانت الإيرادات المحصلة تتفق على المستوى المحلي بما يحقق منفعة لدافعي الضرائب المحليين، وهذا ما يحفزهم على دفع ضرائب للحصول على خدمة ذات جودة، ويصبحون أكثر حرصاً واهتماماً بالمال العام من خلال القيام بالرقابة والمشاركة في تمويل المشاريع التنموية.

إعادة النظر في مركزية نظام الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية الموروثة عن العهد الاستعماري بالتطور والتعديل، وذلك بالبحث عن الأوعية الضريبية المتنوعة لتحسين مردودها الجبائي المحلي وتكييفه حالياً ومستقبلاً لتحقيق التنمية خاصة الرسم على النشاط المهني³⁶⁴، وإدخال إصلاحات على مستوى تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية على المستويين المركزي والمحلي للدولة حتى تتمكن الجماعات المحلية من القيام بدورها كاملاً³⁶⁵، مع إعطاء اعتبار للبعد الإقليمي في تحديد الضرائب والرسوم، حيث يجب فرض الضرائب المحلية بحسب خصوصية كل منطقة سواء حضرية أو فلاحية أو سياحية، لأن حصر الموارد الجبائية في الأنشطة الاقتصادية والتجارية سيساهم في حرمان البلديات الريفية والصحراوية³⁶⁶.

³⁶³ بلواضح الجيلاني، ص 264، مرجع سابق.

³⁶⁴ سعاد صبور، عبد الرحمن بن ساعد، مرجع سابق، ص 158.

³⁶⁵ سعاد صبور، عبد الرحمن بن ساعد، مرجع سابق، ص 158.

³⁶⁶ قدي عبد المجيد، بشكيط سهام، مرجع سابق، ص 33.

إنشاء شرطة جبائية محلية من شأنها أن تلعب دورا هاما في مكافحة التهرب حيث تقوم بمراقبة عدد من المهن والبائعين المتجولين، كما تقوم بإحصاء المكلفين وإلزامهم بأن تكون المعلومات مطابقة للواقع³⁶⁷.

3 - تفعيل الرقابة الجبائية:

تعرف الرقابة الجبائية على أنها: "مجموع العمليات التي تقوم بها الإدارة الجبائية قصد التحقق من صحة ومصداقية التصريحات المكتتة من طرف المكلفين لغرض اكتشاف العمليات التدليسية التي ترمي إلى التهرب من دفع الضريبة"³⁶⁸، فالرقابة الجبائية هي القيام بكل الإجراءات من أجل التأكد من تصريحات المكلفين تحسبا من الغش والتهرب الضريبي.

فالضريبة تؤسس بناء على تصريحات المكلف بالضريبة التي يقدمها المكلف بالضريبة حول نشاطه التجاري والعمليات والأرباح المحققة ومن خلالها تقدر نسبة مساهمته في النفقات العامة بشكل يتوافق مع قدرته³⁶⁹، فمن أجل التأكد من هذه التصريحات وتفعيل الرقابة الجبائية، قام المشرع الجزائري بمجموعة من الإصلاحات بمنح الإدارة الجبائية مجموعة من الصلاحيات، وفي مقابل ذلك منح المشرع الجزائري المكلف بالضريبة مجموعة من الضمانات:

- حقوق الإدارة:

- حق الإدارة في الرقابة: الرقابة على التصريحات التي يقدمها المكلف بالضريبة حسب ما تضمنته المادة 18 من قانون الإجراءات الجبائية³⁷⁰.

- حق الإدارة في الاسترداد وإعادة التقييم والاطلاع: حيث تحدد مدة التقادم للرقابة الجبائية فيما يتعلق بالتحقيق في المحاسبة والتحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة بأربع سنوات إلا إذا ثبت وجود تدليس فيما يخص تأسيس الضرائب والرسوم³⁷¹، كما يمكن للعون المحقق بعد التحقيق في المحاسبة

³⁶⁷ بلواضح الجيلاني مرجع سابق، ص 265.

³⁶⁸ بوزيدة حميد، جباية المؤسسة - دراسة تحليلية في النظرية العامة للضريبة على القيمة المضافة، دراسة نظرية وتطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ماي 2007.

³⁶⁹ بن عبد الله عادل، مستاري عادل، حقوق المكلف بالضريبة في إجراءات الرقابة الجبائية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 04، 2009، ص 273.

³⁷⁰ قانون الإجراءات الجبائية المنشأ بموجب المادة 40 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، المعدل والمتمم، ج. ر، عدد 79، الصادرة في 23 ديسمبر 2001.

³⁷¹ تومي سمية، بن عمارة منصور، فعالية الرقابة الجبائية في ظل التوجهات الاستراتيجية لعصرنة الإدارة الجبائية، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة لونييسي علي البليدة 2، مجلد 7، عدد 01، ص 45.

والتحقق من أسس فرض الضريبة وتبليغ المكلف بذلك إعادة التقويم لأسس فرض الضريبة على المدين بها³⁷²، كما يمكن لأعوان الإدارة الجبائية ممارسة حق الاطلاع على كل الوثائق والمعلومات التي نص عليها القانون، ويخضع لحق الاطلاع كل من: الإدارة والهيئات العمومية والمؤسسات المالية وشركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين وكذلك الأشخاص والشركات التي تقوم بعملية الوساطة من أجل شراء أو بيع عقارات أو محلات تجارية³⁷³.

• **حقوق المكلف بالضريبة:** وضع المشرع الجبائي مجموعة من الضمانات للمكلف بالضريبة لمواجهة تعسف الإدارة.

• **الإشعار المسبق بالتحقيق:** نظرا لخطورة التحقيق في المحاسبة والتحقيق المعمق للوضعية الجبائية الشاملة، أوجب المشرع على الإدارة الجبائية قبل مباشرة هاته الإجراءات الإعلام المسبق للمكلف المعني عن طريق الإخطار.

• **مهلة التحضير للمراقبة:** منح القانون للمكلف بالضريبة مهلة من أجل التحضير والاستعداد للتحقيق والتحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة، ولا يمكن للإدارة الجبائية مباشرة التحقيق إلا بعد انقضاء المهلة القانونية، وذلك لتمكينه من إعداد وجمع كل الوثائق المحاسبية.

كما يجب على الإدارة الجبائية الالتزام بمواعيد التحقيق وضبطه تقاديا لأي ازعاج للمكلف ووقوع اضطرابات ومشاحنات بينه وبين الإدارة الجبائية، حيث جاء في أحكام قانون الإجراءات الجبائية عدم شرعية تجديد إجراء الرقابة الجبائية عن نفس الفترة إلا في حالة ثبوت التدليس من قبل المكلف بالضريبة أو إعطاء معلومات خاطئة.

• **الإشعار بنتائج التحقيق وحق الرد على الإشعار:** يجب على الإدارة الجبائية تبليغ المكلف بالضريبة بنتائج الرقابة التي خضع لها، كما اشترط المشرع أن تحدد نتائج التحقيق بشكل مفصل وأن يتضمن التعليل الذي استندت إليه الإدارة الجبائية في الوصول إلى تلك النتائج³⁷⁴، مع منح حق الرد خلال مهلة محددة سواء بقبوله أو رفضه لنتائج التحقيق.

³⁷² Direction des Relations Publiques et de la Communication, « Instruction Générale sur le Référentiel Qualité de Service », Direction Générale des Impôts, Ministère des Finances, 2012.

³⁷³ المواد من 45 إلى 60 قانون الإجراءات الجبائية، مرجع سابق.

³⁷⁴ بن عبد الله عادل، مستاري عادل، مرجع سابق، ص 277.

• **حق المكلف في سرية المعلومات:** يمنع على أعوان الإدارة الجبائية إفشاء المعلومات الجبائية أو المالية للمكلف بالضريبة³⁷⁵، تحت طائلة المسؤولية التأديبية والجنائية.

من خلال ما سبق عملية الرقابة تتضمن مجموعة من الحقوق لصالح الإدارة الجبائية وأخرى لصالح المكلف من أجل الوصول إلى عدالة جبائية غير أن الرقابة الجبائية تواجه العديد من الصعوبات التي تجعلها رقابة محدودة وفي مقدمتها الإرادة لتأسيس رقابة فعلية دقيقة واضحة ومستمرة، بالإضافة إلى الصعوبات المتعلقة بلا أمن القانوني للتشريعات الجبائية، الفساد الإداري واللجوء للاقتصاد الموازي للهروب من التكاليف الضريبي للمحافظة على ما تم كسبه، كما أن عملية رقابة التصريحات المقدمة من طرف المكلف بالضريبة تهدف إلى التأكد من المعطيات والمعلومات التي تحملها التصريحات من الناحية الشكالية فقط دون إجراء أية مقارنة بينما تتضمنه من معلومات وتلك التي تتوفر عليها الإدارة الجبائية³⁷⁶، بالإضافة إلى تصحيح الأخطاء المادية الموجودة في تصريح المكلف الذي على المفتش وتحت طائلة بطلان الإجراء أن يرسل للمكلف بالضريبة التصحيح المزمع القيام به³⁷⁷.

لذا فإن تفعيل الدور الرقابي للإدارة الجبائية له دور مهم في تحسين مردودية الموارد الجبائية من خلال تفعيل الأدوات القانونية والمادية:

- **تفعيل الوسائل والأساليب القانونية للرقابة الجبائية:** من أجل تفعيل الرقابة الجبائية يجب وضع استراتيجية تنسم بالوضوح، الموضوعية والملائمة من خلال وسائل وأساليب الرقابة الجبائية.
- **تفعيل وسائل الرقابة الجبائية:** يجب تفعيل الوسائل الرقابية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجبائية من أجل الوصول إلى المعلومة الجبائية الصحيحة وتنظيم هذه العملية بطريقة دورية منتظمة ومستمرة وممارسة حق الاطلاع المنصوص المواد من 44-68، من قانون الإجراءات الجبائية وممارسة حق التحقيق المنصوص عليه في المادة 32 من قانون المالية 2002 وحق المعاينة في المادة 74 قانون المالية 2002، مع إخضاع المعلومة الجبائية التي ترسلها المصالح العملياتية لمديرية الأبحاث والتدقيقات إلى تحليل المخاطر لتحقيق برمجة منتقاة وهادفة بناء على الملاحظات

³⁷⁵ علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 207.

³⁷⁶ ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، قرطبة للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2004، ص 45.

³⁷⁷ www.mfdgi.gov.dz/2017.

والسلوكيات الاحتياطية³⁷⁸ بالاستناد على إحصاء النسيج الجبائي ونتائج مراقبة الوثائق والمستندات من أجل عقلنة برمجة الرقابة الجبائية³⁷⁹.

- **تفعيل أساليب الرقابة الجبائية:** لقد تضمن قانون المالية لسنة 2014 بتصنيف إجراء التحقيق حسب كل حالة بحثاً عن ملائمة ومعقولية نوعية الرقابة المتبعة حسب نوعية وأهمية الجبائية حسب سلسلة التدرج في الرقابة الجبائية التي تتطلب³⁸⁰:
- عملية المراقبة العامة للمحاسبة: رهانات مالية كبيرة وحالات التهرب الجبائي.
- التحقيق المصوب في المحاسبة: حالات طلبات استرداد الرسم على القيمة المضافة.
- التحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة: في حالات عدم التوافق مع نتائج المقارنة بين المداخل المصرح بها من طرف الأفراد وممتلكاتهم ووضعتهم المالية وعناصر طريقة المعيشة، هذا ويتطلب تحسين أساليب الرقابة من خلال متابعة وتقييم عمليات الرقابة من قبل مديرية الأبحاث والتدقيقات من خلال الاعتماد على مؤشرات تطويرية لقياس النجاعة³⁸¹ والفعالية.
- من خلال ما سبق فإن تفعيل الرقابة الجبائية يكون من خلال توافر المعلومة الجبائية للساكنة، بالإضافة للملائمة بين نوع الرقابة والحالة الضريبية الخاضعة للرقابة بشكل مستمر ومنظم.

ثانياً: تأهيل الأداء الوظيفي لأعوان الإدارة الجبائية ومراجعة التشريع الجبائي

- 1- **تأهيل الأداء الوظيفي لأعوان الإدارة الجبائية:** يكون من خلال تطوير أداء المحققين كما ونوعاً، حيث عرفت لجنة المعايير للتحقيق والمراجعة التي انبثقت من جمعية المحاسبة الأمريكية عمل المحققين بأنه: "عملية منظمة تعمل على تجميع وتحليل موضوعي للمخرجات المتعلقة بمعلومات مقدمة عن أفعال وأنشطة اقتصادية وذلك من أجل التأكد من درجة التوافق بينها وبين المعايير الموضوعية المعمول بها"³⁸²، كما أكد صندوق النقد الدولي بأن لتحسين الالتزام الضريبي يتعين على الإدارة الجبائية تعيين موظفين ذوي المؤهلات الصحيحة وتعيين الإطارات الملائمة لاتخاذ الإجراءات اللازمة اتجاه المكلفين بالضريبة وذلك

³⁷⁸ تومي سمية، بن عمارة منصور، مرجع سابق، ص 48.

³⁷⁹ تومي سمية، بن عمارة منصور، مرجع نفسه، ص 48.

³⁸⁰ تومي سمية، بن عمارة منصور، مرجع سابق، ص 48.

³⁸¹ تومي سمية، بن عمارة منصور، مرجع نفسه، ص 49.

³⁸² البصري فهد محسن، مدققو الحسابات والأزمة الاقتصادية العالمية، مؤتمر الأزمة العالمية وكيفية علاجها من منظور النظام العام الاقتصادي الغربي والإسلامي، جامعة لبنان، طرابلس، لبنان، ص 28.

للارتقاء بمعايير الأداء لتكون أكثر واقعية وفعالية لغرض رفع المستوى وضمان الجودة، كما يتوجب توفير القدر الكافي من التكوين للمحققين من أجل أداء المهام الموكلة إليهم³⁸³.

كما يجب أن يتمتع المحقق بالسلوك النزيه والقويم وحسن التعامل والحوار مع المكلف بالضريبة من أجل دفعه إلى الالتزام الضريبي الطوعي بعيدا عن الضغط النفسي للمكلف من عملية التحقيق.

فكفاءة المحقق وإلمامه بقواعد المحاسبة والتحقيق الجبائي وتعامله بحيادية وموضوعية مع ملفات المكلف بالضريبة بتطبيق ما يتناسب من القانون الجبائي مع البيانات المالية الحقيقية عامل مهم وأساسي في نجاح السياسة الجبائية وتعزيز لعدالة ومصادقية التحصيل.

التكوين والتكوين المستمر لأعوان الإدارة الجبائية أمر ضروري لأن الطابع التقني والمحاسبي للجباية يفرض تكوين خاص بموظفي المصالح الجبائية حسب التخصصات المتعلقة بتأسيس الرسوم والمنازعات الجبائية، التحصيل والمراقبة الجبائية، حيث صدرت التعليمات رقم 447/و.م.ع/2012 المؤرخة في 01 أكتوبر 2012 من أجل تكوين المحققين، أما الباقيون فيستفيدون من ملتقيات تكوينية، وفيما يلي جدول يوضح تطور عملية التكوين في الفترة الممتدة بين 2010 و2014:

الجدول: تطور عملية التكوين للفترة الممتدة من سنة 2012 إلى سنة 2014

السنوات	التكوين بالمدرسة الوطنية للضرائب (مفتش مركزي)	الأولى معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي بالجزائر (مفتش فرعي)	التكوين المتواصل	التكوين القانوني
2012	-	14	2181	530
2013	324	12	3207	819
2014	-	11	2025	1355
المجموع	324	37	7413	2704

المصدر: www.mfdgi.gov.dz

يظهر من خلال هذا الجدول أن التكوين المتواصل يحتل المرتبة الأولى من حيث عدد المتكويين بالمقارنة مع التكوين القانوني في ظل نسبة قليلة جدا تخصص لتكوين المناصب النوعية، فبالرغم من أهمية عملية التكوين إلا أنها تبقى محدودة وتعرف الكثير من الثغرات حول عدم مراعاة التكوين حسب التخصص (التحصيل، الوعاء، المراقبة، المنازعات)، قصر مدة التكوين مع قلة مراكز التكوين، كما أن عملية التكوين

³⁸³ صندوق النقد الدولي، ورشة عمل حول الالتزام الضريبي، المركز الإسلامي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، الأردن، ص33.

في كثير من الأحيان لا تكون موجهة لمستحقيها الفعليين، بل لمن لديه طمع حول تسوية وضعية إدارية أو ترقية أو الهروب من المسؤولية اليومية، كما أن التكوين بالنسبة للمفتشين والمفتشين المركزيين ضعيف على الرغم من أنهم هم المختصون بعمليات المراقبة.

من خلال ما سبق فإنه يجب تكثيف عمليات التكوين حسب التخصص وتوجيهه نحو مستحقيه مع إنشاء مراكز جديدة للتكوين، أما بالنسبة للتكوين المستمر لأعوان المصالح الجبائية فيكون من أجل تمكينهم التتبع الدائم والمستمر لمستجدات المنظومة الجبائية بتنظيم دورات وحلقات وملتقيات دراسية لتدارس حول أهم القضايا والمستجدات الجبائية.

تحفيز أعوان الإدارة الجبائية فهو أحد أهم مقومات الفعالية، يهدف إلى تأمين كفاءة الموظفين والرفع من إنتاجيتهم ومستوى أدائهم، فأهمية الحوافز تكمن في قدرتها على زيادة الرغبة في العمل لدى الموظف حيث يمكن الحصول على أقصى ما يملكه من إمكانيات وطاقات بما يحقق تحسين جودة الخدمات ورفع مردوديتها، فالحافز عنصر موضوعي مهم يعمل على توجيه سلوك الفرد وتفاعله بتحقيق أداء أفضل وذلك بالاعتماد على قواعد الشفافية في منح الحافز المادي أو التعيين أو الحافز المعنوي كالتعيين في مناصب المسؤولية غير أن الحوافز ضئيلة بسبب:

- التحديد المسبق للأجور.
- التعويضات الممنوحة لمناصب النوعية ليست متساوية بالرغم من تقديم نفس الجهد.
- تقديم تعويضات لمن يمارسون الأعمال الإدارية والأعمال التقنية بشكل متساوي رغم صعوبة العمل التقني.
- التعويضات الرمزية عن ساعات العمل الإضافية أو أداء بعض الأعمال لم تعد تشكل أداة تحفيزية للقيام بالواجبات على الوجه الأكمل وهذا ما انعكس سلبا على السلوك الموظف داخل الإدارة والهجرة نحو القطاع الخاص، وخلق ظاهرة عدم الانضباط والكسل والروتين بالإضافة إلى تفاقم الرشوة والمحسوبية.
- الترقية تعتمد على الأقدمية والكفاءة غير أنه لا يعتد بالكفاءة في الترقية بل بمعيار الأقدمية³⁸⁴.
- ومن أجل التصدي لانعكاسات غياب التحفيز يستوجب بالضرورة:
- وضع نظام أجور يعكس خصوصية كل وظيفة.

³⁸⁴ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس الجزائر، سنة 2010، ص55.

- توفير الحوافز الضرورية من سكن ونقل التي يحتاجها أعوان الرقابة للتنقل إلى أماكن المعاينة خاصة البعيدة والنائية منها³⁸⁵.
- توفير مناخ يتميز بالثقة والاعتراف بالمجهود.
- تمكين الموظفين من العمل في محيط يتوفر على هياكل قاعدية مجهزة بالمعدات المكتبية التي توفر الراحة للموظفين أثناء القيام بمهامهم³⁸⁶، لا سيما الأجهزة الإلكترونية الحديثة والبرمجيات التي تسهل ترتيب الملفات المراد التحقيق فيها مع تسجيل أكبر قدر من المعطيات والبيانات في مساحات صغيرة، الأمر الذي يقضي على مشكل اكتظاظ واختلاط الملفات ويسهل الكشف عن الأخطاء والوضعيات المشكوك فيها مع سرعة إنجاز العمليات³⁸⁷.
- ترقية عملية الاتصال فهي ذات أهمية كبيرة سواء داخل الإدارة الجبائية أو بين الإدارة والمكلف بالضريبة:

***أهمية الاتصال داخل الإدارة الجبائية:** عملية الاتصال بين مختلف مصالح الإدارة الجبائية سواء على مستوى المركزي أو الخارجي لتسهيل عمليات الرقابة أو عملية التواصل بينها وبين كافة الهيئات المتدخلة في إعداد الجباية بشكل عام والمحلية بشكل خاص، والانفتاح على بعض الهيئات المتدخلة في الجباية كتنظيم دورات وأيام دراسية لتوحيد التصورات والإشكالات الجبائية والانفتاح على القضاء الإداري لمدته بالنصوص باللغة العربية وعقد ندوات مع القضاة لتوحيد الرؤى حول التأويلات المتعلقة بالقوانين الجبائية.

***أهمية الاتصال بين الإدارة الجبائية والمكلف بالضريبة:** نجاح الإصلاح الضريبي مرهون بمدى انخراط الملزم بالضريبة واقتناعه بأن الضريبة تجسد قيم المواطنة وهذا الاقتناع لن يكون إلا بوجود تواصل، وتتمظهر لعائد الجباية على أرض الواقع نتيجة حسن تسيير المال العام، فمسار الإصلاح الجبائي السابق لم يولي أهمية لهذا الجانب بل اهتم بالملزم كموضوع للجباية وليس كشريك وفاعل في النظام المالي المحلي، وهذا ما جعل الحوار الجبائي المحلي ضعيف، لذا نجد بعض الدول تركز على الحوار الجبائي لخلق شعور بقبول الجباية من خلال إشراكه في مراحل سن الضريبة.

³⁸⁵ مغاري عبد الرحمن، شيخي بلال، دور الإدارة الجبائية في تنمية التحصيل الضريبي عن طريق تفعيل الرقابة الجبائية، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة لونيبي علي البليدة 2، العدد 02، سنة 2013، ص45.

³⁸⁶ مغاري عبد الرحمن، شيخي بلال، مرجع نفسه، ص45.

³⁸⁷ رانا أديب المنذر، مفهوم الضريبة - تعريفها - أشكالها، ديبلوم الدراسات العليا، جامعة دمشق، 2005-2006، ص37.

فالحوار الجبائي على المستوى المحلي يساعد الملزم على التعرف بواجباته وبأهمية المداخل في مساعدة جماعته المحلية ودعم استقلالها المالي وذلك بـ:

- التوعية بأهمية الضريبة واستحضار أن المجتمع الضريبي غير متجانس وهناك وجود عدالة ضريبية، فهناك ملزم صغير، مقاول، شخص طبيعي، شخص معنوي، الشركات، الشركات القابضة، الشيء الذي يستدعي خلق تصورات لتتوافق مع كل نوع من الملزمين.
- الإعلام التشاركي الموجه للجماعات المحلية من خلال القيام بالحملات الدعائية ونشرها في القرى والإجابة على انشغالات وأسئلة مواطنيها وفتح مكاتب على المستوى المحلي من أجل الإعلام والتواصل.
- تعزيز تعريب الإدارة الجبائية في الحوارات والخطابات وعبر وسائل الإعلام لإقناع المواطن والتأثير على سلوكه.
- التحسيس بأهمية الضرائب على مستوى الأطوار التعليمية الابتدائي، الأساسي، لأن الطالب لا يعرف الجبائية إلا على المستوى الجامعي في كليات الاقتصاد والحقوق وبعض المدارس العليا.
- فالمُلزم بالضريبة يعد الطرف الأضعف في مقابل الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وقد صدر المرسوم رقم 12-334 المؤرخ في 08-09-2012 لتعزيز ضمانات المكلف بالضريبة عن طريق المحرر الجبائي الذي اتخذته الإدارة الجبائية إزاء المكلف بالضريبة حسن النية التابع لاختصاص كبريات المؤسسات³⁸⁸، حيث يسمح هذا الإجراء للمكلفين باستجواب الإدارة الجبائية إزاء نص قانوني وهذا لتعزيز الثقة بين الإدارة والمكلف بالضريبة، فهو يسمح بتفسير النصوص القانونية وتجنب أي تعسف من قبل الإدارة، غير أن هذا الإجراء غير كافٍ لتعزيز الثقة والحوار إلا من خلال تعميمه وتبني وسائل الإعلام والتوعية المذكورة سابقا.

- ضمان تكوين مناسب في مجال تكنولوجيا الاتصالات لفائدة المستخدمين مع تقديم تطبيقات بسيطة³⁸⁹ الاستعمال تسمح لهم بممارسة مهامهم بالفاعلية المطلوبة.

2- إصلاح التشريع الجبائي: إصلاح التشريع الجبائي يكون من خلال تبسيطه والتقليل من العبء الجبائي وترشيد الامتيازات الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي وهذا ما سنوضحه على النحو التالي:

تبسيط التشريع الجبائي: قام المشرع بمجموعة من الإجراءات من أجل تبسيط التشريع الجبائي نذكر منها:

³⁸⁸ www.mfdgi.gov.dz

³⁸⁹ تومي سمية، بن عمارة منصور، مرجع سابق، ص 55.

- الضريبة الجزافية الوحيدة: تم توسيع وتبسيط الإجراءات المتعلقة بالتصريح والدفع في قانون المالية 2017، وقانون المالية التكميلي لسنة 2020، فيمنح للمكلف بالضريبة الحق بالتصريح بنفسه برقم الأعمال المتوقع تحقيقها ودفع الضريبة الموافقة له³⁹⁰، عكس الإجراء السابق المسمى الإجراء التناقضي، مع تمديد أجال الاكتتاب بتصريحات الضريبة الجزافية الوحيدة وفقا لما نص عليه قانون المالية التكميلي 20/20.
- الرسم على القيمة المضافة: عدلت المادة 16 من قانون المالية لسنة 2016 أحكام المادة 43 من قانون الرسم على القيمة المضافة، حيث يمنح الاعتماد لنظام الشراء بالإعفاء من TVA بموجب مقرر من طرف المدير الولائي للضرائب المختص إقليميا بدلا من المديرية الجهوية للضرائب، كما تم إعادة تصنيف طلب استرداد قروض الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية 2017 إلى عقد تسيير وليس عقد نزاع، لتكون مرحلة النزاع بعد الفصل في طلب الاسترداد في حالات الرفض الجزئي أو الكلي³⁹¹.
- الضريبة على الدخل: حيث تنص المادة 13 من قانون المالية 2018 المعدلة للمادة 355 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة أنه يمكن للمكلفين الطبيعيين أن يدفعوا بأنفسهم وبدون سابق إنذار الأقساط المترتبة عليهم إضافة إلى رصيد التصفية.
- إمكانية المكلفين بالضريبة إيداع التصريحات الشهرية لمختلف الضرائب والرسوم دون دفع الحقوق المستحقة في تاريخ الإيداع وفقا للمادة 17 و56 من قانون المالية لسنة 2016، أما بالنسبة للضريبة على أرباح الشركات فيتم تصفية الرصيد من خلال التصريح السنوي وفقا للمادة 06 من قانون المالية 2016.
- كما تم تعزيز نظام المنازعات الجبائي لتقادي أهم النقائص المتمثلة في³⁹²:
- نوعية الآراء الصادرة من طرف لجان الطعن وعدم تنفيذ المصالح الجبائية لهذه الآراء.
- الطبيعة القانونية للآراء الصادرة ومجال اختصاص لجان الطعن.

³⁹⁰ سعيدي بن شهرة، قمان عمر، عصرنه المنظومة الجبائية الجزائرية كسبيل لتفعيل النظام الجبائي وتطويره، مجلة اقتصاد المال والأعمال JFBE، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميلة، المجلد 4، العدد 3، سبتمبر 2020، ص 261.

³⁹¹ سعيدي بن شهرة، قمان عمر، مرجع نفسه، ص 262.

³⁹² سعيدي بن شهرة، قمان عمر، مرجع سابق، ص-ص، 262 - 263.

- بوضع مجموعة من التدابير في أحكام المادة 26 و 27 من قانون المالية 2016 والمادة 48 من قانون المالية لسنة 2017:

- إنشاء لجان طعن جديدة (لجان ولائية، لجان جهوية، لجان مركزية).
 - مراجعة مجال اختصاص لجان الطعن.
 - تعديل تشكيلة لجان الطعن وتحديد عهدها بثلاث سنوات.
 - اعتبار الآراء الصادرة عن لجان الطعن ملزما بالتنفيذ إلا ما تعارض صراحة مع القانون أو التنظيم.
 - تعزيز وتجديد الغرامات والعقوبات لحالات الغش والتهرب الضريبي.
- رغم التعديلات التي قام بها المشرع غير أنه يجب مواصلة العمل على تبسيط واستقرار وعدالة النظام الجبائي بتوضيح قواعده وتسهيلها وتبسيطها³⁹³، من خلال إلغاء الضرائب المعقدة بتجميع مختلف أنواع الضرائب التي لها نفس الأهداف ونفس الأوعية في ضريبة واحدة³⁹⁴، كي تصبح القوانين الجبائية واضحة لا تحتمل التحليلات والتفسيرات المختلفة، سواء بالنسبة للمكلفين بتطبيقها أو المكلفين بدفعها، ويصبح التشريع الجبائي أكثر شفافية وفعالية.

التقليل من العبء الجبائي: يكون من خلال التوسيع الضريبي وهذا ما تم من خلال برنامج الامتثال الجبائي الارادي بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015³⁹⁵، حيث سمح بأن:

- تخضع الأموال المودعة من طرف الأشخاص لدى البنوك إلى معدل ضريبة جزافي قدره 7%، رغبة من السلطات العمومية لتعبئة الموارد المالية وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين والمواطنين بالانضمام بصفة تدريجية للمجال الرسمي³⁹⁶.
- التخفيض التدريجي في نسب الضريبة قد تشجيع النشاطات الإنتاجية، فتم تخفيض معدل الرسم على النشاط المهني من 2% إلى 1% بالنسبة لنشاطات الإنتاج.
- تخفيض غرامات التحصيل ووضع إجراءات لصالح المكلفين بالضريبة الذين يحترمون التزاماتهم الجبائية.

³⁹³ بلواضح الجيلاني، مرجع سابق، ص 265.

³⁹⁴ كمال رزيق، سمير عمور، تقييم عملية إحلال الجبائية العادية محل الجبائية البترولية في الجزائر، مرجع سابق، ص 5.

³⁹⁵ الأمر 01-15 المؤرخ بـ 23 يوليو 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج، ر، ج، ج، عدد 40، المؤرخة في 23 يوليو 2015.

³⁹⁶ راوية عبد الرحمن، برنامج الامتثال الجبائي الإرادي من علاقة مبنية على الثقة، نشرة المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، العدد 77، سنة 2015.

- تشجيع النشاطات الاستثمارية من خلال جملة التدابير التي سطرت لهذا الغرض، وذلك من خلال استحداث هيئات هي: الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر ANJEM، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ، الصندوق الوطني لتأمين على البطالة CNAC، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI، من خلال منحها امتيازات وإعفاءات جبائية.
- إعادة جدولة الديون الجبائية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهذا تنفيذا لقرارات الدورة الرابعة عشر للثلاثية المنعقد بتاريخ 2011/09/29، حيث أصدرت المديرية العامة للضرائب التعليمية رقم 34 بتاريخ 2012/01/15 وكذا المنشور التطبيقي رقم 2012/55 المتعلق بـ:
 - *تمديد مدة دفع الديون الجبائية على مدى ثلاث سنوات.
 - *إلغاء عقوبات التحصيل والوعاء.
- تطهير الديون الجبائية دون دفع لغرامات التحصيل، حيث جاء في المادة 51 من قانون المالية لسنة 2015، أنه يمكن للمكلفين الذين يقومون بالتسديد كلي لأصول الديون الجبائية الاستفادة من إعفاء كلي ودون تقديم طلب من غرامات التحصيل المترتبة على هذه الديون، كما تضمن قانون المالية لسنة 2017 في المادة 90 منه إجراء إعادة جدولة الديون الجبائية للمؤسسات التي تواجه ذائقة مالية وتقدم المبررات الكافية لمدة تصل إلى 36 شهرا مع إعفاء كلي ومسبق للغرامات.
- الدفع المقسط، نص على هذا الاجراء المادة 156 من قانون الإجراءات الجبائية المعدل والمتمم بالمادة 60 من قانون المالية لسنة 2017 بتسديد المكلفين بالضرائب لديونهم على أقساط لمدة 36 شهرا مع تقديم دفعة أولية لا تتجاوز 10% من مجموع الديون. تخفيف العبء الضريبي تحقيقا للعدالة الضريبية بمراعاة المقدرة التكليفية من خلال التوزيع العادل للعبء الضريبي وذلك بـ³⁹⁷:
- * الإعفاء من الضريبة على الفئات التي يقل دخلها عن الأجر الوطني الأدنى المضمون، وكذلك الأمر بالنسبة للأشخاص المعوقين.
- * الأخذ بعين الاعتبار للجانب الإنساني والظروف الشخصية للمكلفين في بعض أنواع الضرائب إما بالإعفاء أو التخفيض.
- * إلغاء الرسوم التي تشكل ازدواجا ضريبيا³⁹⁸.
- * استعمال الضريبة التصاعدية لأنها تبقى أكثر عدالة من الضرائب النسبية.

³⁹⁷ آيت قاسي عزو رضوان، بن زيدان الحاج، مرجع سابق، ص384.

³⁹⁸ فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مرجع سابق، ص46.

رغم الإجراءات التي اتخذها المشرع من أجل تبسيط النظام الجبائي وتخفيف العبء الجبائي إلا أنها مازالت غير فعالة بسبب نقص الوعي الضريبي والغش والتهرب باستعمال أسعار التحويل بين الشركات وفروعها، وكذا التحديات التي تثيرها التجارة الإلكترونية.

ترشيد الامتيازات الضريبية: التحفيز الضريبي هي إحدى الأساليب المتبعة من قبل الدولة من أجل تشجيع الاستثمار في المناطق الواجب ترقيتها ويعتبر قانون 93-12 نقطة تحول لسياسة التحفيز الضريبي، لكن تبني سياسة التحفيز الضريبي وكثرة الإعفاءات أدى إلى ضعف الأوعية الضريبية التي تحول في شكل أرباح إلى الخارج، وبهذا تحول التحفيز إلى امتياز أخل بالتوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية وحرمانها من مبالغ ضخمة كانت ستعود عليها بالفائدة خاصة ما تعلق بالرسم على النشاط المهني³⁹⁹، حتى وإن كان قانون البلدية 10-11 قد نص على تعويض أي تخفيض في إيرادات البلدية غير أن هذا التخفيض سيؤثر على نسبة الإعانات المقدمة من الدولة.

لذا ينبغي إعادة النظر في الإعفاءات بالاعتماد على أسس موضوعية، اقتصادية واجتماعية، تقوم عليها هذه الإعفاءات فلا بد من⁴⁰⁰ إعادة النظر في الإعفاءات الدائمة وضرورتها الاقتصادية والاجتماعية، والحد من استغلال الإعفاءات المؤقتة بترك النشاط والبدء من جديد في نشاط آخر وجعلها مقتصرة على الاستثمارات التي تساهم بشكل حقيقي وفعال في تحقيق إضافة اقتصادية خاصة التي تشجع استخدام المادة الأولية المحلية.

مكافحة التهرب الضريبي: رغم محاولة الإصلاح الضريبي لسنة 1992 الحد من ظاهرة التهرب الضريبي، وكذا برنامج الحكومة لسنة 2002 والذي وضع مجموعة من الإجراءات من أجل مكافحة التهرب الضريبي والتي يمكن إجمالها كما يلي⁴⁰¹:

- التكتيف التحقيق المعمق للملفات من طرف المديرية لمختلف المفتشيات.
- تكتيف المراقبة في الميناء والأماكن الحدودية وفي هذا الإطار تنظم مديريات الضرائب الولائية التي تمتلك ميناء أو مركز حدودي مراقبة منهجية، كما توكل هذه المهمة للفرق المختلطة للمراقبة.

³⁹⁹ التوفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، الجباية المحلية والتنمية المحلية للبلديات في الجزائر، ص 61.

⁴⁰⁰ جمال قنبرية، رؤية في الإصلاح الضريبي، جمعية العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية،

kombrieh.htm/articles.01/syr/www.mafhoum.com

⁴⁰¹ مراد ناصر، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، 2004، ص-ص 66-67.

- توسيع مجال البحث عن المادة الضريبية من خلال توسيع مساهمة مختلف الإدارات والهيئات في توفير المعلومات التي تسمح بمتابعة الوضعية الضريبية للمكلف.
- تكثيف المراقبة والتدخل في المناطق المعزولة والقطاعات التي لها إمكانيات كبيرة.
- إلا أن التهرب الضريبي يزال موجودا ويستنزف بشكل كبير الخزينة العمومية مما يؤدي إلى عرقلة تسيير المرافق العامة من أجل إشباع الحاجات المتزايدة للمجتمع، واللجوء إلى فرض ضرائب جديدة من شأنها زيادة الأعباء العامة⁴⁰²، لهذا يجب اتخاذ إجراءات صارمة لمكافحة هذه الظاهرة من خلال:
- القيام بإجراءات وقائية متعلقة بوضوح التشريع والتنظيم الضريبي وتقييد الصلاحيات التقديرية في لجان الفرض وغيرها تقييدا موضوعيا للحيلولة دون تعسف الإدارة الضريبية أو تواطؤها مع المخلين بالتزاماتهم الضريبية⁴⁰³.
- إحالة مرتكبي جرمي الغش والتهرب الضريبي على القضاء والتي خصها المشرع الجزائري بإجراءات مختلفة عن باقي الجرائم، حيث أن تحريك الدعوى العمومية يكون من اختصاص الإدارة الجبائية وليس من اختصاص النيابة العامة، وكذلك الأمر بنسبة للجهة القضائية المختصة تكون من اختيار إدارة الضرائب، حيث يؤول الاختصاص إما للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو مكان الحجز أو مقر المؤسسة⁴⁰⁴، غير أنه من الضروري منح النيابة العامة أيضا صلاحية تحريك الدعوى العمومية في المجال الضريبي لتفادي كل تواطؤ قد يكون بين الإدارة الجبائية والمكلف بالضريبة.
- إعادة النظر في جزاءات المتهربين من الضرائب ومبالغ تسديدها⁴⁰⁵ بتشديد وتطبيق عقوبات الجزائية لمرتكبي التهرب الضريبي.

الفرع الثاني: تامين الموارد خارج الجباية

- تأمين الموارد خارج الجباية يكون من خلال ترشيد الانفاق والموارد البشرية (أولا) وترشيد طرق التصرفات في الممتلكات وجردها وتأمين استغلالها (ثانيا).

⁴⁰² علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 284.

⁴⁰³ كمال رزيق، سمير عمور، تقييم عملية إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية في الجزائر، مرجع سابق، ص 335.

⁴⁰⁴ جبالى محمد، مكافحة الغش الضريبي في الجزائر، مرجع سابق، ص-ص، 155-168.

⁴⁰⁵ بلواضح الجيلاني، مرجع سابق، ص 265.

أولاً: ترشيد الإنفاق العام وتفعيل أداء الموارد البشرية للإدارة المحلية:

1- ترشيد الانفاق العام:

يجب على الجماعات المحلية ضبط تزايد الانفاق الذي أثر على التنمية المحلية بضرورة ترشيد النفقات بعيداً عن الاسراف والتبذير وذلك من خلال الانفاق بعقلانية وتقادي النفقات غير الضرورية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد المالية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى الإدارة الجيدة للإنفاق⁴⁰⁶ وذلك باتباع مجموعة من التدابير في مرحلتي إعداد وتنفيذ كل من ميزانية البلدية والولاية من خلال:

- تحديد حجم النفقات وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد⁴⁰⁷.
- توجيه النفقات نحو النفع العام وذلك بضرورة توجيه النفقات نحو إشباع الحاجات العامة دون المصالح الخاصة لفرد أو فئة معينة.
- عدالة الانفاق حيث تكون الحاجات الأكثر إشباعاً تلك المتعلقة بالفئة الأكثر فقراً.
- اتباع مبدأ الأولوية في تحديد المشاريع ذات الأولوية التنموية عند إعداد الميزانية المحلية فعدم ترتيب المشاريع حسب أولويتها الاقتصادية والاجتماعية سينعكس سلباً على التنمية وحياة المواطن.
- ضمان نجاعة ومردودية النفقة العمومية بحيث تكون ذات مردودية ونجاعة اقتصادية واجتماعية بأقل تكلفة.
- توافر المعلومة حول حجم الموارد المالية المتوقعة والتي على أساسها يكون الانفاق والتي ستساعد على: معرفة الموارد المتوقعة أو التي سيتم تحصيلها، القيام بدراسات الجدوى للمشروعات والتي تتضمن العناصر التالية⁴⁰⁸: (التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطر التمويل المقترح، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة، فرص العمالة التي يخلقها المشروع، آثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، الآثار الاجتماعية للمشروع).
- هذا بالإضافة إلى أن ترشيد الانفاق يتطلب إرادة سياسية تواجه تحديات المعارضة حول تخصيص الموارد نحو نفقات معينة والقدرة على اتخاذ القرار وعلى تنفيذه من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة⁴⁰⁹ بالاعتماد على المعرفة العلمية والخبرة في مجال السياسة الاقتصادية.

⁴⁰⁶ فرج شعبان، مرجع سابق، ص، 88.

⁴⁰⁷ دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي (حالة الجزائر 1990-2004)، أطروحة دكتوراه، علوم اقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص 171.

⁴⁰⁸ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص 172.

⁴⁰⁹ فرج شعبان، مرجع سابق، ص 96.

- تكريس الشفافية حول المعلومات المتعلقة بالنشاطات والإجراءات المتخذة وإفساح المجال للاطلاع عليها من قبل الجمهور عن طريق النشر بما يسمح للمواطنين بالرقابة والمشاركة في خيارات الإنفاق.
- الرقابة المالية الممارسة على البلديات تبقى بعيدة كل البعد على المستوى المطلوب⁴¹⁰، ذلك أن الرقابة الممارسة لا تتعدى أن تكون رقابة مشروعية بعيدة عن الرقابة المحاسبية وذلك لنقص الكفاءة والفاعلية، لذلك يجب تطوير العمل الرقابي من حيث العمل والأجهزة الرقابية من خلال خلق مصالح للرقابة الداخلية في البلديات كما يجب العمل على تغيير أسلوب الرقابة المالية وتطويره بالتركيز على أهداف الإنفاق ونتائجه⁴¹¹ والتحول نحو الرقابة الإلكترونية لتعزيز الشفافية في التقارير الرقابية ووضع نصوص تشريعية تلزم تطبيق الرقابة المالية الحديثة أي رقابة الأداء المتمثلة في الكفاءة والفاعلية والاقتصاد⁴¹².

2 - تفعيل أداء الموارد البشرية للإدارة المحلية:

أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة لتحسين أداء أعوان الإدارة العمومية في مختلف القوانين و التنظيمات المتعلقة بالوظيفة العامة منذ الاستقلال، ذلك أنه و بمناسبة صدور أول نص قانوني خاص بالوظيف العمومي بعد الاستقلال، ألزم المشرع و بموجب المادة 22 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو سنة 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁴¹³ الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات العمومية اتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان تكوين المترشحين لوظيفة عمومية و تحسين معارفهم و ترفيتهم، و تطبيقا لذلك سارع المشرع إلى إصدار المرسوم رقم 69-52 المؤرخ في 12 ماي 1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية⁴¹⁴، و الذي بين أن الغرض من التكوين هو التحضير لنيل رتبة أعلى في نطاق القوانين الأساسية الخاصة، أو تكميل المعارف الخاصة بالموظفين والأعوان بقصد الاستعمال الأفضل لمؤهلاتهم وترقية وتحسين ممارسة وظائفهم.

⁴¹⁰ خيضر خنفري، مرجع سابق، ص_ص، 247-248.

⁴¹¹ قدي عبد المجيد، بشكيظ سهام، مرجع سابق، ص 36.

⁴¹² عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه تخصص تسيير، جامعة باتنة، لسنة 2015، ص-ص 267-268.

⁴¹³ المادة 22، من الأمر 66-133، المؤرخ في 02 يونيو سنة 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 46، لسنة 1966، المؤرخة في 08 يونيو 1966.

⁴¹⁴ المرسوم رقم 69-52، المؤرخ في 12 ماي 1969، المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 43، لسنة 1969، المؤرخة في 20 ماي 1969.

وفي سنة 1978 أصدرت الجزائر المرسوم 78-209 المؤرخ في 08 سبتمبر سنة 1978 المتعلق بتنظيم تخطيط التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما⁴¹⁵، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-262 المؤرخ في 29 يوليو سنة 1996⁴¹⁶، وهو المرسوم الذي نظم التكوين بالخارج لفائدة العمال والطلبة وربط أهدافه بالمخططات القطاعية والوطنية التي ترسمها مؤسسات الدولة خدمة للتنمية الوطنية التي كان من أهمها الأهداف المتعلقة بترقية نشاط المؤسسات العمومية وتحسين مخرجاتها.

إن من أهم النصوص القانونية المتعلقة بالتكوين في مجال الوظيفة العامة المرسوم التنفيذي رقم 96-92 المؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم⁴¹⁷، والذي ميز بين ثلاث أنواع من التكوين، يتمثل النوع الأول في التكوين المتخصص والذي يشمل الموظفين الذين يشغلون منصب عمومي لأول مرة والموظفين المرشحين لشغل منصب أو رتبة عليا والموجودين في حالة خدمة، زيادة على التكوين المرتبط بالتحضير للمسابقات والامتحانات المهنية، في حين يتعلق النوع الثاني من التكوين بتحسين المستوى من أجل تعميق المعارف والكفاءات الأساسية للمستخدمين وإثرائها وضبطها، أما النوع الثالث فيهدف إلى تجديد المعلومات بما يحقق التكيف مع وظيفة جديدة نظرا لتطور الوسائل و التقنيات و التغييرات الهامة للمصلحة المستخدمة، مع الإشارة إلى أن الإدارة ملزمة بتنظيم التكوين في إطار قطاعي سنوي أو متعدد السنوات.

ثم صدر المرسوم التنفيذي 20-194 المؤرخ في 25 يوليو 2020 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات⁴¹⁸ الذي ألغى المرسوم التنفيذي السابق 96-92 الذي أبقى على نفس أنواع التكوين في المرسوم التنفيذي 96-92.

⁴¹⁵ المرسوم 87-209، المؤرخ في 08 سبتمبر سنة 1978، المتعلق بتنظيم تخطيط التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، ج، ر، ج، ج، عدد 37، لسنة 1987، المؤرخة في 09 سبتمبر 1987.

⁴¹⁶ المرسوم التنفيذي رقم 96-262، المؤرخ في 29 يوليو سنة 1996، يعدل ويتمم المرسوم 87-209، المؤرخ في 08 سبتمبر سنة 1978، المتعلق بتنظيم تخطيط التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، ج، ر، ج، ج، عدد 46، لسنة 1996، المؤرخة في 31 يوليو 1996.

⁴¹⁷ المرسوم التنفيذي رقم 96-92، المؤرخ في 03 مارس 1996، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج، ر، ج، ج، عدد 16، لسنة 1996، المؤرخة في 06 مارس 1996.

⁴¹⁸ المرسوم التنفيذي رقم 20-194، يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 43 المؤرخة في 28 يوليو 2020.

كما صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006⁴¹⁹، الذي ألزم الإدارة المستخدمة في المادة 104 منه بتنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية أو تأهيله لمهام جديدة، وقد صدرت تطبيقاً لهذا الأمر مختلف القوانين الأساسية للموظفين والتي ألزمت الهيئة المستخدمة بضمان التكوين بما ينسجم مع تطوير نشاط المرفق العام وجودة الخدمة العمومية وتحسينها.

فتفعيل أداء الموارد البشرية من أهم مقومات تحسين مداخل الجماعات المحلية من خلال المدخل الوظيفي لتحسين الخدمة العمومية بتكوين وتأهيل موظفي ومنتخبي الإدارة المحلية من أجل تسهيل عملية الاتصال وتبسيط الإجراءات، فتطوير أو تحسين الأداء هو عملية منظمة مستمرة لتنمية مستوى الموظفين والمستخدمين لدى المرفق العام بصفة فردية وجماعية من خلال تلقينهم خبرات جديدة وتوسيع معارفهم وتمكينهم من الأساليب الحديثة للتسيير الإداري ضمن برنامج عمل تعده الإدارة مسبقاً لضمان تحقيق عملية التطوير للأهداف التي تتسجم مع حاجات المرفق العام والمتطلبات الأساسية للدولة⁴²⁰.

فضعف التسيير على المستوى المحلي يرجع بشكل أساسي للموارد البشرية ولن يتأت هذا إلا بفضل ممارسة التكوين ممارسة علمية موجهة لتلبية احتياجات الإدارة⁴²¹ والتكوين لا يمكن أن يكون فعالاً إذا كان عشوائياً بل يجب وضع استراتيجية علنية محكمة ومحددة بدقة، فهي الوسيلة الوحيدة التي تمكن الإدارات من رفع مستوى أداء الأفراد⁴²²، وذلك ببناء مؤسسات تدريبية وتكوينية عصرية تحتوي على التجهيزات الضرورية لتدريب واكساب المتكويين المهارات المستهدفة⁴²³، مع إلزامية القوانين والتنظيمات الخاصة

419 الأمر 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 46، لسنة 2006، المؤرخة في 16 يوليو 2006.

⁴²⁰ ريم بنت عمر بن منصور الشريف، دور إدارة التطوير الإداري في تحسين الأداء الوظيفي، رسالة مقدمة استكمالاً لنيل درجة الماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والإدارة جامعة الملك عبد العزيز جدة المملكة العربية السعودية، 2013، ص 66.

⁴²¹ إبراهيمي عبد الله، حميدة المختار، دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 7، 2005، ص 5.

⁴²² مراح سليمة، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص 200.

⁴²³ التومي إبراهيم، دور التأهيل والتدريب المهني في تنمية المهارات البشرية، مداخلة أقيمت في إطار الندوة العلمية حول دور منظمات أصحاب الأعمال في تضيق الفجوة القائمة بين مخرجات التدريب واحتياجات سوق العمل، القاهرة أيام 8 و 10 نوفمبر 2009، متوفر على الموقع: <http://www.google.dz/search>

بالتكوين، فهذا الأخير له ايجابيات تسمح ب⁴²⁴: زيادة الفهم للقوانين والنظم واللوائح المنظمة والعلاقات والمساعدة على تحسين القرارات، واجتناب العادات السلبية، المساعدة على تطوير الاتصال، التقليل من الانحرافات والاختفاء وتذويب الصعوبات و الحد من آثارها⁴²⁵.

الاهتمام بالكيف في مسابقات التوظيف وليس بالكلم الذي تسبب فيه محاولة التخفيف من البطالة وهذا ما أدى إلى العجز في الميزانية كما يساعد هذا التراكم في عدد الموظفين على خلق بيئة للفساد والرشوة والمحسوبية..، فالتأهيل والخبرة شروط أساسية في تعيين موظفي البلديات أو منتخبهم، فحسب إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومية لسنة 2020 فإن موظفي البلديات في 01 فيفري 2020 قدر ب 297595 من بينهم 248189 عون تنفيذ وهذا ما يعادل نسبة 83.39% من أصحاب المستويات الدنيا⁴²⁶، من أجل هذا قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتكوين ما لا يقل عن 20853 موظف سنة 2015 و 58059 سنة 2016 خاصة في مجال المالية المحلية، الصفقات العمومية، المنازعات،... إلخ.

كما سطرت برنامج تكوين الإطارات من أجل تطوير كفاءته وتحسين الخدمة العمومية وذلك بالانفتاح على قطاعات التعليم العالي والتكوين المهني ونظام التكوين عن بعد والانفتاح على التجارب الأجنبية من خلال التوقيع على عدة اتفاقيات لتبادل الخبرات مع دول الاتحاد الأوروبي والصين وكندا⁴²⁷.
غير أن المطلع على المنظومة القانونية المتعلقة بتكوين الموظفين وتحسين أدائهم في الجزائر وعلاقتها بتحسين الخدمة العمومية يلاحظ أن:

- الآليات القانونية التي تكفل ربط عملية التكوين بتحسين الخدمة العمومية غير كافية خاصة أن مختلف عمليات التكوين في الجزائر ترتبط بالترقية في الرتبة أو الوظيفة ولا ترتبط بتحسين النشاط أو الخدمة التي يقدمها المرفق العام ماعدا أنواع محدودة والتي تقتصر على فئات معينة فقط مثل التكوين المتعلق بتجديد المعلومات وتحسين المستوى من أجل التكيف مع متطلبات المنصب الجديد أو تحسين المستوى بالخارج بالنسبة لبعض الأسلاك فقط مثل الأساتذة الجامعيين.

⁴²⁴ بوقطف محمود، التكوين أثناء الخدمة ودوره في تحسين أداء الموظفين في المؤسسة الجامعية (دراسة ميدانية بجامعة لغور خنشلة، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص20.

⁴²⁵ المصري أحمد محمد، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1968، ص36.

⁴²⁶ إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومية، في 31 ديسمبر 2014، على الموقع الإلكتروني www.dgfp.dz.

⁴²⁷ وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الموقع الإلكتروني www.interieur.gov.dz.

- نقص المعاهد والمؤسسات المتخصصة في التكوين الإداري مما دفع الإدارة إلى اللجوء إلى جامعة التكوين المتواصل وهو الأمر الذي يؤثر على نوعية التكوين.

- نقص البرامج البيداغوجية العلمية المخصصة لتكوين الموظفين وهما ما جعل هذه العملية بالنسبة لمختلف الإدارات والمؤسسات مجرد عملية شكلية هدفها القيام بإلزام قانوني دون ضمان تحقيق الأهداف التي فرض من أجلها التكوين وفي مقدمتها تطوير نشاط المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية، لذلك أصبحت هذه الدورات عبء على ميزانية الإدارة ومضيعة للوقت لأنها في معظم الأحوال تنتهي دون تحقيق أي فائدة تذكر في ظل عبثية التنظيم.

ثانيا: ترشيد طرق التصرفات في الممتلكات وجردها وتثمين استغلالها

1- ترشيد طرق التصرف في الممتلكات: منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية التصرف في

ممتلكاتها، حيث جاء في المادة 82 من قانون البلدية 10-11: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها"، سواء كان هذا التصرف بالتنازل عن طريق البيع أو التأجير أو تخصيص.

• فالنسبة للتنازل عن الأملاك:

فيمكن للبلديات التنازل عن طريق البيع لأملكها الخاصة دون العمومية⁴²⁸ سواء عقار أو منقول، فالنسبة للعقار يجب على المجلس الشعبي المحلي حينما يتداول على بيع عقار التأكد من ملكية العقار بسندات رسمية، القيام بإجراءات الأشهار الملائم حول: مكان، المساحة، موعد المزايدة، شروط المشاركة، السعر الافتتاحي وفقا للأثمان المتعامل بها وليس بأثمان رمزية، كما يجب أن تراعى أثناء بيع العقارات المشغولة عن طريق الكراء الأولوية لشاغلها مقابل الثمن الحقيقي للعقار⁴²⁹.

أما بالنسبة للمنقول تكون عملية بيع المنقولات عادة عن طريق المزايدة ويكون هذا المنقول في الأثاث الذي مازال ممكنا الانتفاع به⁴³⁰ ويتمثل في وسائل النقل والمعدات التي لم تعد صالحة للاستعمال (السيارات، الجرارات، الشاحنات، بقايا الآلات الثقيلة التي تستعمل في حظائر البناء وتعبيد الطرقات، بقايا الحديد واللوح)، فيجب أن تكون عملية التقييم من قبل لجنة المناقصات البلدية للسعر الافتتاحي تقييما حقيقيا وليس

⁴²⁸ المادة 158 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

⁴²⁹ علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 216.

⁴³⁰ طالب عبد الهاني، مرجع سابق، ص 81.

رمزيا، كما يجب أن تكون عملية البيع عن طريق الاشهار الواسع وبكل الطرق من أجل الحصول على أعلى ثمن.

• بالنسبة لتأجير الممتلكات:

تقوم الجماعات المحلية بتأجير المحلات ذات الطابع السكني، التجاري والحرفي بمبالغ رمزية لسنوات طويلة دونما تحيين لهذه المبالغ وإهمال تحصيلها لذا يتعين على الجماعات المحلية إعادة النظر في هذا المورد المهم من خلال اخضاع عملية التأجير لدفتر شروط تحدد فيه مدة التأجير، السعر، وصف دقيق للمحل، التعويض في حال احداث تغيير في المحال، النشاط الممارس، مراعاة موقع ومكان المحل عند تحديد السعر، تحيين أسعار تأجير المحلات وفقا لمبالغ تنافسية وليست رمزية.

كما تجب الإشارة أن تأجير المنقولات يجب أن يخضع هو الآخر لشروط محددة ومضبوطة. هذا ما أكدت عليه مذكرة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 00096 المؤرخة في 10 مارس 2016، والمتعلقة بتنشيين أملاك الجماعات المحلية، حيث جاء فيها أنه رغم إصدار العديد من النصوص التنظيمية التي تضمنت تحيين أسعار الإيجار إلا أنها كانت غير مجدية بسبب عدم تطبيقها من قبل العديد من البلديات والإيجار بشكل عشوائي دون مراعاة للأسعار الفعلية والقيمة الإيجارية الحقيقية لذا فإن هذه المذكرة أكدت على:

- ضبط إيجار المباني ذات الاستخدام السكني وتكييفها مع تلك المطبقة مع مؤسسات الإيجار (وكالة الترقية والتسيير العقاري OPGI ووكالة تحسين السكن وتطويره AADL...) من خلال إقرار زيادات تمتد على عدد السنوات.
- إعداد عقود إيجار تحدد حقوق والتزامات كل طرف وتسوية عقود الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة وقيام البلديات بإجراء الإغذار وتطبيق بنود الفسخ خاصة في حالة التأجير من الباطن وتطبيق أحكام القضاء بعد استنفاد الإجراءات الإدارية.
- استخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاعفة العروض والتي تحدد مصالح أملاك الدولة سعرها الافتتاحي.
- إشراك أمين الخزينة البلدي في البحث عن طرق التثمين، لأن المؤشرات المعيارية الدورية لممتلكات البلدية المتعلقة بالبيع والتأجير والمزايدة، ينبغي أن تكون متاحة له لتمكينه من إدارة شؤون البلدية بشكل أفضل.

• بالنسبة لتخصيص الأملاك:

تقوم الجماعات المحلية بتخصيص عقارتها أو منقولاتها لصالح هيئات أو مؤسسات عمومية، غير أن هذه الأخيرة لا تحترم مضمون هذا التخصيص أو لا تقوم باستغلال هذا التخصيص في المشروع ذي المنفعة الاقتصادية أو الاجتماعية أو لا تقوم بإقامته أصلا، وهذا ما يضيع فرصة استغلاله من قبل الجماعات المحلية.

لذا لا يجب عليها تخصيص أملاكها إلا للضرورة الملحة ويجب عليها عند إعداد قرار التخصيص أن يتضمن أساسا ما يلي:⁴³¹

- الغرض من التخصيص.
 - المستفيد من عملية التخصيص.
 - مدة التخصيص.
 - بيانات أخرى مثل إمكانية قابلية العتاد المخصص للتعويض أو لا.
- حيث تكون المحافظة من خلال مسكها وجردها وتحديدتها تحديدا دقيقا قبل التصرف فيها تصرفا مبررا ومحققا.

2- جرد الأملاك: جاء تعريف جرد الأملاك في مشروع المرسوم التنفيذي الذي يحدد شروط إدارة تسيير أملاك الجماعات الإقليمية المؤرخ في 21 نوفمبر 2019، على أن الجرد يعني: "التسجيل الوصفي والتقويمي لجميع الأملاك التي تحوزها الجماعات الإقليمية مع توضيح حركتها وتضمين البيانات التي تتعلق بإصلاحها و/أو تحطيمها و/أو فقدانها"⁴³².

من أجل ذلك يجب تخصيص سجل خاص بالأملاك العقارية وسجل للأملاك المنقولة الذي يكون إلزاميا وموقعا عليه من طرف الأمر بالصرف ويتمتع بقوة إثبات في ميدان الرقابة⁴³³.

ففي معظم الأحيان لا تقوم الجماعات المحلية بجرد ممتلكاتها مثل السكنات الوظيفية وهذا ما يؤدي في الكثير من الأحيان إلى رفض عمليات الإصلاح والصيانة من طرف المراقب المالي، لذا نجد مشروع

⁴³¹ طالب عبد الهاني، مرجع سابق، ص 86.

⁴³² المادة 14، من مشروع المرسوم التنفيذي، يحدد شروط إدارة وتسيير أملاك الجماعات الإقليمية، ملحق 3.

⁴³³ المادة 15 و 17، من مشروع المرسوم التنفيذي، مرجع نفسه.

هذا المرسوم دعا إلى مرافقة مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري والمسح العقاري إلى مرافقة الجماعات الإقليمية فيما يخص تسجيلها ضمن الجدول العام للعقارات التابع للأملاك الوطنية⁴³⁴.

وقبل ذلك يجب على الجماعات المحلية وضع بطاقات تعريفية بكل عقار يحتوي على جميع المعلومات المتعلقة به، وبعد جرده يتم تسجيله.

كما يجب على الجماعات المحلية وفقا لمذكرة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 00096 المؤرخة في 10 مارس 2016، والمتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، التسجيل ليس فقط العقارات التي تكون ضمن الأملاك المنتجة للمداخل وإنما أيضا العقارات في طور الإنجاز والهبات والوصايا والسندات والقيم والقروض والمستحقات الواجب تحصيلها لاحقا، أما بالنسبة للأملاك المنقولة فقد استثنت المذكرة المواد القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول مثل لوازم المكتب والمواد الغير قابلة للاستهلاك من جراء الاستعمال الأول والتي لا تتجاوز قيمة شرائها الوحدوية مبلغ 300 دج، أما ما دونهما فيجب جردها في مكان استقبالتها (إدارة، مرفق عمومي، حظيرة، ...) ⁴³⁵.

3- إعادة تثمين الممتلكات: بالنسبة لحق الطريق وحقوق التوقف ونواتج الاستغلال عن (الحظائر،

أعباء التطهير، المذابح، ...)، فإنه كما رأينا سابقا فإنها مهمة لذا قد نصت التعليمات على مجموعة من الآليات لإعادة تثمين هذه الممتلكات⁴³⁶، تمثلت في:

- اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق، ...).
- إغذار الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تقم بإعادته إلى حاله الأصلي من جراء ما أتلفته الأشغال التي قامت بها، وعند الرفض يتعين على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.
- تطبيق أحكام المنشور 12-27، المؤرخ في 20 نوفمبر 2012، المتعلق بتنظيم نشاط حراسة مواقف السيارات المدفوعة الثمن واستغلال حقوق التوقف على مستوى البلدي، لاسيما فيما يخص فرض رسم تدريجي عند تجديد رخصة الاستغلال الممنوحة.

⁴³⁴ المادة 24، من مشروع المرسوم التنفيذي، مرجع نفسه.

⁴³⁵ مذكرة رقم 00096، المؤرخة في 10 مارس 2016، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية الموجهة إلى الولاية والولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ملحق 4.

⁴³⁶ مذكرة رقم 00096، المؤرخة في 10 مارس 2016، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، مرجع نفسه.

- وضع تسعيرة عادلة ومحينة لمستعملي المرافق العامة لتحديد المساهمة حسب سعر تكلفة الخدمات المقدمة (دور الحضانة، الحضائر، ...).
- تطبيق أحكام المادة 60 من قانون المالية 2012، بالنسبة لنتاج استغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف لفائدة البلديات الساحلية.

المطلب الثاني:

إصلاح صندوق الجماعات المحلية وترشيد نفقات الإعانات المركزية

ترشيد إيرادات التمويل المحلي يتطلب ترشيد مصادر التمويل الداخلي بالإضافة الى ترشيد أساليب استغلال المصادر الخارجية لاسيما تلك التي تساهم بشكل أساسي في ميزانية الجماعات المحلية، ويتعلق الأمر بإصلاح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من جهة (الفرع الأول) وتوجيه الإعانات المقدمة من الدولة نحو المشاريع ذات الأولوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إصلاح صندوق الجماعات المحلية

بالرغم من الدور الذي يمكن أن يلعبه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (أولا)، إلا أن هذه المؤسسة تبقى بعيدة عن الواقع المالي للجماعات المحلية بسبب خضوع الصندوق للوصاية من جهة وسوء تسييره وتوزيعية للمداخل لذا ينبغي إعادة اصلاح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال إعادة التنظيم وكيفيات ومعايير توزيع المداخل (ثانيا).

أولا: دور صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية:

الجماعات المحلية غير متوازنة في التوزيع الضريبي وذلك لتركز الوعاء الضريبي بالمناطق الصناعية والتجارية على حساب المناطق الفلاحية والرعية⁴³⁷، فيقوم الصندوق بإعادة توزيعها من أجل توازن الجهوي للتنمية، وهو ما يعرف بالتضامن المالي للجماعات المحلية من خلال⁴³⁸:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

⁴³⁷ فراري محمد، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، اعدد2، ديسمبر2012، ص114.

⁴³⁸ المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية interieur.gov.dz، تمت الزيارة بتاريخ 2021-02-06.

- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية.
 - تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
 - تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
 - الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
 - منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
 - القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها.
 - المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم.
 - المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
 - مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخولة صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- **في مجال الضمان:** تتمثل صلاحية صندوق الضمان حسب المادة 213 من قانون البلدية والمادة 178 من قانون الولاية لتعويض ناقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية للمبلغ المتوقع تحصيله بالنسبة للولاية ناقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعة المحلية المقيدة في ميزانية الولاية، وهذا ما تم تكريسه في المادة 18 من المرسوم التنفيذي 14-166 والذي يمول بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات⁴³⁹، وتحدد نسب مساهمة البلديات والولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية كل سنة بقرار مشترك بين وزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات⁴⁴⁰، كما تعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية الأرصدة الدائنة لصندوق الضمان عن كل سنة مالية بعد
-
- ⁴³⁹ المادة 214، ف1، من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011، مرجع سابق، المادة 178، ف2، من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المادة 19، من المرسوم التنفيذي 14-166، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مؤرخ في 24-03-2014، مرجع سابق.
- ⁴⁴⁰ المادة 20، من المرسوم التنفيذي رقم 14-166، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مؤرخ في 24-03-2014.

تصفية وقفل نقص القيمة الجبائية للجماعات المحلية⁴⁴¹، وبهذا يقوم صندوق الضمان تغذية صندوق التضامن، يُعد هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزافي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني، قدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2017 بـ 3.39 مليار دج موزع كما يلي:

- 2,99 مليار دج لفائدة 422 بلدية.

- 400,18 مليون دج لفائدة 08 ولايات.

• **في مجال التضامن:** يتمثل دور صندوق التضامن وفق ما نصت عليه المادتان 212 و177 من قانون البلدية والولاية على التوالي بتحديد محاور التخصيصات في ميزانيات البلديات والولايات التي يمنحها صندوق التضامن والتي نظمها المواد 6،7،8،9،10،11،12،13،14،15 من المرسوم التنفيذي 166-14 على النحو التالي:

• **التخصيص الإجمالي للتسيير:**

تخصص نسبة 60% من إعانات الصندوق لقسم التسيير يوجه إلى:

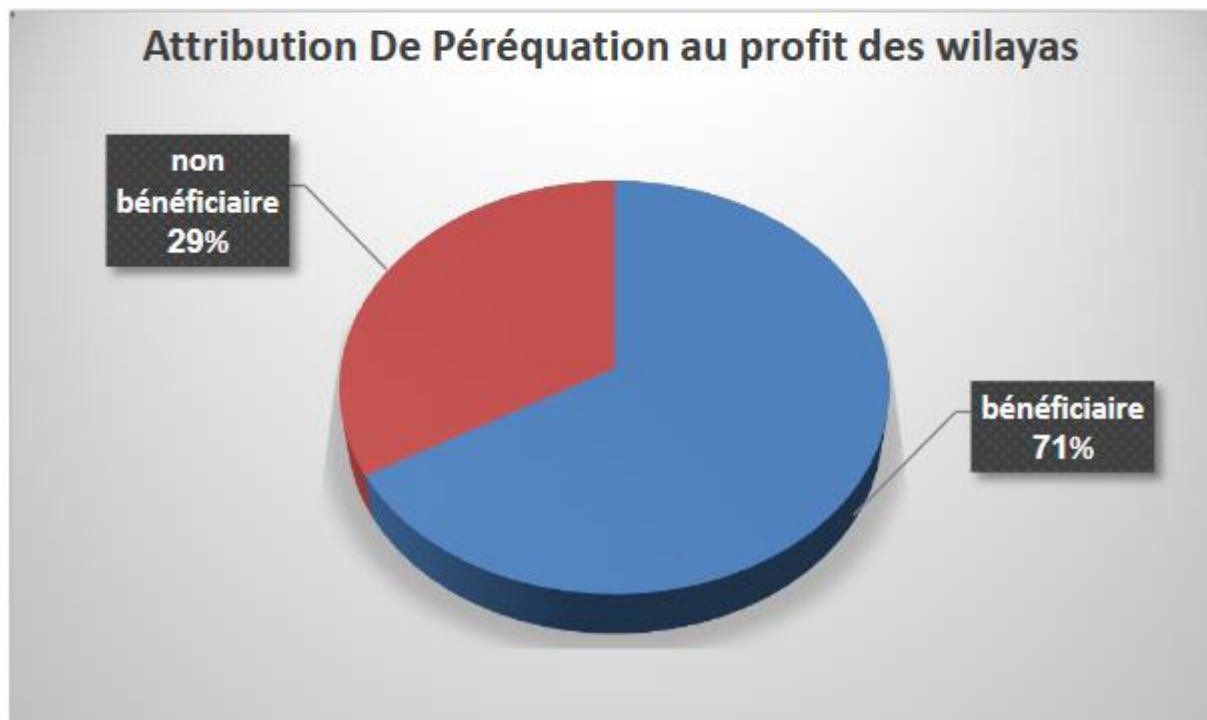
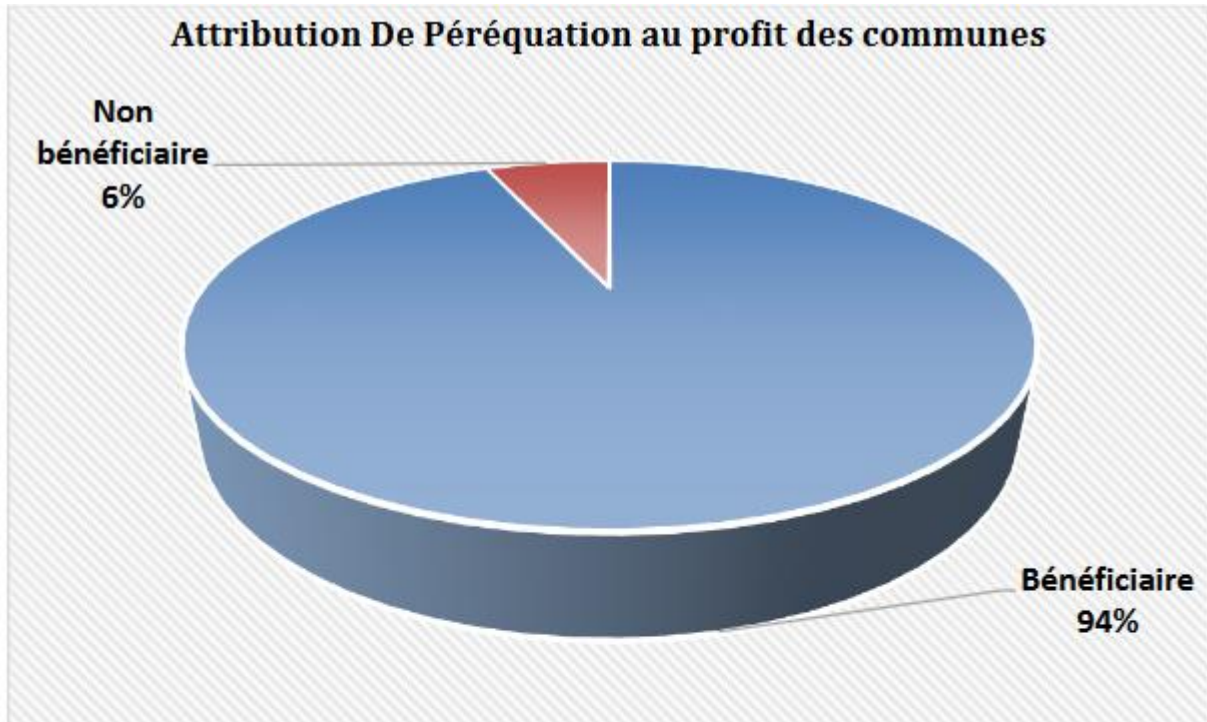
1- منح معادلة التوزيع بالتساوي: توجه هذه المنحة لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات والولايات مع الأخذ بعين الاعتبار في تحديد نسبة هذه المنحة المعيار المالي والديمقراطي ومعايير أخرى إذا ارتأى مجلس التوجيه للصندوق والضمان والتضامن ذلك، فخلال سنة 2017، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـ: 83.66 مليار دج، وزعت كما يلي⁴⁴²:

- 73,66 مليار دينار لفائدة 1442 بلدية.

- 10 مليار دينار لفائدة 34 ولاية.

⁴⁴¹ المادة 214، ف2، من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011، مرجع سابق، المادة 178، ف3، من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المادة 22، من المرسوم التنفيذي 166-14، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مؤرخ في 24-03-2014، مرجع نفسه.

⁴⁴² المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مرجع سابق.



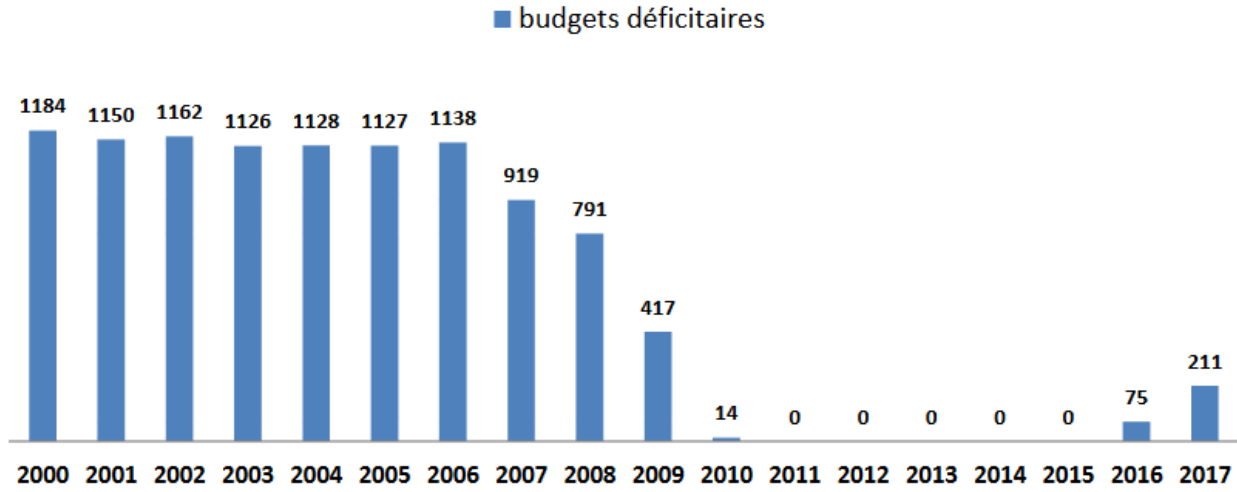
2- تخصيص الخدمة العمومية: تقدم هذه المنحة للجماعات المحلية التي تعرف صعوبة في تغطية النفقات الإجبارية للجماعات المرتبطة بتسيير المرافق العامة خاصة ويتم تحديد نسبة هذا التخصيص وفقا لمعايير يتم تحديدها بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

مُنح هذا التخصيص بقيمة تُقدر بـ 6 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات، كما تم تخصيص منحة من أجل صيانة وحراسة المدارس الابتدائية بمبلغ يقدر بـ 15.25 مليار د.ج.



3- إعانات استثنائية: توجه إعانات في حال حدوث أو كوارث طارئة أو وضعية مالية صعبة جدا وتحدد معايير الحالة الاستثنائية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، فخلال سنة 2016-2017 ساهم الصندوق بإعانات استثنائية لفائدة 281 بلدية التي سجلت عجز في ميزانياتها بمبلغ إجمالي قدره 8.4 مليار د.ج من أجل موازنة الميزانيات الإضافية.

Evolution des budgets déficitaires des communes (exercices 2000-2017)



المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية interieur.gov.dz

4- إعانات التكوين والدراسات والبحوث: تمنح إعانات للتكوين والدراسات وتشجيع الأبحاث.

في سنة 2017 مُنح تخصيص يقدر بـ 19.94 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادات الأجور الأعوان في الإدارة الإقليمية.

• **التخصيص للتجهيز والاستثمار:** وذلك من أجل إنجاز برامج التجهيز والاستثمار خاصة

في المناطق الواجب ترقيتها، وتتضمن:

- **إعانات التجهيز والاستثمار:** توجه هذه الإعانات إلى قسم التجهيز والاستثمار لميزانيات الجماعات المحلية لدعم المرافق العامة المحلية والمؤسسات العمومية المكلفة بتسيير مرافق عامة، كما يمكن المشاركة بمساهمة مالية من الجماعات المحلية المعنية. والتي تم تحديد العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار بقرار الوزاري المؤرخ في 09 ديسمبر 2014 والمتمثلة في⁴⁴³:
- **البنائات والتجهيزات الإدارية:** وتتضمن إقامات الضيوف في الولاية، مقر البلدية، الملحقات الإدارية للبلدية، تجهيزات إدارية لمصالح البلدية، البنائات والتجهيزات الإدارية الأخرى.
- **الشبكات المختلفة:** التطهير، المياه الصالحة للشرب، صيانة الفقرات الخاصة بالجنوب، الكهرباء، شبكات التكنولوجيات الجديدة، الشبكات الأخرى.

⁴⁴³ المادة 2، من القرار الوزاري المؤرخ في 09 ديسمبر 2014، المتضمن تحديد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج، ر، ج، ج، عدد 03، ص 21، المؤرخة في 27 يناير سنة 2015.

- الطرق: الطرقات البلدية، فك العزلة، إزاحة الرمال، ممرات علوية، أشغال الطرق الأخرى.
- التهيئة والتجهيزات الحضرية: الإنارة العمومية، إشارات الطرق، الساحات العمومية، المساحات الخضراء، الأشغال المتعلقة بتحضير موسم الاصطياف.
- ومن برامج التجهيز والاستثمار لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية لسنة 2017:
- الإعانات المالية للتجهيز البلديات:
- برنامج اقتناء تركيب وصيانة أجهزة التدفئة على مستوى المدارس الابتدائية: في سنة 2017 مول الصندوق التضامن والضمان الجماعات المحلية 13962 ابتدائية عبر 37 ولاية بقيمة إجمالية تقدر ب 2.47 مليار د.ج من أجل اقتناء أجهزة التدفئة لفائدة المدارس الابتدائية.



- برنامج تنمية مناطق الشريط الحدودي: من أجل التنمية واستقرار سكان المناطق الحدودية قام صندوق التضامن والضمان سنة 2016 بتخصيص مبلغ 4.4 مليار د.ج ل 11 ولاية حدودية.
- برنامج تهيئة التجزئات الاجتماعية على مستوى ولايات الجنوب والهضاب العليا: من أجل تشجيع سكان هذه المناطق على الاستقرار وعدم النزول نحو المدن، تم تخصيص مبلغ إجمالي قدره 17.1 مليار د.ج لتمكين المواطنين من بناء سكناتهم على أراضي تابعة للأموال الخاصة للدولة بعد التنازل عليها لصالح المستفيدين في شكل حصص، وقد تم توزيع هذا البرنامج كما يلي:
- 9,7 مليار د.ج لفائدة 10 ولايات في الجنوب.
- 7,4 مليار د.ج لفائدة 17 ولاية في الهضاب العليا.
- برنامج تهيئة مناطق النشاط على مستوى البلديات: خصص له مبلغ إجمالي قدره 2.5 مليار د.ج لصالح 15 ولاية من أجل تهيئة نشاط على مستوى البلديات.

- برنامج تحضير موسم الاصطياف على مستوى الولايات الساحلية: خصص له مبلغ قدره 990 مليون د.ج تم توزيعها على 13 ولاية ساحلية من أجل تهيئة شواطئها.

- برنامج تدعيم المقاطعات الإدارية المنشأة في ولايات الجنوب: خصص لها مبلغ إجمالي قدره 11.9 مليار د.ج من أجل تدعيم المقاطعات الإدارية لولايات الجنوب المنشأة خلال سنة 2015 وكذا مختلف عمليات التجهيز الجوارية وعتاد النقل والأشغال العمومية.

- برنامج صيانة الطرق البلدية وفتح المسالك: استفادت منه البلديات ذات الطابع الجبلي عبر 16 ولاية بمبلغ إجمالي قدره 11.4 مليار د.ج.

- مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل: تمنح هذه المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لذلك ويتم استرجاع المبالغ المتبقية من الإعانات والمخصصات غير المستعملة التي يزيد مبلغها عن خمسين ألف دينار (50.000 دج)، والإعانات غير المستعملة بعد ثلاث سنوات من منحها والمساهمات المؤقتة الممنوحة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل.

ثانيا: أسباب محدودية تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وضرورة الإصلاح:

من خلال دراستنا لتشكيل الصندوق في المبحث الأول من الفصل الأول من هذا الباب يتضح أن صندوق التضامن والضمان يخضع للوصاية، ودوره يبين عن سوء تسييره، وهذا ما جعل الصندوق يخفق في أداء مهامه مما يستدعي ضرورة إصلاحه وذلك من أجل ترشيد إيرادات هذا المورد.

1-خضوع الصندوق للوصاية: يخضع صندوق التضامن والضمان إلى وصاية إدارية وأخرى مالية

• من الناحية الادارية:

- بسبب التشكيلة العضوية لأعضائه المعينين والمتمركزين على مستوى العاصمة هذا ما جعل الصندوق بعيدا عن واقع الجماعات المحلية، فبالرغم من تنوع تشكيلة مجلس التوجيه والمكونة من عدد منتخبين (10 أعضاء) مساوي لعدد المعينين (10 أعضاء) إلا أن صوت الرئيس هو المرجح والذي يرأسه وزير الداخلية أو ممثل عنه.

- أما اللجنة التقنية فرغم تفوق عدد المنتخبين 5 أعضاء في مقابل 4 أعضاء معينين، فالرئيس يكون من المعينين بالإضافة إلى أن دور اللجنة استشاري بتقديم آراء وملاحظات وتوصيات⁴⁴⁴ ورقابي على مشاريع وبرامج الصندوق بعد تنفيذها⁴⁴⁵، أي رقابة لاحقة.
- وضع الصندوق تحت وصاية وزير الداخلية بالرغم من النص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 14-116 على أن الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما يجعل الصندوق تابع إداريا للسلطة المركزية، ناهيك عن أنه هو رئيس مجلس التوجيه أو من ينوبه.
- أما عن مداوالات مجلس التنفيذ فإنه وكما أسلفنا في حالة تساوي الأصوات فإنه يرجح صوت الرئيس ممثلا في وزير الداخلية أو من ينوبه، وهذا ما يجعل الصندوق تابع إداريا للسلطة المركزية، ولا تكون هذه المداوالات نافذة إلا بعد 30 يوم من تاريخ إرسال محضر المداولة إلى السلطة الوصية ويعتبر السكوت بعد فوات هذا الأجل موافقة ضمنية، لأن الرفض يكون بالرد عن طريق اعتراض يبلغ في الأجل المذكور سابقا (30 يوما)⁴⁴⁶.

• من الناحية المالية:

صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية هي عبارة عن حسابات مالية وليست هيئات⁴⁴⁷ التي يسيرها صندوق التضامن والضمان الذي تم تنظيمه من قبل المرسوم التنفيذي 14-166 ولم ينظم صناديق التضامن والضمان لكل الجماعات المحلية، وهذا ما يتناقض وما جاء في المواد 211 و176 من قانون البلدية والولاية على التوالي التي أحالت تنظيم هذه الصناديق إلى التنظيم وليس فقط الصندوق المسير.

⁴⁴⁴ ف 3 و4، من المادة 30، من المرسوم التنفيذي 14-116، مؤرخ في 24-03-2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

⁴⁴⁵ ف1 من المادة 30 من المرسوم التنفيذي 14-116، مؤرخ في 24-03-2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع نفسه.

⁴⁴⁶ المادة 28، ف2، من المرسوم التنفيذي 14-116، مؤرخ في 24-03-2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، مرجع نفسه.

⁴⁴⁷ قادري نسيم، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص552.

2- سوء تسيير صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

الاعتماد على معيار عدد السكان في توزيع الإعانات وهو معيار غير صحيح في كل الأحوال، فقد تكون بلدية ذات عدد سكان أقل لكنها أكثر فقرا وعجزا من أخرى ذات عدد سكان أكبر، حيث اكتفى المشرع الجزائري في نص المادة 212 من قانون البلدية والمادة 177 من قانون الولاية وكذا في المواد من 5 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 بتحديد مجالات تدخل الصندوق دون الإشارة للمعايير التي تقدم على أساسها الإعانات للجماعات المحلية، على عكس ما تضمنه المرسوم السابق 86-266 حيث جاء في المادة السادسة منه أن الاستفادة من إعانات الصندوق تكون للجماعات المحلية التي لا يتجاوز معدل الدخل الفردي فيها عشر قيمة المعدل الوطني للفرد الواحد من الموارد المخصصة للجماعات المحلية، من ربع الاعتمادات المقررة⁴⁴⁸، وضعية الممتلكات المنتجة لدى الجماعات المحلية، مساحة الجماعات المحلية⁴⁴⁹.

تخصيص الإعانات يحرم البلديات والولايات من الاستفادة من هذه المساعدات، حيث يتم إرفاق هذه المساعدات بتعليمات حول مجال استغلال وصرف هذه الإعانات، الأمر الذي لا يمكن معه للجماعات المحلية تحويل مبالغ هذه المساعدات نحو احتياجات الجماعات المحلية وبقائها مجمدة في الأرصدة الحسابية.

الجباية هي أكبر مورد للصندوق وبذلك فإن هناك اختلال في تموقع النشاط والسكان حيث يجتمعان بنسبة كبيرة في الشمال وبشكل أقل في الهضاب وبشكل ضئيل في الجنوب وهذا ما يقابله تحد من حيث كفاية هذا المورد أولا وكيفية التوزيع ثانيا.

المساهمة المؤقتة أو النهائية لتمويل المشاريع تتم بموافقة الوزير المكلف بالداخلية وفقا لما تضمنته المادة 6 من القرار الوزاري الصادر في 20 أوت 2017 بنصها على: "تعد اللجنة تقريرا تقنيا حول المشاريع التي تمت دراستها، تعريضه على تقدير وزير الداخلية والجماعات المحلية لاتخاذ قرار التمويل"⁴⁵⁰. فعلى الرغم من أن عقد القرض يبرم بين الجماعة المحلية وصندوق التضامن والضمان إلا أن منح القرض يكون

⁴⁴⁸ المادة 6، من المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع سابق.

⁴⁴⁹ المادة 15، من المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، مرجع نفسه.

⁴⁵⁰ المادة 6، من القرار الوزاري، المؤرخ في 13 مارس 2017، يحدد كفاءات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان لجماعات المحلية، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 20 أوت 2017.

بموافقة وزير الداخلية ومنح القرض يكون بإجراءات طويلة وشروط عديدة (الوضعية المالية للسنتين الأخيرتين، وضعية الأملاك المنتجة للمداخيل، وضعية القروض المستفاد منها سابقا، وضعية القرض محل الاسترجاع ...).

3- ضرورة إصلاح الصندوق:

لأسباب المذكورة سابقا حول محدودية دور صندوق التضامن والضمان، يمكن القول إن المرسوم التنفيذي 14-116 لم يحقق الضمانات الكافية لعمل الصندوق وفقا للتطلعات المطلوبة منه، لذا يجب إعادة النظر في النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بإصلاح صندوق التضامن للجماعات المحلية من خلال:

- إعادة النظر في عضوية صندوق التضامن والضمان من خلال رفع عدد ممثلي المجالس المنتخبة في تشكيلة المجلس.
- ضرورة إعادة توزيع الصلاحيات لاسيما تلك المتعلقة بوصاية الوزير المكلف بالداخلية وإعطاء نوع من الاستقلالية
- منح القروض لتشجيع للمشاريع المقترحة من طرف الجماعات المحلية وجعل رئيس الصندوق صاحب القرار دون الرجوع لوزير الداخلية مع تخفيف الإجراءات والشروط.
- وضع معايير دقيقة وموضوعية لكيفيات استفادة الجماعات المحلية من إعانات الصندوق والتي سوف تساهم في توجيه هذه الإعانات للبلديات التي تحتاج التنمية.
- إعطاء الجماعات المحلية حرية في تسيير الإعانات الممنوحة لها.

يمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أن يشجع عمليات الاستثمار المحلية والمشاركة بين البلديات والقطاع الخاص من خلال ما خوله القانون من خلال دوره في الوساطة بينها وبين البنوك أو كضامن للجماعات المحلية لمواجهة العقبات أو العجز التي تواجه البلديات⁴⁵¹.

الفرع الثاني: توجيه الإعانات المقدمة من الدولة نحو المشاريع ذات الأولوية

بالرغم من الدور الذي تقدمه المخططات التنموية للجماعات المحلية في مجال التنمية إلا عملية التخطيط لها تكون على المستوى المركزي (أولا) وهذا ما جعل مشاريع هذه المخططات بعيدة عن أهداف

⁴⁵¹ وصيف فائزة خير الدين، عمر ملوكي، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) ومساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات، مجلة العلوم الإدارية والمالية، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص 158.

ومتطلبات التنمية لذا ينبغي إعادة اصلاح عملية التخطيط من خلال مجموعة من الاعتبارات التي يجب مراعاتها (ثانيا).

أولاً: طرق إعداد مخططات التنمية باقتراح لامركزي وتسيير مركزي:

الاعتماد على البعد الإقليمي أو اللامركزية الإقليمية لتخطيط التنمية له أهمية كبيرة في الكشف عن متطلبات واحتياجات المرتبطة بخصوصية كل إقليم، بالإضافة إلى ترسيخ أهم مقومات التنمية من خلال المشاركة في وضع خطة للتنمية وتجسيدها في الواقع بما يتحقق معه التنمية بكل جوانبها.

فمن الناحية الاجتماعية تساهم المخططات التنمية بالمشاريع ذات الطابع الاجتماعي والثقافي من أجل دعم الاستقرار الاجتماعي، وتعزيز مشاعر الانتماء الوطني⁴⁵² وإزالة فوارق المستويات الاجتماعية والثقافية بين الشمال والجنوب وبين المدينة والريف، غير أن هذه المخططات لا تراعي في أغلب الأحيان متطلبات الساكنة بسبب التخطيط المركزي لها.

1-المخطط البلدي للتنمية:

تمر عملية التخطيط عبر مرحلتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة التنفيذ وفق مجموعة من الإجراءات، فكل مرحلة نتطرق إليها بنوع من التفصيل على النحو التالي:

- **مرحلة الإعداد:** يتم الإعداد لمخطط التنمية وفق لمجموعة من الإجراءات تبدأ على مستوى البلدية ثم على مستوى الجهات الوصية.

• على مستوى البلدية:

تنص المادة 107 من قانون البلدية على: " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات وفقا لعهدته في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية"، وتضيف المادة 108 من قانون البلدية على أن: " المجلس الشعبي البلدي يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة"، أي أن المجلس الشعبي البلدي وخلال عهده الانتخابية لمدة 5 سنوات يعد برنامج المشاريع التنموية بحسب الأولوية في إطار المخطط الوطني للتنمية وفق المجالات المحددة في الباب الثاني من قانون البلدية تحت عنوان صلاحيات البلدية ويتعلق الأمر بالتهيئة والتنمية، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، التربية والحماية الاجتماعية والرياضة و الشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، توافقا مع المادة 21 من المرسوم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز والقرار

⁴⁵² وهيبة خبيزي، مرجع سابق، ص110.

الوزاري المشترك 1434 المؤرخ في 21 فبراير 2013، الذي يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية .

يتم التحضير للمخطط البلدي للتنمية للسنة المقبلة بموجب مداولة تعقد في أواخر السنة الجارية لمناقشة عمليات التجهيز والاستثمار في مختلف القطاعات والتداول في إمكانية الانجاز عمليا والعوائق المحتملة وبحضور اللجان المؤقتة، والمصالح التقنية على مستوى البلدية، المجتمع المدني والخبراء (مكاتب الدراسات)، وأعيان المنطقة لكن من الناحية العملية يقصى في أغلب البلديات حضور الفواعل خارج الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية.

تقوم اللجنة التقنية للبلدية بإفراغ هذه الاقتراحات في بطاقة تقنية (Fiche Technique) تحدد فيها طبيعة الأشغال والتجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل والكلفة المالية للمشروع⁴⁵³.

• على مستوى الجهات الوصية:

✓ **على مستوى الدائرة:** يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي مدونة الاقتراحات إلى الجهات الوصية بحسب عدد سكان البلدية، فإذا كان عدد سكان البلدية أكبر من 50.000 نسمة ترسل إلى الولاية، وإذا كان عدد سكان البلدية أقل من 50.000 نسمة ترسل إلى الدائرة. تقوم اللجان التقنية على مستوى الولاية أو الدائرة بحسب الحالة بدراسة ومناقشة هذه الاقتراحات بحسب أولويتها ووفقا للمعايير المذكورة سابقا، والتي يمكن لها زيادة أو حذف بعض المشاريع أو تأجيلها، ثم تعد اللجان التقنية للدائرة بطاقة تقنية ترسلها إلى اللجنة التقنية للولاية وبالضبط إلى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، التي أصبحت تسمى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية⁴⁵⁴ حول العمليات والمشاريع التي تمت دراستها وترسلها إلى الولاية.

✓ **على مستوى الولاية:** يتم تحكيم كل المشاريع المقترحة عبر مختلف البلديات من قبل اللجنة التقنية للولاية تحت رئاسة والي الولاية وبحضور مدير التخطيط والتهيئة العمرانية وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي⁴⁵⁵، وبعدها يبلغ والي المجلس الشعبي البلدي بعمليات

⁴⁵³ شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، (دراسة حالة بلدية)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2010-2011، ص128.

⁴⁵⁴ مرسوم تنفيذي رقم 11-75، المؤرخ في 16 فبري 2011، يتضمن صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية في وزارة المالية تنظيها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 11، المؤرخة في 20 فيفري 2011.

⁴⁵⁵ ليندة أونيسي، المخطط البلدي ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، عدد 9، جوان 2016، ص 232.

التجهيز وبرامج التنمية البلدية أو تعديلها قصد تنفيذها⁴⁵⁶، كما يقوم الوالي بطلب الإعانات المالية التي يرفعها إلى المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية، التي تعقد اجتماع لجنة تحكيم يرأسها الوزير الأول وبحضور الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية لمناقشة المشاريع المقترحة للمخطط البلدي للتنمية فيتم تخصيص أغلفة مالية تسمى برخص البرامج لتغطية تكاليف المشاريع الجديدة، والمشاريع الجاري إنجازها يتم إدراجها في قانون المالية في الجدول (ج) المتعلق بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي حسب القطاعات:

يقوم وزير المالية بتبليغ الولاية باعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية بصورة شاملة عن طريق مقرر تبليغ اعتمادات الدفع، ليقوم الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات بعد استشارة المصالح الولائية المختصة على البلديات بحسب الأولوية⁴⁵⁷، التي تكون مبالغها مساوية لمبلغ رخصة البرنامج خلال تلك السنة في غالب الأحيان، فتقوم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية على مستوى الولاية بتخصيص مقررات اعتماد الدفع مع مقترحات المشاريع التي تم إعدادها سابقا يسمى بمقرر تسجيل المشاريع الذي يتم تبليغ نسخة منه لكل من: البلدية، القابض البلدي، الدائرة، مديرية الضرائب، مديرية الإدارة المحلية، خزينة الولاية.

تقوم البلدية بإعداد بطاقة فنية للمشاريع المسجلة التي تتضمن: اسم المشروع، موقعه، الجدوى الاقتصادية والاجتماعية، التكلفة، مدة الانجاز⁴⁵⁸...، التي يتم إدراجها في ميزانية التجهيز العمومي للولاية وبهذا يكون المخطط البلدي للتنمية قابل للتنفيذ.

- مرحلة التنفيذ:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باختيار الطريقة المناسبة لتنفيذ المشروع سواء عن طريق الاستغلال المباشر للبلدية أو عن طريق مقاول أو مؤسسة عمومية محلية⁴⁵⁹، وبمساعدة المصالح التقنية للبلدية لاسيما مصلحة التجهيزات التي تقوم بدراسة تقارير وضعية الأشغال والتدقيق في الحسابات، ترسل هذه التقارير إلى الوالي باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي.

⁴⁵⁶ المادة 22، ف1، من المرسوم 98-227، المؤرخ في 13 يوليو 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

⁴⁵⁷ المادة 22، ف2، من المرسوم 98-227، المؤرخ في 13 يوليو 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

⁴⁵⁸ بدال غنية، التخطيط البلدي والتنمية المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص26.

⁴⁵⁹ المواد 15، 16، 17، من المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 9 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، مرجع سابق.

حيث تنص المادة 06 من قانون 90-21 المعدل والمتمم المتعلق بالمحاسبة العمومية: "التخصيصات السنوية التي يمكن أمر بصرفها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة"، والتي يقوم الوالي بتوزيع هاته الاعتمادات عن طريق مقررات منح الاعتمادات المالية وفقا لما نصت عليه المادة 22 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، والتعليمية الوزارية المشتركة رقم 14801 المؤرخة في 1975، ولكن من الناحية العملية وبسبب عدم التعرف على نسبة إنفاق الاعتمادات المالية للمشاريع المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية فإنه تمنح اعتمادات الدفع بعد الإطلاق الفعلي للمشروع وحسب تقدم وضعيات الأشغال وذلك بتقديم طلب من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مراقبة وتأشير أمين خزانة البلدية إلى مصالح مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لإعداد مقرر منح الاعتماد⁴⁶⁰، كما يمكن للوالي بموجب المادة 11 من المرسوم 73-136 المتعلق بشروط تسير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية أن يصدر مقرر سحب أو تعديل منح الاعتمادات المالية. ولكن في غالب الأحيان يتم تجميد الاعتمادات المالية بسبب توقف المشاريع وذلك لأسباب تقنية تعود لسوء التنسيق بين البلدية ومختلف المصالح التقنية على مستوى المديريات التنفيذية بالولاية مثال: توقف مشروع تعبيد الطرق البلدية بسبب وجود عائق مرتبط بشبكة صرف الصحي التابعة لمديرية الري التي كان يجب عليها التدخل أولا في حل مشكلة الصرف الصحي ليتم بعدها إطلاق مشروع تعبيد الطرق البلدية التي لها علاقة بالمشروع.

بالإضافة إلى عدم القدرة على معرفة التكلفة الإجمالية للمشروع فتكون في غالب الأحيان اعتمادات الدفع أقل من تكلفة المشروع والتي يتوقف بسببها المشروع بالإضافة إلى عدم مراجعة رئيس البلدية للمديرية التنفيذية صاحبة المشروع وإن تحرك وطلب اعتمادات دفع فانه لا وجود للنصوص القانونية تنظيمية يمكن من خلالها رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستناد لها للمطالبة بمنح اعتمادات من أجل إتمام أشغال المشروع.

2- تحضير المخططات القطاعية: تمر عملية التحضير عبر مرحلتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة التنفيذ وفق مجموعة من الإجراءات، فكل مرحلة نتطرق إليها بنوع من التفصيل على النحو التالي:

⁴⁶⁰ حباب أحمد، سلسلة دليل إنجاز المشاريع التنموية في إطار المخططات البلدية للتنمية، مطوية موجهة لفائدة الموظفين والطلاب المهتمين بمجال النفقات العمومية للتجهيز، مرجع سابق.

• مرحلة الإعداد:

✓ على مستوى الولاية:

يقوم المجلس الشعبي الولائي بالمساهمة في إعداد مخطط التنمية بموجب مداولة⁴⁶¹ بتقديم آرائه واقتراحاته وملاحظاته⁴⁶² وفقا لتعليمات الوالي حول النشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم⁴⁶³، وما يمكن ملاحظته أن الوالي هو الفاعل الحقيقي في إعداد مخطط التنمية، فتعد الولاية مخططها بناءا على الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ومعدلات النمو لكل قطاع سنويا من قبل بنك المعلومات الموجود على مستوى الولاية المحصل على نتائجها من كل القطاعات الممثلة بالمديريات التنفيذية على مستوى الولاية بناء على تقارير المصالح التقنية التابعة لها فيها، كما يبدي المجلس الشعبي الولائي رأيه في تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها أو التي سيعاد تأهيلها⁴⁶⁴.

✓ على مستوى الوزارة:

تجتمع الحكومة من أجل إعداد برنامج التجهيز السنوي لاسيما المخطط القطاعي الذي يقوم وزير المالية وتحت إشراف الوزراء كل حسب قطاعه لتبليغ رخصة برنامج التجهيز السنوي المسجلة باسم الوالي، وتتضمن رخصة البرنامج: البرنامج الجديد وضبط تكاليف البرامج الجاري إنجازها⁴⁶⁵.

• مرحلة التنفيذ:

لا يقبل البدء في عملية التوزيع أو التفريد من قبل الوالي إلا بعد التأكد من أن المشروع قابل للإنجاز⁴⁶⁶ وذلك من خلال: معرفة وتوفير الأرض التي يقام عليها البناء، الدراسات والعناصر التي تثبت جدول المشروع، تقويم المشروع حسب نتائج الدراسات، آجال الإنجاز والدفع، نتائج المناقصات (طلب العروض المفتوح) أو الاستشارات (طلب العروض المحدود) طبقا لأحكام قانون الصفقات العمومية. والتي يمكن إلغائها أو تعديلها أو إقفالها.

⁴⁶¹ المادة 76 و 77 و 78، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴⁶² المادة 79، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

⁴⁶³ المادة 78، ف2، القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴⁶⁴ المادة 82، ف1، القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

⁴⁶⁵ المادة 16، من المرسوم التنفيذي 98-227، المؤرخ في 13 يوليو 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

⁴⁶⁶ المادة 17، من المرسوم التنفيذي 98-227، المؤرخ في 13 يوليو 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع نفسه.

يقوم الوزير بتخصيص اعتمادات الدفع حسب كل قطاع فرعي التي يبلغها للوالي والذي بدوره يقوم بتوزيعها بموجب مقرر حسب كل فصل في ميزانية الولاية والتي يمكن للوالي القيام بتحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر في نفس القطاع.

ثانيا: الاعتبارات الواجب مراعاتها في المشاريع التنموية:

لكي تحقق الإعانات المقدمة من طرف الدولة أهدافها التنموية يجب توجيه هذا المورد إلى الاستخدامات ذات الأولوية التي تتفق مع حاجات المجتمع، وذلك وفقا لمجموعة من المبادئ تتمثل في توجيه هذه المشاريع نحو النفع العام وعدم تخصيص النفقات لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص، ولهذا فإنه متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدرًا للمال العام وخروجًا عن سياسة الترشيح⁴⁶⁷، فالعدالة في الإنفاق توجب على الدولة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة أن تلتزم بها في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تفضل طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى⁴⁶⁸، فالعدالة في توزيع الثروة والدخل شرط جوهري في تحفيز المواطنين على العمل التشاركي والاسهام الإيجابي في فعل التنمية⁴⁶⁹، اتباع مبدأ الأولوية في تحديد المشاريع ذات المنفعة العامة من خلال وضع برنامج تحدد فيها قائمة المشاريع ذات الأولوية وفق مجموعة من المبادئ الأساسية هي⁴⁷⁰:

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها، له دور كبير عند تحديد الأولويات.
- عامل الزمن، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دور كبير في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاح برنامج معين أقصر كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار هذا البرنامج.

⁴⁶⁷ فرج شعبان، مرجع سابق، ص 90.

⁴⁶⁸ بن عزة محمد، ترشيح سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في

الجزائر خلال الفترة 1990-2009)، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم

التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 61

⁴⁶⁹ عيسات العمري، معوقات التنمية الاجتماعية للمجتمع المحلي ورهانات الفعل التنموي، مجلة تنمية الموارد البشرية، تصدر عن وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، جامعة لمين دباغين، سطيف 2، المجلد 7، العدد الثاني، ديسمبر 2016، ص 179.

⁴⁷⁰ بن عزة محمد، مرجع سابق، ص 61.

- درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة، فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل ومنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل، ذلك من خلال إشراك المواطنين في خطط التنمية على نطاق واسع وإعطاء معلومات حول طبيعة المشروعات وأهدافها. فما جملة الاحتجاجات وغلق الطرقات إلا بسبب ترك المشاريع التي تهم المواطن.
- عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.
- تهيئة مناخ التنمية من خلال تعزيز عملية الاتصال بين مختلف فواعل المشروع التنموي لاسيما المديرية التنفيذية ورؤساء المجالس الشعبية ومنظمات المجتمع المدني وهيئات البحث العلمي لنجاح المشروع بأقل تكاليف.
- المراقبة المستمرة لتنفيذ المشروعات من أجل حسن تنفيذ المشروع وتقادي عملية الترميم المتكررة التي تكلف الخزينة العمومية وتحول دون المبادرة بمشاريع جديدة.
- رفع الوعي لدى المجتمع المحلي وتحسيسهم بجهود التنمية والمحافظة على الإنجازات المحققة موجهة للنفع العام.
- كما يجب احترام مجموعة من الإجراءات السابقة من أجل نجاعة المشروع، وتتمثل أساسا في:
- القيام بالدراسات الجدوى للمشاريع يجب قبل تسجيل هذه المشاريع في مخططات التنمية القيام بدراسة الجدوى الاقتصادية لهذا المشروع.
- دراسات التأثير وعدم التأثير على البيئة والمجتمع المحلي.
- تكاليف المشروع ومدة الإنجاز.

المبحث الثاني:

دعم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية وتطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث

خروج الجماعات المحلية من حالة العجز المالي ليس فقط بتحسين مواردها الجبائية وغير الجبائية فقط بل يجب دعم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية من أجل القيام بدورها بطريقة أفضل (المطلب الأول)، إلى جانب تطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث (المطلب الثاني) من أجل ترشيد التسيير.

المطلب الأول:

دعم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

إن الهدف من نظام الوصاية الإدارية هو الحفاظ على وحدة الدولة وتنسيق النشاط الإداري دون المساس باستقلالية الجماعات المحلية الذي يعطل كل مبادرة في التسيير، وهذا ما أثبتته الممارسة الفعلية التي أدت إلى مصادرة جوهر الاستقلالية نتيجة هيمنة السلطة المركزية على التسيير من خلال تشديد أدوات الرقابة وتكثيفها على المستوى المحلي، وهذا ما أدى إلى التسيير المشترك للجماعات المحلية، وهذا ما سنوضحه من خلال مظاهر تشديد الرقابة الوصائية (الفرع الأول)، ومظاهر تخفيف الوصاية الإدارية وسبل وضع ضمانات لتعزيزها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

استقلال الهيئات المحلية يكون من خلال تمتعها باختصاصات ومهام تستقل بإدارتها وتسييرها، هذه الاستقلالية لا تتنفي مع وجود رقابة وصائية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة وتحقيق المصلحة العامة، فالوصاية لا يجب أن تشدد إلى القدر الذي تنتهك فيه استقلالية الجماعات المحلية وهذا ما أبان عليه واقع الجماعات المحلية من خلال مجموعة الأحكام القانونية التي كرست العديد من مظاهر تشديد الرقابة على الهيئات المحلية، وهذا سنوضحه من خلال تحديد مفهوم الوصاية الإدارية (أولا) والوقوف على أهم مظاهر تشديدها (ثانيا).

أولاً: مفهوم الوصاية الإدارية:

استقلال الجماعات المحلية يقاس بمدى تكريس أركان اللامركزية، الأمر الذي سيكشف مدى تمتع الجماعات المحلية باستقلاليتها والتمثلة في:

- تفتتت سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة وتوزيعها بين الهيئات والسلطات الإدارية المركزية والهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية.
- وجود هيئات مستقلة عن السلطات والوحدات الإدارية المركزية.
- تتمتع هذه الهيئات المستقلة بمجموعة من المصالح المتميزة والمشاركة للإقليم أو الجهة.
- يتم تحديد هذه المصالح أو الصلاحيات بواسطة التشريعات المختلفة (الدستور والتشريعات والقوانين والتنظيمات)، فمعيار التمييز بين المصالح المحلية عن المصالح المركزية هو التشريع.

- الخضوع لنظام الرقابة الوصائية لا يمكن ممارستها إلا في حدود القانون من أجل ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية من مخاطر الخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية اللامركزية وتعرض كيان الدولة للانحيار والتهديم تبعاً لذلك⁴⁷¹.

فالاستقلال يتحقق بوجود عناصر النظام اللامركزي، غير أن هذا الاستقلال وإن كان غير مطلق بل تحت الإدارة المركزية بهدف المحافظة على وحدة الدولة وشرعية أعمال الوحدات اللامركزية عن طريق ربطها بالوصاية الإدارية التي بسبب التشديد فيها أصبح الاستقلال المحلي مجرد وهم، فما المقصود من الوصاية الإدارية؟

لقد تناول فقهاء القانون الإداري ماهية الرقابة الإدارية نذكر منها: "الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات المحدودة التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لذلك لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرها"⁴⁷².

كما تعرف على أنها: "رقابة الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية، أو على أشخاصها أو على أعمال الهيئات"⁴⁷³.

كما تعرف الوصاية أيضاً بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية التي تنشأ عن سوء الإدارة، من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"⁴⁷⁴.

من خلال التعريفات السابقة، يظهر أنها ركزت على أهداف الرقابة المتمثلة في:

- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة.
- حماية المصلحة العامة والتوفيق بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية.
- ضمان تنسيق العمل الإدارية بين الإدارة المركزية والمحلية.

⁴⁷¹ عوايدي عمار، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ط6، سنة 2014، ص 242.

⁴⁷² مليكة الصروح، القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص 72.

⁴⁷³ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 63.

⁴⁷⁴ Charles débâches, Institutions administratives, 2ème édition, Paris, 1972, p73.

- شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية وعدم تناقضها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات الوظائف والمرافق السيادية في الدولة، وعدم الخروج عن مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ الذي يلعب دور ظاهراً في تحقيق عملية التنسيق بين العمل العام الوطني والعمل العام اللامركزي (المحلي والفني)⁴⁷⁵.

- حماية الهيئات المحلية: ويتجلى ذلك من خلال متابعة الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحلية⁴⁷⁶. ويتضح أن الوصاية الإدارية لا تكون إلا في ظل وجود نص قانوني يجيزها فهي رقابة مشروعية لمراقبة مدى مطابقة أعمال الهيئات اللامركزية لوصايتها مع القانون وبناء على ما تتوصل إليه يمكنها أن تصادق على تلك المداولات أو تمتنع عن المصادقة، فلا يجوز لها أن تتجاوز حدود ما رسمه القانون لها فتكون الوصاية بالموافقة أو الرفض دونما تعديل في عمل الجهاز اللامركزي، كما أن الوصاية محددة على سبيل الحصر لكونها استثناء فإصل هو استقلال الهيئة اللامركزية فهي بذلك تتميز عن الرقابة الرئاسية التي تعد جوهر النظام المركزي والتي تكون تلقائية بين الرئيس والمؤوس دون وجود نص من خلال الأمر والنهي من جانب الرئيس الإداري يقبله واجب الطاعة والخضوع والتبعية من المؤوس. فمن خلال إسقاط أركان اللامركزية وشروط ممارسة الرقابة الوصائية فإن واقع البلديات يكرس عدم التطبيق الصحيح للوصاية الإدارية وخروج للسلطة المركزية عن هدف الوصاية الإدارية والتي تظهر من خلال: صنع القرارات البسيطة قبل الاستراتيجية، التخطيط للتنمية، الرقابة الرئاسية التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما سنتفصل فيه في العنصر الموالي.

ثانياً: مظاهر تشديد الوصاية الإدارية:

العلاقة بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية ليست علاقة تبعية تربطها السلطة الرئاسية بل إن العلاقة قائمة على الاستقلال غير المطلق في إطار الرقابة الوصائية للأهداف المذكورة سابقاً، فالوصاية لا تكون شديدة بالقدر الذي تتحول به الوصاية إلى علاقة بين رئيس ومؤوس. فمن خلال هذه الفقرة سنحاول الوقوف على مواطن تشديد الوصاية والتغيير من طبيعتها وفق ما تضمنته قوانين الجماعات المحلية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية.

⁴⁷⁵ عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 243.

⁴⁷⁶ الحسبان عيد أحمد، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، الجامعة الأردنية، عدد 2، 2007، ص 425.

1- مظاهر التشديد من الناحية العضوية:

تشديد الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة يظهر من خلال لإقصاء والتوقيف والإقالة، كما يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة وصائية كمنتخب كبقية أعضاء المجلس بصفته ممثلاً للبلدية وأخرى رئاسية بصفته ممثلاً للدولة، ويخضع موظفو الإدارة المحلية للسلطة رئاسية وفقاً لتدرج السلطة الرئاسية من جهة والمجالس المحلية المنتخبة كهيئات من جهة أخرى كما يلي:

- **سلطة التوقيف والإقصاء:** أشار كل من قانون الولاية 12-7 وقانون البلدية 11-10 في المادتين: 43 و 45 على التوالي إلى حالة التوقيف وهو تجميد مؤقت أو تعليق لعضوية المنتخب المحلي إلى غاية صدور حكم نهائي بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية، يعلن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بقرار صادر عن وزير الداخلية بعد تداول المجلس الولائي، بينما توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي يكون بقرار من الوالي دون إلزامية لتداول المجلس في هذا الشأن ولا تعليل لقرار التوقيف وهذا ما يبين عن السلطوية والتشديد من جهة، وينقص من ضمانات التعسف ضد العضو المنتخب. أما الإقصاء فهو الإجراء المكمل للتوقيف في حال ثبوت الإدانة بقرار نهائي من الجهة المختصة وذلك بإسقاط كلي لعضوية المنتخب في المجلس المحلي، ويثبت هذا الإقصاء لعضو المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار من وزير الداخلية بعد تداول المجلس الشعبي الولائي⁴⁷⁷، بينما يقصى عضو مجلس الشعبي البلدي بدون تداول المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي⁴⁷⁸، وفي هذا تقوية لمركز الوالي في مقابل تحجيم دور المجلس المنتخب خاصة في إجراءات تتعلق بالعضوية داخل المجلس، على عكس ما كان معمول به في قانون البلدية 90-08 الإقصاء يكون بإعلان من المجلس وقرار الوالي يأتي لتثبيت هذا الاعلان⁴⁷⁹.

- الإدارة البلدية تخضع للسلطة المركزية:

تعتبر الإدارة البلدية ثالث جهاز للبلدية إلى جانب الجهاز التنفيذي والتداولي ويتولى تسييرها الأمين العام للبلدية المعين من السلطة المركزية بموجب مرسوم رئاسي وخاضع للسلطة الرئاسية ويتمتع بصلاحيات واسعة في تسيير البلدية فهو المنسق والمسير الإداري لمصالح البلدية

⁴⁷⁷ المادة 46، من القانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴⁷⁸ المادة 44، من القانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

⁴⁷⁹ المادة 33، القانون 90-08، يتعلق بالبلدية، الملغى.

- العلاقة الخاصة بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة ورئيس المجلس الشعبي الولائي من جهة أخرى:

نظرا لازدواجية مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة والبلدية معا فإنه يخضع لرقابة رئاسية من طرف الوالي في جميع أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة، هذا وألزمت المادة 98 من قانون البلدية 10-11 رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال جميع قراراته خلال 48 ساعة للوالي لبسط رقابته عليها ولا تدخل حيز التنفيذ إلا بمرور شهر كامل من تاريخ إرسالها، وهو ما يفيد جواز سحبها أو إلغائها أو تعديلها من طرف الوالي خلال هذه المدة.

كما يملك الوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي كحلول رئاسي وليس وصائي حسب ما جاء في المادة 100 و 102 في حال تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رفضه تنفيذ تعليمات الوالي بعد انذاره ومنحه مدة لذلك.

أما عن علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي الولائي فإن هذا الأخير شبه غائب عن تسيير شؤون الولاية حيث يقوم بأدوار ثانوية لا يمكن مقارنتها بتلك الاختصاصات الممنوحة للوالي، ولم يبق لرئيس المجلس الشعبي الولائي سوى ضبط النظام العام أثناء المداولات، فرئيس المجلس الشعبي الولائي هو المنتخب من طرف الشعب، أما الوالي فهو موظف معين غير أن صلاحياته تغطي على باقي الصلاحيات.

- تشديد الرقابة على المجالس المنتخبة كهيئات:

لا تتوقف حدود الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة بصفتهم أعضاء بل وعلى المجالس المنتخبة ككل ويظهر تشديد الوصاية على المجالس المنتخبة كهيئة من خلال:

✓ دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد بطلب من الوالي: تضمنت المادة 17 من قانون البلدية 10-11 سلطة الوالي في دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد في دورة استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية وهذا ما يشكل تجاوزا لاستقلالية الهيئة التداولية خاصة المجلس المنتخب هو المطلع والأدرى بشؤون بلديته.

✓ بعض حالات حل المجالس المنتخبة: اشترط المشرع الجزائري صدور مرسوم رئاسي يتخذ من طرف وزير الداخلية حسب المادة 47 من قانون البلدية 10-11 والمادة 47 من قانون الولاية 07-12 شريطة أن يقع الحل خلال أربع سنوات الأولى وذلك في حالات محددة يعتبر البعض منها مقبولا وهي:

▪ حالة خرق أحكام الدستور.

- حالة إلغاء انتخاب أعضاء المجلس.
 - حالة الاستقالة الجماعية.
 - حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- أما باقي الحالات والمتمثلة في:
- حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي تعيق السير العادي فهنا توسيع للرقابة لأن هذه الحالات غير واضحة وماهي معايير تقدير هذه الخطورة؟
 - حالة الإبقاء على المجلس سيشكل اختلالا خطيرا على التسيير العادي وبعد إذار من الوالي دون الاستجابة له، فالسلطة التقديرية لهذه الحالة تعود للوالي.
 - حالة حدوث ظروف استثنائية حالت دون تنصيب المجلس المنتخب وهذه الحالة غامضة وفيها توسيع للسلطة التقديرية للوالي بالنسبة للمجالس الشعبية المنتخبة.

2-تشديد الرقابة الوظيفية:

تشديد الرقابة من الناحية الوظيفية على أعمال الهيئات المنتخبة بمجموعة من الأدوات الرقابية فضلا عن التدخل عن طريق التعليمات:

- الرقابة على أعمال المجلس المنتخب: فرضت المواد 56 و58 من قانون البلدية 11_10 والمواد من قانون الولاية 12-07 قيودا على المداولات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ، وجعل كل من الوالي بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي ووزير الداخلية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي كجهة وصية أي أنها تبقى حبيسة النفاذ، حيث تتخذ الرقابة الوصائية عدة صور تتمثل في المصادقة، الإلغاء والحلول.

- المصادقة: تكون المصادقة ضمنية حيث تعد مداولات المجلس الشعبي البلدي والولائي نافذة بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية⁴⁸⁰، أو صريحة في بعض المداولات نظرا لأهميتها والتي تتعلق بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية.

غير أن ما يمكن ملاحظته حتى المداولات التي لا تتطلب المصادقة الصريحة فإنها لا تمتع بالقوة التنفيذية الا بعد مصادقة الوالي، وذلك بسبب امتناع المصالح المالية لاسيما المراقب المالي عن التنفيذ دونما تأشيرة الجهة الوصية.

⁴⁸⁰ المادة 56 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، المادة 54 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

- الإلغاء: تعد باطلة بقوة القانون المداولات التي أشارت إليها المادة 59 من قانون البلدية 10-11 والمادة 53 من قانون الولاية 07-12:

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- التي تتناول موضوعا لا يكون ضمن اختصاصاته.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المتخذة خارج مقر المجلس.

- **الحلول:** الحل هو من أخطر أدوات الرقابة على المجلس الشعبي البلدي⁴⁸¹، فيحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي حلولا وصائيا أو حلولا ماليا في حال لم تتضمن ميزانية البلدية النفقات الإجبارية، أو لضبط توازنها أو امتصاص العجز عند تنفيذها⁴⁸²، وحلولا رئاسيا في حال المحافظة على النظام العام.

- **تشديد الرقابة عبر التدخل عن طريق التعليمات:**

السلطة المركزية تتدخل في الجانب الوظيفي لعمل الهيئات المحلية بواسطة التعليمات، فاستقلالية تقتضي أن تكون بعيدة عن الخضوع للتعليمات والمذكرات⁴⁸³ والأوامر التي تعد من مقتضيات السلطة الرئاسية.

الفرع الثاني: صور التخفيف من حدة الوصاية الإدارية وضرورة تكريس ضمانات قانونية لتعزيز استقلالية الجماعات المحلية

تقوم اللامركزية الإدارية على نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى تملك سلطة اتخاذ القرار وتتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية، غير أن النظام اللامركزي في الجزائر

⁴⁸¹ بوضياف عمار، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي الخامس حول مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 3 و 4 ماي 2009، مجلة الاجتهاد القضائي عدد 06 متوفر على الموقع الإلكتروني:

Biskara.dz/fac/droit/images/.../rg6a2.pdf

⁴⁸² المادة 183، 184، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴⁸³ مثل التعليمات 842/3.94، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، ملحق 5، والمذكورة رقم 00096، المؤرخة في 10 مارس 2016، والمتعلقة بثمنين أملاك الجماعات المحلية.

محدود الاستقلالية بسبب الرقابة الشديدة الممارسة من طرف الجهات الوصية، لذا فإن التخفيف من هذه الوصاية من شأنه أن يمنح حرية أكثر للبلديات والولايات نحو تحقيق التنمية (أولاً)، ووضع ضمانات من شأنها التعزيز من استقلالية الجماعات المحلية (ثانياً).

أولاً: صور تخفيف الوصاية في قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول:

سننتاول في هذه الفقرة صور تخفيف الوصاية من الناحية العضوية ثم الوظيفية كما يلي:

1- صور تخفيف الوصاية من الناحية العضوية:

✓ **الاستقالة التلقائية:** الإقالة حسب جاء في المادة 44 من قانون الولاية 07-12 هي تجريد

عضو المجلس الشعبي الولائي من صفته كمنتخب وهذا بسبب وجوده في إحدى حالات التنافي

أو عدم القابلية للانتخاب بقرار صادر عن وزير الداخلية بعد تداول المجلس الشعبي الولائي

بشأنه، غير أن قانون البلدية 10-11 استعمل مصطلح الاقصاء لنفس أسباب الإقالة، كما

أضاف حالة الاستقالة التلقائية في حالة تغيب العضو المنتخب لأكثر من ثلاث دورات من

نفس السنة دون مبرر⁴⁸⁴.

فالنسبة لإقالة الحكومية أو التلقائية لعضو المجلس الشعبي الولائي فيظهر تخفيف الوصاية من خلالها،

بإثبات حالة التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي، فيظهر في هذه الحالة تقييد دور الوزير في إقرار

حالة التخلي من جهة ومن جهة أخرى التخلي عن إجراء إعلام الوالي فخلافاً لما كان في قانون 09-90

مع إمكانية الطعن في قرار الوزير⁴⁸⁵.

أما بالنسبة للإقالة التلقائية لعضو المجلس الشعبي البلدي فتم تقييد دور الوالي في الإقالة فتكون

بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بعد سماع مبررات غيابه، ويتم إخطار الوالي بالمداولة غير أن نفاذ

المداولة لا يكون إلا بعد مرور 21 يوماً من إيداعها، وهنا يكون للوالي دور بإثبات الحالة أو لا، وهنا يطرح

السؤال حول مصير هذه المداولة؟

✓ **التوقيف بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي:** جاء في نص المادة 45 من قانون

الولاية 07-12: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منخب يكون

محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف

ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من

⁴⁸⁴ المادة 45، من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴⁸⁵ المادة 40 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

فتوقيف العضو المنتخب يكون بمداولة من المجلس الشعبي الولائي وقرار وزير الداخلية يكون بمثابة إعلان عن هذا التوقيف إلا في حالة امتناعه، فهنا يطرح التساؤل حول مصير هذه المداولة؟

فإجراء توقيف عضو المجلس الولائي المنتخب فيه استقلالية للمجلس الولائي على عكس ما هو معمول به بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي كما رأينا سابقا الذي يوقف مباشرة من الوالي دون مداولة.

✓ الإقصاء: ما يمكن ملاحظته حول إجراء الإقصاء بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي حسب ما جاء في المادة 44 من قانون الولاية 07-12: "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة...", جعل المشرع الإقصاء لا يكون إلا بموجب مداولة يتم تثبيتها بقرار من وزير الداخلية فيه تقييد للسلطة المركزية، على عكس ما هو معمول به بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي فيقضى دون التداول بشأنه بقرار من الوالي.

من خلال ما سبق فإن هناك نوع من المرونة والتخفيف بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي مقارنة بالتشديد الذي يخضع له أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ولكن رغم هذا التخفيف على أعضاء المجلس الشعبي الولائي ففي جوانب أخرى هناك هيمنة للوصاية تنتفي معها الاستقلالية العضوية لهذا الأخير.

2- صور تخفيف الوصاية من الناحية الوظيفية:

- تقليص عدد المداولات الخاضعة للمصادقة.
- تقليص عدد المداولات المتعلقة بالمسائل المهمة لمجلس الشعبي الولائي الخاضعة للمصادقة الصريحة للجهة للوصاية، حيث نصت المادة 55 من قانون الولاية 07-12 عليها والمتمثلة في:

■ الميزانيات والحسابات.

■ التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

على ما كان عليه الأمر في المادة 50 من قانون الولاية 90-09 المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية والمادتين 56 و 57 من الأمر 69-38 لاسيما المتعلقة بالضرائب والرسوم وأجور موظفي الولاية وإضافة وجوب المصادقة في قانون الولاية 07-12.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا.

وهو نفس الأمر بنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي من خلال المادة 57 من قانون البلدية 11-10.

10.

- تسبب قرار إبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي: يتم تسبب قرار إبطال مداولات المجلس الشعبي

البلدي من طرف الوالي وذلك بإلزامه بتعليق سبب الإبطال وفق ما نصت عليه المادة 60 من

قانون البلدية 11-10: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في

وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو

فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه

المداولة باطلة

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي "...".

وهذا يقيد السلطة التقديرية للوالي ويكرس نوعا من التخفيف من الوصاية.

أما بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي ولنفس الأسباب المذكورة يمكن أن يثير الابطال من

الوالي دونما تعليق⁴⁸⁶ فليس الأمر كما هو عليه الحال في مداولات المجلس الشعبي البلدي

- التوجه نحو الرقابة القضائية على مداولات المجالس الشعبية الولائية: ما يمكن ملاحظته من خلال

زيادة حجم المداولات التي تبطل بقوة القانون من خلال المادة 53 من قانون الولاية 12-07 مقارنة

عما هو منصوص عليه في قانون البلدية 11-10 من خلال المادة 59 والمتمثلة في ثلاث حالات

فقط وهي:

▪ المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

▪ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

▪ غير المحررة باللغة العربية.

بينما أضاف قانون الولاية ثلاث حالات أخرى هي:

▪ المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

▪ المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

▪ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي إلا في حالة القوة القاهرة.

⁴⁸⁶ المادة 57، من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

فإذا تبين للوالي أن المداولة اتخذت خرقاً لهذه المادة فليس أمامه إلا طريق واحد هو القضاء برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً على عكس ما تضمنته أحكام قانون البلدية التي يكون الإبطال فيها بقرار من الوالي والذي يمكن فيما بعد لرئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 61 قانون البلدية 10-11 أن يلجأ إلى رفع تظلم إداري أو إلى القضاء ضد قرار الوالي.

فمن خلال هذه المقارنة يمكن ملاحظة التوجه نحو الرقابة القضائية على مداولات المجلس الشعبي الولائي بتعدد الحالات ومن حيث الأدوات التي تبطل فالقضاء السبيل الوحيد على عكس مداولات المجلس الشعبي البلدي تبطل بقرار من الوالي يمكن الطعن فيه لاحقاً من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وعلى الرغم من هذا التوجه إلا أن المشرع اعترف للوالي بصفة التقاضي دونما رئيس المجلس الشعبي الولائي⁴⁸⁷.

هذا وقد تم توسيع الرقابة القضائية إلى الناخب أو المكلف بالضريبة في الولاية الذي له مصلحة من خلال طلب يقدمه إلى الوالي بعد مرور 15 يوماً من إصاق المداولة، والذي يقوم في حال تأكده من صحة هذا الادعاء برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة⁴⁸⁸.

ثانياً: ضرورة تعزيز ضمانات الاستقلال الإداري للجماعات المحلية:

سننتقل إلى كفاءات تعزيز استقلالية الجماعات المحلية من الناحية العضوية ثم الوظيفية:

1- من الناحية العضوية:

- الأخذ برأي المجالس المنتخبة قبل تجميد عضوية العضو المنتخب وتسبب قرار التوقيف من الوصاية.
- دعوة المجالس المنتخبة لانعقاد تكون من طرفي ثلثي الأعضاء أو رئيس المجلس المنتخب فقط وتقييد جهة الوصاية من ممارسة سلطة الدعوة للانعقاد.
- توضيح حالات حل مجلس المجالس المنتخبة بشكل دقيق بعيداً عن السلطة التقديرية لجهة الوصاية خاصة فيما يتعلق بحالة الظروف الاستثنائية وحالات الاختلال التي تشكل خطراً على السير العادي للمجالس المنتخبة.
- تقوية المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الرقابة الرئاسية التي يمارسها الوالي خاصة ما يتعلق بتوجيه التعليمات والتزامه بحدود الرقابة الوصائية.

⁴⁸⁷ المادة 53، من قانون الولاية 07-12، مرجع نفسه.

⁴⁸⁸ المادة 57، من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

- إسناد مهمة تعيين الأمين العام لرئيس المجلس الشعبي البلدي بعيدا عن تدخل السلطة المركزية الذي جعلت منه ممثل لها يزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية

2- من الناحية الوظيفية:

- ممارسة الرقابة في حدود المشروعية على أعمال المجالس المنتخبة، فعلى الإدارة المركزية أن تقوم بالتصويب والتصحيح وإتاحة الفرصة للمناقشة والحوار ولن يتأت هذا إلا إذا تمت الرقابة في جو تسوده ثقافة الحوار والثقة المتبادلة⁴⁸⁹ وأن تتنازل عن سلطة تخطيط وتوجيه القرار والانسحاب نحو التنشيط والتنسيق والتوجيه.
- تعزيز التوجه نحو الرقابة القضائية من أجل تعزيز استقلال وحرية المجالس المنتخبة في أداء مهامها لاسيما أعمال المجالس الشعبية البلدية من خلال:
 - ✓ تقييد سلطة الوالي في إلغاء مداولات المجالس الشعبية البلدية بأن يكون هذا الإلغاء عن طريق القضاء وإعطاء صفة التقاضي لرئيس المجلس الشعبي الولائي فالتوجه التقليدي لتوزيع الصلاحيات بين الإدارة المركزية والمحلية المأخوذ عن النموذج الفرنسي نجد أنه قد أخذ توجهها جديدا ألغى فيه الرقابة الوصائية واكتفى بالرقابة القضائية.
 - ✓ منح القوة التنفيذية لمداولات المجالس الشعبية المنتخبة خاصة في مجال المصادقة الضمنية.
 - ✓ منح المجالس المنتخبة صلاحيات مهمة: حيث أن استقلال الجماعات المحلية يكون من خلال تمتعها بصلاحيات واسعة في مداها كثيرة في مواضيعها، خطيرة في درجتها ومثيرة في مضامينها⁴⁹⁰.

فعلى غرار البلدية فإن الولاية لم تتمكن من أداء دورها، فالوالي يحوز بمقتضى القوانين والتنظيمات معظم الاختصاصات لذي يجب إعادة توزيع الصلاحيات بين هيئتي الولاية (الوالي والمجلس المنتخب) لتحويل هذه الصلاحيات إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب باعتباره الممثل للولاية وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي

⁴⁸⁹ عادل بوعمران، كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية، مدلولها، معاييرها ومستلزماتها، مجلة معارف، جامعة محند أولحاج جامعة البويرة، عدد 8 جوان 2010، ص 93، نقلا عن حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص-ص، 85-86.

⁴⁹⁰ عادل بوعمران، كمال دعاس، مرجع سابق، ص 35.

ومركز الوالي، يضاف إلى ذلك أن إعطاء صلاحيات عامة للمجلس الشعبي الولائي في شتى مجالات التنمية والفلاحة والري والهياكل الأساسية والاقتصادية ...، لكن في المقابل هناك نصوص تشريعية وتنظيمية قطاعية مثل الفلاحة، السياحة، التجهيز، التهيئة العمرانية أصبح دور المجلس الشعبي الولائي في ظلها يظهر عموماً كجهة اقتراح أو استشارة أكثر منه صاحب قرارات⁴⁹¹.

بالإضافة إلى كون الوالي ممثلاً للدولة أدى إلى حجب الولاية كجماعة محلية فعلية وتحويلها إلى وحدة إدارية غير ممرّكة⁴⁹².

وبالتالي يجب إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين هيئتي الولاية بتحويل الاختصاصات إلى رئيس الهيئة التداولية وجعله ممثلاً عن الولاية من خلال مراجعة النصوص القانونية للولاية من أجل تقوية المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي والمجلس الولائي معاً.

✓ تقوية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي وتقييد سلطة الوالي في مجال الحلول في حدود القانون والتوجه نحو مبدأ حرية التسيير في مجال الضبط الإداري والعقود الإدارية، فمبدأ التسيير الحر في موجود في الأنظمة المقارنة، ففي فرنسا نجد أن قانون حقوق وحريات البلديات والجهات والمحافظات الفرنسية المؤرخ في 8 مارس 1982⁴⁹³ قد دعم مبدأ حرية التسيير والذي أكد تعديل الدستور الفرنسي لسنة 2003 على هذا التوجه، الذي من خلاله استفادت بعض الجماعات المحلية بنظام خاص بها، وتطبيقاً لقانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات فرئيس البلدية باسم البلدية له قوة عمومية وله اتخاذ قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري يمكنه تفويضها إلى أحد نوابه بموجب قرار تنظيمي خاضع للنشر⁴⁹⁴، ففي سبيل الحفاظ على الأمن والصحة والسكينة له أن يصدر قرارات لإلزام المواطنين بعمليات التنظيف الطرق والساحات والشوارع والساحات المبنية وغير المبنية للحفاظ على نظافة وجمال المدينة⁴⁹⁵ وأن يتخذ قرارات في الحالات الاستعجالية في حال حدوث حرائق أو كوارث⁴⁹⁶.

⁴⁹¹ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص127.

⁴⁹² دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، الفكر البرلماني، عدد1، سنة 2002، ص94.

⁴⁹³ Loi n°82-213 du 28 Mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et les régions sur le site : [http:// www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

⁴⁹⁴ Article L.2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴⁹⁵ Article L.2212 du CGCT, op.cit.

⁴⁹⁶ Article L.2213-30 du CGCT, op.cit.

أما في المغرب فتكريس مبدأ التدبير الحر كان من خلال دستور 2011 في الفصل 140 منه، حيث منح الجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة⁴⁹⁷، فقد سمح هذا المبدأ للمجالس المنتخبة السلطة التنظيمية في حدود اختصاصها عن طريق إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي⁴⁹⁸ ومنح رئيس الجماعة الترابية السلطة التنظيمية حسب ما جاء في الفقرة 2 من الفصل 140 من دستور 2011 ويتم نشر قرارته التنظيمية في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية طبقاً للمادة 277 من القانون التنظيمي 14-13 المتعلق بالجماعات الترابية.

أما في مجال العقود الإدارية يجب منح صلاحيات تنمية واقتصادية للمجالس المحلية المنتخبة، ففي فرنسا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي وضع مبدأ المصلحة العامة الشرط الوحيد لتدخل الجماعات المحلية وهذا الشرط يستمد وجوده من الاختصاصات الاقتصادية لهذه الهيئات⁴⁹⁹، وقد وسع التشريع من الاختصاصات الاقتصادية لهذه الهيئات التي يمكن للمجلس التداول فيها ويرى أنها تحقق مصلحة المقاطعة كوحدة محلية⁵⁰⁰.

أما في المغرب فرغم ما كرسه دستور 2011 إلا أن النصوص التشريعية لم تعكس الرهانات المنتظرة فبقيت الرقابة الإدارية المسبقة على أهم القرارات المتعلقة بالميزانية والاستثمار⁵⁰¹.

كما نجد النظم المقارنة طبقة الية أو تقنية أخرى لتدعيم استقلالية الجماعات المحلية وإعادة تنظيم علاقتها مع السلطة المركزية تعرف بمبدأ الاحتياطية في مسألة توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، حيث نجد أن مبدأ التفريغ أو الاحتياط ينقص حدة وعدم غموض اختصاصات الجماعات المحلية⁵⁰² بأن يعود لكل صنف من الجماعات المحلية الصلاحيات التي تكون هي الأجدر بممارستها بحكم قربها من المواطنين وقدراتها على الأداء الأفضل للمصالح المحلية أي ما يستطيع المستوى الأدنى القيام به يترفع عنه المستوى الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى، ويقضي مبدأ

⁴⁹⁷ عبد الخالق علاوي، مبدأ التسيير الحر للجماعات الترابية و إعداد التراب على ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس-أبريل 2014، ص 154.

⁴⁹⁸ عبد الرفيق زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 2، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، فبراير 2019، ص 35.

⁴⁹⁹ CE 23 Mai 2012, RATP : Dan°11/2012, comm.n°89, p22.

⁵⁰⁰ CE 23 Mai 2012, RATP, op.cit., p22.

⁵⁰¹ عبد الرفيق زعنون، مرجع سابق، ص ص-47-48.

502 برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص ص-101-102

التفريغ اقتران نقل الصلاحيات من السلطة المركزية الى الجماعات المحلية أو إحداث صلاحيات أخرى جديدة بنقل الاعتمادات والوسائل الضرورية لممارستها على الوجه الأفضل.

المطلب الثاني:

تطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث

يحتل موضوع الحوكمة المحلية مكانة هامة نظرا لتعدد أبعاده و مضامينه وتطبيقاته في كل التخصصات والحقول المعرفية، فالبنك الدولي يتعامل مع بعدها الاقتصادي بينما ترى الأمم المتحدة أنه ذو بعد إنساني⁵⁰³، ومن الجانب الذي يهم بحثنا هو البحث في مفهوم الحوكمة من خلال التسيير المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية، وتعني الحوكمة بهذا المفهوم عملية صنع القرار على المستوى المحلي وتنفذه بمشاركة كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية كما تعني: " استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية "⁵⁰⁴، كما تعني: "إعادة صياغة العلاقة بين كل الفواعل المحلية والمعبر عنها بالأطراف ذات المصلحة والتي تشمل كل من: الجماعات المحلية، الجمعيات، الأهالي، القطاع الخاص وكل من هو على علاقة بالخيارات والقرارات التي تتخذ على المستوى المحلي وذلك على أساس من التعاقد، التشارك، والتوافق"⁵⁰⁵، وتم تحديد معايير الحوكمة المحلية من قبل المؤسسات الدولية المختلفة⁵⁰⁶ من أجل النهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

فما مدى تكريس هذه المبادئ في التسيير المحلي في الجزائر من أجل النهوض بالتنمية من خلال ترشيد وتحسين الموارد المالية لاسيما مبدأ التشارك الذي عبر عنه الفقيه ريفيرو (RIVERO) بأن المشاركة اليوم مكانها هو قلب الحوكمة الجيدة⁵⁰⁷ (الفرع الأول)، وباقي المبادئ الشفافية، الجودة وأخلة العمل الإداري (الفرع الثاني).

⁵⁰³ أحمد لوصيف، إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة كلية الحقوق، 2020-2021، ص 255.

⁵⁰⁴ بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر 1"، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار عنابة، عدد 26، 2010، ص 20.

⁵⁰⁵ محمد بن سعيد، بسمة نزار، "آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير الإدارة المحلية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية العدد الثالث عشر، جوان 2018، ص 83.

⁵⁰⁶ بوجلال عمر، ضيف الله عقيلة، إدماج المقاربة التشاركية لترقية الحوكمة المحلية دراسة في التجربتين الجزائرية والمغربية، مجلة الحوار المتوسطي، مخبر البحوث والدراسات الاستشرافية في حضارة المغرب الإسلامي، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، المجلد 10، عدد 2، جوان 2019.

⁵⁰⁷ Cité par. Ousmane BA, La prise de décisions locales : les procédés pour plus de démocratie, thèse de doctorat, école doctorale des sciences de l'homme et de la société, université de Reims, Champagne-Ardenne, France, sd, p.235.

الفرع الأول: التسيير المحلي التشاركي لتحسين وترشيد الموارد المالية

المقاربة التشاركية هي أحد أهم معايير الحوكمة من أجل توسيع المشاركة في تسيير الشأن العام وترقية التعاون بين الجماعات المحلية والمواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص من جهة وبين الجماعات المحلية ومختلف مؤسسات الدولة من جهة أخرى من أجل الوصول إلى أفضل الطرق والأساليب لتحسين وترشيد الموارد المالية للجماعات المحلية وهذا ما سنوضحه من خلال التطرق لمفهوم التسيير المحلي والتكريس القانوني له (أولا)، وآليات مشاركة فواعل التسيير المحلي (ثانيا)، وأثر التسيير المحلي التشاركي على تمويل التنمية المحلية من خلال الاستدلال بتجربة كابدال لتطوير مقاربة التشاركية للجماعات المحلية (ثالثا).

أولا: مفهوم التسيير المحلي التشاركي والتكريس القانوني له:

1- مفهوم التسيير المحلي التشاركي:

المقاربة التشاركية مفهوم حديث النشأة ظهر في ستينيات القرن الماضي حينما تراءى لعلماء السياسة الأمريكيين أن نموذج الديمقراطية التمثيلية النيابية يقلص دور المواطن في الحياة السياسية وعملية الإنتاج السياسي بعد الانتخابات، فتم التسويق الى نموذج بديل هو: "الديمقراطية التشاركية"⁵⁰⁸، جاء كمرحلة نضج لمفهوم المشاركة في الديمقراطية التقليدية والتي عاشت أزمة منذ أن تأسست في القرن الماضي وذلك بسبب عدم امتلاك الناخبين أي وسيلة تسمح لهم بالرقابة على المنتخبين طيلة العهدة الانتخابية، إضافة إلى تراجع ثقة الأفراد في المنتخبين فلم يعد النظام الديمقراطي سوى أداة لإدماج النخبة السياسية في النظام الإداري بدل لعب دور تمثيلي تشاركي للمواطن، ثم انتقل هذا النموذج في السبعينيات إلى البرازيل ومنه إلى الدول الأوروبية في الثمانينات وسارت العديد من الدول من بينها الدول المغاربية مع مطلع القرن 21⁵⁰⁹، فالمقاربة التشاركية مشروع لإعادة تأهيل وبعث التسيير والمشاركة في فالشؤون العامة و لا تتوقف على مجرد اختيار المنتخبين، بل المساهمة في عجلة التنمية وسد فراغ النظام التمثيلي التي يكون بمقتضاه المواطن والمجتمع المدني قادرين على التأثير الفعلي في عملية صنع القرار المرتبط بالشأن العام، من أجل توسع مشاركة المواطنين، وتقليص دور الدولة في مجال التنمية والادارة المباشرة لمؤسساتها، ومنح المواطنين

⁵⁰⁸ بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع،

2018، ص 7.

⁵⁰⁹ بوحنية قوي، مرجع نفسه، ص 8.

والمجتمع المدني دور في ذلك. هذه المقاربة ترسي بناءات مفاهيمية متسقة مع بعضها⁵¹⁰ ليس في الجانب السياسي فقط بل تتعداها إلى كافة المجالات خاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بتسيير المرافق العمومية وأماكن العمل على المستوى المحلي⁵¹¹، وبهذا انتقلت المقاربة التشاركية بمنظورها السياسي إلى المنظور الإداري من خلال التسيير المحلي التشاركي.

وقد عرف التسيير المحلي التشاركي في المؤتمر الدولي السادس حول المياه عقد بمدينة مرسيليا من 12 إلى 17 مارس 2012 بالتعاون مع المجلس العالمي للمياه بأنه: "يمثل مجموع العمليات التي تراعي الروابط بين السلطات المحلية، المواطن والقطاع الخاص، للتشجيع على المشاركة والتفاوض بين مختلف الفواعل، والابتكار والشفافية في سياسة إدارة الإقليم، وهو مبادرة لتعميم الحوار بين المنتخبين المحليين ومجموع الأطراف الدائمة ذات العلاقة بالقرارات، وهو أيضا نظام تسيير أكثر جودة وأداء للشؤون المحلية وفق معادلة رابح / رابح بالنسبة للجماعات المحلية والمواطنين"⁵¹².

كما عرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها: "تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرار"⁵¹³.

فالتسيير المحلي التشاركي هو الممارسة الفعلية للشأن العام بالتشارك مع الجهات الرسمية (الدولة والجماعات المحلية) والفواعل غير الرسمية (المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص) عبر مختلف القنوات التشاور، الرقابة، المساءلة....

كما عرف التسيير المحلي التشاركي بطريقة النفي بأنه: " لا يقوم التسيير المحلي في دولة على فكرة نقل السلطات إلى جماعات منتخبة فحسب وإن كان ذلك جزءا من التسيير، بل إن التسيير أوسع من أن يكون كذلك، إذ يقوم على لتنسيق والتشاور، واللامركز، واللامركزية، بالإضافة إلى التسيير الجوّاري الذي

⁵¹⁰ بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مقال: عصام بن الشيخ، الأمين سويقاتة إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي، دور المواطن، المجتمع المدني، القطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي - حالة الجزائر والمغرب - مرجع سابق، ص 95.

⁵¹¹ Ank MICHELS, and Laurens DE GRAAF, « Examining Citizen Participation : Local Participatory Policy Making and Democracy », In : Local Government Studies, V36, N°04, Taylor and Francis Group publishes, United Kingdom, 2010, p.479.

⁵¹² مفيدة بن لعبيدي، التسيير المحلي التشاركي الية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث، نخبة من الباحثين الجزائريين بالتنسيق مع مركز ابن خلدون للدراسات والأبحاث بالأردن، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 07، العدد 21، عة الجزائر، 2015، ص 368.

⁵¹³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2012، ص 154.

بموجبه يتم وضع دعائم ومناهج رامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية في تسيير البرامج والأنشطة⁵¹⁴.

فمن خلال هذا التعريف الأخير يتبين أن اللامركزية والجوارية هي من أسس التسيير المحلي التشاركي.

وتظهر مزايا التسيير المحلي التشاركي:

- **المشاركة في خيارات تسيير الشؤون المحلية.** يساهم التسيير المحلي التشاركي في تمكين المواطن المجتمع المدني والقطاع الخاص من اختيار القرار الصائب من بين الخيارات التي تقدمها الجماعة المحلية الذي يخدم التنمية المحلية، كما يساهم في عقلنة صنع القرارات ويزيد فرص مسائلة المنتخبين المحليين عن نتائج سياستهم⁵¹⁵.

- **إعادة بعث الثقة بين الإدارة والمواطن:** مشاركة المواطن في إدارة المرفق المحلي والتخلي عن منطق خضوعه للإدارة وإكراهها له والانتقال إلى اعتباره زبونا ومستهلكا له الحق إبداء رأيه بخصوص الخدمة المقدمة له والاعتراض عليها ومخاصمة الإدارة في حال كانت دون المستوى⁵¹⁶، من شأنه إعادة بناء الثقة بين الإدارة والمواطن.

- **دعم التمويل المحلي:** التسيير المحلي التشاركي يساهم في التخفيف من عجز ميزانية الجماعات المحلية من خلال نقل العبء المالي إلى القطاع الخاص الذي يساهم في توفير التمويل اللازم لتسيير المرفق العام.

- **تحسين تنافسية في أداء الخدمة العمومية:** تؤدي المنافسة إلى تحسين الأداء وزيادة الكفاءة في تقديم الخدمات ومن مظاهرها المنافسة ما بين المنتخبين المحليين للحصول على رضا وتأيد المواطنين وكذا فيما بين المجالس المحلية للحصول على إيرادات جبائية أكبر⁵¹⁷، كما تؤدي إلى تحسين وتجويد الخدمة العمومية.

⁵¹⁴ ساعد العقون، عبد المنعم بن أحمد، التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الإدارة ومبادئ الحكم الراشد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، العدد 21، 2017، ص 100.

⁵¹⁵ مفيدة بن لعبيدي، مرجع سابق، ص 370.

⁵¹⁶ منال بن شناف، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، السنة الجامعية 2019-2020، ص 57.

⁵¹⁷ مفيدة بلعبيدي، مرجع سابق، ص 370.

2- التكريس القانوني للتسيير المحلي التشاركي:

لقد تم تكريس التشاركية في الدساتير والقوانين والتنظيم وفي العديد من البرامج الرسمية في الجزائر لاسيما برنامج الدولة للحكامة واشراك المجتمع المدني حول عملية اختيار البرامج التنموية⁵¹⁸ وعبر مخططات عمل الحكومة⁵¹⁹.

* في الدساتير الجزائرية:

تضمنت مختلف الدساتير الجزائرية صراحة مبدأ المشاركة في ديباجة دستور 1963 بقوله: "المساهمة بطريقة كلية وفعالة في فريضة تشييد البلاد"⁵²⁰، كما اعترف بدور المجتمع المدني، حيث نص على: "حق المواطن وحرية في تأسيس الجمعيات والاجتماع"⁵²¹، غير أنه ورغم اعترافه باللامركزية الإدارية بحيث جاء في المادة 9 منه: "... تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية الاقتصادية والاجتماعية"، إلا أن في ظل نظام الحزب الواحد فإن عملية التسيير كانت مركزية بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني دون ما مشاركة لأي فواعل أخرى".

وفي ديباجة دستور 1976، جاء فيها: "مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"⁵²²، كما أكدت المادة 07 من دستور 1976، على أن المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما سمح بحرية انشاء الجمعيات⁵²³. أما دستور 1989 الذي يعتبر أول دستور يقر بالتعددية السياسية، فقد وسع من مجال المشاركة السياسية، حيث أقر بتكريس مبدأ المشاركة على نحو أفضل، فنصت المادة 14: "تقوم الدولة على مبادئ

⁵¹⁸ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، جويلية 2012، ص 28.

⁵¹⁹ مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الحكومة، 17 أفريل 2014 متاح على بوابة الوزير الأول على الرابط:

www.premier-ministre.gov.dz

⁵²⁰ ديباجة دستور 1963، صادر بموجب الإعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، صادر عن طريق الاستفتاء الذي جرى بتاريخ 8 سبتمبر 1963، ج، ر، ج، ج، عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

⁵²¹ المادة 19، من دستور 1963، مرجع نفسه.

⁵²² ديباجة دستور 1976، صادر بموجب الأمر 76-97، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، ج، ر، ج، ج، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

⁵²³ المادة 56 من دستور 1967، مرجع نفسه.

التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية⁵²⁴، كما كرس مبدأ المشاركة في ديباجته بقوله: "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية"⁵²⁵.

كما نص على أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، وأنه يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁵²⁶، وتضمن حق حرية إنشاء الجمعيات، كما كرس حق الدفاع عن الحقوق الأساسية بصفة فردية أو جماعية من خلالها⁵²⁷، وعلى إثر هذه الضمانات الجديدة التي جاء بها دستور 1989 لصالح المجتمع المدني وتفعيل دوره في الحياة العامة صدر القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات⁵²⁸ وهي نفس الأحكام التي كرسها دستور 1996.

أما في التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد جاء تعبيراً عن الإرادة السياسية بإدخال إصلاحات واسعة في منظومة الحكم على إثر ما اصطلح عليه بثورات الربيع العربي من خلال خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة في 15 أبريل⁵²⁹ 2011 بتعزيز الحقوق والحريات وممارسة الديمقراطية المحلية والحقوق المتصلة بالمواطنة باعتبار الجماعات المحلية البنى القاعدية للممارس و هذه الحقوق ودعم التنمية المحلية⁵³⁰ من خلال التوجه نحو التسيير الجوّاري وتكريس اللامركزية بتفعيل المشاركة في صنع القرار المحلي، فتم دسترة مصطلح الديمقراطية التشاركية لأول مرة في المادة 15 منه حيث جاء فيها: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، كما أبقى على حرية إنشاء الجمعيات⁵³¹،

⁵²⁴ المادة 14 من دستور 1989، مرجع سابق.

⁵²⁵ ديباجة دستور 1989، مرجع نفسه.

⁵²⁶ أنظر المادة 16 من دستور 1989، مرجع نفسه.

⁵²⁷ المادة 32، 39، من دستور 1989، مرجع نفسه.

⁵²⁸ القانون رقم 90-31، الملغى، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، ج، ر، ج، ج، العدد 53، المؤرخ في 5 ديسمبر 1990.

⁵²⁹ نص خطاب رئيس الجمهورية، بتاريخ 15 أبريل 2011،

متوفر على الرابط: <http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activités/presidentacti.htm>

⁵³⁰ أوكيل محمد أمين، إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية المجلد 1، عدد 1، سنة 2017، ص 111.

⁵³¹ المادة 54 من التعديل الدستوري 2016، الدستور المعدل بموجب قانون 16 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج، ر، ج، ج، عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

كما تم رفع من المكانة القانونية للنص القانوني المنظم لها إلى درجة أعلى حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة 53: " يحدد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات"، كما شجع مشاركة القطاع الخاص بدسترة حرية الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال في المادة 43 منه.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2020 تم توسيع وترقية مبدأ التشاركية في العديد من نصوص مواده، حيث أنه عمل على تفعيل تشاركية المجتمع المدني وتشجيعه، حيث نصت المادة 16 منه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني"، وإضفاء نوع من المرونة على نشاط الجمعيات بمجرد التصريح، والمادة 10 على: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"، والمادة 53: "حق إنشاء الجمعيات مضمون ويمارس بمجرد التصريح به".

كما تم استحداث مرصد وطني للمجتمع المدني كهيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية من أجل التكفل بانشغالات المجتمع المدني في المادة 213 منه والذي على إثره صدر المرسوم 21-139 المنشأ له⁵³². أما بالنسبة لتشاركية للمواطن وعلى غرار مشاركته في تسيير الشؤون العمومية لجماعته المحلية⁵³³، أضافت المادة 77 منه: "لكل مواطن الحق في تقديم ملتمسات إلى الإدارة بشكل فردي أو جماعي لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية"، والذي تم السبق في تفعيل هذه المادة بأشهر قبل صدور التعديل الدستوري باستحداث هيئة وسيط الجمهورية لإعادة بعث الثقة بين الإدارة والمواطن واستجابة لمطالب الحراك 22 فبراير 2019 بموجب المرسوم الرئاسي 20-45⁵³⁴ هيئة غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية⁵³⁵، كما يساعد وسيط الجمهورية على مستوى كل ولاية مندوب محلي⁵³⁶، أما بالنسبة لمشاركة القطاع الخاص فقد نصت المادة 62 منه: "حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة وتمارس في إطار القانون".

⁵³² المرسوم الرئاسي 21-139، مؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج، ر، ج، ج، عدد 29، المؤرخة في 18 أبريل 2021.

⁵³³ المادة 19 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

⁵³⁴ المرسوم الرئاسي 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 25، المؤرخة في 29 أفريل 2020.

⁵³⁵ المادة 2 من المرسوم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع نفسه.

⁵³⁶ المرسوم الرئاسي 20-103، المؤرخ في 16 جويلية، المتضمن تعيين المندوبين المحليين لوسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 20 جويلية 2020.

3- تكريس التسيير المحلي التشاركي في النصوص القانونية:

- في قانون البلدية:

كرست جميع القوانين المتعلقة بالتنظيم وتسيير البلدية مبدأ المشاركة، حيث خصص آخر قانون للبلدية رقم 11-10-537، بابا بعنوان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما نصت المادة 02 منه أن: "البلدية هي القاعدة الاقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطن وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وجاء في المادة 03 من نفس القانون لتؤكد أن المجلس الشعبي البلدي يمثل قاعدة اللامركزية وإطار للتعبير عن الديمقراطية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما تضمن مشاركة القطاع الخاص من خلال تفويض المصالح العمومية البلدية، أما عن المجتمع المدني فلم يأتي على ذكره.

أما قانون الولاية جاء هو الآخر ليتناول تكريس الديمقراطية التشاركية في قانون الولاية رقم 12-07⁵³⁸، فتنص في المادة الأولى على أن الولاية جماعة اقليمية لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، وهي الدائرة الإدارية غير ممرضة للدولة تشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الاقليمية، والدولية، وتساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحماية البيئة.

- في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة:

تم تكريس هذا المبدأ في قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁵³⁹، التي تهدف إلى تدعيم الإعلام والتحسيس، ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة المادة 02، هذا وحسب نفس القانون فإن تسليم رخصة المنشأة المصنفة تقدم بعد تحقيق عمومي عن طريق الاستشارة والتشاور مع الوزارات، والجماعات المعنية مما يسمح للمواطن بالإخطار عن الانعكاسات المحتملة جراء المنشآت المصنفة، كما يستشار الجمهور في منح التراخيص للنشاطات التي تسبب صخب، أو أخطار أو اضطرابات.

⁵³⁷ القانون 11-10، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁵³⁸ القانون 12-07، المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق

⁵³⁹ القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج، ر، ج، ج، عدد43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

- في مجال التهيئة والتعمير:

من خلال نصوص المواد القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁵⁴⁰ عن طريق الإعلام والتحقيق العمومي فيما يتعلق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي.

- تكريس التسيير المحلي التشاركي في النصوص التنظيمية:

✓ في المرسوم 88-131 المنظم بعلاقة الإدارة بالمواطن:

حيث نص في المادة 03: "يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وأن تكون علاقتها مع المواطن مطبوعة بالاحترام"، كما نصت المادة 08: "إعلام الإدارة بالتعليمات والتدابير التي تسطرها..."، كما نصت المادة 10 على حق المواطن في الاطلاع على المعلومات الادارية، وكذا بالاستشارة المجانية⁵⁴¹.

✓ في المرسوم التنفيذي 07-145 المتعلق بدراسة موجز التأثير على البيئة:

كرس هذا القانون آليات المشاركة بفتح تحقيق عمومي حول دراسة موجز التأشير المشروع المزمع انجازه على البيئة⁵⁴².

✓ في المرسوم التنفيذي 91-177، المتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

والمرسوم التنفيذي 91-178، المتعلق بمخطط شغل الأراضي:

حيث أقر المرسومان التنفيذيان أحكام متعلقة بالديمقراطية التشاركية حول التشاور وأخذ رأي الجمعيات المتعمدة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا مخطط شغل الأراضي، وذلك عن طريق التحقيق العمومي⁵⁴³.

⁵⁴⁰ القانون رقم 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج، ر، ج، ج، عدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990.

⁵⁴¹ المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 6 يوليو 1988.

⁵⁴² المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، المتضمن تحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج، ر، ج، ج، عدد 34، المؤرخة في 22 ماي 2007.

⁵⁴³ المرسوم التنفيذي 91-177، المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 1 يوليو 1991، ص 994. والمرسوم التنفيذي 91-178، المتضمن تحديد الإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المؤرخ في 28 ماي 1991، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 01 يونيو 1991، ص 978.

ثانيا: آليات مشاركة فواعل التسيير المحلي التشاركي:

1- مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية:

فالديمقراطية التشاركية هي نظام يتيح الفرصة لكل المواطنين للمساهمة في صنع القرار، وليس فقط اختيار ممثليهم فالمواطن فاعل أساسي في عملية صنع القرار المحلي وإشراكه يكون بالمشاورة بدل أن يكون الطرف المتلقي للسياسة العامة من أجل تقادي الفشل التنموي والأخطاء التسييرية وتضييع الفرص التنموية على الساكنة⁵⁴⁴ سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

• آليات المشاركة المباشرة:

يقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية، ويتجسد في الاتصال المباشر بين المواطنين وممثليهم، وبين الإدارة والمواطن ويبرز هذا النوع من المشاركة من خلال جملة من القنوات.

- **أسلوب الاقتراح:** ويعني تقديم المواطنين لآراء واقتراحات الى الإدارة المحلية، بهدف تحسين قيامها بوظائفها وهذا ما جاء في المادة 33 عن المرسوم 131-88⁵⁴⁵ الذي جاء فيها عن إسهام المواطن في تحسين سير الإدارة بتقديم اقتراحات وعلى الإدارة أن تخصص دفاتر وسجلات خاصة بملاحظات المواطنين.
- **أسلوب الاعتراض:** يتمثل في الاحتجاج الإداري ويعتبر أداة للرقابة على تصرفات الإدارة بمجموعة من الأساليب أقرها المرسوم 131-88 تحت عنوان وسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن⁵⁴⁶.
- **أسلوب الاستفتاء:** يعني إشراك المواطنين في الشأن العام عن طريق استفتاء محلي وهي طريقة حديثة أكثر استعمالا في الدول ذات ثقافة الواسعة في مجال المواطنة والديمقراطية التشاركية، وهذا الأسلوب منعدم في الجزائر.

- **المشاركة الالكترونية:** بهدف فتح المجال للمشاركة في التسيير المحلي، حيث أصبح القرار المحلي لا يتخذ كما هو الحال في سويسرا حتى يودع المشروع على شبكة الأنترنت للسماح للمواطنين المعنيين به بالتدخل، وهذا ما نلاحظ أن الجزائر قد بدأت تتوجه نحو الإدارة الالكترونية على الأقل فيما يتعلق في تحسين الخدمة العمومية من خلال تبسيط الإجراءات في استخراج الوثائق من خلال تطبيق البطاقة التعريف و رخصة السياقة البيومترين، كما قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة الإقليمية باستحداث تطبيق

⁵⁴⁴ بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مقال لـ: عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، مرجع سابق ص 123.

⁵⁴⁵ المرسوم 131-88، المؤرخ في 4 يوليو 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁵⁴⁶ المادة 33 من المرسوم 131-88، المؤرخ في 4 يوليو 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

الكثروني يسمى "استشارتك" عبر موقعها من أجل إبداء المواطنين لأرائهم حول المشاريع التنموية لجماعتهم المحلية.

• آليات المشاركة غير المباشرة:

- وهي أسلوب آخر لتمكين المواطن من المشاركة في صنع القرار المحلي، ولها عدة صور:
 - **انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة:** يعتبر التمثيل تركية المواطن لشخص أو مجموعة من الأشخاص عن طريق الانتخاب لتولي تسيير شؤونه على المستوى المحلي فهو يعتبر تجسيد المشاركة غير المباشرة للمواطن.
 - **آلية الإعلام:** ألزم المشرع المجلس الشعبي البلدي، من خلال نص المادة 11 من قانون البلدية يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن استعمال الوسائل الاعلامية المتاحة، أو عن طريق:
 - الحق في حضور المداولات، حيث جاء في المادة 26، أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية.
 - الحق في الاطلاع والحصول على الوثائق والمعلومات الادارية، وذلك عن طريق الافصاح الاستباقي من قبل الجماعات المحلية بنشر المعلومة الادارية تجسيدا لمبدأ الشفافية، بنشر جدول أعمالها واجتماعاتها ومداولاتها، وهذا ما أقرته المواد 18، 11 من قانون البلدية والولاية على التوالي، أو عن طريق الافصاح التفاعلي بطلب من المواطن، وهذا ما أكدته المادتين 14 و 32 من قانون البلدية والولاية على التوالي من خلال تمكين المواطن من الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، والحصول على نسخة على نفقته، وفي هذا الإطار ما جاء المرسوم التنفيذي 16-190 الذي يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية⁵⁴⁷.
 - **آلية الاستشارة:** من خلال النقاش والتحاور المستثمرين بين المواطن والادارة حول مشاريع الجماعات المحلية، وذلك بطرح آراءها على المواطنين من أجل القبول أو الرفض للوصول إلى قرار مشترك بين المواطنين والهيئات المحلية، أو بينها وبين المجتمع المدني وهذا ما نصت عليه المادة 11 الفقرة 02

⁵⁴⁷ المرسوم التنفيذي 16-190، المؤرخ في 30 يونيو 2016، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 41، المؤرخة في 12 يوليو 2016.

من قانون البلدية "... واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية و...", وهو ما أكدته المادة 13 بقولها: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير، أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم".

وتتجسد الاستشارة كآلية مخصصة للمواطن والمجتمع المدني في شكل إجراء التحقيق العمومي بشكل خاص في المادة العمرانية وفي مجال البيئة.

- **آلية الحوار والتشاور في اتخاذ القرار:** التشاور أكثر طريقة فعالة للتشارك مع المواطنين في عملية اتخاذ القرار، حيث أن التشاور يختلف عن الاستشارة، إذ أن هذه الأخيرة تتم في مرحلة متقدمة لعملية اتخاذ القرار، بينما التشاور يكون في المرحلة التي يقرر فيها صاحب المشروع انجازه، أي أثناء قيامه بدراسات تمهيدية، حيث قام المشرع الجزائري باعتماد هذه الآلية بموجب قانون رقم 10-02 المتعلق بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة⁵⁴⁸، كما اعترفت المادة الأولى من قانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة⁵⁴⁹ على أنه يتم تصميم واعداد سياسة المدينة وفق مسار تشاوري منسق وفي العديد من القوانين الأخرى المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة، ولا يتم ذلك إلا عن طريق نخب محلية قادرة على الابداع والعمل الجاد المرتكز على مفاهيم الحكامة الجيدة والكفاءة ورفع تحدي التنمية وتوفير شروط التدبير الجيد بما يمكن المواطن والمجتمع في صنع القرار والتأثير به.

- **تقديم عرض عن النشاط السنوي:** جاء غي المادة 11 من القانون 11-10 أنه: "... كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي، وأمام المواطنين، جاء هذا الاجراء مفتقدا لصفة الإلزام مه عدم توضيح كيفية عرض النشاط السنوي".

- **التشاركية عبر هيئة وسيط الجمهورية:**

في الجزائر كان أول تكريس لهيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996⁵⁵⁰، وذلك بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، إلا أنه تم إلغاؤها بموجب المرسوم الرئاسي

⁵⁴⁸ القانون 10-02، المؤرخ في 29 يونيو، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج، ر، ج، ج، عدد 61، المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.

⁵⁴⁹ القانون 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج، ر، ج، ج، عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006.

⁵⁵⁰ المرسوم الرئاسي 96-113، المؤرخ في 23/03/1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 20 لسنة 1996.

99-170 المؤرخ في 02 أوت 1999⁵⁵¹، وتم التصريح حينها أن سبب الإلغاء حسب خطاب رئيس الجمهورية هو وترشيد الإنفاق غير أن السبب الحقيقي كان عدم قبول الإدارة المركزية تدخلات وسيط الجمهورية في عملها الذي أصبح يزعجها وتم استبدالها بهيئة أخرى سميت باللجنة الفرعية للوساطة استحدثت على مستوى اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان⁵⁵².

وبسبب الفساد الإداري للحكومات المتعاقبة في الجزائر خاصة في العشرين سنة الأخيرة، الذي فجر حراك 22 فيفري 2019، الذي دفع السلطات العمومية لإعادة بناء الثقة وإيجاد آليات وحلول ومن أجل ترسيخ قيم الديمقراطية وتكريس دولة القانون، من بينها هيئة وسيط الجمهورية كأداة للحد من تعسف الإدارة، من خلال تحسين العلاقة بينها وبين المواطن من خلال من المرسوم الرئاسي 20-45 المذكور.

حيث نصت المادة الثانية منه: " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية...."⁵⁵³، من خلال هذا النص نجد أن المشرع الجزائري كيف لوسيط الجمهورية على أنه هيئة طعن غير قضائية، وتمارس مهامها بصفة أكثر ودية ووقائية وليست عقابية، أما عن الاستقلالية فإنها محدودة حيث نصت المادة الأولى من المرسوم 20-45: " يؤسس وسيط الجمهورية ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستمد منه سلطته "، أي أن هيئة وسيط الجمهورية ماهي إلا هيئة إدارية ليس لها استقلال مالي ولا إداري ملحقة برئيس الجمهورية، مهمتها تقديم توصيات واقتراحات فهي هيئة استشارية فقط، لا ترقى قراراتها إلى مستوى الردع والإلزام، ويتم تعيينه يتم بموجب مرسوم رئاسي⁵⁵⁴ الملاحظ أن هذا النص لم يخالف سابقه الملغى، لان إصداره تم على وجه السرعة لامتناس غضب الشارع، وإعطاء مصداقية للسلطة الجديدة.

بالإضافة إلى تقيد المشرع مجال تدخل وسيط الجمهورية بشروط وضوابط لا يمكن له التدخل إلا إذا توفرت، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي 20-45 على أنه " في هذا الإطار يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق

⁵⁵¹ المرسوم الرئاسي 99-170، المؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 52 بتاريخ 04 أوت 1999.

⁵⁵² لجنة تتولى دراسة واستلام ومتابعة الطلبات المقدمة من الأشخاص الطبيعية والمعنوية إذا وجد تقصير من طرف الإدارة (أنظر مقالة ضريفي نادية وحاج جاب الله آمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة المجلد 12، العدد 1، مارس 2019، ص 91).

⁵⁵³ المادة 2، من المرسوم 96-113، المؤرخ في 23/03/1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق.

⁵⁵⁴ تم تعيين السيد كريم يونس وسيطا للجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 20-45، المؤرخ في 15/02/2020، ج، ر، ج، ج، عدد 09، المؤرخة في 19 فيفري 2020.

عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية⁵⁵⁵، كما جاء في المادة الرابعة منه: "لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها"، ولا يمكن له أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في مقرر قضائي.

من استقراء هذه النصوص القانونية نجد أنه لا يمكن لوسيط الجمهورية أن يتدخل إلا بتوافر شروط تتمثل في أن يكون بإخطار من الشاكي أو المخطر شخص طبيعي وطني أو أجنبي، أي لا يمكن لوسيط الجمهورية أن يتدخل من تلقاء نفسه، قد استنفذ جميع طرق الطعن وأن يكون ضحية غبن بسبب خلل في تسيير المرفق العام، فالواقع يوضح بأنه ليس بالضرورة وجود خلل في التسيير، فالأمر هنا يتعلق بالموطن، فقد يكون المرفق مسير على أحسن وجه ولكن يوجد مساس بحقوق المواطن، ممكن نتيجة المنفعة العمومية أو حالة الطوارئ، كما استثنى المشرع من مجال تدخل وسيط الجمهورية الميادين التي ترتبط بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية.

مما سبق فإن المشرع قيد تدخل وسيط الجمهورية بضوابط وشروط تحد من فعالية قراراته وتضعها موضع الوقاية والاستشارة.

2 - مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية: يمثل المجتمع المدني التنظيم الذي يعمل

على توسيع مجال المشاركة، وإيصال انشغالات المواطنين وتشخيص المشاكل التي يعاني منها المجتمع من خلال مساهمتها بإشراك المواطنين في توجيه الحياة المحلية ورقابة سيرها، فالمجتمع المدني هو المسؤول عن نقل المواطن نحو الفعالية والإيجابية للمشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية خاصة في ظل عزوف المواطن عن المشاركة وتدهور علاقته مع السلطة العامة في هيئات المجتمع المدني هي "البديل الشرعي" عن الأحزاب السياسية في إعادة تمثيل المواطن أمام السلطة المحلية في ممارسة المحاسبة والمساءلة حول كفاءات تسيير المال العام في المجال التنموي⁵⁵⁶، فالمجتمع المدني يلعب دور هام في استطلاع و تأطير احتياجات المواطنين و توجيه الرأي العام نحو قضايا الهامة وتنشيط الوعي والحراك الاجتماعي وطرح انشغالات الجمهور ورسم السياسات العامة والاسهام في مبادرات التنمية والرقابة وحسن تنفيذها⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ المادة 3، من المرسوم الرئاسي 96-113، المؤرخ في 23/03/1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق.

⁵⁵⁶ بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مقال لـ: عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، مرجع سابق، ص 125.

⁵⁵⁷ أوكيل محمد أمين، إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 98.

كما يمكن لجمعيات المجتمع المدني حق التقاضي من أجل الدفاع على المصالح المشروعة طبقا لنص المادة 16 من القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات⁵⁵⁸، الذي ألغي بموجب القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات⁵⁵⁹، الذي جاء لإعادة هيكلة الحركة الجمعوية بفصلها عن باقي الفواعل السياسية كمسعى لتعزيز هذه التنظيمات عن المؤسسات الأخرى⁵⁶⁰، فقد حدد مفهوم الجمعية من خلال المادة الثانية منه: "تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة ويشارك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي و الرياضي والبيئي والخيري والإنساني"، كم تم استحداث مرصد وطني للمجتمع المدني بموجب التعديل الدستوري 2020 في المادة 213 منه كهيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية يقدم اراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني.

غير أنه واقع مشاركة المجتمع المدني محدودة وذلك بسبب حداثة الديمقراطية التشاركية وبعدها عن الممارسة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية بسبب تجذر التسيير الأحادي لدى السلطات العمومية، بالإضافة إلى افتقار المجتمع المدني لآليات التدخل في التسيير العمومي وعدم الزامية القيام بها من طرف المجالس والهيئات المسؤولة عن التسيير كالجماعات والإدارات المحلية فهي في سعة من أمرها في مدى عرض المشاركة على فعاليات المجتمع المدني من عدمها بسبب عدم إلزام المشرع بذلك، إلا في حالات نادرة⁵⁶¹ (المشاركة في التحقيق العمومي في مجال البيئة والتعمير)، أو بوقف تنفيذها بإحالة إلى النصوص التنظيمية وتغيب دورها في إعداد البرامج التنموية، ، هذا بالإضافة إلى هيمنة الوصاية على نشاط الحركة الجمعوية، حيث نجد أن القانون 12-06 يجعلها تقوم بتقديم محاضر اجتماعاتها و تقارير سنوية عن نشاطها فضلا على إمكانية حل أو تعليق النشاط من السلطة العمومية⁵⁶²، بالإضافة لعدم استقلالية الجمعيات عن الأحزاب السياسية بالرغم من أن قانون 12-06 جاء ليفصل بين نشاطيهما، كما يحظر

⁵⁵⁸ القانون 90-31، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، ج، ر، ج، ج، عدد 53، المؤرخة في 05 ديسمبر 1990.

⁵⁵⁹ القانون رقم 12-06، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

⁵⁶⁰ بوجلال عمر، ضيف الله عقيلة، مرجع سابق، ص 215.

⁵⁶¹ أوكيل محمد أمين، إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 103.

⁵⁶² المواد 18، 8 و 40 من القانون 12-06، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

على الجمعيات تلقي هبات أو إعانات مالية منها⁵⁶³، إلا أن هذا الامتداد والارتباط لايزال موجودة بسبب الازدواجية في الانتماء إلى حزب سياسي ونفس الوقت إلى رئيس أو مؤسس في جمعية خاصة في ظل ضعف الموارد المالية لمنظمات المجتمع المدني كل هذه العوامل ساهمت في هشاشة الدور التشاركي للمجتمع المدني.

3- القطاع الخاص:

إدماج القطاع الخاص في التسيير المحلي التشاركي أصبح ضرورة بعد تعثر الأساليب التقليدية، فالشراكة مع القطاع الخاص عن طريق عقود من أجل الشراكة والتعاون لترقية المرافق العامة المحلية وزيادة مردوديتها عبر أنماط مختلفة: التفويض، شركات الاقتصاد المختلط، الشراكة... حتى يعود تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص أكثر فعالية من الناحية التنموية وبعيدا عن المزيد من الصراع المجتمعي وتضارب المصالح أو سيطرة جماعات المصالح والجماعات الضاغطة والنفوذ⁵⁶⁴.

ثالثا: أثر التسيير المحلي التشاركي في تحسين موارد تمويل التنمية المحلية وتجربة كابدال لتطوير مقاربتة التشاركية من أجل الحوكمة المحلية:

1- أثر التسيير المحلي التشاركي في تحسين موارد تمويل التنمية المحلية:

✓ إشراك المواطن والمجتمع المدني المحلي في عملية الفرض الضريبي: إدماج ومشاركة المواطن والمجتمع المدني في فرض الضريبة تفعيل للحكمة الجيدة وضمانة لمبدأ العدالة الضريبية، وذلك من خلال تحسيس المواطنين بمسؤولياتهم اتجاه جماعاتهم الإقليمية واقتناعه أن الجباية تجسيد لقيم المواطنة عن طريق إشراكهم في مناقشة وإثراء القرارات المالية المحلية وهذا لإعطائهم معلومات دقيقة وواضحة وسهلة الوصول⁵⁶⁵، والإشراك يكون حقيقيا للمواطن المحلي يقتضي حضوره ومشاركته في إعداد ميزانيات البلديات والولاية ومشاركته في وضع أسعار الرسوم لكن الواقع هو أن حضور المواطنين ضعيفا ومنعدم في غالب الأحوال لدورات المجلس.

⁵⁶³ المادة 3 من القانون 06-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، مرجع نفسه.

⁵⁶⁴ بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مقال ل: عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، مرجع سابق، ص 127.

⁵⁶⁵ بلواضح الجيلاني، مرجع سابق، 265.

فالمشاركة في عملية الغرض الضريبي تجعله في عمق المسألة الجبائية المحلية وعلى اطلاع بمشاكل جماعته المحلية خاصة ما تعلق بالرسوم، والقيام بالرقابة على عمليات التحصيل فرؤساء المجالس الشعبية البلدية منحهم القانون صفة الأمر بالصرف سواء في عملية الإنفاق أو التحصيل، وغالبا ما يخفقون إما بسبب جهلهم للتقنيات المالية وإما بسبب تعسفهم عن قصد لتحصيل المداخل المستحقة للجماعات المحلية لأسباب شخصية، وقد يزداد الأمر خطورة عندما يكون هناك تواطؤ بين الأمر بالصرف والقابض البلدي بإغفال صحة الإنفاق أو التحصيل باستغلال الثغرات القانونية، لذا يجب أن تكون هناك رقابة شعبية قوية ورقابة تقنية متخصصة في الرقابة المالية.

✓ **التشارك بين الادارة المحلية والإدارة الجبائية:** الإدارة المحلية هي الأدرى بمعلومات الوعاء الضريبي من خلال⁵⁶⁶:

- رخص البناء التي تتضمن كافة المعلومات المكلف بالضريبة.
 - كشوفات الوفيات لمتابعة حقوق الميراث.
 - قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات والريوع.
 - قائمة المتعاملين الاقتصاديين الحائزين على الصفة العمومية مع إعطاء كافة المعلومات حولها خاصة تكلفة الصفة.
 - قوائم مربى المواشي مع تحديد عددها ووعائها الضريبي.
- فالإدارة المحلية تملك المعلومة الجبائية التي على أساسها يمكن لأعوان الإدارة الجبائية القيام بعملهم. كما أن للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي دور مهم في حالة تعسف المكلف وعدم الدفع فتجبي الضريبة بالإكراه، فالسلطة المحلية هي المكلفة بتوفير الأمن والحماية للأعوان الإدارة الجبائية المكلفين. فتجسيد التشاركية الفعلية بين سلطات الإدارة المحلية والمصالح الجبائية مهم ويجب أن يفعل من خلال الالتزام بالقواعد القانونية المنظمة للعلاقة بينهما مع وجوب وضع تعديلات لقانون البلدية والولاية في القواعد القانونية المنظمة للعلاقات التي تنسق بينهم⁵⁶⁷ العمل على ترقية التعاون والتنسيق بين البلديات

⁵⁶⁶ بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 مجلد 2، عدد 2، سنة 2008، ص314.

⁵⁶⁷ عجلان العياشي، ليات ترشيد الجباية المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، دراسة تحليلية لصندوق التضامن والضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 46، مارس 2017، ص-ص 332-333.

والمصالح الجبائية فيما يخص ربط وعاء الضرائب والرسوم المحلية ومتابعة تحصيلها والمنازعات والرقابة التي تتعلق بها⁵⁶⁸.

✓ إشراك المواطن والمجتمع المدني حول المشاريع والخيارات التنموية: التشارك حول

خيارات التنمية من شأنه تلبية احتياجات المواطنين الضرورية وذات الأولوية مم يساهم في تعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن وتقليل سخط المواطنين، وتوجيه الانفاق إلى الوجهة الصحيحة بالإضافة إلى ترشيد الانفاق من خلال حل مشاكل التنمية المحلية بشكل جذري دون إعادة الإنفاق على نفس المشروع من خلال الدراسة الجيدة للمشروع والتشارك مع المواطنين المحليين حول ذلك لإعطاء فكرة واضحة حول المشكلة.

2- تجربة كابدال لتطوير المقاربة التشاركية من أجل الحوكمة المحلية:

"كابدال" هو عبارة عن برنامج تشرف عليه وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتمويل من الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية بتكلفة 10 ملايين يورو، يهدف إلى دعم قدرات الفاعلين المحليين في التنمية بإدماج المقاربة التشاركية يتم تنفيذها على مستوى 10 بلديات نموذجية لمدة 4 سنوات من 2017 إلى 2020 هي: تيميمون (أدرار)، جانت (إليزي)، مسعد (الجلفة)، بابار (خنشلة)، معوش (بجاية)، تيزيرت (تيزي وزو)، الخروب (قسنطينة)، جميلة (سطيف)، الغزوات (تلمسان)، أولاد عبد القادر (الشلف).

حيث تقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية بإصلاحات تستهدف تحقيق الحكامة والتنمية الاقتصادية من خلال الاستفادة من تجربة الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية بخبراتها وتجاربها في دعم إنجاز المشروع⁵⁶⁹ وذلك من خلال تفعيل الحكامة المحلية بإشراك المواطنين والمجتمع المدني في اتخاذ القرار وتضمن المشروع أربع محاور أساسية:

⁵⁶⁸ بلواضح الجيلاني، مرجع سابق، ص 265.

⁵⁶⁹ بلفكرات رشيد، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية، مجلة الراصد العلمي، جامعة أحمد بن بلة وهران 1، المجلد 6، العدد 10 ماي 2019، ص 119.

■ الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين:

وذلك من خلال تحديد أولويات ومشاريع التنمية المحلية بمشاركة السلطات المحلية المواطنين والمجتمع المدني والمتعاملين الاقتصاديين بوضع ميثاق توافقي بين مختلف الفاعلين يتم إقراره بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي⁵⁷⁰.

■ عصرنه وتنشيط الخدمات العمومية:

من خلال تحديث الإدارة المحلية بتبسيط الإجراءات من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات.

■ التنمية الاقتصادية وتنويع الاقتصاد:

من خلال وضع ميثاق توافقي بين مختلف الفاعلين للاستغلال واستثمار الأمثل للقدرات والإمكانات الاقتصادية حسب كل منطقة، من أجل خلق موارد مالية جديدة ومستدامة وفرص عمل لشباب المنطقة.

■ التسيير المتعدد القطاعات للمخاطر البيئية:

من خلال وضع استراتيجية لحماية البيئة من المخاطر والكوارث وتسيير المخاطر البيئية لاسيما معالجة النفايات بحسب خطورتها والمحافظة على التنوع البيئي من أجل ضمان تنمية بيئية محلية. المتتبع لمسار الديمقراطية التشاركية في الجزائر يدرك أن وعاء المشاركة على المستوى المحلي قد اتسع بعدما كان محصورا في نطاق الحزب الواحد، وتهميش دور المجتمع المدني، أصبح هناك منظومة قانونية جديدة فرضتها أسباب خارجية تمثلت في البحث عن نموذج بديل للديمقراطية التمثيلية وأسباب داخلية لإعادة ترسيخ قيم الديمقراطية وبعث الثقة بين السلطة والشعب ووضع حد للفساد بعد ثورات الربيع العربي وصولا إلى حراك 22 فبراير من خلال المشاركة في صنع القرار المحلي في إطار قانوني وجسده التعديلات الدستورية الأخيرة والقوانين عن طريق مجموعة من الآليات تميزت بالتذبذب بين الاتجاه نحو تعميقها وتكريسها وبين تراجع عن تطبيقها، لذا يجب أن تتضمن المنظومة القانونية كفايات إشراك الفواعل المحلية لاسيما المجتمع المدني وإصدار النصوص التنظيمية مع الذين يعتبرون قوة حقيقية لتنغيل الديمقراطية التشاركية وتكريس دورها في المشاركة في وضع سياسية العامة للتنمية وتقديم عرائض حول مخططات التنمية النص على إلزامية مشاركة هذه الفواعل.

تكريس آلية حق الالتماس (تقديم العرائض)، التي تمكن المواطن من رفع تظلمات إلى الجهات المعنية، مما يحقق رقابة شعبية.

⁵⁷⁰ بلفكرات رشيد، مرجع سابق، ص 121.

تقليص امتيازات السلطة الادارية في عملية اتخاذ القرار الانفرادي.

منح وسيط الجمهورية وجمعيات المجتمع المدني استقلالية حتى يتمكن من القيام بالمهام الموكلة لها.

الفرع الثاني: الشفافية، الجودة وأخلة العمل الإداري من أجل ترشيد الوظيفة الإدارية وتحسين الخدمة العمومية

تعتبر التشاركية من أهم مبادئ التسيير العمومي الحديث من أجل تحقيق الحكم الراشد إلى جانب مجموعة من المبادئ الأخرى التي لا تقل عنها أهمية ويتعلق الأمر بمبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العمومية (أولا) إلى جانب مبدأ الجودة من أجل تحسين الخدمة العمومية وكذا مبدأ أخلة العمل الإداري (ثانيا).

أولا: الشفافية في تسيير الشؤون العمومية:

السرية والتعتيم حول المعلومة الإدارية وعدم تمكن الافراد من مراقبة العمل الإداري واستئثار الإدارة بالتسيير في ظل عدم وجود اليات تلزم الإدارة على الإفصاح عن المعلومة أو تسبب قراراتها سهل الفساد والاستلاء على المال العام لذا توجهت مختلف الدول نحو تكريس مبدأ الشفافية داخل المرفق العام واعترفت به في مختلف المعاهدات والاعلانات الدولية وتعد السويد أول دولة أقرت هذا القانون سنة 1766 وتم إقرار قانون تداول المعلومات في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1966 سمي بقانون إدارة الحكومة تحت الشمس⁵⁷¹.

وفي فرنسا تم الاعتراف بحق الاطلاع على الوثائق الإدارية في المادتين 34 و 37 من الدستور وتبعاً لذلك جاءت سلسلة من التشريعات تعزز من شفافية العمل الإداري كان أولها قانون 8 جانفي 1978 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور والقانون 1979/01/09 المتعلق بالأرشيف كما عهد لمراقبة تطبيق هذا المبدأ إلى هيئة إدارية مستقلة هي: "لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية" (CADA⁵⁷²) كما

⁵⁷¹ بوكثير عبد الرحمان، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، العدد العاشر، جانفي 2017، ص 185.

⁵⁷² بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في النظام القانوني للمرفق العام، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر 2017-2018، ص 36.

انتقل هذا المبدأ في التشريعات العربية حيث أصدرت تونس مرسوما للنفاذ للمعلومة والوثائق الحكومية سنة 2011⁵⁷³، وفي المغرب تم تكريس المبدأ في دستور 2011⁵⁷⁴.

أما في الجزائر فتم النص لأول مرة على الحق في الحصول على المعلومة في نص المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ثم تم النص لأول مرة على مصطلح الشفافية في تسيير الشؤون العمومية بهذا التعبير من خلال نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 9 منه.

وقد عرفها صندوق النقد الدولي بأنها: "الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العمومي، الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتهيئة المصداقية، وحشد تأييد أقوى للسياسات الاقتصادية السليمة، من قبل جمهور علم بمجريات الأمور مع الأخذ بالاعتبار أن انعدامها يؤدي إلى ترزيع الاستقرار، وعدم الكفاءة، والافتقار للعدالة"⁵⁷⁵.

ويقصد بمبدأ الشفافية الإدارية: "الشفافية الإدارية هي فلسفة وهي منهج وهي أسلوب عمل إداري يقوم على وضوح السياسات والأهداف والإجراءات والنشاطات الإدارية بحيث يمكن للمواطنين عموما والمعنيين خصوصا الإحاطة علما بما يجري في دواليب الإدارة من خلال إمكانية المشاركة في تسيير الشأن العام والدفاع عن مصالحهم الخاصة، وهي أسلوب من أهم الأساليب الوقائية للحد من الفساد الإداري"⁵⁷⁶. ولقد وصفت منظمة المادة 19⁵⁷⁷ في تقريرها عبر الانترنت بأن المعلومات هي أكسجين الديمقراطية⁵⁷⁸، ويتجسد هذا الحق من خلال ثلاث أبعاد هي الحق في الحصول على المعلومة وتسبب القرارات الإدارية وعلنية الأعمال⁵⁷⁹.

⁵⁷³ المرسوم رقم 41، المؤرخ في 26 ماي 2011، تم تعديله بموجب مرسوم رقم 54 المؤرخ في 11 جوان 2011.

⁵⁷⁴ المادة 27 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

⁵⁷⁵ عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، الشفافية، مجلة المنصور، العدد 18، كلية المنصور الأهلية، العراق، 2012، ص 88.

⁵⁷⁶ بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق، ص 38.

⁵⁷⁷ منظمة المادة 19 هي منظمة دولية غير حكومية تهتم بتكرس الحق في الحصول على المعلومة اقتبست اسمها من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان وبنفس التعبير جاءت المادة 19 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية وتأسست في عام 1987 موقعها على شبكة الانترنت www.article19.org.

⁵⁷⁸ بوكثير عبد الرحمان، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور، مرجع سابق، ص 185.

⁵⁷⁹ بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق، ص 38.

1- الحق في الحصول على المعلومة : تعرف منظمة الشفافية الدولية الحق في الحصول على المعلومة بأنه: "الحق المقرر للمواطنين بموجب القانون للحصول على المعلومات التي تملكها الدولة و مؤسساتها و أجهزتها"⁵⁸⁰، كما يعرف بأنه: "الحق الأساسي الذي يمكن المواطن من ممارسة مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية، وأنه أساس عملي ووظيفي لتطبيق مبادئ الحكم الرشيد والمشاركة السياسية، وتعزيز الديمقراطية التي تقوم على أساس حكم الشعب الذي يفرض اطلاعه وإعلامه بالسياسات العمومية لتمكينه من ممارسة أدوات الرقابة الشعبية على أداء هيئات ومصالح السلطة العامة"⁵⁸¹.

بأن نصت المادة 51 من الدستور⁵⁸² على هذا الحق، وكذا المصادقة على المعاهدات الدولية في هذا المجال: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 11⁵⁸³، والذي انضمت له الجزائر في سنة 1963، وكذا العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية والذي انضمت له عام 1989⁵⁸⁴، وكذا الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة 9⁵⁸⁵ منه التي نصت على حق الحصول على المعلومة و الذي انضمت له الجزائر، وكذا ميثاق الأمم المتحدة لمحاربة الفساد⁵⁸⁶ في المادة 03 منه، والميثاق الإفريقي للخدمات العامة في المادة 06 منه والذي صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي 12-425 لسنة 2012.

أما في القوانين العادية: القانون 06-01 متعلق بالوقاية من الفساد⁵⁸⁷ في المادة 11 منه وقانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية، فقد نصت المادة 11 منه على مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية يمكنهم حضور الاجتماع والاطلاع على الوثائق.

⁵⁸⁰ تقرير منظمة الشفافية الدولية المؤرخ في 20/09/2013، متوفر على الرابط: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_action_regional_report_ar

⁵⁸¹ محمد أمين أوكيل، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة" البلدية نموذجاً، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 10، العدد 1، سنة 2019، ص 36.

⁵⁸² المادة 51 من الدستور المعدل بموجب قانون 16 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

⁵⁸³ انضمت له الجزائر بموجب المادة 11 من دستور 1963، ج، ر، ج، ج، عدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

⁵⁸⁴ صادقت عليه الجزائر في 16 ماي 1989، ج، ر، ج، ج، عدد 20، مؤرخة في 17 ماي 1989.

⁵⁸⁵ صادقت عليه الجزائر في 23 فيفري 1987، ج، ر، ج، ج، عدد 6، مؤرخة في 09 مارس 1987.

⁵⁸⁶ صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04-128 مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج، ر، ج، ج، عدد 26، مؤرخة في 16 أفريل 2006.

⁵⁸⁷ انظر المادة 11، من القانون 06-11، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج، ر، ج، ج، عدد 14، مؤرخة في 8 مارس 2006 المعدل والمتمم.

في التنظيم: المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن⁵⁸⁸ والمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام⁵⁸⁹ في المادة 5 وفي العديد من المواد، والمرسوم⁵⁹⁰ 16-190 نظم كيفية الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، واعتبرت ما يلي مخالفة تأديبية:

- اعتراض الوصول إلى المعلومة.

- رفض إعطاء المعلومات.

- رفض إعطاء الوثائق.

كما نظم كيفية الحصول على نسخ المعلومات ونسخ المداولة وكذا تمكين المواطن من الاطلاع في عين المكان.

إن المطلع على التنظيم القانوني للحق في الوصول إلى المعلومة في القانون الجزائري يلاحظ: أن هذا الحق المرتبط بحقوق وحريات الأفراد وإن كان هناك ما يبرر تحفظ الإدارة في بعض الأحيان قد تم الاعتراف به أخيرا غير أن تكريسه لم يطبق فعلا ويمكن تسجيل الملاحظات التالية:

✓ الهيئات التي تعمل على حماية هذا الحق وتكون الوسيط بين الإدارة والمواطن والمستدثة مؤخرا مثل هيئة وسيط الجمهورية والمرصد الوطني للمرفق العام والهيئة الوطنية للشفافية ومكافحة الفساد وحتى التعديلات التي طالت مجلس المحاسبة الذي أدخل فيه مضمون الشفافية من خلال نشر المعلومة إلا أن هذه الهيئات لم تحقق دورها بصورة فعلية بسبب نمطية تقاريرها التي تفتقد إلى الجدية.

✓ بالإضافة إلى أن رسم حدود هذا الحق مازال يتعارض فيه واجب السر المهني والحق في الحصول على المعلومة، وممارسات بعض أعوان الإدارة غير المقبولة إزاء هذا الحق بالتعتيم والسرية نتيجة لموروث الذي خلفته الدولة البوليسية⁵⁹¹.

⁵⁸⁸ انظر المواد من 21 الى 30 من المرسوم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁵⁸⁹ انظر المادة 05، من المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ج، ر، ج، ج، عدد 50، مؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

⁵⁹⁰ مرسوم تنفيذي مؤرخ في 20 يوليو 2016 يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 41، مؤرخة في 12 يوليو 2016.

⁵⁹¹ عبد الرحمان بوكثير، مقال نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور، مرجع سابق، ص 183.

2- تسبب القرارات الادارية: يمثل التسبب إجراء جوهريا متى كانت الإدارة ملزمة به والذي كرسه المشرع الجزائري في المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁵⁹² سنة 2006، وفي القوانين الخاصة نذكر منها: القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁵⁹³ الأمر 03-06 تسبب القرارات التأديبية، وفي قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁵⁹⁴ تسبب قرارات رفض منح رخص البناء والتجزئة والهدم، وكذا في قانون نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁵⁹⁵ 91-11 على تسبب قرارات التصريح بالمنفعة العمومية. أما بالنسبة للاجتهاد القضائي فقد صدرت عدة أحكام ألزمت الإدارة بتسبب قراراتها ونذكر منها القرار الصادر في 1999/02/01 الذي جاء فيه: "حيث أن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل ومدعم بأدلة كافية على ما ينسبه إلى المستأنف عليه يجعله منعدم الأساس ...".⁵⁹⁶

والقرار الصادر بتاريخ 2002/02/11 والذي جاء فيه: "حيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائيا يجب أن يكون مسببا..."⁵⁹⁷، غير أن هذا الإجراء الذي يعد ضمانا جوهريا لحماية حقوق وحريات الأفراد قد تختفي الإدارة دائما وراء دواعي المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، فيأتي التسبب عاما يفتقد إلى المطابقة الحقيقية والدقيقة بما يتناسب والوقائع المادية والقانونية بما يفرغ هذه الضمانة من حجيتها والوقوف على الأسباب الحقيقية للقرارات الإدارية سواء استدراكا لما يجب على المواطن القيام به من جهة أو لتسهيل رقابة القضاء على هذا القرار والوقوف على الأسباب الحقيقية لأجل إنصاف هذا أو ذاك من جهة أخرى.

3- علنية الأعمال: ساهمت العلنية على إطلاع الجمهور على الشأن العام وتمكينه من حق الرقابة والمساءلة ويكون أما عن طريق النشر للتقارير أو المداوولات أو عن طريق حضور المداوولات والنقاشات

⁵⁹² أنظر المادة 11، من القانون 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁵⁹³ أنظر المادة 170، من الأمر 06-03، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁵⁹⁴ أنظر المادة 62، من القانون رقم 90-29، المؤرخ 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج، ر، ج، ج، العدد 52، الصادر بتاريخ 02/12/1990، المعدل والمتمم.

⁵⁹⁵ أنظر المادة 10 من القانون رقم 91-11، المؤرخ بتاريخ 27/04/1991، المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج، ر، ج، ج، العدد 21، الصادر بتاريخ 05/05/1991.

⁵⁹⁶ القرار المؤرخ في 1 فيفري 1999، الغرفة الثانية في قضية والي تلمسان ضد بوسلاح الميلود (ق.غ.م)، مجلس الدولة، عدد 1، 2001، ص 95

⁵⁹⁷ القرار المؤرخ في 11 فيفري 2002، الغرفة الثالثة (ق.غ.م)، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 147.

التي تجري فيها أهم مجالات النشاط الإداري التي كرسها المشرع الجزائري في مداولات الجماعات المحلية وإجراءات الصفقات العمومية⁵⁹⁸ وتقارير مجلس المحاسبة.

ثانيا: تجويد الخدمة العمومية: سنتطرق إلى تجويد الخدمة العمومية من خلال مضمون مبدأ الجودة ومتطلبات تحقيقه على النحو التالي:

1- مضمون مبدأ جودة الخدمات العمومية:

مبدأ الجودة هو أحد المبادئ القانونية الحديثة التي يعود أصلها إلى اتفاقيات الاتحاد الأوروبي التي نصت على ضرورة تبنيه من قبل الدول الأعضاء بموجب اتفاقية لشبونة التي دخلت حيز التنفيذ عام 2009⁵⁹⁹، حيث تأثر المرفق العام بهذا المبدأ لأن الاتحاد الأوروبي يهتم بالجانب الاقتصادي و يهدف إلى رفع القيود على حركة رؤوس الأموال وعلى السلع والبضائع والأشخاص ويسعى لضمان المنافسة بين الفاعلين الاقتصاديين في دول الاتحاد⁶⁰⁰ في ظل توجه القانون الأوروبي نحو المنافسة، فإن من مواضيع القانون الإداري التي تأثرت بهذا المبدأ هو المرفق العام الذي انتقلت إليه فكرة الجودة بسبب تطور نشاط المرفق العام الذي يتجه نحو تقديم خدمة عمومية ذات نوعية جيدة، والتي لم تكن موجودة من قبل لهذا السبب اختلف الفقه في مبادئ الأمر على اعتباره مبدأ جديدا للمرفق العام بسبب صعوبة إعطاء مفهوم لنوعية الخدمة ولا يمكن حصره، وهو غالبا ما يكون خاضعا لتحديد وحسن نية من يتولى إدارة المرفق العام⁶⁰¹.

ليحسم قانون الاتحاد الأوروبي الامر من خلال إعطاء مضمون قانوني لمبدأ الجودة وجعله مبدأ في القانون الاتحادي والنظام الداخلي للدول الأعضاء⁶⁰²، وقد تم تعريف مبدأ الجودة من وجهة نظر علم الإدارة العامة وإدارة الأعمال.

⁵⁹⁸ بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق، ص 40.

⁵⁹⁹ شكران قاسم الدغمي، مبدأ الجودة في المرافق العمومية، دراسة تحليلية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 46، العدد 1، سنة 2019، ص 779.

⁶⁰⁰ ماهر صالح علاوي الجبوري، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع الجديد، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، عدد 3، المجلد ص 376.

⁶⁰¹ ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 378.

⁶⁰² ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع نفسه، ص 378.

فقد عرفته المنظمة الدولية للمعايير ISO بأنها: "الخصائص الكلية لكيان (نشاط أو عملية، أو سلعة، أو الخدمة، أو المنظمة أو نظام، أو فرد، أو مزيج منهما التي تتعكس في قدرته على إشباع حاجات صريحة وضمنية)"⁶⁰³.

كما يعرف بأنه: "النتيجة التي يلمسها ويلاحظها متلقي الخدمة مثلاً السرعة في تلبية الخدمة واحتوائها على المواصفات ذات الجودة العالية، وهي قدرة المنتج المطلوب تقديمه في شكل منتج نهائي لإشباع حاجات الأفراد ومتطلباتهم الهدف الأسمى الذي تسعى المرافق العامة إلى تحقيقه، وكذلك تعني الجودة المطابقة للاحتياجات المطلوبة"⁶⁰⁴.

أما من ناحية القانون الإداري لاسيما النشاط الإداري عرفته الباحثة شكران قاسم الدغمي بأنه: "الجودة في الخدمة التي تقدمها المرافق العامة ومدى رضا متلقي الخدمة عنها ومطابقتها لمعايير الجودة العالمية من أجل تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في إشباع احتياجات الأفراد"⁶⁰⁵، وقد انتقل هذا المفهوم الجديد إلى التشريعات العربية في المغرب من خلال دستور 2011 في المادة 104 منه والمصري في دستور 2014 في المادة 19 منه.

أما في التشريع الجزائري فيعتبر المرسوم التنفيذي 88-131 أول نص قانوني الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال تحسين الخدمة العمومية الذي لم يجد طريقه للتطبيق بل على العكس من ذلك فالفساد والبيروقراطية تغلغل بشكل كبير داخل الإدارة العمومية إلى غاية 2013 أين سعت الحكومة لمحاولة إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن من خلال مدخل تحسين الخدمة العمومية فتم استحداث وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 13-312 التي أصدرت العديد من التعليمات التي جاءت لتطبيق مضمون المرسوم السابق 88-131⁶⁰⁶.

واستمر توجه الحكومة نحو تبني مبدأ الجودة في الخدمة العمومية في المنظومة القانونية الجزائرية سواء تعلق الأمر بالخدمات الإدارية أو الاقتصادية ولعل أهم النصوص التي كرست النوعية هي تلك المتضمنة مرافق عامة صناعية وتجارية خاصة عن طريق عقود الامتياز (الاتصالات، المياه، الكهرباء،

⁶⁰³ رعد الطائي وعيسى قداوه، إدارة الجودة الشاملة، دار اليازوري للنشر، عمان، ص 31.

⁶⁰⁴ شكران قاسم الدغمي، مرجع سابق، نقلاً عن إبراهيم.خ، إدارة الجودة الشاملة ومتطلبات الايزو، بغداد، مكتبة الأشقر، ص 3.

⁶⁰⁵ شكران قاسم الدغمي، مرجع سابق، ص 781.

⁶⁰⁶ ضريفي نادية، جودة الخدمة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد الرابع، ديسمبر 2016، ص 134.

الطيران...) ⁶⁰⁷ وكذا المرافق الإدارية لاسيما الحالة المدنية ومرفق الصحة وهي المرافق التي ارتبطت في ذهن المواطن بتدني مستوى الخدمات المقدمة ⁶⁰⁸.

كما تبنت الحكومة مخطط الاستراتيجي الالكتروني 2009-2013 من أجل تطبيق الإدارة الالكترونية سعيا لتحسين نوعية الخدمة العمومية.

كم تم استحداث مرصد وطني للمرفق العام سنة 2016 بموجب المرسوم الرئاسي 16-03 الذي أكد عليه مخطط عمل الحكومة لسنة 2013 من أجل اكمال إصلاح الخدمة العمومية بتشكيلة متنوعة من مختلف القطاعات الوزارية وجمعيات المجتمع المدني وإطارات من ذوي الخبرة يعملون على ترقية وتحسين الخدمة العمومية من خلال ⁶⁰⁹:

- اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.
- اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.
- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام
- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستخدمي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام.
- المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.

ولكن بالرغم من مرور أكثر من 7 سنوات على استحداث المرصد الا انه لم يصل الى تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها وأن تقارير التي تم رفعها الى رئيس الجمهورية خلال 2017 و 2018 تفتقد إلى الجدة فأغلبها تم طرحها من قبل مؤسسات سابقة مماثلة ولم تجسد إلى حد الآن ⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ ضريفي نادية، جودة الخدمة العمومية، مرجع سابق، ص 136.

⁶⁰⁸ ضريفي نادية، جودة الخدمة العمومية، مرجع نفسه، ص 136.

⁶⁰⁹ المادة 3 و 4 من المرسوم الرئاسي 16-03، المؤرخ في 7 يناير 2017، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 02، المؤرخة في 13 يناير 2017.

⁶¹⁰ نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام، إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945 قلمة، عدد 26، جوان 2019، ص 292.

من خلال ما سبق فان المنظومة القانونية الجزائرية تسعى إلى تحسين نوعية الخدمة العمومية من خلال أهم متطلباتها المتمثلة في تبسيط الإجراءات والانتقال من الإدارة التقليدية نحو الإدارة الإلكترونية من أجل اصلاح وترشيد الخدمة العمومية، فهل نجحت في ذلك هذا ما سنفصل فيه من خلال الفقرة الموالية.

2-متطلبات تجويد الخدمة العمومية:

سنتناول في هذه الفقرة الجانب المتعلق بتبسيط الإجراءات والإدارة الإلكترونية كأهم متطلبات تحقيق مبدأ الجودة داخل الإدارة العمومية:

- **تبسيط الإجراءات:** إن تبسيط الإجراءات هو: "القضاء على البيروقراطية بمعناها البغيض ونتائجها السيئة المؤدية إلى إهدار الجهد والوقت والمال وإرهاق المواطنين"⁶¹¹، فتبسيط الاجراءات هي الخطوة الأولى التي يستشعرها المنتفعون من الخدمات العمومية بطريقة مباشرة وفق مجموعة من الآليات منها:

- **خفض وتبسيط الوثائق واختصار دوائر تنفيذ المعاملات:** لقد صدرت بعض التعليمات من الوزير الأول لأجل تقليص الأوراق والتكفل بالشكاوى والتظلمات المقدمة ويتعلق الأمر بالتعليمية رقم 298 المؤرخة في 22 سبتمبر 2013، وكذا التعليمية رقم 321 المؤرخة في 20 نوفمبر 2013، ولقد نص قبل ذلك المرسوم 88-131 في المادة 12 منه على التقليص من طلب الأوراق وأن تقوم مقام المواطن كل ما كان ذلك ممكننا فتتصل مباشرة بالهيئة المعنية تخفيفا على المواطن وتقليصا له للدوائر الإدارية من أجل تنفيذ معاملاته مع الإدارة.

كما نصت المادة 21 و24 من نفس المرسوم على إعداد مطبوعات واستمارات بسيطة ومختصرة ومفيدة، سهلة في القراءة وجذابة في الشكل وتحديد مكونات الملف.

- احترام مواعيد الرد:

يجب على أعوان الإدارة العمومية الرد على طالب الخدمة أو الرد على الاقتراحات والشكاوى، حيث تضمن المرسوم 88-131 التزام السرعة في معالجة الملفات وتسليم الوثائق ضمن الآجال القانونية وفي حال الرفض تسليم الوثائق تبرير هذا الرفض⁶¹² والتحديد الدقيق لأوقات العمل⁶¹³.

⁶¹¹ حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الأردن، عمان، ط1، 2014، ص41.

⁶¹² المادة 25 من المرسوم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁶¹³ المادة 28 من المرسوم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع نفسه.

- تحسين ظروف الاستقبال:

- على العون المكلف بالاستقبال أن يعلم المرتفق بالمعلومات الضرورية مثل: أيام الاستقبال، عناوين المصالح، كفاءات الاتصال سواء عبر الهاتف أو البريد الإلكتروني.
 - توجيه المرتفق والتكفل به.
 - تسهيل الإجراءات للأشخاص ذوي الإعاقة والقدرة المحدودة على الحركة.
 - استقبال الأشخاص الذين لديهم مشاكل مهما كان نوعها بطريقة مناسبة.
 - احترام السرية وتسيير الانتظار وضمان الراحة في فضاءات الاستقبال.
- حيث نجد أن المرسوم 88-131 قد أشار الى ذلك من خلال المادة 29 و30 من خلال عدم رفض تقديم الخدمة أو إعطاء معلومات للمواطن.
- من الجهود المبذولة من أجل تحسين الخدمة العمومية في المجال الجبائية، ما جاء في التعليمات 1 الصادرة في 1 جوان 2012 من طرف المدير العام للضرائب، فهي تعتبر مرجعية من أجل تحسين الخدمة الجبائية وذلك من خلال⁶¹⁴ تسهيل الحصول على المعلومة للمكلف بالضريبة.
- تضمنت التعليمات مجموعة من التدابير التي يجب على الإدارة الجبائية احترامها من أجل تسهيل الوصول للمعلومة الجبائية وذلك بتكليف أعوان الاستقبال بمجموعة من المهام تضمنت: تحسين ظروف الاستقبال للمكلف بالضريبة واحترام مواعيد الرد.
- وقد تم إحصاء نوعية الخدمة المطبقة بمديرية كبريات المؤسسات ومراكز الضرائب كما يوضحه الجدول رقم 03:

2015	2014	2013	2012	السنوات	نوعية الخدمة
76,67	97,06	85,60	53,29		نسبة احترام ظروف الدخول إلى مصالحنا
99,30	99,50	97,88	90,58		نسبة التكفل بالمكلفين بالضريبة
70,03	71,66	72,32	66,40		نسبة نوعية الخدمة المؤداة
63,33	74,33	75,46	69,08		نسبة احترام الآجال
68,64	88,60	65,00	73,16		نسبة الإصغاء المخصصة للمكلفين
73,43	80,59	79,82	72,21		المؤشر الإجمالي لنوعية الخدمة

المصدر: www.mfdgi.gov.dz

⁶¹⁴ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Le Référentiel Qualité de Service : Démarche et perspectives, Direction Générale des Impôts ,Ministère des Finances, 2012, P 4.

من خلال هذه الإحصائيات يتبين أن مؤشر نوعية الخدمة في تحسن سعيا للحصول على رضى المكلف بالضريبة رغم التراجع الذي سجل في سنة 2015.

غير أن هناك هوة بين التشريع والواقع خاصة في الإدارات العمومية والاقتصادية غير المنظمة بسلطات ضبط⁶¹⁵، أي لا يوجد أي رادع يحمل على تنفيذ ما جاء في المرسوم 88-131. في ظل عدم وجود دور رقابي لمسؤولي الإدارات العمومية وعدم التكفل بأنشغالات المواطنين، بالإضافة إلى غياب رقابة شعبية لتنمية الوعي والحس السياسي والشعور بالمسؤولية.

- **الإدارة الالكترونية :** تعرف الإدارة الإلكترونية على أنها: "وظيفة إنجاز الأعمال باستخدام النظم والوسائل الالكترونية"⁶¹⁶، فهي تحاكي الإدارة الحقيقية غير أن الأولى تتواجد بشكل افتراضي والثانية بشكل مادي، فهي تهدف إلى تحسين الخدمة العمومية بشكل أفقي داخل الأقسام الإدارية في حد ذاتها أو بشكل عمودي من خلال توفير الخدمات للمنتفعين بسرعة في الإنجاز وزيادة في الإتقان وتخفيض في التكاليف وشفافية في الأداء، فهي تقوم على تبسيط الإجراءات وتوفير البيانات والمعلومات من جهة وعلى سهولة الوقوف على الشكاوى ومعالجتها من جهة أخرى.

فبدأ توجه الجزائر نحو تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية من خلال الخطابات الرسمية ابتداء من الوثيقة التي قدمتها الجزائر بقمة مجتمع المعلومات التي انعقدت بسويسرا سنة 2003، وفي الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز بوتفليقة بتاريخ 2005/11/16 في القمة العالمية لمجتمع المعلومات بتونس سنة 2005، وتم التأكيد عليه في الملتقى الذي نظم في 29 مارس 2009 حول الحكومة الالكترونية، الصحة الالكترونية، التعليم الإلكتروني البلدية الالكترونية.

كما أن قطاع البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال قدم مشروعا يتعلق بترقية مجتمع المعلومات الذي تبنته الحكومة الجزائرية من خلال المخطط الاستراتيجي الالكتروني 2009-2013، والذي تضمن 13 محورا حدد فيها الأهداف الرئيسية التي يجب العمل على تنفيذها على مدى 5 سنوات، وتم تنصيب اللجنة الإلكترونية، تضم ممثلين عن جميع الوزارات تحت إشراف رئيس الحكومة وقد تم تحقيق العديد من محاور هذا المشروع منها:

✓ إنشاء شبكة حكومية داخلية من أجل الاتصال على مستوى الحكومات العالمية.

⁶¹⁵ ضريفي نادية، جودة الخدمة العمومية، مرجع سابق، ص 139.

⁶¹⁶ حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 25.

- ✓ إنشاء مواقع الكترونية لمختلف القطاعات الحكومية: موقع الأمانة العامة للحكومة رئاسة الجمهورية، مجلس الدولة، مجلس الأمة، مجلس الشعبي الوطني، وزارة العدل وزارة الصحة، وزارة البريد وتكنولوجيا الاعلام والاتصال الخ.
- ✓ أما وزارة الداخلية والجماعات المحلية فقد قامت بخطوات هامة لتحسين الخدمة العمومية من خلال:
 - ✓ بطاقات التعريف الوطنية الالكترونية.
 - ✓ جوازات السفر البيو مترية.
- ✓ أما بالنسبة لقطاع البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال فقد قامت بما يلي:
 - ✓ عداد نظام الدفع البنكي والحسابات البريدية.
 - ✓ توزيع بطاقات السحب والدفع الالكترونية.
- ✓ أما بالنسبة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي فقد تم:
 - ✓ إنشاء شبكة أكاديمية وبحثية تربط مجموعة مؤسسات التكوين العالي.
 - ✓ التسجيل الأولي لحاملي شهادة البكالوريا.
 - ✓ إنشاء البوابة الوطنية للإشعار عن الأطروحات SNDL.
 - ✓ إنشاء نظام Progress.
- ✓ في قطاع العدالة فقد تم:
 - ✓ إنشاء الشبكة القطاعية لوزارة العدل لربط بين مختلف الجهات القضائية وكذا المؤسسات العقابية.
 - ✓ سحب المحامين للأحكام والمحركات القضائية إلكترونيا.
 - ✓ إعداد نظام سير ومتابعة الملفات القضائية.
 - ✓ استخراج صحيفة السوابق العدلية والجنسية إلكترونيا سواء داخل الوطن أو خارجه.
 - ✓ رقمه الارشيف.

أما بالنسبة للإدارة الجبائية تم التقليل من الوثائق المطلوبة على مستوى الهياكل الجبائية، كما تم التخلي عن بعضها في إطار استخدام النوافذ الإلكترونية، حيث بدأ تطبيق الإدارة الإلكترونية بإنشاء موقع إلكتروني للمديرية العامة للضرائب سنة 2001 كمصدر للبيانات الجبائية وتم تحديثه سنة 2014 بالاستعانة

بمكتب استشارة أجنبي إسباني ⁶¹⁷ Indra-Sitemas، وذلك من أجل تحسين الجانب الخدماتي للموقع الإلكتروني الذي يقدم الخدمات التالية:

- ✓ نشر المستندات الجبائية والنشرات الصحفية مثل: نشر قوانين المالية، القوانين الجبائية
- ✓ التنظيم ومهام المديرية العامة للضرائب: الهياكل المركزية والخارجية.
- ✓ الرزنامة الجبائية لتذكير المكلفين بالضريبة بالتزاماتهم الجبائية.
- ✓ تحميل وثائق التصريحات بالنسبة للمكلف بالضريبة لملء البيانات والطباعة.
- ✓ تحديد الموقع الجغرافي لخدمات المديرية العامة للضرائب بتوفير العناوين وأرقام الهواتف والفاكس كما يسمح بتطبيق خريطة google map.
- ✓ وضع تحت تصرف الجمهور بريد إلكتروني من أجل التكفل بانشغالاتهم contact_dgi@mf.Gov.dz والحصول على معلومات وبيانات حولها، ويتم الرد خلال ثلاث أيام على الأكثر، بالإضافة إلى بريد خاص بالتظلمات doleonces@mf.gov.dz.
- ✓ كما قامت مديرية الضرائب منذ 23 سبتمبر 2014، بإطلاق منصة على مستوى شبكات التواصل الاجتماعي Facebook، twitter، google+، يتم من خلالها نشر كل المستندات النشريات الجبائية، مسابقات التوظيف...
- ✓ وفي سنة 2015 أطلقت المديرية العامة للضرائب خدمة جديدة عبر موقعها الإلكتروني والمتمثلة في التحقيقات وصبر الآراء عبر الأنترنت من أجل استقبال آراء الجمهور كوسيلة لتشاركية المواطن حول خيارات المنظومة الجبائية.
- وامتد تطبيق الإدارة الإلكترونية إلى معالجة النشاط الجبائي في عمله الرقابي والإداري.
- حيث تبنت الجزائر مشروع الإدارة الجبائية الإلكترونية لمواكبة التطور الهيكلي الذي مس الإدارة الجبائية والمتمثل في احداث هياكل جديدة⁶¹⁸ من أجل تقريب المكلف بالضريبة من الإدارة الجبائية وتسهيل

⁶¹⁷ Allocution de Mr : Raouya Abderrahmane Directeur Général des impôts suite séminaire sur le système d'information-vers une administration électronique – Direction Générale des impôts – Ministère des finances – Bulletin d'information n° : 73/2014 – Page 02.

⁶¹⁸ من أجل تحديث الإدارة الجبائية تم استحداث: مديريات كبريات المؤسسات، بموجب قانون المالية 2002 من أجل تسيير الملفات الجبائية للمؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري والخاضعة لضريبة أرباح الشركات، كما تتكفل بالتسيير والفحص والتحصيل للشركات الأجنبية والشركات العاملة في ميدان المحروقات والشركات الخاضعة لضريبة أرباح يفوق رقم أعمالها 100 مليون دينار جزائري، المراكز الضريبية تتكفل بتسيير الملفات الجبائية وتحصيل الضرائب للمكلفين بالضريبة متوسطي

عملية الرقابة والتحصيل⁶¹⁹، وذلك من خلال الموقع الالكتروني الرسمي للإدارة الجبائية المسمى نظام جبايتك، والذي تم نشره تدريجيا خلال سنتي 2017 و2018 والموضح في الشكل التالي:

الشكل رقم 01: مراحل نشر نظام المعلومات



المصدر: - DGI « Le Lancement du nouveau Système D'information de la DGI », La Lettre de la DGI,

Jibaya'tic

« Une Gestion de L'impôt Plus Transparente », Bulletin D'information de la Direction Générale des Impôts N°85, 2017, P : 04.

الحجم، المراكز الجوارية الضريبية تم إطلاقها سنة 2006 تقوم بتسيير الملفات الجبائية بالنسبة لفئة واسعة من المكلفين بالضريبة الخاضعين لنظام الضريبة الوحيدة الجزافية.

⁶¹⁹ تومي سمية، بن عمارة منصور، فعالية الرقابة الجبائية في ظل التوجهات الاستراتيجية لعصرنة الإدارة الجبائية، دراسة حالة الجزائر، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة علي لونيسي البليدة 2، عدد 12، جوان 2018، ص51.

كما تم تطبيق النظام المعلوماتي الموحد ابتداء من جانفي 2019 على مستوى 23 ولاية على أن يتم تعميمه تدريجيا على باقي ولايات الوطن⁶²⁰، يسمح هذا النظام بتوفير جميع المعلومات حول التحصيل الجبائي والمنازعات بشكل آني ومفصل⁶²¹.

إن الاستراتيجية الجديدة لتطبيق الإدارة الإلكترونية سيؤدي إلى نجاعة النظام الجبائي ليستجيب لشكل أفضل لتطلعات المكلف بالضريبة من حيث:

✓ تقليص الجهد والوقت للقيام بالتزاماته الجبائية من خلال الإرسال الذاتي لتصريحاته بدون تنقل وذلك بالولوج إلى استماراته التصريحية وطلب الشهادات الجبائية، رقم التعريف الجبائي، المستخرج الضريبي، والاطلاع على ديونه وطلب الامتيازات الجبائية وتقديم الطعون خلال 24 ساعة على 24 ساعة طوال أيام الأسبوع.

✓ أما بالنسبة للإدارة الجبائية تسهيل عملية الاتصال وتبادل المعلومات بين مختلف المصالح والمؤسسات.

✓ رقمنة عمليات التسيير وعمليات المحاسبة وعمليات الخزينة.

✓ إمكانية متابعة مستوى التحصيل حسب صنف الضرائب وقطاع النشاط في وقت وجيز.

✓ ضمان الحماية للمعطيات وحفظها لإمكانية الرجوع إليها.

✓ القدرة على تقديم رؤيا استشرافية من أجل اتخاذ القرار المناسب.

من خلال ما سبق يمكن القول بأنه رغم توفر الإرادة السياسية للتوجه نحو الإدارة الالكترونية إلا أن هناك معوقات تقف أمامها يمكن تسجيلها كما يلي:

✓ ففي المجال الجبائي رغم تطوير نظام المعلومات الجبائية إلا أنه يجب تعميمه على كامل التراب الوطني لتمكين المكلف بالضريبة من أداء واجبه الضريبي من جهة وتسهيل عملية مراقبة ملفات المكلفين في ظل نقص الأعوان المكلفين بذلك.

✓ البحث المستمر عن تحسين الأداء من خلال أنظمة معلومات أكثر دقة.

⁶²⁰ المديرية العامة للضرائب، مرجع سابق.

⁶²¹ أحسن ركي، سمير عماري، واقع وأفاق عصرنة الإدارة الضريبية في الجزائر، مجلة أرصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 22 أوت 1955 سكيكدة، مجلد 3، عدد 1، جوان 2020، ص 28.

- ✓ ضمان تكوين مناسب في مجال تكنولوجيا الاتصالات لفائدة المستخدمين مع تقديم تطبيقات بسيطة⁶²² الاستعمال تسمح لهم بممارسة مهامهم بالفاعلية المطلوبة.
- ✓ إنشاء وزارة منتدبة للجباية تحت وصاية وزارة المالية لتكفل الجيد بقطاع الضرائب.
- ✓ التوعية والإشهار للمكلف بالضريبة بخصوص الانتقال نحو الضريبة الإلكترونية ووسائل الدفع الإلكتروني وإن كان إطلاقها في نهاية 2016 الذي سمح لبعض المؤسسات بدفع ضرائبها.
- ✓ توفير الأمن الإلكتروني لحماية المعلومات الوطنية للمكلف عن طريق إنشاء بنك معلومات وطني. أما بالنسبة لباقي الإدارات العمومية فهي تشارك في:
- ✓ عدم تجانس النظم الإدارية مما يصعب تقديم الخدمات إلكترونيا فينبغي توحيد النظم الإدارية أولا.
- ✓ عدم تغطية المنظومة التشريعية المتعلقة بالإدارة الإلكترونية لكل مجالات العمل الإداري.
- ✓ معارضة الموظفون العموميون لإنجاح عملية التحول وإحساسهم أنهم جزء منها، هذا من جهة ومن جهة أخرى الأمية المعلوماتية بالإضافة إلى حاجز اللغة.
- ✓ نقص البنية التحتية الفنية ويتعلق الأمر بتغطية الشبكة الإلكترونية وارتفاع تكلفة الخدمات. ودورها في تحسين الخدمة العمومية.

ثالثا: أخلة العمل الإداري:

أخلاقيات المهنة أو الوظيفة العمومية ضرورية لترشيد الإمكانيات ومحاربة أشكال الفساد⁶²³، فالالتزام الموظف بالمثل والقيم الأخلاقية من مداخل تطوير أداء المؤسسات وتحسين الخدمة العمومية، فقد أصبح الاهتمام بأخلة العمل داخل الإدارات العمومية الجزائرية لاسيما المحلية منها أمرا ضروريا نظرا لتردي السلوك الإداري الذي أصبح من أكبر التحديات التي تواجه تحسين وتطوير الخدمة العمومية.

يأخذ مفهوم أخلة الإدارة العمومية معنى واسع وآخر ضيق، فأما المعنى الواسع فهو: التزام الموظف بما هو صحيح وترك ما هو خاطئ من منظور المنتفعين بخدمات الإدارة بمعنى التزام الموظف بالقيم الاجتماعية والثقافية والدينية السائدة في المجتمع من أجل ضمان التفاعل الإيجابي مع المنتفعين بالمرفق وهو ما يساعد على تحسين المخرجات وجودة الخدمة التي يقدمها، كما يعرف بأنه: " مجموعة المعايير

⁶²² تومي سمية، بن عمارة منصور، مرجع سابق، ص 55.

⁶²³ عجلان العياشي، آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير لمحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قلمة، ص 27.

والمبادئ التي تعد مرجعا للسلوك المطلوب لأفراد المهنة الواحدة، والتي يعتمد عليها المجتمع في تقييم أدائهم سلبا أو إيجاباً⁶²⁴ و يطرح جانب آخر مفهوما ضيقا لأخلاقيات الوظيفة العمومية و يجعله محصورا في التزام الموظف العام بواجبي الطاعة و السر المهني فقط وتنفيذ جميع الأوامر الصادرة من سلطة أعلى منه⁶²⁵.

من خلال التعريفات السابقة يظهر بأن أخلاقيات الإدارة تتكون من:

✓ مجموعة من معايير ومبادئ السلوك.

✓ مدى التزام الموظف بهذه المعايير والمبادئ هي التي تقييم مستوى أداء الموظف من وجهة نظر المنتفع.

وتظهر أهمية أخلاقيات الإدارة العمومية:

✓ تحفظ للمجتمع تماسكه حيث تقل الممارسات غير العادلة ويتمتع كل الناس بتكافؤ الفرص ويجني كل فرد ثمرة جهده أو يلقي جزاء تقصيره⁶²⁶.

✓ كما أن الالتزام بالأخلاقيات من شأنه توطيد الثقة بين الإدارة والمواطن ويكون محفزا لهذا الأخير للعب دور تشاركي حقيقي في الشأن العام نتيجة شعوره بالرضا عن الخدمة العمومية المقدمة يجعله إيجابيا في تحقيق هدف التنمية.

غير أن الواقع الذي تعاني منه الإدارة العمومية بسبب الرشوة واستغلال النفوذ ومخالفة القواعد القانونية للحصول على مصلحة شخصية وفي كثير من الأحيان عدم التطابق بين الكفاءة وحجم المسؤولية إلى جانب غياب رقابة فعالة تعمل على حماية المال العام وضمان السير الحسن للمرفق العمومي فان مطلب الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية أصبح مطلبا للتسيير العمومي الحديث دعت اليه مختلف الحكومات والمنظمات الدولية لعلاج الانحراف الأخلاقي للسلوك الإداري و آلية جديدة لتحسين المدخل الوظيفي للخدمة العمومية وفق مجموعة من المعايير تتمثل أسسا في:

⁶²⁴ السكارنه بلال خلف، أخلاقيات العمل، ط8، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2017، ص22.

⁶²⁵ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 68.

⁶²⁶ عباد عبد الهادي، بن سادات نصر الدين، أخلاق الإدارة العمومية كآلية لتقويم السلوك الإداري في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 7، أفريل 2022.

▪ **الموضوعية والحيادية:** والتي تعني أن يكون مستخدمو الإدارة العمومية محايدين ومستقلين في أداء مهامهم دون تحيز بسبب مصلحة أو علاقة شخصية أو غيرها من الأسباب التي تؤثر على أداء الخدمة العمومية.

▪ **النزاهة:** تعني "مجموعة القيم المتعلقة خاصة بالإخلاص في العمل وأن يتصف الموظفون أو العاملون في الإدارة العمومية بالعدل وأن يتحلى عند قيامهم بعملهم بالعفة والصدق في أداء واجباتهم، وأن يتجردوا من المصالح الشخصية، كما ينبغي على العاملين ألا يضعوا أنفسهم في مواقف تؤثر على حيادهم أو تجعلهم يقعون تحت تأثير الغير"⁶²⁷.

▪ **المساءلة:** وتعني "واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية تقديم تقارير دورية حول سير العمل في الإدارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسساتهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح والاختفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وكذلك يعني هذا المبدأ حق المواطنين العاديين في الاطلاع على هذه التقارير العامة وعن أعمال الإدارة العامة"⁶²⁸.

إلى جانب مبادئ أخرى مثل: الأمانة، والالتقان... الخ.

لذا فإن المشرع سعى إلى تكريس أخلاقيات الوظيفة العامة بعد انضمامه إلى عدة اتفاقيات في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته داخل الإدارة العمومية (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد).

حيث صدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 الذي وضع مجموعة من التدابير الوقائية من أجل محاربة الفساد من خلال أخلاقية العمل الإداري من خلال:

➤ **عملية التوظيف:** حيث وضع المشرع مجموعة من المبادئ يجب احترامها عند توظيف الموظف العام منها النزاهة والشفافية ومعايير الموضوعية مثل مبدأ الجدارة والكفاءة، اختيار وتكوين المرشحين للمناصب العمومية التي تكون عرضة للفساد، وكذلك دفع المرتب والتعويضات الكافية،

⁶²⁷ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، القدس، 2016، ص

⁶²⁸ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مرجع نفسه، ص 65.

وإعداد برامج تكوينية للأداء الصحيح والنزاهة لوظائفهم وتكوين متخصص من أجل التوعية من مخاطر الفساد.

➤ **التصريح بالامتلاكات:** من أجل ضمان نزاهة مستخدمي الإدارة العمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تنصيبه في وظيفته، أو بداية عهده الانتخابية، على أن يجدد التصريح فوراً بكل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول ويشمل التصريح بالامتلاكات جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر ولو في الشيوخ في الجزائر و/أو في الخارج. وهذا ما تؤكدته المادة 23 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث جاء فيها: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة... يجب على كل شخص يعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان، أو هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي التصريح بامتلاكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها".

غير أن ما يمكن ملاحظته كان يجب أن يشمل التصريح بالامتلاكات لزوج الموظف العمومي لضمان فعالية هذا الإجراء، كما نلاحظ غياب أحكام في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تلزم الموظف العمومي بإجراء التصريح أو تتضمن جزاءات في حال الامتناع عن التصريح.

➤ **مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين:** حيث نص المشرع الجزائري على وضع مدونات وقواعد سلوكية⁶²⁹ انسجاماً مع ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث جاء في المادة 8 فقرة 1 و 2 تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين العموميين وعلى تطبيق مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والسليم للوظائف ضمن النظام القانوني للدولة الطرف في الاتفاقية⁶³⁰ وتضمنته اتفاقية الاتحاد الإفريقي في المادة 7 التي نصت على تشكيل لجنة داخلية

⁶²⁹ أنظر مشروع مدونة سلوك الموظف العمومي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجزائر، ص 02، الموقع

الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على الموقع: <http://www.onplc.org.dz>

⁶³⁰ أنظر المادة 8 فقرة 1 و 2 من اتفاقية الأمم المتحدة، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003، بنيويورك.

أو جهاز مماثل وتكليفه بإعداد مدونة سلوك ومراقبة تنفيذها وتوعية الموظفين العموميين وتدريبهم بشأن المسألة المتعلقة بأداب المهنة⁶³¹.

وما تضمنته الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة 10 والتي جاء فيها: "تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية مدونات ومعايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العامة"⁶³²، وهذا ما تبناه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته حيث نص على قيام الدولة، المجالس المنتخبة، الجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية الاقتصادية بوضعها مدونات لضبط سلوك الموظفين والمنتخبين⁶³³ التي تتضمن مبادئ تشجع على النزاهة والأمانة ويخلق روح المسؤولية وضمان الأداء السليم للوظائف العمومية.

وبناء على ما جاء في أحكام هذا القانون، بادرت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأ بنص المادة 17 منه بوضع مشروع مدونة سلوك الموظف العمومي التي عرفتها بأنها: "مجموعة القواعد المكتوبة لهيئة أو مؤسسة أو لهيكل للحرف التي تلتزم بها والتي تنظم سلوك المستخدمين والمسؤولين وهي ذات طابع أخلاقي ومهني، كما يتضمن الإجراءات سواء التأديبية أو الجزائية التي ترتب عن عدم الالتزام بهذه القواعد".

لذا نجد أن مدونات أخلاقيات المهنة أو الوظيفة صدرت في بعض أوجه نشاط وسنذكر منها التي تتعلق بالجانب المالي التي تهم موضوع بحثنا:

➤ **مدونات السلوك في مجال الصفقات العمومية:** وهو ما أكد عليه المشرع في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، إذ نصت المادة 88 منه على أنه: "تعد سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام المنشأة بموجب أحكام المادة 213 من هذا المرسوم، مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، يوافق عليه الوزير المكلف بالمالية.

⁶³¹ المادة 7 من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بماباتو 11 جويلية 2003، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 06-137 المؤرخ في 10 أفريل 2006، المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته بماباتو في 11 جويلية 200

3، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 16 أبريل 2006.

⁶³² المادة 10 من الاتفاقية العربية لمنع الفساد المحررة بالقاهرة، في 21 ديسمبر 2010، والمصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 14-249، المؤرخ في 8 سبتمبر 2014، ج، ر، ج، ج، عدد 54، المؤرخة في 21 سبتمبر 2014.

⁶³³ المادة 7 من القانون 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

يطلع الأعوان العموميون المذكورون أعلاه على المدونة، ويتعهدون باحترامها بموجب تصريح. كما يجب عليهم الإمضاء على تصريح بعدم وجود تضارب المصالح. ويرفق نموذجا هذين التصريحين بالمدونة.

➤ **مدونات السلوك في المجال الجبائي:** فصدر حديثا نصا قانونيا يتعلق بأخلاقيات المهنة لأعوان المديرية العامة⁶³⁴ والذي وضع على عاتق أعوان الإدارة الجبائية التقيد بجملة من القيم الأخلاقية والاجتماعية والثقافية المتعارف عليها في المجتمع، ومن أهم الأخلاقيات التي وردت في مقدمة ميثاق الأخلاقيات:

✓ احترام الدستور فيما نص عليه في المجال الضريبي بالمساواة بين المواطنين في أداء الضريبة، ولا يجوز أن تكون هناك ضريبة إلا بمقتضى القانون كما لا يجوز أن تحدث بأثر رجعي أي ضريبة أو جباية أو رسم كيفما كان نوعه.

✓ الالتزام بالحياد، والتحفظ واحترام الأنظمة الداخلية للإدارات، الالتزام بالسري المهني، الالتزام بتلبية طلبات الاستعلام الواردة من الجمهور، الالتزام بالكتمان المهني، التحفظ والحفاظ على الكرامة في الحياة الخاصة، عدم التعسف في استعمال السلطة، أو الرشوة أو استغلال النفوذ أو اختلاس الأموال، عدم التصريح بالامتلاكات، الإعفاء أو التخفيض غير قانوني في الضريبة أو الرسم... الخ.

فمن خلال ما سبق فإن ضمان فعالية الأخلاقيات في مجال تحسين الخدمة العمومية لا يمكن أن يتحقق عبر النصوص القانونية والتنظيمية فقط، بل أن الأمر يحتاج إلى:

✓ بناء مشروع مجتمع جديد ينشأ جيل متشبع بثقافة حب العمل وإتقانه والتقاني في أداء الوظيفة وهو الأمر الذي يتطلب أولا بناء وتماسك الأسرة التي تعد المستوى الأول لزرع الأخلاق والقيم والمبادئ.

✓ مراجعة كل المنظومات الثقافية والمدرسية والجامعية والإعلامية.

✓ العمل بمبدأ القدوة الحسنة في تعيين الرئيس الإداري لان له التأثير المباشر على مرؤوسه وأعمالهم، وإجراء عمليات التقييم والمتابعة لأداء مستخدمي الجهاز الإداري حول مدى التقيد بمدونات اخلاقيات المهنة.

⁶³⁴ الموقع الالكتروني للمديرية العامة للضرائب: <https://www.mfdgi.gov.dz>

وما يمكن تسجيله من الناحية الواقعية لتحسين الخدمة العمومية بالجزائر حول مدى فاعلية آلياتها ومحدداتها فإنها تبقى محدودة نسبيا نظرا للتحديات التي تواجه هذه الأخيرة، فلإرادة السياسية وإن وجدت فإنها غير كافية لوحدها بل لابد من مكملات يمكن أن نقترحها في النقاط التالية:

- ✓ توحيد النظم الإدارية لسهولة تحويلها من الطريق التقليدي إلى الطريق الإلكتروني وتوفير حماية قانونية كافية فيما يتعلق باستعمال الإدارة الإلكترونية وتوسيع استعمالها.
- ✓ استكمال الأطر التشريعية فيما يتعلق بتبسيط الإجراءات من خلال استحداث هيئات تلعب دور الوسيط بين الإدارة والمواطن حول حقه في الحصول على المعلومة وتحسين أخلاقيات المهنة من جهة أخرى.

خلاصة الباب الأول:

تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لأنها المكلفة بتحقيق التنمية المحلية، من أجل هذا فهي تتمتع بمصادر داخلية تتمثل في الموارد الجبائية وموارد الأملاك والممتلكات. حيث أنه من خلال تحليل هذه المصادر فإنها غير كافية بسبب إهمال وعدم تحصيل الجباية المحلية وعدم تثمين وجرد أملاك وممتلكات الجماعات المحلية، جعلها تعتمد على مصادر خارجية تتمثل في إعانات الدولة التي أثرت على قرار التنمية داخل الجماعة المحلية من جهة ولم تؤد أهدافها بسبب عدم ترشيد هذه الإعانات.

بالإضافة إلى مجموعة من العراقيل الخارجية التي زادت من عجز الجماعات المحلية، تتمثل أساساً في تعقد المنظومة الجبائية، التهرب الضريبي، عشوائية التقسيم الإقليمي للبلاد، الاعتماد على الجباية البترولية ومحدودية الاستثمار المحلي، الأمر الذي يحتم على الجماعات المحلية إصلاح تمويلها التقليدي من خلال إصلاح المنظومة الجبائية وعصرنة الإدارة المكلفة بالجباية، مكافحة التهرب الضريبي، ترشيد الامتيازات الضريبية وإشراك الجماعات المحلية في عملية الفرض الضريبي، تثمين أملاك وممتلكات الجماعات المحلية من خلال جردها وتعيين أسعارها، تخفيف الوصاية على الجماعات المحلية وترشيد نفقات مخططات التنمية المحلية وموارد صندوق التضامن والضمان، الاعتماد على مبادئ التسيير العمومي لاسيما التشاركية في صنع القرارات المحلية، الشفافية لمحاربة الفساد والأخلة لترشيد الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى تجويد أداء الإدارة المحلية من خلال الإدارة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات.

الباب الثاني:

بدائل التمويل المحلي من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة

الباب الثاني:

بدائل التمويل المحلي من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة

نجاح الجماعات المحلية في تحقيق تنمية محلية مستدامة بالخروج من عجزها المالي لا يكون إلا بالبحث عن بدائل تمويلية مستقرة ودائمة بالاعتماد على إمكانياتها الذاتية سواء من خلال إدخال القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي من الناحية العضوية بمشاركته في تسيير المرفق العام المحلي عبر تقنية تفويض المرفق المحلي من أجل ترشيد الانفاق والتمويل، أو من الناحية الوظيفية بإدخاله كشريك في الاستثمار المحلي لاسيما في قطاعات النشاط الاقتصادي، السياحي، الصناعي والفلاحي.

أو من خلال تفعيل الآليات المكرسة في قانون الجماعات المحلية والتي من شأنها رفع القدرة المالية للجماعات المحلية كآلية التعاون المشترك بتجميع الوسائل والامكانيات لإنجاز مهام تنموية لصالح الشركاء أو بالاعتماد على المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في الخدمات العمومية التي تتلاءم مع هذا النمط من التسيير للمرفق العام المحلي بفعل قدرتها على المنافسة والمساهمة في التمويل.

وتبعاً لهذا سنخصص هذا الباب لبدائل التمويل المحلي من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة من خلال فصلين، نخصص الفصل الأول إدخال القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي، أما الفصل الثاني فنتناول فيه تفعيل التعاون المشترك وأسلوب تسيير المؤسسة العمومية ذات طابع صناعي وتجاري من أجل رفع القدرة المالية للجماعات المحلية.

الفصل الأول:

إدخال القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي

الفصل الأول:

إدخال القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي

محاولة الدولة الجزائرية لترشيد الانفاق وتمويل الخزينة العمومية، دفعها نحو التفكير في التخلص من العبء المالي الناتج عن التسيير التقليدي للمرافق العمومية خاصة الصناعية والتجارية على المستوى المحلي، ونقله إلى شريك لاسيما من القطاع الخاص مع احتفاظها بالإشراف على المرفق العام. كما أن إدخال القطاع الخاص كشريك في الاستثمار المحلي خاصة بعد تكريسه لأول مرة بشكل صريح في الأمر 93-12 متعلق بالاستثمار والتعبير عن هذا التوجه في قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول سعيا إلى تحول الجماعات المحلية من الدور التقليدي لها كجهاز إداري إلى مساهمتها في النشاط الاقتصادي والتمويل.

وعليه سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى إدخال القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي في مبحثين حيث سنتناول في المبحث الأول تفويض المرفق العام المحلي كآلية للتمويل المحلي، وسنخصص المبحث الثاني لتشجيع الاستثمار المحلي.

المبحث الأول:

تفويض المرفق العام المحلي كآلية للتمويل المحلي

نظرا للاختلالات التي شكلتها الأساليب التقليدية خاصة في الجانب المالي، لذا لجأت الدولة الجزائرية إلى محاولة ترشيد الإنفاق من خلال التقليل المفرط للتسيير التقليدي للمرافق العامة خاصة على المستوى المحلي لاسيما في المجال الصناعي والتجاري، وهو ما ألزمها التفكير في أطر وسيطة بين الخصوصية (التخلي عنها للقطاع الخاص) والتسيير المباشر لها من خلال إشرافها على المرافق العامة مع التخلي على تسييرها ونقل العبء المالي أو جزء منه لشريك قد يكون لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص، أي تفويض التسيير دون التخلي عن المرفق العام، بالإضافة إلى أن تفويض المرفق العام جاء في ظرف اقتصادي واجتماعي صعب بسبب انهيار أسعار البترول لسنة 2014، وأصبح التطلع والبحث عن مردودية المرفق العام ومساهمته في دعم التنمية المحلية كبديل أو حل للخروج من هذا الوضع وتمويل الخزينة العمومية من خلاله، لذا سنتناول مفهوم تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر (المطلب الأول)، ومدى مساهمته في دعم تمويل التنمية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر

يشكل تفويض المرفق العام طائفة من العقود الإدارية المستقلة والتي يكون موضوعها تسيير مرفق عام هذا ما سنحاول توضيحه من خلال التعرف على مفهوم تفويض المرفق العام (الفرع الأول) واستعملت تقنية تفويض المرفق العام وعرفت انتعاشا في الجزائر خاصة على المستوى المحلي بعد التحول إلى النظام الرأسمالي من خلال دعوة القطاع الخاص إلى تسيير المرافق العامة فما هي أهم التطورات التشريعية المتعلقة بتفويض المرفق العام المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام

فكرة تفويض المرفق العام ليست بال حديثة وإنما تعود إلى عقود الامتياز التي استعملت في القرن الماضي في فرنسا والتي اعتمدتها الجزائر وسعى كل من الفقه والاجتهاد القضائي والتشريع إلى محاولة وضع أسس لهذه التقنية، ولدراسة تفويض المرفق العام كأسلوب لتسيير المرفق العام التطرق إلى تعريفه (أولا) وتمييزه عن باقي أساليب التسيير الحديثة التي تتشابه معه (ثانيا).

أولا: تعريف تفويض المرفق العام

تفويض المرفق العام ظهر في فرنسا حينما لجأت فرنسا إلى منح إدارة المرافق الصناعية والتجارية لأشخاص القانون الخاص، وظهر مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة سنة 1980 على يد الأستاذ أوبي Auby ضمن دراسة تتعلق بالمرافق العامة المحلية، والذي عبر فيه على أن مصطلح التفويض المرفق العام هو مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص⁶³⁵، وانتقل إلى التشريع الفرنسي من خلال تعليمة أصدرها وزير الداخلية الفرنسي سنة 1987 المتعلقة بإدارة الأشخاص العامة المحلية⁶³⁶، التي صدرت بعد قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 10 جويلية 1986، الذي سمح بتفويض المطاعم المدرسية لأشخاص القانون الخاص⁶³⁷، ثم القانون 88-13 الصادر في 05 جانفي 1988، المتعلق بتحسين اللامركزية، ثم القانون العمومي للجماعات الإقليمية 125-1992، والذي أطلق عليه تسمية Loi Joix⁶³⁸، الذي تضمن مفهوم تفويض المرفق العام الذي تناوله بعدة تسميات بشكل غير

⁶³⁵ J. F. Auby, les services publics locaux, coll. «Que-sais-je», PUF, Paris, 1982, p01.

⁶³⁶ J.O.20 Décembre 1987, p14863.

⁶³⁷ Mireil Berbari, Serge Bland, Jean Eric, Callon veronique Mirouse, Jean-Marc Peyricat, Gwenelle Ribault, délégation de service public, édition litec, 2000, Paris, p 23 et ss.

⁶³⁸ La loi N° 92-125, du 06 Février 1992, relative à l'administration territoriale de la république, journal officiel de la république française, N°33, du 08 Février 1992, Disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr, consulté le : 10-09-2019.

دقيق، حيث استعمل المصطلحات التالية: اتفاقية تفويض المرفق العام، اتفاقية التسيير المفوض، عقد المرفق العام⁶³⁹، وفي سنة 1993 أصدر المشرع الفرنسي القانون 122-1993 يتعلق بمكافحة الفساد وتكريس الشفافية في الحياة العامة والذي سمي loi de Spin⁶⁴⁰، والذي جاء الفصل الرابع منه بعنوان " تفويضات المرفق العام من المواد 38 إلى 47، و يعد هذا القانون والتعديلات اللاحقة له الإطار والمرجعي لفكرة تفويض المرافق العامة، حدد مضمون التفويض وقواعده، وأوضح بأن الجماعة العامة عند منحها للتفويض لا تتخلى فعليا عن إدارته و تبقى محتفظة بمسؤوليتها و بسلطاتها اتجاه المرفق العام⁶⁴¹، ليصدر لاحقا القانون 11-68 الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 2001، والمعروف بقانون Murcef والمتعلق بالتدابير الطارئة لتحقيق إصلاحات اقتصادية ومالية⁶⁴².

وقد تم تعزيز هذا التوجه التشريعي بالتطبيق القضائي من خلال مجلس الدولة الفرنسي الذي أقر سنة 1994 بأسلوب التفويض كأحد آليات تسيير المرافق العامة، كما واكبت الدول الأنجلو سكسونية هذا التحول في تسيير المرافق العامة من خلال عقود البوت BOT والتي تهتم أكثر بالهياكل القاعدية الضخمة، وتم إعطاء مفهوم على المستوى التشريعي لتفويض المرفق العام، ففي فرنسا تم تعريفه كما أسلفنا من خلال Loi Joix لسنة 1992 و Loi de Sapin، حيث تنص المادة 38 المعدلة بموجب المادة 03 من القانون رقم 11-68: " تفويض المرفق العام هو عقد يخول بموجبه شخص من أشخاص القانون العام⁶⁴³، أما في المغرب عرف التدبير أو التسيير المفوض من خلال القانون 54-05 الصادر بتاريخ 14 فيفري سنة 2006، والذي تضمن 34 مادة عرفت المادة الثانية منه عقد تفويض المرفق العام بأنه: " يعتبر التدبير المفوض عقدا بموجبه يفوض شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محدودة، تدبر مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا".

⁶³⁹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر 2010، ص 128.

⁶⁴⁰ La loi N° 93-122, du 29 Janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, journal officiel de la république française, N°25, du 30 Janvier 1993, Disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr, consulté le : 10-09-2019.

⁶⁴¹ Guillaume Glénard, la notion de délégation dans le droit de délégation de service public-droit administratif, Edition juris_classeur2002,p04.

⁶⁴² Sophie pignonon, la réforme de la commande publique, AJDA, 2002, p33.

⁶⁴³ مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز الشركات المختطة-BOT)، تفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 431.

غير أنه وبصدور القانون رقم 2014/23/E4 المتعلق بمنح عقود الامتياز⁶⁴⁴ عن البرلمان الأوروبي الذي دفع المشرع الفرنسي إلى تحديث نظامه المتعلق بعقود امتياز الأشغال العامة وعقود التفويض، وتم إصدار الأمر 2016/65 المتعلق بعقود الامتياز⁶⁴⁵ والذي ألغى قانون Sapin المنظم لعقود تفويض المرفق العام، أي أنه جعل الامتياز الوجه الوحيد لعقود التفويض.

أما في الجزائر لم يتم تكريسه أي وضع القانون الإطار والمرجعي إلا سنة 2015 من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام ثم تلاه المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام المحلي، الذي تضمن أحكام وكيفيات إبرام اتفاقية تفويض المرفق واليات الرقابة عليها، مع حصر مجال تطبيقه في الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها.

حيث جاء تعريف تفويض المرفق العام من خلال المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 بقولها: "يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف. ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية".

رغم أن هذه التقنية تم تكريسها في نصوص متفرقة ومتناثرة من قبل، واستعمل المشرع الجزائري لأول مرة مصطلح "تفويض المرافق العامة" في قانون المياه لسنة 2005⁶⁴⁶، حيث جاء في المادة 101 ف 2 منه: "... يمكن للدولة منح تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص خاضعين للقانون العام، على أساس دفتر الشروط ونظام الخدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم كما يمكن تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص خاضعين للقانون العام والخاص بموجب اتفاقية".

وتبنى التجربة من خلال تفويض خدمات تسيير المياه والتطهير في كبرى المدن الجزائرية بتفويضها إلى هيئة أجنبية SUEZ-ENVIRONNEMENT لتسيير خدمات المياه والتطهير لولاية الجزائر.

⁶⁴⁴ DIRECTIVE 2014/23/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, JOUE n° L 94/1 le 28.3.2014.

⁶⁴⁵

⁶⁴⁶ قانون رقم 05-12، مؤرخ في 14 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج، ر، ج، ج، عدد 04، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2005، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج، ر، ج، ج، عدد 04، الصادرة في 27 جانفي 2008، معدل ومتمم بموجب الأمر 09-02، مؤرخ في 22 جويلية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، الصادرة في 22 جويلية 2009.

أما على المستوى الفقهي لازال الفقه يحاول إعطاء مفهوم، ففي فرنسا عرفه الأستاذ Braconnier: "عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة تسيير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص خاضع للقانون الخاص يسمى المفوض إليه"، كما عرفه الأستاذ Drobenko: "العقد الذي يقوم بموجبه شخص عام مسؤول عن مرفق عام بتفويض مهمة تسيير مرفق عام"، أما في المغرب فقد عرفه الأستاذ أحمد بوعيشق: "عقد إداري تحدد السلطة العامة المفوض له داخل المجال الترابي المحدد في مدار التفويض باستغلاله وتديره للمرفق الصناعي والتجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بانتهاء مدة العقد، وفي الجزائر عرفه الأستاذ رشيد زوايمية: "أن أسلوب التفويض له مدلولين: الأول تفويض المرفق العام يعد بمثابة عمل قانوني يسمح أو يخول للهيئات العمومية بنقل مهمة تسيير المرفق العام إلى أشخاص القانون الخاص والمدلول الثاني: يعتبر أسلوب التفويض طريقة من طرق تسيير المرفق العام يتولى من خلاله أشخاص القانون الخاص هذه المهمة".

من خلال ما سبق يمكن استخلاص مجموعة من خصائص تفويض المرفق العام كما يلي:

- ✓ يعتبر عقد التفويض عقد إداريا.
- ✓ يتعلق موضوع التفويض بمرفق عام.
- ✓ عقد التفويض يجمع بين طرفين السلطة مانحة التفويض وشخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص.
- ✓ مدة العقد محددة بين الطرفين.
- ✓ المقابل المالي ناتج عن استغلال المرفق العام.

ثانيا: تمييز تفويض المرفق عما يشابهه من أساليب:

تفويض المرفق العام أسلوب حديث لتسييره أصبح له نظام قانوني يميزه عن طرق التسيير الحديثة هي الأخرى، لاسيما التي يتم إحكام القطاع الخاص فيها بصفة جزئية أو كلية، لاسيما خوصصة شركات الاقتصاد المختلط والشراكة بين القطاع العام والخاص.

1- تمييز تفويض المرفق العمومي عن الخوصصة:

تعرف الخوصصة بأنها: "استعمال آليات وأجهزة غير حكومية، من أجل تسيير برامج حكومية بمعنى الاضطلاع بتسيير نشاطات عمومية لكن إسناد تنفيذها للقطاع الخاص"⁶⁴⁷.

⁶⁴⁷ Manuel TIRAD, La gouvernance aux ETATS-UNIS étude comparative des conceptions américaine et française du droit public, thèse de doctorat, droit, économie, science sociales, université Panthéon-Assas, Paris 02, France, 2009, p. 245.

وعرف البنك الدولي الخصخصة بقوله: "أنها تعني زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة وملكية الأنشطة والأصول التي تسيطر الدولة عليها أو تمتلكها"⁶⁴⁸.

كما قسم الفقه الخصخصة إلى⁶⁴⁹: خوصصة عضوية، وظيفية، وخوصصة للمورد البشري. فالخوصصة العضوية تتخذ صورتين، إما بنقل الملكية من القطاع العمومي إلى الخاص، أو بتغيير النظام القانوني بخضوع المؤسسة للقانون الخاص بدل القانون العام دون نقل للملكية العمومية⁶⁵⁰. أما الخوصصة الوظيفية فتكون إما بخوصصة التسيير فقط أو بخوصصة النشاط ككل، ففي الحالة الأولى يعهد بتسيير المرفق العمومي إلى القطاع الخاص، وهنا تتشابه الخوصصة مع تفويض المرفق العمومي، أما خوصصة النشاط فهنا تنتفي صفة المرفق العمومي ليصبح النشاط خاصا مماثلا لما تقوم به المؤسسات الخاصة⁶⁵¹.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فإن الأمر 95-22 المتعلق بخوصصة المؤسسات العامة الاقتصادية⁶⁵²، فقد تناول الخوصصة في صورتين: إما بنقل الملكية أو جزء منها لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص أو نقل التسيير إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص⁶⁵³.

أما الأمر 01-04 المتضمن تنظيم المؤسسات الاقتصادية وخصصتها⁶⁵⁴، فقد أخذ بالخصخصة في صورة نقل الملكية وحصرها في المؤسسات الاقتصادية، حيث جاء في المادة 6 منه: "الخصخصة كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية التابعة لمجموع قطاعات النشاط الاقتصادي".

⁶⁴⁸ نقلا عن: الخصخصة، مقال صادر عن إضاءات، نشرة نوعية يصدرها معهد الدراسات المصرفية، العدد 06، الكويت، 2008، ص04.

⁶⁴⁹ Pierre DELVOLLE, « la privatisation du service public », In : Revue Pouvoirs, N° 117-02, le Seuil, France, 2006, p.107.

⁶⁵⁰ Pierre DELVOLLE, Op.cit., p.108.

⁶⁵¹ Pierre DELVOLLE, Op.cit., p.109.

⁶⁵² الأمر 95-22، المؤرخ في 26 غشت 1995، المتعلق بخوصصة المؤسسات العامة الاقتصادية، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 3 سبتمبر 1995، المعدل والمتمم.

⁶⁵³ المادة 01، من الأمر 95-22، المؤرخ في 26 غشت، المتعلق بخوصصة المؤسسات العامة الاقتصادية، مرجع نفسه.

⁶⁵⁴ الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 20 يوليو 2001، المتضمن تنظيم المؤسسات الاقتصادية وخصصتها، ج، ر، ج، ج، عدد 47، الصادرة في 22 يوليو 2001، المتمم بموجب الأمر 08-01، المؤرخ في 28 فبراير، ج، ر، ج، ج، عدد 11، الصادرة في 2 مارس 2008.

من خلال ما سبق، فإن تفويض المرفق العمومي هو إحدى صور الخصوصية في حال نقل التسيير دون الملكية بالنسبة للمرفق الاقتصادي دون سواه حينما يكون الطرف المتعاقد معه شخصا معنويا خاصا، لأن الطرف المتعاقد في الخصوصية قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا خاصا، أما التفويض فيكون شخصا معنويا عاما أو خاصا.

2- تمييز تفويض المرفق العام وشركات الاقتصاد المختلط

شركات الاقتصاد المختلط هي أسلوب لإدارة المرفق العام يكون رأسمالها مختلط بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص، وقد عرفها محمد فؤاد عبد الباسط: " اشتراك السلطات العامة والأفراد معا في إدارة مرفق عام"⁶⁵⁵، تشترك الدولة بجزء من أسهمها وإدارتها وتحمل خسائرها والجزء الآخر يتحمله الشخص القانون الخاص.

ازدهرت شركات الاقتصاد المختلط في فرنسا على المستوى الوطني والمحلي منذ عام 1982⁶⁵⁶، وتنتشر شركات الاقتصاد المختلط بشكل كبير في فرنسا التي تستثمر رؤوس أموال كبيرة يبلغ رقم أعمالها مليارات اليورو وتستخدم آلاف العاملين⁶⁵⁷.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري فقد نظم شركات الاقتصاد المختلط من خلال القانون 82-13 المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد وسيرها⁶⁵⁸.

وعرفها من خلال المادة 1 بأنها: " تلك الشركة التي يكون رأسمالها مشترك بين مؤسسة أو مؤسسات اشتراكية وطنية أو عدة أطراف أجنبية (مؤسسة أو عدة مؤسسات)"، وتخضع حسب المادة 3 منه إلى القانون التجاري، كما أن شركات الاقتصاد المختلط تخضع لهيمنة المؤسسات الوطنية بنسبة 51%⁶⁵⁹.

⁶⁵⁵ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص333.

⁶⁵⁶ بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2018-2019، ص55.

⁶⁵⁷ Paul Lignières, Partenariats publics privés, Lites. Paris 2000, P75.

⁶⁵⁸ القانون رقم 82-13، المؤرخ في 28 غشت 1982، المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد وسيرها، المعدل والمتمم بالقانون 86-13، المؤرخ في 29 أوت 1986.

⁶⁵⁹ المادة 22، من القانون رقم 82-13، المؤرخ في 28 غشت 1982، المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد وسيرها، مرجع نفسه.

وتشترك شركات الاقتصاد المختلط مع تقنية التفويض في أنهما من طرق إدارة المرافق العامة وتختلفان في المسائل الآتية⁶⁶⁰:

- العلاقة بين شركة الاقتصاد المختلط وبين الشخص العام هي علاقة نظامية، بينما العلاقة بين صاحب التفويض والشخص العام هي علاقة تعاقدية.
- تعد الشركات المختلطة من أشخاص القانون الخاص وتخضع للأنظمة والقوانين الصادرة عن المشرع لاسيما لكيفية الإنشاء والنظام الداخلي الذي يحكمها، أما في تقنية تفويض المرفق العام فإن صاحب التفويض يمكن أن يكون من أشخاص القانون العام أو الخاص ويخضع في علاقته مع الشخص العام لبنود العقد والنظام القانوني الخاص بالتفويض.

3- تمييز تفويض المرفق العمومي عن عقود الشراكة (PPP):

كانت بداية نشأة عقود الشراكة العمومية الخاصة (P.P.P) في عهد حكومة "مارجريت تاتشر" في المملكة المتحدة البريطانية سنة 1990 حينما سمح للقطاع الخاص بتمويل المؤسسات العامة لتخفيف العبء المالي واقتسامه مع الميزانية العامة للدولة، أما التطبيق الفعلي لهذه العقود فكان سنة 1992 بعد إلغاء الحكومة للقواعد التي كانت سارية في عام 1989 والتي كانت تجعل الدولة هي الممول الأول والوحيد للمؤسسات والمنشآت العمومية⁶⁶¹.

وكان الهدف من الاستعانة بالقطاع الخاص ذو بعد داخلي بخلق بنى تحتية جديدة في المجالات الحيوية التي كالصحة والتعليم ...، وبعد خارجي بصفتها عضو في الاتحاد الأوروبي الذي فرض على الدول الأعضاء خفض نسبة القرض العام.

وفي 1994 قررت الحكومة أن تدرس إمكانية تطبيق عقود الشراكة وابتداء من سنة 1995 تم اعتمادها من خلال قطاع الصحة⁶⁶².

⁶⁶⁰ بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، مجلة المفكر، العدد الرابع عشر، سنة 2017، ص-ص، 543-544.

⁶⁶¹ نعيمى فوزي، غراس عبد الحكيم، عقود الشراكة العمومية الخاصة في القانون الوضعي الحديث النشأة والأهداف، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان، ع 1، (المجلد الأول)، جانفي 2010، ص 126.

⁶⁶² نعيمى فوزي، غراس عبد الحكيم، مرجع نفسه، ص 127.

أما في القانون الفرنسي، فكانت عقود الشراكة من أجل تدارك النقائص في الخدمات المقدمة من قبل الدولة والجماعات الإقليمية⁶⁶³ وجعله أحد أليات تلبية الطلب العمومي، وتم تكريس عقود الشراكة لاحقا بشكل قطاعي في مجال الأمن والدفاع أولا من خلال القانون رقم 1094-2002 المؤرخ في 29 أوت 2002 المتعلق بتوجيه وبرمجة الأمن الداخلي من خلال السماح للقطاع الخاص بصيانة البنايات المستغلة من طرف أعوان الأمن والدفاع الوطني⁶⁶⁴، وفي مجال الصحة بصدور الأمر 850-2003 المؤرخ في 04 سبتمبر 2003 المتضمن تبسيط تنظيم وسير النظام الصحي، وكذا إجراءات إنشاء المؤسسات أو المرافق الاجتماعية أو الطبية - الاجتماعية الخاضعة لترخيص⁶⁶⁵ الذي سمح بتأجير وإنشاء مؤسسات استشفائية من طرف القطاع الخاص، ليصدر القانون الإطار لعقود الشراكة بموجب الأمر رقم 559-2004 المؤرخ في 17 جوان 2004⁶⁶⁶، ثم صدر مرسوم رقم 1119-2004 المؤرخ في 19 أكتوبر 2004 الذي استحدث هيئة لتفعيل هذا النوع من العقود⁶⁶⁷، وتم تعديل قانون الشراكة بمقتضى الأمر 735-2008⁶⁶⁸ لتسهيل إبرام عقود الشراكة، ليصدر الأمر 899-2015⁶⁶⁹ المتعلق بالصفقات العمومية من أجل إصلاح قانون الطلبات العمومية الفرنسي بما يتوافق مع التوجه الأوروبي فيما يتعلق بعقود الامتياز المذكورة سالفا والصفقات العمومية، وإدخال عقود الشراكة ضمن أدوات تحقيق الطلب العمومي في المواد من 66 إلى 90. حيث عرفت صفقة الشراكة في المادة 67 على أنها: " صفقة عمومية تمنح لمعامل اقتصادي أو لمتجمع متعاملين اقتصاديين مهمة عامة تهدف إلى: بناء، تحويل، تجديد، تفكيك أو هدم منشأة، تجهيزات أملاك غير مادية ضرورية لسير المرفق العمومي أو لممارسة مهمة مصلحة عمومية".

حيث تمثل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آخر حلقات التطور القانوني في إطار إدارة تسيير المرافق العامة، فعقد الشراكة يجمع بين القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق هدف محدد يخضع

⁶⁶³ عمراني فيصل، عقود الشراكة العمومية الخاصة، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2010-2011، ص 9.

⁶⁶⁴ Loi n° 2002-1094 du 29 aout 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁶⁶⁵ Ordonnance n°2003-850 du 04 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médicosociaux soumis à autorisation sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁶⁶⁶ Ordonnance n° - 2004-559 du 17 Juin 2004 sur les contrats de partenariat, JORF N° 141 du 19 juin 2004.

⁶⁶⁷ JO N° 246 du 21 Octobre 2004.

⁶⁶⁸ Ordonnance n° - 2008-735 du 28 Juillet 2008, pour voir cette ordonnance voir, <https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁶⁶⁹ Sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr>

لإجراءات يحددها القانون تتمثل في قيام المتعاقد (القطاع الخاص) بإنشاء وصيانة أحد مشاريع البنية التحتية مقابل الحصول على مقابل مالي يأخذ صورة الأجرة⁶⁷⁰.

ويستعمل مفهوم الشراكة بمعناه الواسع للدلالة على جميع التقنيات التعاقدية لجذب التمويل الخاص حيث تعرف بأنها: "عملية إشراك القطاع الخاص في بناء وإدارة وتشغيل الخدمات و الأنشطة ومشاريع البنية التحتية والمرافق العامة للدولة و الاستفادة من خبراته في إنشاء و إدارة وتشغيل مشاريع مثل الطرق والاتصالات و المواصلات و الجسور والمطارات والموانئ و سكك الحديد والنقل والقطاع الصحي والتعليمي والمياه والكهرباء وتوليد الطاقة المتجددة، ومشاريع الصرف الصحي وغيرها، وذلك من خلال عدة أشكال للتعاون مثل عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي وغيرها"⁶⁷¹.

أو بالمعنى ضيق يكافئ عقود الشراكة⁶⁷²، وتتميز عمليات الشراكة العمومية الخاصة بكونها⁶⁷³:

✓ علاقة طويلة المدة.

✓ الدور المهم للمتعاقد الاقتصادي الذي يشارك في مراحل إنجاز المشروع، بينما

الفاعل العمومي يركز دوره في تحديد الأهداف تدخل في إطار المصلحة العامة.

✓ تقاسم المخاطر بين الشريكين.

✓ نمط تمويل المشروع يضمنه القطاع الخاص جزئياً

وتبنت الجزائر الشراكة العمومية الخاصة من خلال المصادقة على ميثاق الشراكة في ديسمبر 2017، حيث وقعت الحكومة والاتحاد العام للعمال الجزائريين ومنتدى قادة الأعمال التجارية فضلاً عن ست منظمات لأصحاب العمل في 23 ديسمبر في الجزائر العاصمة ميثاق شراكة الشركات الذي عبر عن الشراكة بأنها: "تجميع لوحدات تبعا لشكليات محددة تمكن من الاستفادة من التعاون والتآزر الناتج عن التنفيذ المشترك من طرف الشركاء في المشروع الاقتصادي ذي المصلحة العامة، وتتم هذه الشراكة بين الشركات العمومية، المؤسسات، المنظمات، لاسيما المؤسسات الصناعية والتجارية مع الغير المقيم أو غير

⁶⁷⁰ سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مرجع السابق، ص 73.

⁶⁷¹ حموري بلال شراكة القطاعين العام والخاص كمطلب تنموي، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، العدد 117، 2014، ص 4.

⁶⁷² Jean-Pierre SUEUR, et Hugues PORTELLI, « Note sur les contrats de partenariat, une forme de PPP », publiée dans le cadre du rapport d'information : les contrats de partenariats : des bombes à retardement, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, N°733, France, 2003, p07.

⁶⁷³ Ibid, p.05.

المقيم الذي له رأس مال، وأيضا بين المؤسسات العمومية فيما بينها⁶⁷⁴، واستثنى الميثاق عقود الشراكة العمومية الخاصة التي موضوعها تفويض مرفق عمومي عندما تمارس المؤسسة العمومية مهام مرفق عمومي بموجب نص تشريعي، تنظيمي، أو عقد⁶⁷⁵.

كما سمح القانون العضوي 15-18 للمالية للدولة باللجوء إلى تمويل كلي أو جزئي لعمليات الاستثمار العمومي في إطار تعاقدية أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص⁶⁷⁶.

فمن خلال هذا النص نجد أن المشرع ميز بين التعاقد التي يقصد بها عقود التفويض وبين الشراكة بما يستنتج أنه أخذ بالشراكة بمفهومها الضيق.

من خلال ما سبق، عقود التفويض هي شكل من أشكال الشراكة بالمعنى الواسع، أما بالمعنى الضيق فإنه وإن كان لا يوجد نص قانون متعلق بالشراكة بين القطاع العمومي والخاص لاستخلاص أوجه الاختلاف والتشابه إلا أنه يمكن التمييز بينهما من حيث معيار درجة تحمل المخاطر الذي يقاس هو الآخر بنسبة التمويل في المشروع والقانون المطبق على الشريك.

فمن حيث درجة تحمل الخطر، فالشراكة يتم توزيع تحمل الخطر بينما في عقود التفويض فمستوى الخطر يتحمله المفوض والمفوض له بحسب نوع التفويض، ففي عقود الامتياز السلطة المفوضة لا تتحمل أي خطر أو تتقاسم الخطر مثل عقود الإيجار أو لا يتحمل المفوض له أي خطر في عقود التسيير والوكالة المحفزة، كما أن مستوى الخطر يتحدد بحسب تمويل طرفي العقد للمرفق العمومي من حيث القانون المطبق، فعقود تفويض المرفق العمومي يكون المفوض له خاضع للقانون الجزائري⁶⁷⁷، بينما في عقود الشراكة فإن الشريك الأجنبي هو المفضل لجلب الخبرة والتكنولوجيا.

في أغلب عقود تفويض المرفق العام، يتحصل المفوض إليه على المقابل المالي من المرتفقين بينما في عقود الشراكة فإن القطاع العام يتعهد بتقديم المقابل المالي طيلة مدة العقد إلى القطاع الخاص على شكل حصص مالية أو أقساط مالية بصفة دورية كما تم الاتفاق عليه

⁶⁷⁴ Charte relative au partenariat des sociétés, union générale des travailleurs algériens, rencontre tripartite, 23 Décembre 2017, p.06, Disponible sur le site : www.tsa-algerie.com, consulté le : 16-09-2019.

⁶⁷⁵ Ibid, p.08.

⁶⁷⁶ المادة 37، من القانون العضوي 15-18، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج، ر، ج، ج، عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

⁶⁷⁷ المادة 04، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 5 غشت 2018.

غير أنه وبينما الجزائر وغيرها من الدول النامية التي تسعى نحو تفعيل الشراكة بحثا عن الفائدة الاقتصادية، إلا أن الدول المتقدمة لاسيما الدول الأوروبية التي لها تجربة في عقود الشراكة مثل فرنسا وبريطانيا ...، قد بدأت تتراجع عن عقود الشراكة إما بسبب التكلفة مثل ما صرح وزير العدل نيكول بيلوبي Nicole BELLOUBET قائلا: "لقد تخلينا عن هذا النظام إنه قرار سياسي لأننا نعتبر أن التكلفة النهائية جد باهضة"، ودعا مجلس المحاسبة للتخلي عنها مستقبلا فيما يخص بناء أربعة عشر مؤسسة عقابية.

وإما بسبب سوء إدارة هذه المرافق إلى جانب ارتفاع ثمن الخدمة، حيث أن بريطانيا بادرت إلى فسخ عدة شراكات خاصة في مجال الطاقة المخصص الذي سبب ارتفاع في تكاليف الغاز والكهرباء، حيث أصبح السكان عاجزون عن دفع هذه التكاليف، فبدأت بإعادة تأمين المرفق العمومي لصالح الدولة من خلال شركات عمومية توفر خدمة التزود بالطاقة مثل شركة نيوتينغهام التي أنشأت سنة 2015 شركة روبن هود إينيرجي⁶⁷⁸ لتأمين هذه الخدمة.

الفرع الثاني: التطور التشريعي لعقود تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر

بعدما كانت عقود التفويض تحكمها نصوص قانونية متناثرة لقطاعات مختلفة: المياه، الكهرباء، النقل... إلخ (أولا)، ثم صدر المرسوم الرئاسي 15-247 والذي نظم لأول مرة عقود الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ثم تلاه المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام للجماعات المحلية واللذان يعبران عن توجه الإرادة السياسية في تبني أسلوب التفويض المرفق المحلي للتقليص من الانفاق الحكومي وترشيده (ثانيا).

أولا: تفويض المرفق العام المحلي قبل صدور المرسوم الرئاسي 15-247:

إدارة المرفق العام المحلي في أول قانون للبلدية بعد الاستقلال ويتعلق بالأمر 67-24⁶⁷⁹، والذي صدر في الوقت الذي كانت الجزائر تطبق النهج الاشتراكي، فإنه اعتمد بشكل أساسي على تسيير المرفق العام المحلي وفقا للأسلوب المباشر بموجب المادة 212 منه، أو بأسلوب المؤسسة بموجب المادة 219 منه، وجعل اللجوء إلى الامتياز كطريقة استثنائية بموجب المادة 220 منه، وهو نفس الأمر الذي تضمنه قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 69-38⁶⁸⁰، حيث نصت المادة 136 منه: للولاية اللجوء لعقد الامتياز لاستغلال بعض المصالح العمومية بعد مصادقة وزير الداخلية على ذلك، وهو نفس الأمر الذي بقي معمول

⁶⁷⁸ أنظر موقع الشركة على الرابط الإلكتروني: "<https://robinhoodenergy.co.uk>"، أطلع عليه بتاريخ 05-02-2022.

⁶⁷⁹ الأمر 67-24، قانون البلدية، مرجع سابق.

⁶⁸⁰ الأمر 69-38، قانون الولاية، مرجع سابق.

به في قانون البلدية 08-90 وقانون الولاية 09-90 ويتم اللجوء إليه استثنائيا إذا تعذر التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية بسبب زيادة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، غير أن هذين القانونين كانا أكثر مرونة من سابقيهما حسب ما جاء في المادتين 134 و 138 من قانون البلدية والمادتين 122 و 124 من قانون الولاية، حيث يقول الأستاذ بن ناجي شريف: " رغم أن الامتياز يبقى استثنائيا إلا أنه عرف نوعا من المرونة حيث خصص له فرع في كل من قانون الولاية والبلدية، كما أنه في قانون 67-24 كانت الاتفاقية لعقد الامتياز يصادق عليها عن طريق مرسوم أو قرار من وزير الداخلية وفي حالات استثنائية يفوض الاختصاص وفي 1990 أكثر مرونة فالاتفاقيات يصادق عليها الوالي"⁶⁸¹، وقد تضمن القانون 08-90 و 09-90 مجموعة من الضوابط القانونية عند اللجوء لامتياز المرفق العمومي الذي يجب أن يتناول حول منح الامتياز من طرف المجلس المنتخب وأن يتم إبرام عقد الامتياز وفقا لدفتر شروط، كما تخضع اتفاقية الامتياز لمصادقة الوالي، وبقي الأمر كذلك إلى غاية سنة 1994 التي تعد منعرجا حاسما للسياسة الاقتصادية الجزائرية، حيث تم خلال هذه السنة دخول الجزائر في مفاوضات مع المؤسسات المالية الدولية والتوقيع على اتفاقية مع البنك الدولي التي تلزم الجزائر بالتوجه نحو اقتصاد السوق ولا يتأتى ذلك إلا من خلال قيامها بإصلاحات قانونية تقلص من تدخل الدولة، وهذا ما تم فعلا من خلال صدور قانون الخوصصة 04-94، أما بالنسبة لإدارة المرافق العمومية فقد صدرت التعليمات 832/94.3 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري والتي جاءت لتنفيذ تعليمات رئيس الحكومة رقم 20 الصادرة بتاريخ 07-07-1994 مواكبة لهذا التطور وذلك بعنوان " امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها" والموجهة للسادة الولاة بالاتصال مع رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية⁶⁸²، حيث اعتمدت هذه التعليمات على المادتين 138 من قانون البلدية و 130 من قانون الولاية المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية واللذان تخدمان تنفيذ التعليمات الحكومية، وقامت بتفسيرها وتحديد جميع الإجراءات المتعلقة بموضوعها وهو الامتياز⁶⁸³، فقد حددت التعليمات جميع جوانب عقد الامتياز من حيث التعريف، الإجراءات، الشروط، حقوق وواجبات الأطراف، المنازعات،...، فقد ضببت التعليمات قواعد الامتياز كما لم يسبق إليه نص قانوني آخر، كما أضافت هذه التعليمات الإيجار كطريقة أخرى

⁶⁸¹ Sous la direction de Cherif BENNADJI, Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (35^{ème} promotion), la déréglementation dans les SP, ENA, 2001/2002, p :27.

⁶⁸² نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحول الجديد، مرجع سابق، ص 139.

⁶⁸³ راضية بن مبارك، التعليق عن التعليمات رقم 842/94,3 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن كعون، 2001-2002، ص 12.

لتسيير المرفق المحلي الذي يختلف عن الامتياز، لأنه يقتصر على استغلال المرفق العام فقط دون الإنشاء والاستغلال كما هو الشأن في الامتياز، كما حددت التعليمات بعض المرافق القابلة للتفويض: المصالح الجنائزية، مساعدة الأشخاص المعوزين والمعاقين، حفظ الصحة.

فمن خلال هذه التعليمات يمكن القول إن امتياز وتأجير المرفق العمومي المحلي لم تعد أسلوباً استثنائياً بل أصبحت الأسلوب المفضل لتسيير المرفق المحلي في ظل التوجه الجديد نحو اقتصاد السوق. وبعد سنوات صدر قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 والذي غير من مكانة التفويض كأسلوب استثنائي لتسيير المرفق العمومي، وجعله أحد أساليب تسيير المرفق المحلي دون مفاضلة بينه وبين الأساليب الأخرى في التسيير، وترك الحرية للإدارة المحلية في اختيار الأسلوب المناسب لتسيير المرفق المحلي، وهذا ما جسده المادة 150 من قانون البلدية، حيث ذكرت أساليب التفويض في مادة واحدة وعلى التوالي دون أي مفاضلة، حيث جاءت صياغة المادة 150 على النحو التالي: " يمكن تسيير المرافق العامة إما في شكل استغلال مباشر أو في شكل الامتياز أو التفويض"، وذكرت هذه المادة الامتياز والتفويض معاً فهو مجرد خطأ في المصطلح، فالمقصود هنا الامتياز كنوع من التفويض، وهذا ما تم تداركه لاحقاً في المرسوم 15-247، هذا وقد حددت المادة 149 من قانون البلدية بعض المرافق المحلية التي يمكن تفويضها على سبيل المثال والمتمثلة في:

- ✓ تزويد بالمياه الصالحة للشرب.
- ✓ النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- ✓ صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- ✓ الإنارة العمومية.
- ✓ الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- ✓ الحضائر ومساحات التوقف.
- ✓ المحاشر.
- ✓ النقل الجماعي.
- ✓ المذابح البلدية.
- ✓ الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- ✓ الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها.
- ✓ فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأماكنها.

✓ المساحات الخضراء .

أما قانون الولاية 12-07 فقد بقي على حاله بإعطاء الأولوية للتسيير المباشر والمؤسسة العمومية، وفي حال تعذر استغلالهما بهذه الطرق يتم استغلالهما عن طريق الامتياز، وذلك بسبب تخوفه من مخاطر التفويض التي قد تمس بالقدرة المالية للمنتفع إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي 15-247.

ثانيا: تفويض المرفق العام المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والنصوص المطبقة له

إن فترة التسعينات قد مهدت لتجسيد سياسة تحرير الاقتصاد وتحديث المرافق العمومية من خلال إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمة العمومية لاسيما ذات الطابع التجاري والصناعي من خلال التوجه نحو تنظيم عقود التفويض المتناثرة في نصوص قانونية متعلقة بالمرافق الوطنية والمحلية، والذي تأخر إلى غاية 2015 من خلال المرسومين 15-247 والرسوم 18-199 والتعليمة 006 الصادرة عن وزارة الداخلية في 2019.

لقد جاء المرسوم 15-247 الذي أعاد تنظيم عقود الصفقات العمومية مع عقود التفويض إلى هذا التنظيم باعتبارهما وسائل تحقيق الطلب العمومي، وقد تناول هذا المرسوم عقود التفويض في أربع مواد فقط من المادة 207 إلى 210، مما جعله محل نقد بسبب عدم توازن بين الباب الأول الذي تناول تنظيم الصفقات العمومية في 206 مادة، هذا إلى جانب أن المرسوم 15-247 قد أحال تنظيم مسائل جوهرية تتعلق بالأحكام العامة لعقود التفويض إلى المرسوم التنفيذي 18-199 ويرجع السبب في ذلك إلى الاستعجال، حيث أصرت وزارة المالية على إصدار تنظيم خاص بهذه العقود بسبب وضعية التي آلت إليها تسيير المرفق العمومي والحاجة إلى التخلص من العبء المالي وتحسين الخدمة العمومية.

كما تجدر الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي 18-199، قد حدد نطاق تطبيقه في المرفق المحلي، وهذا بسبب أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية هي المبادر الوحيد لاقتراح هذا النص، حيث جاء في المادة 02 منه: " تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 04 أدناه بهدف الصالح العام"، هذا من جهة ولأهمية المرفق المحلي في التنمية واتصالها المباشر بالجمهور.

ويمكن تلخيص أهم ما جاء في المرسوم التنفيذي 15_247 والنصوص التنظيمية المطبق له في النقاط التالية:

• الضوابط القانونية لتفويض المرفق المحلي: تتمثل في مجموعة من الضوابط الموضوعية والشكلية

كما يلي:

■ الضوابط الموضوعية:

1- تفويض المرافق العمومية المحلية الغير سيادية:

المرافق السيادية تمثل مرافق الدرجة الأولى المرتبطة مباشرة بسيادة الدولة، وغير السيادية تمثل مرافق الدرجة الثانية كالتعليم والصحة⁶⁸⁴، فالمرافق العمومية ذات الطابع السيادي هي التي نص الدستور على أن أداء مهمة هذه المرافق مرتبط عضويا بالسيادة الدولة ولا يمكن التنازل عنها للقطاع الخاص، وإن الدولة والجماعات المحلية الأولى بتنفيذها وإدارة المرافق تعبر على أساس وجود هذه الدولة وسيادتها وتقسم إلى⁶⁸⁵:

- مرافق عمومية سيادية تضم الامن والنظام العام كالدفاع الوطني، الشرطة والقضاء.

- مرافق متعلقة بالسيادة الخارجية كالديبلوماسية.

- المرافق المتعلقة بالسيادة النقدية والاقتصادية كالجباية وإصدار النقود.

فالتفويض هذه المرافق غير قابلة للتفويض بحد ذاتها، وإنما يمكن تفويض بعض الخدمات وليس المرفق ككل⁶⁸⁶، لاعتبارات تتعلق بتقليص وضبط الإنفاق كالمطاعم والمقاهي.

غير أن الولايات المتحدة الأمريكية تستعين بالأمن الخاص في مكافحة الجريمة تحت مسمى Blackwater⁶⁸⁷، وتبقى الولايات المتحدة الأمريكية وحدها من تضع وسائل لتجسيد هذا النوع من التفويضات⁶⁸⁸.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فحصر المرافق العمومية المحلية غير السيادية في⁶⁸⁹:

- تسليم وثائق الهوية والسفر.

⁶⁸⁴ Jean-François AUBY, et Olivier RAYMUNDIE, Op.cit., p.429.

⁶⁸⁵ Jean-François AUBY, et Olivier RAYMUNDIE, Op.cit., p.429.

⁶⁸⁶ سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، عدد 96، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، 2016، ص 145.

⁶⁸⁷ Blackwater هي مؤسسة عسكرية خاصة ذات قوة تقارب 23000 جندي موزعين على 09 بلدان، و 21000 جندي احتياطي، صممت تجهيزات مراقبة، وتمتلك جهاز إعلامي خاص بها، تتجاوز عقودها مع و م أ قيمة المليار دولار، ونجاح هذه المؤسسة راجع لمالكها إيريك برانس Erik PRINCE، الذي دعم من طرف جورج بوش G. BUSH، ووزير الدفاع الأمريكي راسفالد RUMSFELD، الذين هدفوا إلى إقامة خوصصة في وزارة الدفاع، لتفاصيل أكثر أنظر:

Jean-François DOMINE, et Jeremy SCAHILL, «Blackwater, l'ascension de l'armée privée la plus puissante du monde », In : Revue historique des armées, N°225, France, 2009, p.01.

« Blackwater, c'est quoi ? », article disponible sur le site : www.20minute.fr, publié le : 20-09-2007, consulté le : 22-07-2019.

⁶⁸⁸ Manuel TIRAD, Op. Cit, p. 257, 258.

⁶⁸⁹ التعليم رقم 006، المؤرخة في 9 جوان 2019، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لتنفيذ أحكام المرسوم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق المحلي، ملحق 6.

- الحالة المدنية.
- العمليات الانتخابية.
- تحصيل الجباية المحلية.
- حماية الأشخاص والممتلكات.

2- المرافق التي لم يمنع نص قانوني تفويضها:

نصت المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 على: "يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف."، فالمرافق التي يمنح القانون بشكل صريح عدم قابلية تفويضها وغالبا ما تتعلق هذه المرافق بالموارد الطبيعية للدولة أو بعض المشاريع الاستراتيجية⁶⁹⁰، أو بشكل ضمني كأن ينص على شكل محدد لطريقة تسييرها مثل المؤسسات العامة أو يكون بمنح الاحتكار مثل مرفق الغاز والكهرباء الذي ينظمه القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات⁶⁹¹، حيث جاء في المادة 29 منه التي تنص على أنه: "تعد شبكة نقل الكهرباء احتكارا طبيعيا، ويتم تسييره من طرف مسير وحيد".

للقطاع العام وحده مهمة تحقيق مرفق عام⁶⁹².

3- تحقيق النفع العام:

يجب أن يتوافق تفويض المرفق العام المحلي مع تحقيق النفع العام وفقا للضوابط التنظيمية التي تقتضيها اتفاقية التفويض.

حيث أن النفع هو الهدف الأساسي لإنشاء المرفق العام والخدمة التي يقدمها هي الضرورة التي جبلت السلطة العامة على انشاءه، لذا فإن تفويض المرفق العام يتلازم معه وهو ما تم تأكيده من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199⁶⁹³.

⁶⁹⁰ أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر 2015، ص 45.

⁶⁹¹ القانون 01-02، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، ج. ر، ج، ج، عدد 8، الصادرة بتاريخ 6 فيفري 2002.

⁶⁹² بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مرجع سابق، ص 81.

⁶⁹³ المادة 209، من المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، والمادة 3، من المرسوم 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

وتبقى للسلطة المفوضة حق الرقابة والإشراف على تحقيق الخدمة والمنفعة العمومية مع ضمان احترام المبادئ التي تحكم المرفق العام لا سيما الأساسية أو الكلاسيكية ابتداء ومبادئ تكميلية تتحقق بحسب أهمية ونوع المرفق العام والخدمة التي تلبي حاجات المرتفقين.

■ الضوابط الشكلية:

1- أطراف التفويض:

السلطة المفوضة: يتم تفويض المرفق العمومي من قبل السلطة المفوضة والتي تكون ممثلة في الدولة أو جماعة محلية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، حيث جاء في المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، أن السلطة المفوضة هي كل شخص معنوي خاضع للقانون العمومي مسؤول عن مرفق عمومي، هذا وجاء في المادة 4 و5 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام المحلي السلطة المفوضة ممثلة في الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كما يمكن تفويض المرفق العام المنشأ أو المسير من قبل عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في إطار تجمع يعينون ممثلاً عنهم ضمن التجمع بموجب "اتفاقية"، ويتم تفويض تسيير المرفق العمومي إلى المفوض الذي قد يكون شخصاً معنوياً عمومياً أو خاصاً خاضعاً للقانون الجزائري⁶⁹⁴، وهنا يثور التساؤل حول المقصود بالخضوع للقانون الجزائري؟ فيمكن أن توجد مؤسسات أجنبية تخضع للقانون الجزائري وفي هذه الحالة سماها المشرع مؤسسات خاضعة للقانون الجزائري، أما المؤسسات التي لا تخضع للقانون الجزائري أبقى على تسميتها الأصلية "المؤسسات الأجنبية" وعليه المؤسسات الأجنبية المقيمة بالجزائر تعتبر مؤسسات وطنية فهي تخضع للقانون الوطني.

2- مدة التفويض:

يتم الاتفاق على تفويض المرفق العمومي المحلي خلال مدة محددة، وتعتبر عنصراً جوهرياً في العقد، فهي المدة التي يتم فيها استغلال المفوض له المرفق العمومي ويحقق تحديد الإطار الزمني لتنفيذ اتفاقية التفويض مصلحة كل من طرفي العقد، فالمفوض له تسمح له باستغلال المرفق العام لمدة زمنية معقولة يمكن معها تحقيق أرباح، والسلطة المفوضة التي تفوض المرفق العمومي لمدة معقولة أيضاً من أجل استرجاع المرفق العمومي يتنافى معها شعور المفوض له بتملك المرفق العمومي بسبب طول أمد مدة

⁶⁹⁴ المادة 4، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

التفويض وفقا لمجموعة من المعايير تتعلق خاصة بطبيعة وأهمية المرفق العمومي المفوض، وقد حدد المنشور الفرنسي الصادر في 7 أوت 1987 هذه المعايير⁶⁹⁵:

- شكل عقد التفويض فامتياز المرفق العمومي يتطلب مدة أطول من الإيجار وهذا ما جاء في المرسوم 18-199.

- طبيعة وأهمية المرفق المفوض.

- الهامش المتروك للمفوض للتكيف مع التطورات من أجل تلبية حاجات المرتفقين.

- حق السلطة المفوضة في إعادة فحص شروط تسيير المرفق لعمله دوريا.

هذا ووضع قانون سابان قواعد تتعلق بمدة اتفاقية التفويض، حيث وضعت المادة 40 القاعدة العامة في تحديد مدة التفويض فيكون من قبل السلطة المفوضة ضمن أجل محدد يتم تمديدتها لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة أو القيام باستثمارات لم تحدد في العقد الأولي⁶⁹⁶.

حيث نجد أن المرسوم 18-199 قد حدد مدة التفويض بحددها الأقصى⁶⁹⁷ (عقود الامتياز بثلاثين سنة، الإيجار خمسة عشر سنة، الوكالة المحفزة بعشر سنوات، والتسيير بخمس سنوات)، وتمديدتها يكون في حالة إنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في اتفاقية التفويض وذلك عن طريق ملحق لمرة واحدة أو لدواعي تتعلق باستمرارية المرفق العمومي⁶⁹⁸ محاكاة لقانون سابان الملغى، استجابة لدواعي أوروبية لا تعترف بفكرة التفويض والفقهاء الذي ينادي بالتخلي عن تحديد مدة العقود بصفة جامدة من أجل مكافحة الفساد⁶⁹⁹.

3- موضوع العقد:

يكون محل التفويض بالنسبة للمفوض له المقابل المالي الناتج عن استغلال المرفق العمومي، فالسعي إلى الربح هو الهدف أو المصلحة الخاصة التي يسعى إلى تحقيقها من وراء إبرامه لاتفاقية التفويض خاصة في المرفق العمومي الاقتصادي، لأن المرفق العمومي الإداري يطرح إشكالا بسبب عدم أرباحه لأن الخدمات التي يقدمها المرفق الإداري تكون مجانية أو بالمقابل رسوم رمزية، لذى فإن طبيعة المرفق العمومي هي

⁶⁹⁵ Voir : Circulaire du 07 Aout 1987, déjà cité.

⁶⁹⁶ L'article 40 de la loi N°93-122, déjà cité.

⁶⁹⁷ المادة 53، 55، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁶⁹⁸ المادة 57، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁶⁹⁹ منال بن شناف، مرجع سابق، ص223.

السبب الأساسي الذي يدفع السلطة المفوضة إلى اختيار نوع التفويض، لئلا فإن المرفق العام الاقتصادي يتناسب مع عقد الامتياز والإيجار، أما الوكالة المحفزة وعقد التسيير فإنها تتناسب مع المرفق العام الإداري لأن المفوض له يتقاضى المقابل المالي بشكل مباشر في شكل أجر ولا يتحمل أي أعباء تتعلق بتمويل المرفق العمومي كما تحتفظ السلطة المفوضة بإدارة ورقابة المرفق العمومي⁷⁰⁰.

4- ضمان مبادئ المرفق العام: يجب أن يضمن المفوض له استمرارية المرفق وديمومته، المساواة بين كل المرتفقين، تكيف المرفق العام مع التحولات والتغيرات التي تطرأ في الحياة العامة حتى ولو لم يتضمنها العقد، بالإضافة إلى مبادئ حديثة لاسيما الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية، وهذا ما أكدته المادة 3 من المرسوم التنفيذي 18-199⁷⁰¹.

هذا وقد صدرت التعليمات رقم 2304 المؤرخة في 3 أكتوبر 2019 تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لحماية، لتسيير وحماية وتطوير المساحات الخضراء عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الموجهة للولاية والولاية المنتدبون، والتي جاء فيها إبرام عقود بين الولاية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطار تفويض المرفق العام من أجل تهيئة وصيانة المساحات الخضراء مع إعطاء الأولوية للمؤسسات الناشئة الذكية وتعزيز الشراكة مع الباحثين واللجوء إلى المكاتب المتخصصة إذا تطلب الأمر ذلك وإشراك الجمعيات والنوادي الخضراء الولائية في صيانة المساحات الخضراء بإجراءات تحفيزية ومنح مساعدات مالية.

خلق منافسة بين البلديات في إطار "المدينة الخضراء" والاعلان عن الفائزين بتاريخ 5 جوان من كل سنة⁷⁰².

⁷⁰⁰ المادة 55، 56، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁷⁰¹ أنظر المادة 03، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

⁷⁰² التعليمات رقم 2019/2023 المؤرخة في 3 أكتوبر 2019، تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء، ص 6، ملحق 5.

المطلب الثاني:

تفويض المرفق العام المحلي من أجل تمويل التنمية المحلية المستدامة:

الوضع التي آلت إليها الجماعات الإقليمية بسبب العجز في تمويل ميزانيتها والتي أثرت بشكل مباشر على التنمية المحلية ابتداء والوطنية انتهاء، لذا فإن تفويض المرفق العمومي هو من أجل البحث عن بديل لتمويل التنمية المحلية من جهة والبحث عن نجاعة الخدمة العمومية من جهة أخرى.

إن ضعف الاقتصاد الجزائري سببه الاعتماد على الريع البترولي الذي شهد أزمت متلاحقة في سنة 1986، 2014، 2019، هذه التقلبات أثرت بشكل كبير في تمويل المرافق العمومية، لذا فإن أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام جاء في سياق تراجع الإيرادات النفطية من أجل إيجاد حل بديل للتمويل الانفاق العمومي، وتم تجسيد هذا الأخير من خلال المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العمومي المحلي 18-199 من أجل تنمية الجماعات المحلية وخلق الثروة من خلال إبرام عقود التفويض بأقل تكلفة وفي ظل احترام معايير الجودة والفعالية في الخدمة العمومية⁷⁰³، مع منح الأولوية في هذه العقود لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁷⁰⁴ إذا كان لها إمكانية في إنجاز موضوع التفويض.

فتفويض المرفق العمومي أسلوب حديث لتسييره من أجل تقليص أعباء التسيير الكلاسيكي المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية، حيث أن الفقيه براكوني ذكر من بين أهم الأسباب اللجوء إلى التفويض⁷⁰⁵. زيادة طلبات المرتفقين كما وكيفا بسبب زيادة الوعي المدني لدى المرتفقين نظرا لتغير الإيديولوجيات والضغط الخارجي للعولمة.

الحاجة الماسة لتطور جودة الخدمة العمومية والتي تتطلب أموال معتبرة. حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، لذلك تلجأ لتفويض المرفق يتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل واستغلالها مدة معينة تسمح بتغطية الأعباء التي تدفعها.

⁷⁰³ جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج موسى أف أخموك تامنغست، المجلد 8، عدد 4، 2019، ص103.

⁷⁰⁴ التعليم رقم 006، المؤرخة في 9 جوان 2019، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لتنفيذ أحكام المرسوم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق المحلي، مرجع سابق.

⁷⁰⁵ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص-ص، 96_97.

فمن أجل التمويل المحلي وتحسين الخدمة العمومية من خلال عقود التفويض يعد حلا لتغطية العجز المالي على مستوى الولايات والبلديات من أجل خلق التنمية المحلية (الفرع الأول)، هذا الحل يبقى مرهون بحسن اختيار المفوض له من أجل ضمان التمويل المحلي وتحدي المحافظة على خصوصية المرفق العمومي في ظل التفويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدى مساهمة عقود تفويض المرفق العام في القانون الجزائري في تمويل التنمية المحلية
تضمن المرسوم الرئاسي 15-247 عقود تفويض المرفق العام لأول مرة منذ الاستقلال، ثم تلاه المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، فتعددت أنواع عقود تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض والمخاطر التي يتحملها المفوض ورقابة السلطة المفوضة تتمثل هذه الأنواع في:
الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة.

فما مدى مساهمة كل نوع من هذه العقود في التمويل المحلي هذا ما سنوضحه من خلال مساهمة عقد الامتياز والإيجار في التمويل المحلي (أولا)، وعقد التسيير والوكالة المحفزة (ثانيا).

أولا: مساهمة عقد الامتياز وإيجار المرفق المحلي في التمويل المحلي:

1- عقد الامتياز:

يعتبر عقد الامتياز من أقدم وأشهر عقود التفويض في فرنسا، حيث ذهب الفقهاء وعلى رأسهم الأستاذ Auby إلى القول بأن لفكرة التفويض جذور تمتد إلى بداية القرن الماضي عندما اتجهت فرنسا إلى تفويض إلى أشخاص القانون الخاص إدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري عن طريق الامتياز⁷⁰⁶.

وعرفه الفقيه Braconnier بأنه: " هو العقد الذي تكلف من خلاله الإدارة العمومية شخصا عموميا أو خاصا باستغلال مرفق عام بكل أعبائه ومخاطره وأرباحه، ويتحصل على مقابل مالي من خلال إتاوات المرتفقين مباشرة"⁷⁰⁷.

وقد تضمنت المادة 38 من قانون Spain تحديد أسس تفويض المرفق العام بنصها: " تفويض المرفق العام هو عقد يخول بموجبه شخص من أشخاص القانون العام تسيير مرفق عام، يتولى مسؤوليته شخص عام أو خاص بمقابل مالي مرتبط باستغلال المرفق"⁷⁰⁸.

⁷⁰⁶ فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 84.

⁷⁰⁷ -BRACONNIER STEPHANE, Droit des services..., op.cit., P 436.

⁷⁰⁸ Loi N° 93-122, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Op.cit.

عرف الامتياز من قبل الفقه بأنه: "العقد الذي تكلف من خلاله الإدارة العمومية شخصا عموميا أو خاصا باستغلال مرفق عام بكل أعبائه ومخاطره وأرباحه، ويتحصل على مقابل مالي من خلال إتاوات المرتفقين مباشرة"⁷⁰⁹.

ويعرفه الأستاذ أحمد محيو أنه: "هو أسلوب يتولى من خلاله شخص خاص بصورة عامة يسمى صاحب الامتياز أعباء مرفق عام خلال فترة من الزمن في تحمل النفقات وتسلم الدخل من المنتفعين بالمرفق"⁷¹⁰.

وعرفت الجزائر الامتياز كأسلوب وحيد منذ الاستقلال، واستعمل الامتياز لإقامة علاقة قانونية بين الدولة والمؤسسات العمومية التي استحدثت لتسيير النشاطات والقطاعات المؤمنة. واستعمل لتأطير العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية⁷¹¹، مثل قاعات السينما⁷¹² والمنشآت الرياضية⁷¹³، ليتراجع بسبب الاستبدال التدريجي للمؤسسات العمومية بالاشتراكية التي كلفت بتسيير مرفق عام⁷¹⁴.

ليعود إلى هذا الأسلوب، حيث أصبح الامتياز الطريقة المفضلة في الجزائر في بعض المرافق الوطنية فقط نظرا لعزوف الخواص عن خوض تجربة الامتياز في القطاعات التي تتطلب تكاليف إنجاز هذه الاستثمارات والمتعلقة بالبنى التحتية والتي تقترب من عقود البوت، ومن أهم المرافق التي تم تفويضها: مرفق التوريد بالمياه الصالحة للشرب من خلال قطاع المياه سنة 1983 تحت رقم 83-17 وتقويض عن طريق الامتياز لخدمة النقل⁷¹⁵، والطرق السريعة.

حيث عرف الامتياز من الناحية التشريعية من خلاله في المادة 21 من قانون المياه لسنة 1983: "عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة

⁷⁰⁹ Stéphane Braconnier, op.cit., p436.

⁷¹⁰ حميد بن علي، إدارة المرافق العامة عن طريق الامتياز، دراسة التجربة الجزائرية، مجلة البحوث الإدارية، عدد3، مصر 2007، ص 45.

⁷¹¹ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 170.

⁷¹² المرسوم 53-67، المؤرخ في 1967/03/17، المتعلق بالامتياز الممنوح للبلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 28 مارس 1967.

⁷¹³ المرسوم 16-68، المؤرخ في 1968/08/03، المتضمن منح الدولة للبلديات عن طريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، ج، ر، ج، ج، رقم 8، المؤرخة في 26 يناير 1968.

⁷¹⁴ M.Boussoumah, essai ...op.cit., p362 et 397.

⁷¹⁵ المادة 101 والمادة 104 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه، ج، ر، ج، ج، عدد 60، المؤرخة في 4 سبتمبر 2005.

ذات منفعة عمومية"، واستمرت التجربة الجزائرية في تفويض قطاع المياه في النصوص اللاحقة وحتى آخر قانون للمياه 05-12، حيث جاء في المادة 101 منه: "يمكن للدولة أن تمنح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام"، والمادة 104 والتي جاء فيها: "يمنح تفويض تسيير نشاطات الخدمة العمومية للمياه أو التطهير لمتعاملين عموميين وخواص يتمتعون بمؤهلات مهنية و ضمانات مالية كافية"⁷¹⁶، حيث تم تفويض خدمات تسيير المياه والتطهير في كبرى المدن الجزائرية إلى هيئات دولية⁷¹⁷، وفي الحقيقة هي عقود تسيير وليست امتياز لأنه خلال هذه المرحلة كان تسمية الامتياز تعبر عن التفويض ولم يتم توضيح أسسه إلا بعد صدور المرسوم الرئاسي 15-247، ليتوسع إلى قطاعات أخرى خاصة بعد التحول الليبرالي مثل: امتياز الطرق السريعة بموجب المرسوم التنفيذي 96-308⁷¹⁸ والذي نص على إمكانية منح الامتياز لشخص معنوي عام أو خاص.

وفي مجال النقل تم منح امتياز استغلال الخدمات الجوية، حيث أبرمت السلطة المكلفة بالطيران المدني عقد امتياز مع شركة الخليفة للطيران لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد⁷¹⁹، كما تم منح حق استخدام خدمات النقل الجوي بموجب عقد امتياز لشركة أنتينيا للطيران⁷²⁰، وإيكواير الدولية⁷²¹.

أما بالنسبة للمرافق المحلية، فعرف تفويض المرفق المحلي من خلال التعلية 842/3.94 والتي عرفته بأنه: "عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله

⁷¹⁶ وتجدر الإشارة إلى أن هذه المرحلة قبل صدور القانون الإطار 15-247 المنظم لعقود التفويض والتي تميزت في خلط في المصطلحات والتمييز بين التفويض والامتياز واعتبار كل منهما أسلوب لتسيير المرفق العام،

⁷¹⁷ عطار نادية، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام، التجربة الجزائرية في مجال التفويض تسيير المياه، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص157.

⁷¹⁸ المرسوم التنفيذي 96-30 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996، يتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، ج، ر، ج، ج، عدد 55، المؤرخة في 25 سبتمبر 1996.

⁷¹⁹ المرسوم التنفيذي 02-40، المؤرخ في جانفي 2002، المتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران (الخليفة للطيران) وكذا دفتر الشروط المرافق لها، ج، ر، ج. ج، عدد 4، الصادرة في 16 جانفي 2002.

⁷²⁰ المرسوم التنفيذي رقم 02-41، المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران (أنتينيا للطيران).

⁷²¹ المرسوم التنفيذي رقم 02-41، المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران (إيكواير للطيران).

لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز الملتزم على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وهذا في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق".

وبعد صدور هذه التعليمات لمحاولة تحديث تسيير المرفق المحلي، فقد تم تجسيده من خلال مؤسسة مصغرة مدعومة من طرف الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب لولاية المسيلة التي تنشط في ولاية المسيلة وبرج بوعريج تعمل في مجال جمع النفايات، صيانة خزانات المياه وشبكة توزيع المياه⁷²²، منذ مارس 2002. كما صدر خلال هاته الفترة القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها⁷²³، حيث جاء في نصوص هذا القانون على أن تقوم البلديات بتفويض تسيير النفايات عن طريق القطاع الخاص، تجربة تسيير الحديقة العمومية بولاية باتنة من طرف المؤسسة الوطنية لتسيير الحدائق، إلا أن هذه تجارب بقيت محدودة وطبقت بطريقة معزولة اقتصر على بعض المناطق، لذا هاته التجارب غير مجدية.

وبعد سنوات طويلة صدر المرسوم الرئاسي 15-247 والذي عرف الامتياز في المادة 210 و المرسوم التنفيذي 18-199 الذي عرفه في المادة 53 بأنه: "الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما أنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام و استغلاله، وإما أن تعهد له فقط استغلال مرفق عام...."، وبعد صدور هذا المرسوم بقي تفويض المرفق المحلي مقتصرًا على مجال النفايات والردم التقني ولكن بصورة أعم عما كان عليه في السابق، ولم يتم تفويض خدمات أخرى لسبب الإشكالات التي أشارت إليها التعليمات 006.

من خلال ما سبق يكمن اجمال أسس عقد الامتياز في النقاط التالية:

- ✓ عقد الامتياز هو عقد إداري يكون أحد أطرافه جهة إدارية.
- ✓ محل عقد الامتياز هو يكون بإنشاء واقتناء ممتلكات لإقامة مرفق عام مع استغلاله او استغلال مرفق عام فقط يعهد الى صاحب الامتياز من طرف السلطة المفوضة.
- ✓ عقد الامتياز هو عقد محدد المدة حيث حددت المادة 53 من المرسوم 18-199 المدة القصوى لعقد الامتياز 30 سنة وهي مدة معقولة نظرا لحجم الانفاق والمخاطر التي يتحملها المفوض له.

⁷²² برياش حورية، تفويض المرفق المحلي، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2003-2004، الجزائر، ص16.

⁷²³ بودراف مصطفى، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة ماجستير في قانون المؤسسات، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011-2012، ص57.

✓ تحمل صاحب الامتياز نفقات المشروع وتحمل مخاطره، حيث يمول الإنجاز واقناء اللوازم ويتحمل المخاطر الناجمة عن تسييره للمرفق العام.

فامتياز المرفق المحلي بوجه عام بدأ استعماله منذ صدور المرسوم 15-247، واقتصر إلى حد الان على النفايات المنزلية والردم التقني في كثير من البلديات على المستوى الوطني.

2- عقد الإيجار:

بقي عقد الإيجار لمدة طويلة مرتبطا بعقد الامتياز، لكن يختلف عنه من حيث تحمل المستأجر لعمليات البناء والاستثمارات المتعلقة بالمرفق العام محل التفويض⁷²⁴. عرفته الأستاذة Boiteau: "هو عقد بمقتضى تفوض هيئة عمومية لشخص آخر قد يكون عاما أو خاصا، استغلال مرفق عام مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات، ويتم دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات يدفعها المرتفقون، متعلقة مباشرة باستغلال المرفق"⁷²⁵.

كما عرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنه: "عقد يكلف بموجبه شخص عمومي شخصا آخر مستأجر لمدة معينة مستخدما موظفيه وأمواله ويتقاضى مقابلا ماديا يحدده العقد ويدفعه المنتفعون عن طريق إتاوات"⁷²⁶، كما يعرف بأنه: "قيام السلطة المفوضة بتفويض المرفق العام بأسلوب الإيجار (قد يكون عبر المزايدة) إلى المفوض له لتسييره أو صيانته مقابل أتاوى تقدم له، لا يتحمل عمليات البناء المتعلقة بالمرفق مثل إيجار موقف السيارات أو إيجار أماكن في الأسواق، مذابح البلدية، قاعات السينما، قاعة الحفلات... إلخ"⁷²⁷.

أما من الناحية التشريعية، فقد عرفته المادة 210 فقرة 7 من المرسوم الرئاسي 15-247 والمادة 54 من المرسوم 18-199: "عقد تفوض من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة مرفق عام مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من قبل السلطة المفوضة"، كما حددت المادة 54 الجد الأقصى للإيجار بخمسة عشر سنة ويمكن تمديدها

⁷²⁴ فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 94.

⁷²⁵ Claude Boiteau, Op.cit., p 98.

⁷²⁶ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، الجزائر، 2005، ط1، ص81.

⁷²⁷ حساين سامية، الشراكة بين القطاع العام والخاص بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث على المصلحة الاقتصادية، فعاليات الملتقى الوطني حول الشراكة بين القطاع العمومي والخاص يومي 2 و3 ماي 2013 تحت إشراف الدكتورة غوتي سعاد، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، لباد للنشر والتوزيع، ص82.

من السلطة المفوضة بموجب ملحق لمرة واحدة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة لا تتعدى مدة التمديد ثلاث سنوات.

فالمستأجر يقوم باستغلال المرفق وتسييره فقط وهو غير مسؤول عن إنشاء الهياكل الأساسية وتجهيز المرفق⁷²⁸.

من خلال التعريفات السابقة يمكن استخلاص أهم مميزات المرفق العام والمتمثلة في:

✓ تحمل الشخص العام نفقات إقامة المرفق العام إذ تتولى السلطة مانحة التفويض نفقات إقامة

المرافق العامة أو إقامة المنشآت الأساسية العائدة له بحيث يسلم الشخص العام المرفق العام إلى صاحب التفويض جاهز للتشغيل ويتولى إدارته واستغلاله⁷²⁹.

✓ مقابل مالي للسلطة مانحة التفويض، إذ يقوم المستأجر بتحصيل مقابل من المنتفعين وهي

نتيجة طبيعية طالما أن الإدارة تساهم في عملية الاستثمار بتقديم منشآت المرفق العام محل عقد الإيجار والذي تكلف الشخص العام نفقات إقامتها⁷³⁰.

✓ مدة عقد الإيجار لا تتجاوز خمسة عشر عاما وهي مدة معقولة لأن عقد الإيجار مقتصر على التشغيل والصيانة فقط دون إنشاء استثمارات.

✓ خضوع المفوض له لرقابة جزئية من قبل السلطة المفوضة.

ويعتبر عقد الإيجار العقد أكثر شيوعا على مستوى المرافق المحلية مقارنة بعقد الامتياز الذي يكون بصفة أكبر في المرافق الوطنية، وذلك بسبب حجم الإنفاق والمخاطر المنخفضة نسبيا مقارنة بعقد الامتياز، وعرف عقد إيجار المرفق العام لأول مرة من خلال تعليمية سنة 1994، وتستخدم البلديات الإيجار على وجه الخصوص في كراء المحلات، المقرات الحزبية، الأسواق البلدية، حقوق الوقوف، المذابح، المسابح، غير أنه إيجارها عن طريق المزايدة بمبالغ ضعيفة وقد نصت المذكرة رقم 00096 المؤرخة في 10 مارس 2016، والمتعلقة بتنمين أملاك الجماعات المحلية. بتحيين أسعار الإيجار وفق مبالغ تخضع لقواعد اقتصاد السوق خاصة بعد صدور مرسوم 18-199 الذي عبر فيه المشرع عن التوجه نحو تحسين استغلال المرافق المحلية وتحسين مردوديتها.

⁷²⁸ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 172.

⁷²⁹ مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز الشركات المختلطة-BOT)، تفويض المرفق العام، مرجع سابق، ص 455.

⁷³⁰ أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 112.

كما عرفت المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته".

ثانياً: مساهمة الوكالة المحفزة وعقد التسيير في التمويل المحلي

1- الوكالة المحفزة أو مشاطرة الاستغلال:

تعتبر الوكالة المحفزة أو ما يعرف بعقد مشاطرة الاستغلال أسلوباً لتسيير المرافق العامة وهو عقد تبرمه إحدى السلطات العمومية مع شخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص.

فكرة الوكالة معروفة في العقد الإداري، إلا أنها لم تحظ باهتمام الفقهاء في فرنسا كما هو حال مع باقي العقود، ولم يتم الاجماع على أنها من عقود التفويض، على عكس ما ذهب إليه الاجتهاد القضائي، وفي هذا الصدد يعرفها الفقيه Braconier بأنه: "هو العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية (التي أنشأت المرفق العام) تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة، ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة إنتاجية وجزء من الأرباح"⁷³¹.

وهناك من عرفها بأنها: "العقد الذي توكل من خلاله السلطة العامة تسيير وصيانة المرفق العام لشخص آخر يمكن أن يكون من أشخاص القانون العام أو الخاص يتولى لتسيير لحساب السلطة العامة ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحققة في استغلال المرفق"⁷³².

كما يعرف بأنه: "عقد بموجبه يعهد شخص عام مرفق عام إلى شخص خاص، نضير مقابل يتقاضاه هذا الأخير من الجهة المتعاقدة وفقاً لحسن سير الاستغلال على أن تتحمل الإدارة المخاطرة المالية للمشروع". أما من الناحية التشريعية، فعرفته المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 والمادة 55 من المرسوم التنفيذي 18-199: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته. ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال،

⁷³¹ Stéphane Braconnier, op.cit., p 440.

⁷³² سهيلة فوناس، عقود تفويض المرفق العام، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، عدد 02، 2014، ص 259.

تضاف إليها حصة إنتاجية وحصة من الأرباح عند الاقتضاء وتحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له، التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.

هذا العقد يقوم على فكرة التشجيع الاستثماري والبحث عن المردودية، لأنه يقوم على دافع الشخصي لدى المفوض له، وذلك بمنح المزايا وتقرير المسؤولية المادية من خلال تقدير الأجر من رقم الأعمال المحقق وهو ثابت تضاف إليها نسبة متفاوتة في شكل منحة إنتاجية وحصة من الأرباح والتي تقدر على أساس الربح الصافي للمشروع أو على أساس الدخل الإجمالي للمشروع⁷³³.

من خلال ما سبق يمكن استخلاص خصائص عقد الوكالة المحفزة على النحو التالي:

- ✓ السلطة المفوضة هي المكلفة ببناء الاستثمارات والتجهيزات المرفق العام مع تكليفها بالصيانة أو بدونها.
- ✓ يقتصر دور المفوض له على تسيير المرفق العمومي فقط أو على تسييره وصيانته لحساب الهيئة العمومية.
- ✓ الحصول على مقابل مالي يتكون من جزئين، جزء ثابت وجزء متغير متعلق بنسبة الأرباح التي يحققها.
- ✓ من حيث تحمل المخاطر يقع على عاتق السلطة المفوضة مع تحمل المسير جزء منها لأن أجرته في الجزء المتغير منها مرتبطة بما يحققه من أرباح استغلال المرفق.
- ✓ خضوع المفوض له لرقابة كلية من قبل السلطة المفوضة.
- ✓ تحدد مدة اتفاقية الوكالة المحفزة بعشر سنوات كحد أقصى⁷³⁴.

2- عقد التسيير:

استبعد الفقه الفرنسي عقد التسيير كطائفة من عقود التفويض، واعتبره من عقود الصفقات العمومية حيث عرفه بأنه: "عقد يبرم بين هيئة عمومية وشخص من القانون الخاص، هدفه ضمان سير وإدارة المرفق العام وعدم تحمل أعباء البناء والتجهيز، بل هو مجرد مسير بسيط للمرفق العام لا يتحمل أرباح وخسائر تسيير المرفق العام"⁷³⁵.

⁷³³ بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مرجع السابق، ص 565.

⁷³⁴ المادة 55 من المرسوم 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁷³⁵ CHENAUD FRAZIER carole : « la notion de délégation de service public », RDP, N°1, 1995, P148.

حيث ذهبت الأستاذة Boiteau إلى القول بأن عقد التسيير ليس تفويضا للمرفق العام، بالنظر إلى المقابل المالي الذي يتقاضاه المسير على أساس أنه مبلغ جزافي ليس له ارتباط باستغلال المرفق ولا يتحمل خسائر وأرباح التسيير⁷³⁶.

أما المشرع الفرنسي فقد تبنى هذا الأسلوب في مجال النقل العام بموجب المرسوم الصادر في 29 أوت 1991 المتعلق بالنقل العام المحلي⁷³⁷.

بينما ذهب القضاء الفرنسي الى اعتبار عقد التسيير من عقود تفويض المرفق العام حيث قضت محكمة استئناف بوردو في قضية Teissrie M.M savaryet حينما تعاقدت بلدية بوردو مع شركة لإعادة بناء السوق البلدي أن موضوع العقد يدخل في إطار تقنية التفويض على أساس المتعاقد معه يحقق عائدات من المنتفعين من السوق ما نسبته 75% مقارنة ما تدفعه البلدية والتي لا تتجاوز 25% كمشاركة منها لتغطية نفقات الأشغال، وبالتالي فإن صاحب التفويض يتحمل نسبيا المخاطر والعبء المالي المرتبط بعائداته المرتبطة هي الأخرى بنتائج الاستغلال⁷³⁸.

أما الفقه في الجزائر فقد عرفه الأستاذ رشيد زوايمية على أنه: " إجراء جد قريب من الوكالة المحفزة فهو عقد يبرم بين أحد أشخاص القانون العام المعنوي المسؤول عن المرفق وشخص عام أو خاص الذي يستغل المرفق العام من باب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام، ويتحصل المفوض له على أجر من السلطة المفوضة مباشرة على شكل منحة تحديد بنسبة مئوية من رقم الأعمال مكملة بمنحة انتاجية⁷³⁹".

يعرف عقد التسيير بأنه: منح المفوض له تسيير أو صيانة المرفق العام مع احتفاظ السلطة المفوضة بالتمويل والإدارة مثل: المطارات ومحطات النقل والسفر تمنحهم الدولة لمؤسسات خاصة من أجل تسييرها وإدارتها⁷⁴⁰.

⁷³⁶ KADOUCHE Avi, délégation de gestion de service public hospitalier, thèse pour en droit public, Université de Paris I, Sorbonne, 2004, 188.

⁷³⁷ TROGER François, Service Public, faire ou déléguer ? Librairie Vuibert, Paris, 1995, P 21.

⁷³⁸ CAA de BORDEAUX, 15 novembre 1990. Mme. Savary et Teisseire, cité par DREYFUS Jean David : « la définition légale des délégations de service public », A.J.D.A, 2002, p 40.

⁷³⁹ RACHID zouamia: la délégation. Commotionnelle de service public a la berme décret présidentiel du 16 septembre 2015 revue a académique de la resbak gerudi rêver semestrielle spécialisé référence septième année volume 13- out – 2016

⁷⁴⁰ حسان سامية، الشراكة بين القطاع العام والخاص بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث على المصلحة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 82.

أما المشرع الجزائري فقد اعتبر عقد التسيير كأحد أنماط تفويض المرفق العام من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 وعرفه في المادة 210، الفقرة 4 منه: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية.

تحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحفظ بالأرباح وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجرا جزافيا ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية."، كما عرفته المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199 كما يلي: "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير أو تسييره وصيانته بدون أي خطأ يتحمله المفوض له.

يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية.

ويدفع للمفوض له أجرة مباشرة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية ويتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح وفي حالة العجز تعوض السلطة المفوضة المسير بأجر جزافي، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية".

من خلال هذا التعريف تظهر هيمنة السلطة المفوضة على المرفق العام من حيث الإدارة والتمويل وتحمل المخاطر ويظهر المفوض له بصورة الأجير.

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن استخلاص عناصر عقد تسيير المرفق العام في النقاط التالية:

✓ تتحمل السلطة المفوضة كل ما يتعلق بأعمال الإنجاز والتجهيز وصيانة المرفق العام.

✓ المسير يعمل لحساب السلطة المفوضة مع خضوعه لرقابة كلية ودون تحمل أي خسائر.

✓ المقابل المالي يتخذ شكل الأجرة ولا يتعلق بنتائج الاستغلال أو نسبة الأرباح.

ويشترك عقد تسيير مع عقد الوكالة المحفزة في أن المفوض له يستغل المرفق لحساب السلطة المفوضة، وتهدف السلطة المفوضة من تبني عقود التسيير إلى رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانتها بالاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص.

أما من الناحية الواقعية فقد اعتمد على التسيير في المرفق الوطني من خلال تفويض الخدمة العمومية للمياه سنة 2006 من خلال تعاقد مؤسسة "الجزائرية للمياه" مع الشركة الفرنسية "Suez environnement" لتسيير خدمات التزود المياه الصالحة للشرب في مدينة الجزائر العاصمة لمدة 5 سنوات ونصف، وتم تجديدها لمدة 5 سنوات أخرى⁷⁴¹، وتفويض خدمة المياه لوهان للمتعامل الأجنبي AGUAAGBAR لمدة 5 سنوات وتم تجديدها لمدة 3 سنوات، بينما تم تفويض خدمة المياه لولاية قسنطينة للمتعامل الأجنبي La marseillaise eaux سنة 2008 لمدة 5 سنوات ونصف، ولعدم تمكن الشركة من تسيير هذه الخدمة قام الوالي بتهديد الشركة باتخاذ الإجراءات اللازمة، إذ ما بقي الوضع على حاله⁷⁴²، وتم إلغاء الاتفاقية سنة 2018، كما فوضت الجزائرية للمياه وديوان التطهير خدمات المياه لعنابة للشركة الألمانية "Gelsemwasser" لمدة 5 سنوات ونصف، وتم فسخ الاتفاقية لعدم أداء الشركة لالتزاماتها التعاقدية وعرض النزاع على التحكيم الدولي، فتفويض خدمة المياه في الجزائر أثار العديد من الإشكالات بسبب غياب رقابة السلطة المفوضة.

أما على مستوى المرفق المحلي فهو غير موجود إلى غاية كتابة هذه الأسطر. وتجدر الإشارة أن يأخذ تفويض المرفق العام أشكالا أخرى غير العقود التي نصت عليها المادة 21 من المرسوم الرئاسي 15-247، إذ أنه يمكن أن يوجد عقود إدارية غير مسماة تتضمن أسس عقد تفويض مرفق عام فهي عقد من عقود التفويض.

في الأخير ما يمكن قوله حول مساهمة تفويض المرفق المحلي في التنمية المحلية أن المشرع الجزائري بوضعه الإطار القانوني لتفويض المرفق العام من أجل توسيع مجال تطبيقه وجعل المرفق العام يقوم على فكرة الاستثمار والنتائج المالية المحصلة، إلا أن تفويض المرفق العام المحلي له تطبيقات محدودة جدا وذلك بسبب تأخر صدور المرسوم التنفيذي 18-199 بعد مرور ثلاث سنوات من صدور المرسوم

⁷⁴¹ AHMANE Kheira, le contrat international de l'eau-contribution à une étude de partenariat public-privé, mémoire en vue de l'obtention du diplôme de magistère en droit public économique, faculté de droit, université d'ORAN, 2014, p 127.

⁷⁴² اوكال حسين، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، بن عكنون، 2010، ص-ص، 149-152.

الرئاسي 15-247 وحدائته وهو ما يجعل الجماعات المحلية لا تملك الخبرة الكافية والكفاءة المطلوبة لممارسة هذا النوع من العقود.

الفرع الثاني: حسن اختيار المفوض له من أجل ضمان التمويل المحلي وتحدي المحافظة على خصوصية المرفق العام في ظل التفويض

كي يساهم تفويض المرفق العمومي المحلي من تخفيف العبء المالي وضمان خدمة عمومية جيدة، فإن حسن اختيار المفوض هو تحدي للسلطة المفوضة لاعتبارها الضامن الأول لتقديم الخدمة العمومية، كما أن إخفاقها في هذه المهمة سيزعزع مباشرة الثقة بين السلطة المفوضة والمواطن، لذلك المنظم الجزائري لجأ إلى تأطير هذه العقود بعدما كانت تتم عن طريق الامتياز استناداً لمبدأ الاعتبار الشخصي وما لحق هذه الحرية في التعاقد من فساد وذلك من خلال المرسومين 15-247 و 18-199 ضمن مجموعة من المبادئ حددتها المادة 5 من المرسوم 15-247، المساواة والعلانية وحرية الوصول إلى الطلبات العمومية من أجل اختيار المفوض له بطريقة موضوعية وحيادية، باعتماد المنافسة كقاعدة عامة والتراخي كاستثناء من خلال طرق الإبرام (أولاً) ويبقى تفويض المرفق المحلي في مواجهة تحدي المحافظة على خصوصيته بتفويضه للقطاع الخاص الذي يسعى لتحقيق الربح (ثانياً).

أولاً: طرق إبرام عقود تفويض المرفق العام المحلي كألية لضمان التمويل المحلي:

تمثل الدعوة إلى المنافسة القاعدة العامة في إبرام عقود التفويض التي كرسها المرسوم التنفيذي 18-199 الذي تناول ما جاء به المرسوم حول طرق الإبرام من خلال الدعوة للمنافسة كقاعدة عامة في اختيار المفوض له والتراخي كاستثناء.

1- الدعوة إلى المنافسة كقاعدة عامة في اختيار المفوض له في عقود التفويض المرفق المحلي:

الطلب على المنافسة هو القاعدة العامة في إبرام عقد تفويض المرفق العمومي⁷⁴³، وهو المبدأ الذي أصبح سائداً بعد التوجه النيولبيرالي بالدعوة إلى المنافسة والانفتاح على السوق والتراجع عن مبدأ الاعتبار الشخصي الذي يجد أساسه في مبدأ سلطان الإرادة والحرية التعاقدية، فللسلطة المفوضة الحرية في اختيار المفوض له تبعاً لمبدأ الاعتبار الشخصي⁷⁴⁴.

⁷⁴³ المادة 8، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.
⁷⁴⁴ Muhannad AJJOUR, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, thèse de doctorat, Ecole doctorale George VEDEL, Université Panthéon-Assas, Paris2, France, 2016, p. 314.

وقد أوضح الفقيه جاز فكره الاعتبار الشخصي بقوله: "الالتزامات الملقاة على عاتق المتعاقد، يجب أن ينفذها بنفسه وليس عن طريق شخص آخر يجب على الإدارة أن تختار شريكها في التعاقد بسبب صفاته الشخصية لأنه يتعاون معها في إدارة مرفق عمومي، وهذا التعاون له طابع شخصي".

فمبدأ الاعتبار الشخصي يعني أن اختيار المتعامل المتعاقد مؤسس على اعتبارات مرتبطة به من حيث القدرة المالية الفنية والأخلاقية.

وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية ولما تتمتع به من استقلالية فكانت لها الحرية في اختيار المتعامل المتعاقد دون قيد فكانت عقود الامتياز تتم وفق التراضي، وهذا ما أدى إلى تدهور تسيير المرافق العمومية وطغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة التي يستهدفها المرفق العمومي، خاصة وأن الهدف من الامتياز بالدرجة الأولى هو البحث عن الفعالية والمردودية⁷⁴⁵.

وهو نفس الوضع في بلد المنشأ لهذا العقود بفرنسا فبصدور قانون سابان تم تقييد مبدأ الاعتبار الشخصي حيث أصبحت الجماعات المحلية تطلق عروض من أجل الدعوة إلى المنافسة حيث علق الفقهاء الفرنسيين على هذا القانون بقولهم "ماتت الحرية التعاقدية في تفويضات المرفق العمومي"⁷⁴⁶.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي التوجه نحو المنافسة في إبرام عقود التفويض في قراره الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2009: "تفويضات المرفق العمومي تخدم لمبادئ حرية الوصول إلى الطلب العمومي والمساواة في معاملة المترشحين والشفافية في الإجراءات التي تمثل مبادئ عامة لقانون الطلب العمومي"⁷⁴⁷.

⁷⁴⁵ نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، سنة 2011-2012، ص-ص، 251-252.

⁷⁴⁶ Muhannad AJJOUB, Op.cit., p.317.

⁷⁴⁷ Les délégations de service public sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique, Pour assurer le respect de ces principes, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une délégation de service public, avant le dépôt de leurs offres, une information sur les critères de sélection des offres. Voir :

CE, 23 Décembre 2009, 07^{ème} et 02^{ème} sous-section réunies, Reg N° 328827, l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles. Disponible sur site : www.legifrance.gouv.fr, consulté le : 21-09-2019.

أما في الجزائر، فالمرافق العمومية الوطنية لم تنزل إلى اليوم تتباين فيها طرق الإبرام بين عقود الامتياز وفقا لمبدأ الاعتبار الشخصي⁷⁴⁸، وإما بالدعوة للمنافسة⁷⁴⁹، أو اللجوء إلى المزايدة⁷⁵⁰ لسبب غياب التأطير القانوني لعقود تفويض المرفق الوطني.

أما بالنسبة للمرفق العمومي المحلي فقد فصل المرسوم 18-199 بأن جعل الدعوة إلى المنافسة كقاعدة عامة في المادة 8 منه وتعني المنافسة التزاحم الشريف أمام كل من يود الاشتراك في العرض المعلن عنه، فهي بهذا المعنى تقتضي أن يعامل كل المنافسين على قدم ومساواة فلا يجوز إعطاء ميزة لم تعط لأقرانه أو على حسابهم⁷⁵¹.

وقد جاء تعريف المنافسة في المرسوم التنفيذي 18-199 بأنها: "الطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض من خلال وضع عدة متعاملين في المنافسة بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة"⁷⁵².
فالمنافسة في اختيار المفوض له وسيلة من أجل التطور الاقتصادي من خلال توفير ظروف الحصول على مفوض له يضمن تسيير مرفق عمومي بجودة وفعالية⁷⁵³.

⁷⁴⁸ أنظر: المادة 01 الفقرة 02، من الاتفاقية النموذجية المطبقة في منح الامتيازات على البنى التحتية ذات الطابع التجاري الموجهة لمهام الخدمة العمومية، المرفقة بالمرسوم التنفيذي رقم 15-305، المؤرخ في 05 ديسمبر 2015، المتضمن الموافقة على دفتر الشروط والاتفاقية النموذجيتين المطبقتين على منح حق امتيازات على البنى التحتية ذات الطابع التجاري الموجهة لمهام الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، الصادر في 09 ديسمبر 2015.

"صاحب الامتياز: المؤسسة الوطنية سوناطراك شركة ذات أسهم، أو فروعها الذي يستفيد من امتياز النقل بواسطة الأنابيب، متحملة في ذلك الأخطار والتكاليف والخسائر المترتبة على ذلك، كما يعتبر أيضا صاحب الامتياز كل شخص يستفيد من الامتياز بالقنوات الدولية متحملا في ذلك الأخطار والتكاليف و الخسائر المترتبة على ذلك"، أنظر: المادة 05 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدلة والمتممة بموجب المادة 02 من القانون رقم 13-01، المؤرخ في 20 فبراير 2013، ج، ر، ج، ج، العدد 11، الصادر في 24 فبراير 2013.

⁷⁴⁹ أنظر: المادة 73 من القانون رقم 13-01، المؤرخ في 20 فبراير 2013، المتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.
⁷⁵⁰ أنظر: المادة 22 من القانون رقم 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، جن ر، ج، ج، العدد 11، الصادر في 19 فبراير 2003.

⁷⁵¹ مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2005، ص496.
⁷⁵² المادة 11، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.
⁷⁵³ ضياف ياسمين، مغني منيرة، اختيار المفوض له في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مداخلة أُلقيت بـ "ملتقى وطني بعنوان تقنية تفويض المرفق المحلي في البلدية الجزائرية" يوم 20 ماي 2021، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة.

هذا وقد قيد المرسوم المنافسة من خلال المادة 10 منه لأن جعلها وطنية، وهو منطبق له مبرراته لأن المرفق العمومي لطالما ارتبط بكيان الدولة، وله مآخذ حول عدم الاستجابة والانسجام مع قواعد المنافسة وحرية الاستثمار.

ومن خلال ما جاء به المشرع الجزائري حول تعريف المنافسة في عقود تفويض المرفق العام في المادة 8 من المرسوم 18-199 والمادة 5 من المرسوم 15-247، فقد أحاطها بثلاث مؤشرات أو عناصر تعد ضمانات ومبادئ تقوم عليها المنافسة والمتمثلة في:

■ **حرية الوصول إلى الطلب العمومي:** تعني حرية الوصول إلى الطلب العمومي الذي يكون محله مرفق عام بفتح المجال للمتعاملين الاقتصاديين للمشاركة عن طريق الإعلان عن طلب العروض الذي يمكن العارضين من الإحاطة علما بالدعوة إلى التعاقد وتمكينهم من الاطلاع على شروطه من خلال دفاتر الشروط المتضمن لمختلف البنود التنظيمية والتعاقدية، فقد بينت التعليمات رقم 006 دفتر الشروط النموذجي الذي حدد معايير تقييم شروط التأهيل.

■ **مبدأ المساواة:** مبدأ المساواة قبل أن يكون مبدأ من مبادئ الطلب العمومي فهو حق من حقوق الانسان تم تكريسه فقها وقانونا من خلال الإعلان العالمي لحقوق الانسان والقضاء، فيعتبر المساواة بين المتقاضين من أهم مبادئ المحاكمة العادلة، كما أنه من المبادئ الدستورية المطبقة في الحياة الاقتصادية ويعد من أهم أسس العقود الإدارية⁷⁵⁴.

ويعرف مبدأ المساواة بأنه: "التزام يقع على عاتق الإدارة يقضي بمعاملتها للمرشحين على قدم المساواة فهي بذلك مجبرة على عدم التفرقة بين المرشحين سواء أكان تفضيل مرشحين آخرين، ولا تستطيع خلق وضعيات قانونية تمييزية مثل: إعفاء متنافسين من بعض الشروط المطلوبة في غيرهم أو إقصاء بعض المتنافسين خارج الأطر المحددة قانونا"⁷⁵⁵، لذا فإن المرسوم التنفيذي 18-199، كرس المساواة بين المرشحين وذلك من خلال تعزيز الموضوعية في معايير الانتقاء وكذا عدم التحيز في القرارات المتخذة⁷⁵⁶، ويعد نموذج دفتر الشروط الملحق بالتعليمات 006 وعلنية العرض وفتح الأظرفة ضمانات لهذا المبدأ.

⁷⁵⁴ ضياف ياسمين، مغني منيرة، اختيار المفوض له في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.

⁷⁵⁵ راضية رحمان، مبدأ المساواة في معاملة المترشحين في قانون الصفقات العمومية الجزائري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المملكة المغربية، العدد التاسع، 2015، ص 11.

⁷⁵⁶ المادة 11، من المرسوم 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

غير أن المشرع الجزائري وسعياً منه لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل دعم الإنتاج الوطني، فقد منح الأفضلية لها استثناء على مبدأ المساواة، حيث جاء في المادة 23 من المرسوم التنفيذي 18-199: " أنه بإمكان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أن تقوم بإنجاز موضوع التفويض، فإنه يتعين على السلطة المفوضة أن تمنحها الأولوية في الحصول على التفويض وهو نفس التمييز الذي جرت عليه عقود الصفقات العمومية بمنح الأفضلية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة"⁷⁵⁷، انسجاماً وتكريساً مع القانون 17-02 الذي ينظم هذه المؤسسات، الذي يهدف إلى زيادة قدرتها التنافسية والتشجيع على إنشائها.

■ **شفافية الإجراءات:** الشفافية في إجراء المنافسة أحد أهم ضماناتها وتعرف الشفافية بأنها: " النظام الذي يمكن المتنافسين أو حتى غيرهم من ذوي المصلحة من التأكد أن عملية إبرام العقد واختيار المفوض له قد تم وفق إجراءات سليمة وواضحة"⁷⁵⁸، كما تعني الشفافية: "ضمان قدر من الاشهار الملائم الذي يسمح بالانفتاح على السوق ويخدم المنافسة وبذلك يضمن نزاهة الاجراء"⁷⁵⁹.

فيعد الإشهار مؤشر لشفافية الإجراءات في مرحلة الإبرام أو عند المنح المؤقت لتفويض المرفق العمومي، وكرس المرسوم حق الطعن في الإعلان أو القضاء كضمانة لشفافية المنافسة. فالإعلان عن إبرام عقد تفويض من قبل السلطة المفوضة له مجموعة من الضوابط تتمثل في:

✓ **ضبط بيانات الإعلان:** حيث ألزم المشرع الجزائري المصلحة المتعاقدة حسب نص المادة 18-199 من المرسوم التنفيذي 18-199 بوضع مجموعة من البيانات لتمكين المتعامل المتعاقد من معرفة جميع المعلومات المرتبطة بالتفويض⁷⁶⁰، سواء ما تعلق بكيفية طلب العروض، شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي، موضوع العملية، قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة، مدة تحضير العروض ومكان ايداعها، مدة صلاحية العروض، إلزامية كفالة التعهد إذا اقتضى الأمر، تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام تكتب عليه " لا تفتح إلا من لجنة انتقاء العروض"، فهذا

⁷⁵⁷ المادة 87، المرسوم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتوقيضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁷⁵⁸ زوليكخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص 199.

⁷⁵⁹ Frédéric Allaire, l'essentiel du droit des marchés publics, gualino, France, 2012, p23.

⁷⁶⁰ ضياف ياسمين، مداخلة بعنوان: الإعلان في الصفقات العمومية كآلية وقائية لمكافحة الفساد، الملتقى الدولي الرابع حول الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد بين أولوية مكافحة وضرورة الوقاية، المنعقد يومي 26، 27 فيفري 2020، بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة.

التحديد والتفصيل من أجل العلم الكافي بشروط المشاركة تجنباً للإقصاء أو المحاباة⁷⁶¹، سعيًا لتوجيه التفويض نحو متعامل اقتصادي سبق له تقديم رشوة أو امتيازات، على أن تخطر المصلحة المتعاقدة العرضيين بساعة جلسة الانتقاء في جلسة علنية بحضور كافة المتعهدين أو ممثلين عنهم يتم إعلامهم مسبقاً.

✓ **تعدد وسائل الإعلان:** تتعدد وسائل الاشهار حول عقود تفويض المرفق العام بحسب حجمها ونطاق نشاطها، حيث أجازت المادة 26 من المرسوم التنفيذي 18-199 للسلطة المفوضة إعفاء بعض المرافق العمومية التي تود تفويضها من الإعلان عبر الجرائد وفيما سواها يتم الإعلان عن التعاقد وطنياً محلياً وإلكترونياً.

✓ **مهلة الإعلان:** تكون مهلة الإعلان كافية من أجل وصول العلم للمتعاملين الاقتصاديين بالدعوة إلى التعاقد من جهة ومنح مهلة لتحضير عروضهم من جهة أخرى، فلا يكون إنقاص أيام النشر سبباً في حرمان العارضين من المشاركة⁷⁶².

✓ **الإعلان عن المنح المؤقت:** يتم الإعلان عن المنح المؤقت في الجرائد التي تم نشر طلب العروض فيها سواء كان وطنياً محلياً أو إلكترونياً لاطلاع المتعاملين الاقتصاديين على حائز. ✓ **التفويض لإضفاء التنافسية ورقابة عمل المصلحة المتعاقدة بان الحائز يستحقها من خلال:**

- ضبط بيانات المنح المؤقت درئاً لكل شبهة أو فساد تحوم حول اختيار متعامل، وتمكين المتعاملين من الاطلاع على نتائج تقييم العروض المالية والتقنية للمفوض له الذي تم اختياره.

- كما يمكن للمتعامل الاقتصادي الطعن في إعلان الإبرام والمنح إذا كان مخالفاً للتشريع والتنظيم المعمول به سواء عن طريق الطعن الإداري أمام لجنة الانتقاء إذا أغفل الإعلان عن التفويض عدم إيراد أحد البيانات الوجوبية خرقاً للمنافسة والعلنية التي تعد من ركائز التعاقد⁷⁶³.
- والطعن القضائي ...

2- إجراءات المنافسة:

يتم إجراء طلب المنافسة في عقود تفويض المرفق العام عبر مرحلتين:

⁷⁶¹ ضياف ياسمين، مداخلة بعنوان: الإعلان في الصفقات العمومية كآلية وقائية لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

⁷⁶² ضياف ياسمين، مداخلة بعنوان: الإعلان في الصفقات العمومية كآلية وقائية لمكافحة الفساد، مرجع نفسه.

⁷⁶³ ضياف ياسمين، مداخلة بعنوان: الإعلان في الصفقات العمومية كآلية وقائية لمكافحة الفساد، مرجع نفسه.

المرحلة الأولى يتم انتقاء أولي للمترشحين حسب الملف المقدم بعد قيام لجنة انتقاء العروض بدراسة ملفات المترشحين من خلال تسجيل جميع الوثائق المودعة من قبل المترشحين، ثم تنقيط العروض حسب سلم تنقيط دفتر الشروط.

أما المرحلة الثانية فتتم دعوة المترشحين بكل وسيلة ملائمة⁷⁶⁴ من قبل السلطة المفوضة من أجل التفاوض حول العرض أو العروض المعنية⁷⁶⁵، ويجب على اللجنة تحرير محضر المفاوضة في كل جلسة يتضمن قائمة العروض المدروسة والمرتبة ترتيباً تفضيلاً⁷⁶⁶.

ثم تقوم لجنة الانتقاء باقتراح المرشح الذي تم انتقاؤه للسلطة المفوضة⁷⁶⁷، كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد أعطى للشخص العمومي الحرية في تأطير شكليات المفاوضات، حيث لا يجبر الشخص العمومي على إعداد ولا تحديد برنامج مسبق للمفاوضات ولا الإفصاح عن اختياره في عدم إتمام المفاوضات مع أحد المترشحين⁷⁶⁸، وهذا ما سار عليه المشرع الجزائري بأن جعل مهمة لجنة الانتقاء تنتهي باقتراح ولمسؤول السلطة الأخذ به من عدمه.

وعند موافقة مسؤول السلطة المفوضة، يتم الإعلان عن قرار المنح المؤقت⁷⁶⁹.

غير أن تأخر وعدم تشكيل هذه اللجنة أدى إلى إشكالية غياب لجنة تفويضات المرفق العام، مما جعل الجماعات المحلية تلجأ إلى الأنماط الأخرى، إما المزايدة حسب المادة 191 ق البلدية أو الصفقة العمومية وفقاً للمادة 189، وهذا ما أشارت إليه التعليمات 006.

3- التراضي كطريقة استثنائية لإبرام عقود التفويض:

التراضي هو طريقة استثنائية لإبرام عقود تفويض المرفق العام حسب ما جاء في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 18-199، ويأخذ صورتين: التراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة.

⁷⁶⁴ المادة 12، فقرة 2، والمادة 32، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁷⁶⁵ المادة 35، المرسوم 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

⁷⁶⁶ المادة 35، 40، 77، ف. د، من المرسوم 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

⁷⁶⁷ المادة 35، ف. 2، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

⁷⁶⁸ Muhannad AJJOUB, Op.cit., p.356.

⁷⁶⁹ المادة 41، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

3-1- التراضي البسيط:

عرف المشرع الجزائري التراضي البسيط من خلال المادة 18 من المرسوم 18-199 بأنه: " إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق عام، بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية".

ما يمكن ملاحظته من خلال هذا التعريف، فإن اختيار السلطة المفوضة للمفوض له يكون وفقاً لمبدأ الاعتبار الشخصي، أي أن الاختيار يكون لمجموعة من الاعتبارات تتحقق في المفوض له لا سيما المالية، المهنية والتقنية، فالتراضي هو صيغة تفاوضية تسهل عمل السلطة المفوضة بإعفاؤها من اتباع الإجراءات⁷⁷⁰ ربها للوقت، غير أنه في المقابل فإن التراضي تبقى معايير غير واضحة بالرغم من أن المشرع الجزائري ضبط حالات التراضي اللجوء الى التراضي في المادة 20 من المرسوم 18-199 والمتمثلة في:

✓ حالة الخدمات التي لا يمكن أن تكون محل تفويض إلا لمرشح واحد يحتل وضعية اختيارية بنص قانوني بتقديم خدمة معينة بشكل حصري مثل الشركة الوطنية للغاز والكهرباء، أو يكون في شكل احتكار واقعي يفرضه واقع السوق بأن يحوز شخص وحيد الخدمة أو الأسلوب المرغوب فيه⁷⁷¹ وإن كان الاحتكار الواقعي تفرضه كفاءة المفوض له والذي تتنافى بوجوده المنافسة، فإن الاحتكار القانوني ربما قد يمس بأحد أهم مرتكزات المنافسة وهي المساواة في المعايير التي بموجبها يتم تفضيل متعامل اقتصادي على آخر بموجب نص قانوني.

✓ في الحالات الاستعجالية: وضحت المادة 21 من المرسوم 18-199 الحالات الاستعجالية التي تلجأ فيها السلطة المفوضة لأسلوب التراضي في التعاقد وهي:

- عندما تكون اتفاقية تفويض مرفق عام سارية المفعول، موضوع إجراء فسخ.
- استحالة ضمان استمرارية المرفق العام من طرف المفوض له.
- رفض المفوض له إمضاء الملحق الذي يكون موضوعه تمديد آجال.

أما عن إجراءات إبرام عقد التفويض وفق صيغة التراضي، فإن لجنة انتقاء العروض تقوم بدعوة المرشح لتقديم عرضه من أجل التفاوض معه وفقاً لدفتر الشروط وحسب المادة 40 يمكن تفاوض اللجنة في عدة نقاط أهمها:

⁷⁷⁰ ضياف ياسمين، مغني منيرة، اختيار المفوض له في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع سابق.

⁷⁷¹ النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص

- الأتاوى التي يدفعها مستعملو المرفق العمومي موضوع التفويض، أو تلك التي يدفعها المفوض له إلى السلطة المفوضة لقاء استغلاله للمرفق، أو المنح التي تدفعها السلطة المفوضة له في حالة التسيير والوكالة المحفزة.
- يمكن أن تنصب المفاوضات على كل النقاط المتعلقة بتحسين تسيير المرفق العمومي دون المساس بمعايير تقييم العروض المنصوص عليها في دفاتر الشروط.
- عند التوصل إلى اتفاق تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بتقديم تقريرها إلى مسؤول السلطة المفوضة، والذي يمكن له أن يقرر الموافقة على إبرام العقد بعد الحصول على مصادقة الجهات التي حددها القانون أو عدم الموافقة.

3-2- التراضي بعد الاستشارة:

- عرفت المادة 17 من المرسوم 18-199 بأنه: " إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاثة مترشحين على الأقل".
- ما يمكن ملاحظته حول صيغة التراضي البسيط، فإن المنافسة تكون محدودة جدا حيث حدد العدد الأدنى للمترشحين بثلاثة مرشحين الذين يتم استدعاؤهم لتقديم عروضهم، ولم توضح المادة كيفية دعوة المرشحين، وهل يتم وضع قائمة مسبقا تتضمن المرشحين، وقد حدد المادة 19 من المرسوم التنفيذي 18-199 الحالات التي يمكن للسلطة المفوضة اللجوء للتراضي بعد الاستشارة وهي:
- في حالة اعلان عن عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية، والمقصود بإعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة حسب المادة 15 من المادة 18-199 في حال عدم استلام أي عرض، استلام عرض واحد أو عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط، وفي هذه الحالة يتم اختيار المفوض له من بين المترشحين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة⁷⁷²، أما في حال عدم تسلم أي عرض أو عرض واحد فلم يبين المشرع كيف يتم انتقاء المرشحين المؤهلين.
 - عند تفويض بعض المرافق العمومية التي لا تستدعي الطلب على المنافسة، في هذه الحالة يتم تحديد المرافق بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات المحلية، حيث يتم إعداد قائمة مسبقة من طرف السلطة المفوضة تحتوي على أسماء المفوض لهم المؤهلين الذين تسمح لهم بتسيير المرفق العمومي⁷⁷³، وتكون المصلحة المتعاقدة ملزمة باعتماد

⁷⁷² المادة 19، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁷⁷³ المادة 19، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

نفس دفتر الشروط⁷⁷⁴ بعد عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية، وهذا ما قد يعيد الاجراء الى نقطة البداية بسبب نفس الاشكال أي عدم الجدوى بسبب الخضوع لنفس دفتر الشروط من نفس المرشحين.

- تقوم لجنة الانتقاء بالتفاوض مع المرشحين الذين تم اختيارهم، وتقوم بإعداد محضر يتضمن ترتيب المرشحين بشكل تفاضلي، وتقتراح على مسؤول السلطة المفوضة⁷⁷⁵ المرشح الذي تم انتقاؤه ويبقى اقتراح قد تأخذ به السلطة المفوضة أو لا تأخذ به، وفي حال الموافقة يتم الإعلان عن المنح المؤقت بالوسائل الممكنة حسب حجم ونشاط المرفق العام⁷⁷⁶، مع إمكانية حق الطعن فيه أمام لجنة التفويضات⁷⁷⁷ في أجل 20 يوما، وفي حال تقديمه تتخذ لجنة التفويضات قرارا معللا خلال 20 يوما يبلغ للطاعن والسلطة المفوضة، وفي حال رفض التبليغ أو التوقيع على اتفاقية التفويض من طرف المرشح المستفيد من المنح المؤقت، فتقوم السلطة المفوضة بإلغاء قرار المنح المؤقت وتختار المرشح الموالي.

ثانيا: تحدي المحافظة على خصوصية المرفق العام في ظل التفويض

بالرغم من المزايا التي يحققها تفويض المرفق العام بوجه عام والمرفق المحلي بشكل خاص سواء من حيث نقل العبء المالي إلى الشريك أو تحسين نوعية الخدمة العمومية وجلب التكنولوجيا وخبرة القطاع الخاص، إلا أن تفويض المرفق العام له العديد من المخاطر التي ظهرت في الدول التي لها تجربة في أعمال عقود التفويض سواء من حيث مبادئ ومقومات المرفق العام، المنتفع بخدمات المرفق العام، موظف المرفق أو المتعاقد معه الذي فوضت له مهمة تسيير المرفق العام، نوضحها كما يلي:

1- المخاطر التي تمس مبادئ ومقومات المرفق العام:

تفويض المرفق العام إلى القطاع الخاص الذي يسعى لتقديم خدماته وفق مبدأ العرض والطلب والسعي إلى تحقيق الربح يمس بأحد أهم المقومات الأساسية التي يقوم عليها المرفق وهي فكرة النفع العام وما تحمله من تحقيق اشباع الحاجات العامة الضرورية على أساس مجانية الخدمة العمومية التي تصبح بعد تفويضها على غير ذلك، لأن القطاع الخاص حتما سيفرض رسوما مرتفعة مقابل تكاليف الخدمة التي تكون باستعمال

⁷⁷⁴ المادة 38، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

⁷⁷⁵ المادة 34، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق.

⁷⁷⁶ المادة 41، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

⁷⁷⁷ المادة 42، من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 1018، يتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع نفسه.

أمواله الخاصة والمساس بمبدأ المجانية سيؤثر بدوره على مبدأ المساواة في الاستفادة من الخدمة العمومية خاصة على الفئة ضعيفة الدخل.

بالإضافة الى أن انتقال المرفق العام من التسيير المباشر إلى التفويض فإن الاشراف والرقابة على المرفق العام على مدى التزام المفوض له بتقديم الخدمة العمومية يكون ضعيفا لعدة أسباب:

✓ سعي السلطة المفوضة للمحافظة على هذا التعاقد يجعلها تتأى عن الرقابة والتعديل والتدخل وقد يذهب الى انعكاسات أعمق من ذلك خاصة على المستوى السياسي بتفويض قطاعات الخدمات بإعادة إنتاج منظومة الاستعمار المتجددة المتمثلة في التعاقد مع الشركات الفرنسية⁷⁷⁸، بالإضافة إلى أن طول مدة التفويض يتولد لدى المفوض له شعور التملك والتصرف بكل حرية.

✓ نقص الخبرة والكفاءة للمسيرين خاصة على مستوى المحلي على التتبع والمراقبة وتنفيذ صلاحياتها في مواجهة مفوض له تجربة ومهارات.

2- المخاطر التي تمس المنتفع والموظف بخدمات المرفق العام:

ارتفاع أسعار الخدمة المقدمة لا يخدم على الإطلاق الفئة الضعيفة في المجتمع ويؤثر على قدرتها الشرائية والمستوى المعيشي وهذا ما يؤدي في أغلب الأحوال إلى فشل أسلوب التفويض لأن المواطنين في العادة يرفضون دفع المقابل المالي للخواص خاصة إذا كانوا قد تعودوا على مجانية هذه الخدمات⁷⁷⁹. بالإضافة إلى غياب اعلام المنتفعين والرأي العام حول حالات الخدمة العمومية المفوضة خاصة من حيث السعر والجودة بالإضافة الى غياب معلومات حول اليات وأوجه الطعن التي يمكن للمنتفع تقديمها. ولا يتضرر المنتفع وحده بل حتى موظفو المرفق العام فان انتقال التسيير الى الخواص حتما سيؤدي الى زيادة ساعات العمل وحتى أيام العطل والمناسبات سعيا لزيادة الإنتاج وتحقيقا للربح في ظل غياب حماية اجتماعية وصحية وحتى من مخاطر العمل.

⁷⁷⁸ سير بلهية، لا للتدبير المفوض... نعم لرقابة شعبية على الممتلكات" مقال منشور بتاريخ 30 أوت 2011، موجود

على الرابط: <File:///C:/Users/MAISON%20XP/Desktop.html>

⁷⁷⁹ ياسين حجاب، مبروكة محرز، "الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد 2، جوان 2016، ص

كما أن نظام التشغيل المرن من طرف القطاع الخاص الذي يسعى الى يكون التعيين فيه على أساس الكفاءة الذي قد يدفع الى تقليص عدد العاملين، كما أن نظام التشغيل في القطاع الخاص مرهون بالظروف الاقتصادية وهذا ما يجعل وضع العامل غير مستقر.

كما أن إدخال التقنيات الحديثة والمتطورة من طرف الشركات الخاصة تقود حتما إلى التخلي عن الكثير من اليد العاملة، وهي الوضعية لا تتفق مع أوضاع الجزائر الراهنة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية⁷⁸⁰.

3- المخاطر التي تمس تنفيذ الالتزامات التعاقدية مع المفوض له:

من أهم الإشكالات التي تمس عقود التفويض هي تنفيذ الالتزامات التعاقدية خاصة من طرف المفوض له وأول هذه الإشكالات هو عدم تقديم الخدمة على الوجه المطلوب في مقابل غياب الرقابة والتتبع من السلطة المفوضة بالإضافة إلى إشكالات أخرى نذكر منها:

- لجنة انتقاء العروض تكتفي بما يقدمه الشركات المفوض إليها دون التأكد من صحتها بالإضافة الى عدم دراسة وتفحص العروض على الوجه الصحيح نتيجة ضعف الموارد البشرية والمادية حتى أن بعض لجان الانتقاء غير موجودة حسب ما أشارت إليه التعليمات 006 لسنة 2019.

- عدم التزام المفوض له بدفع ما عليه للسلطة المفوضة أو التأخر في السداد والدفع المتقطع أو الإنقاص من التعويض المالي في بعض المداخل المستحقة (المساهمة واقتطاعات التقاعد...).

- غياب القطاع الخاص الحقيقي الوطني الذي يتدخل بصفة قوية لمساعدة الجماعات المحلية في تحسين أداء مرافقها العامة⁷⁸¹.

إشكالات التي تثور في نهاية مدة التفويض التي تتعلق باسترداد التجهيزات المادية والتي قد يطالب المفوض له بتعويض عن الخسارة الذي سيشكل عبئا إضافيا على السلطة المفوضة فكان من الأفضل أن يضع المشرع نماذج لهذه العقود (contrat-type) من خلالها جميع التزامات طرفي العقد بشكل دقيق واضح.

⁷⁸⁰ سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 234.

⁷⁸¹ سلامي سمية، النظام القانوني لعقود تفويض المرفق العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة المسيلة 2020-2021، ص 147.

- وللحد من مخاطر تفويض المرفق العام والاستفادة بشكل أكبر من المزايا التي يقدمها يجب:
- اختيار نوع الاستثمار الذي يتماشى مع أسلوب التفويض بوضع استراتيجية ودراسة مسبقة حول الصيغة المفضلة لتسيير المرفق العام.
 - تفعيل رقابة السلطة المفوضة.
 - تضمين دفاتر الشروط لأسعار الخدمة، وحماية مستخدمي المرفق العام من التسريح.
 - عدم التخلي الدولة عن تسيير المرفق العام مادام بإمكانها القيام بأداء مهمة المرفق العام.
 - دعم التشريع القانوني لسد جميع الثغرات التي تتعلق بعقود التفويض لاسيما دفاتر الشروط والمؤسساتي لا سيما المرصد الوطني للمرفق العام في مجال التفويض.

المبحث الثاني:

تشجيع الاستثمار المحلي

بعد تبني الجزائر لسياسة الانفتاح الاقتصادي وبداية ظهور الإصلاحات الاقتصادية في مطلع التسعينيات خاصة بعد انهيار أسعار النفط سنة 1986 من خلال تطوير الاستثمار المحلي والأجنبي من خلال قانون الاستثمار 93-12 وإصدار قانون تطوير الاستثمار بموجب الأمر 01-03 وحتى آخر قانون لسنة 2022 الذي صدر بموجب القانون 22-18 المتعلق بالاستثمار، والتي حاولت كلها وضع تسهيلات من أجل تشجيع الاستثمار وإشراك الفواعل المحلية من خلال التحول من الدور التقليدي إلى جهاز إداري له دور فعال في النشاط الاقتصادي بناء على خصوصية كل اقليم وما يتوفر عليه من موارد طبيعیه وقدرات بشرية وذلك من خلال القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-10 المتعلق بالولاية.

المطلب الأول:

الإطار القانوني للاستثمار المحلي في الجزائر

تعرف الدول النامية عدة تحديات في مجال التنمية اقتصاديا واجتماعيا، وللمضي قدما، كان لزاما عليها تجاوز عديد العراقيل التي تحول بينها وبين تحقيق أهدافها، والتي تتمثل جلها في ندرة الموارد الاقتصادية والموارد البشرية المؤهلة لذا قد تبنت سياسات اقتصادية، تستهدف من خلالها استقطاب الاستثمارات الأجنبية إليها، والحفاظ على استثماراتها المحلية عن طريق دعمها ماديا ومعنويا، ومن بين الدول نجد الجزائر التي تعمل على تدعيم تطوير مناخ الاستثمارات، وهو ما تضمنته جل القوانين التي نظمت مجال الاستثمار فيها، حيث ركزت أغلبها على منح الضمانات والتسهيلات المتعددة، قصد النهوض

بقطاعها الاقتصادي والدفع بعجلة التنمية إلى الأمام، خاصة في ظل الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي تمر بها الجزائر، شأنها شأن معظم دول العالم والتي ترجع أسبابها إلى انخفاض سعر النفط، الأمر الذي فرض على الدولة البدء في عمليات ترشيد الاتفاق ومحاولة إيجاد مصادر للإيرادات بعيدا عن النفط والحث على ضرورة تحرير المبادرة الاقتصادية واستغلال الثروات المحلية، من خلال جذب الاستثمار المحلي وتوجيه نحو النشاطات الخلاقة للثورة، مع التقليل من الدعم المالي المركزي الموجه للجماعات المحلية لسد نفقات التسيير والدعوة إلى البحث عن موارد الدخل لضمان استمرارية الإنفاق، وجعل من الجماعات المحلية دعامة تنموية أساسية للدولة، وهو ما دفع بالدولة اتخاذ إجراءات وآليات قانونية لتحفيز الاستثمار، وكذا السعي نحو إشراك جميع الشرائح والمؤسسات والهيئات، من جماعات إقليمية ومؤسسات عامة وخاصة. في ظل هذه الأزمة الاقتصادية والمالية الخانقة وللخروج منها، اتخذت الدولة إجراءات وآليات قانونية من أجل تحفيز وتشجيع الاستثمار المحلي بهدف المحافظة على تنمية محلية مستدامة وإعطاء دور اقتصادي للجماعات المحلية لترقية الاستثمار المحلي وهذا ما سنوضحه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مفهوم الاستثمار المحلي

قبل التطرق إلى دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي يجب الإحاطة بمفهوم الاستثمار المحلي من خلال تعريفه (أولا) والتطرق للتطور التشريعي له في الجزائر (ثانيا) من أجل توضيح سياسة الاستثمار في الجزائر

أولا: تعريف الاستثمار المحلي

لقد تعددت التعاريف والمفاهيم المتعلقة بالاستثمار، بحيث يمكن تعريف الاستثمار بأنه "توظيف رؤوس الأموال لتنشيط مشروع اقتصادي معين يرجع بالمنفعة المادية على أصحاب المشروع ويأثر إيجابا على الاقتصاد الوطني"⁷⁸²، كما تم تعريفه بأنه: "ذلك الجزء المقتطع من الدخل القومي والمسمى بالادخار والموجه إلى تكوين الطاقات الإنتاجية الجديدة، من وسائل إنتاج ومعدات رأسمالية من أجل خلق سلع وخدمات جديدة، وكذا المحافظة على الطاقات الإنتاجية القائمة وتجديدها، بهدف تلبية حاجيات المستهلكين"⁷⁸³.

⁷⁸² موسوعة المعلومات والبحوث بيت DZ، مفهوم الاستثمار، د ت، على الرابط: <https://bit.ly/3iLKiqo>

⁷⁸³ رفيق لوعيل، أثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012-2013.

ويعرف الاستثمار أيضا هو: "عملية الإنفاق الرأسمالي في مشروع ما بغرض تحقيق نمو (أرباح) في المبلغ المستثمر، وهو ذلك النشاط الذي تنتظر المؤسسة من وراءه زيادة لقوتها وقدرتها، من حيث يقوم متخذ القرار بتوظيف رأسمال حالي، مقابل مداخيل وعوائد يأمل الحصول عليها مستقبلا"⁷⁸⁴.

أما المشرع الجزائري فقد عرف الاستثمار بأنه: "يقصد بالاستثمار في مفهوم هذا الأمر ما يأتي:

✓ اقتناء أصول تندرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، أو توسيع قدرات الإنتاج، أو إعادة التأهيل، أو إعادة الهيكلة.

✓ المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية.

✓ استعادة النشاطات في إطار خصوصية جزئية أو كلية.⁷⁸⁵

إن المقصود بالاستثمار المحلي، هو الاستثمار الذي يكون للجماعات الإقليمية دورا بارزا فيه من أي جانب كان، وهو الاستثمار الذي يربط بإقليمها الجغرافي أو يخضع لسلطانها، وينعكس عليها بالفائدة المادية أو المعنوية وعلى المستثمر، وعلى الدولة بشكل عام، بغض النظر عن ملكيته أو جنسية المستثمر أو نوعية النشاط أو مدته، ما لم يوجد نص قانوني خاص بخلاف ذلك⁷⁸⁶، أي أنه الاستثمار الذي يحقق للجماعات المحلية ومواطنيها الفائدة.

ثانيا: التطور التشريعي للاستثمار المحلي في الجزائر:

لقد مر الاستثمار المحلي في الجزائر بمرحلتين أساسيتين هما المرحلة الاشتراكية التي لم تشر بشكل مباشر إلى الاستثمار المحلي ومرحلة الإصلاحات الاقتصادية التي كرست الانفتاح على الاستثمار الأجنبي وأشارت بشكل مباشر إلى دور الجماعات المحلية في الاستثمار.

1- الاستثمار المحلي في المرحلة الاشتراكية:

شهد الاستثمار المحلي في الجزائر في هذه المرحلة عدة تشريعات التي تناولت هذا الموضوع لاسيما قوانين الاستثمار، والقوانين الأخرى ذات الصلة بالاستثمار المحلي خاصة قانون الجماعات المحلية.

⁷⁸⁴ حمدي فلة، حمدي مريم، الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر بين التحفيز القانوني والواقع المعيق، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد العاشر، ص 333.

⁷⁸⁵ المادة 2، من القانون من الأمر 03-01، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج، ج، ج، ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 06-08، المؤرخ في 15 يوليو، ج، ج، ج، ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 19 يوليو 2006.

⁷⁸⁶ منصور الزين، آليات تشجيع وترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2005، ص 25.

فالتوجه الاشتراكي للجزائر غداة الاستقلال أدى إلى وجوب تدخل الدولة في جميع فروع الاقتصاد، وهذا ما انعكس على القوانين المتعلقة بالاستثمار والتي تميزت بنوع من التحفظ اتجاه الاستثمار الأجنبي المباشر، وصدر في هذه المرحلة عدة قوانين للاستثمار تميز كل قانون بأسبابه الخاصة في الصدور وهي:

- قانون رقم 63-277 المؤرخ بتاريخ 26 جويلية 1963 المتضمن قانون الاستثمار.
- الأمر 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 المتضمن قانون الاستثمار.
- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 12 جويلية 1982 المتضمن قانون الاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني.

سنوضح أهم ما جاءت في هذه القوانين بشكل عام وما تناولته بخصوص الاستثمارات المحلية، التي تهمنا في موضوع الأطروحة.

• القانون رقم 63-277 المتضمن قانون الاستثمار:

هو أول قانون للاستثمار في الجزائر ارتكز في الأساس على الاستثمارات الوطنية الداخلية والإبقاء على الاستثمارات الأجنبية المكتسبة من حقبة الاستعمار، شريطة توافقها مع مبادئ الاشتراكية، كما ركز هذا القانون على الاستثمارات الأجنبية في قطاعات ثانوية غير القطاعات الاستراتيجية مع إمكانية استرجاع وتملك حصص المستثمر الأجنبي وبشكل عام، لم يطبق على أرض الواقع، تخوف المستثمرين من سياسة التأمينات التي قامت بها الجزائر أثناء هذه المرحلة (1963-1964).

وعرف هذا القانون تشجيعا للاستثمار المحلي وذلك بالاعتماد على القدرات المحلية والوطنية والاستثمارات الأجنبية والشراكة مع الخواص، إذ لزم الأمر ذلك خاصة عندما يتعلق الأمر بالمرافق الحيوية⁷⁸⁷، لم يستمر هذا القانون طويلا وألغي سنة 1966.

• الأمر رقم 66-284 المتضمن قانون الاستثمار:

جاء هذا القانون أكثر تحفيزا من سابقه خاصة للرأسمال الأجنبي، وكان أكثر انفتاحا على الشراكة مع الرأسمال الأجنبي والخواص وإنشاء المؤسسات الاقتصادية مختلطة أو استحداث مؤسسات عن طريق إجراء المناقصة⁷⁸⁸، خاصة السياحة والصناعية، حيث تضمن هذا القانون مبادئ أساسيين: هما تأكيد

⁷⁸⁷ المادة 23، من القانون رقم 63-277، المؤرخ في 26 جويلية 1963، يتضمن قانون الاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 53، الصادرة بتاريخ 2 أوت 1963.

⁷⁸⁸ المادة 5 من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، ج، ر، ج، ج، عدد 80، المؤرخة في 17 سبتمبر 1966.

احتكار الدولة للقطاعات الحيوية⁷⁸⁹، مع منح المستثمرين حق الاستثمار في قطاعات أخرى بعد الحصول على ترخيص مسبق⁷⁹⁰، أما المبدأ الثاني فهو منح ضمانات وامتيازات، منها: (الضمانات: المساواة أمام القانون لا سيما القانون الجبائي⁷⁹¹، حق تحويل الموال والأرباح الصافية⁷⁹²، أما الامتيازات : امتيازات جبائية تتعلق بالإعفاء التام أو الجزئي أو التناقصي من رسم الانتقال بعوض، والرسم العقاري لمدة عشر سنوات والرسم على الأرباح الصناعية والتجارية وغيرها⁷⁹³).

وقد انعكس هذا الانفتاح والتحفيز على الاستثمارات المحلية، ولم ينص المشرع في هذا القانون بصراحة على دور الجماعات الإقليمية في الاستثمار إلا أنه يمكن أن يستشف ذلك من خلال بعض النصوص، على سبيل المثال ربط المبادرة الخاصة بتحقيق مشاريع الاستثمارات في القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني بالدولة والهيئات التابعة لها⁷⁹⁴، وأيضاً إعطاء عامل العمالة (الوالي) الحق في إعطاء رخصة لأي استثمار في حالة إذا كان مبلغه أقل من 500.000 دج ولم يلتزم أي انتفاع مالي⁷⁹⁵. غير أن قانون 1966 ألغى لفشله في جلب المستثمرين الأجانب لأنه كان ينص على اتفاقية التأمين والفصل في النزاعات كان يخضع للمحاكم والقانون الجزائري.

• القانون 82-11 المتضمن قانون الاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني:

أكدت الجزائر نيتها في تبني شكل الاستثمار الأجنبي في صورة " الشركات المختلطة، "على ألا تتجاوز نسبة مشاركة الشركات الأجنبية 49% من رأسمال الشركة المختلطة، في حين 51% المتبقية تمثل نسبة المشاركة الوطنية"⁷⁹⁶، وتستفيد الشركات المختلطة من مجموعة من الامتيازات مثل: الإعفاء من الضريبة العقارية لمدة خمس سنوات ومن الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية لمدة ثلاث سنوات

⁷⁸⁹ المادة 2 من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع نفسه.

⁷⁹⁰ المادة 4 من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع نفسه.

⁷⁹¹ المادة 10 من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع نفسه.

⁷⁹² المادة 11 من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع نفسه.

⁷⁹³ المادة 14 من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع نفسه.

⁷⁹⁴ المادة 2، من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع سابق.

⁷⁹⁵ المادة 20، من الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، مرجع سابق.

⁷⁹⁶ المادة 22 من القانون 82-11، المؤرخ في 21 غشت 1982، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ج، ر، ج، ج، عدد 34، المؤرخة في 24 غشت 1982.

المالية الأولى⁷⁹⁷، والضمانات للشريك الأجنبي مثل: المشاركة في أجهزة التسيير والقرار، وضمان حق التحويل⁷⁹⁸، وكشفت حصيلة تطبيق هذا القانون على إنشاء شركتين مختلطتين فقط الى غاية إصلاح قانون المحروقات بمقتضى القانون رقم 86-14 الذي جذب الاستثمارات الخاصة الأجنبية والتي وصل عددها إلى أكثر من 30 عقدا وذلك بسبب مردودية قطاع المحروقات.

أما على المستوى المحلي، شجع هذا القانون الاستثمار المحلي، أكثر من قوانين الاستثمار التي سبقته حيث تتكلم عنه بشكل مباشر، حيث جاء في المادة 08 في الفقرة الرابعة: "على أن أحد أهداف الاستثمار هو المشاركة في تحقيق سياسة التنمية الجهوية المتوازنة وتثبيت السكان بالتواجد في المناطق المحرومة أو المعزولة واستعمال اليد العاملة والموارد المحلية وجعل أحد مقاييس تقدير الاستثمار هو الإقامة المكانية في المناطق الداخلية للبلاد وفي المناطق المحرومة"⁷⁹⁹.

2- الاستثمار المحلي في مرحلة الإصلاح الاقتصادي:

كانت هذه المرحلة بداية رؤية اقتصادية جديدة، حيث أن الدولة اتجهت بشكل واضح من الاقتصاد الموجه القائم على التخطيط المسبق نحو اقتصاد السوق بالاعتماد على عدة مبادئ أهمها ما يلي:

- ✓ التخلي عن النظام الاشتراكي في الدستور الجديد للبلاد دستور 1989.
- ✓ الاتجاه نحو توسيع صلاحيات الهيئات اللامركزية والحد من صلاحيات السلطة المركزية، خاصة في المجالات الاقتصادية وتشجيع التنمية المحلية من خلال الاستثمار في شتى المجالات بالاعتماد على الامكانيات والموارد المحلية.
- ✓ إدخال مفهوم جديد للمؤسسات العمومية الاقتصادية وهذا ما شجع الاستثمار المحلي من خلال إنشاء المؤسسات الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة وبدعم من الدولة بإنشاء صناديق مساهمة اقتصادية للجماعات المحلية والحق في المساهمة فيها.⁸⁰⁰

⁷⁹⁷ المادة 12 من القانون 82-11، المؤرخ في 21 غشت 1982، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، مرجع سابق.

⁷⁹⁸ المادة 31 من القانون 82-11، المؤرخ في 21 غشت 1982، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، مرجع نفسه.

⁷⁹⁹ المادة 18، من قانون 82-11، المؤرخ في 21 أوت 1982، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، مرجع سابق.

⁸⁰⁰ محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مساهرها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 42.

كما صدرت عدة قوانين خلال هذه المرحلة كرست كلها هذا التوجه ومن أهمها قانون البلدية⁸⁰¹، قانون الولاية⁸⁰²، والتي كرست دور الجماعات المحلية في الاستثمار المحلي من أجل التنمية المحلية. وصدر خلال هذه المرحلة المرسوم التشريعي 93-12⁸⁰³، بعد ثلاث سنوات من صدور قانون النقد والقرض 90-10 الذي كرس الانفتاح على الاستثمار الأجنبي، والإرادة الواضحة للدولة في التوجه نحوه وهذا ما انعكس من خلال ترقية الاستثمارات، وإزالة الفوارق بين القطاع العام والخاص، وإزالة القيود التي كانت في ظل القوانين السابقة، فأصبح يتم الاقتصار على التصريح بدلا من إجراءات الموافقة التي كانت من قبل وأهم ما جاء فيه:

- منح العديد من الحوافز والامتيازات للمستثمرين قصد تشجيع وتطوير الاستثمار وإنّ أهم ما يميّز قوانين ومراسيم هذه المرحلة هو إعطاء الأولوية للقطاع الخاص على عكس المرحلة السابقة، وما يؤخذ على هذه القوانين والمراسيم من وجهة نظرنا، هو أنّها كانت جزئية والدليل على ذلك التعديلات التي حدثت فيها.
- إنشاء وكالة ترقية ودعم الاستثمار (APSI) مهمتها تقديم المعلومات والعون للمستثمرين⁸⁰⁴.

- حرية إنشاء مشاريع استثمارية شرط توضيح النشاط ومناصب الشغل التي استحدثتها. إلى جانب هذا المرسوم التشريعي، جاءت عدة مراسيم تنفيذية أخرى وأوامر وأنظمة قانونية متعلقة كلها بالاستثمار والتي كانت تهدف كلها إلى تدعيم وتنظيم وترقية الاستثمار في الجزائر في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية التي ترمي إلى تأسيس اقتصاد السوق وتحرير الاقتصاد الجزائري، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-320، المتعلق بالمناطق الحرة⁸⁰⁵، وهو يحدد كفاءات تطبيق أحكام المادة 34، من المرسوم التشريعي 93-12 السالف الذكر.

⁸⁰¹ قانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج، ج، ج، ر، عدد 14، الصادرة في 11 أفريل 1990.

⁸⁰² قانون رقم 90-09، المؤرخ في 7 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، ج، ج، ج، ر، عدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990. ⁸⁰³ المرسوم التشريعي 93-12، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج، ج، ج، ر، عدد 64، الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1993.

⁸⁰⁴ المادة 8، المرسوم التشريعي 93-12، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، مرجع نفسه.

⁸⁰⁵ مرسوم تنفيذي 94-320، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، يتعلق بالمناطق الحرة، ج، ج، ج، ر، عدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994.

المرسوم التنفيذي رقم 94-322 المتعلق بمنح أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار⁸⁰⁶، وهو يحدد شروط امتياز أراضي الأملاك الوطنية الخاصة بالدولة لإنجاز مشاريع الاستثمار الواقع في المناطق الخاصة، والمرسوم التنفيذي رقم 94-323 الذي يحدد الحد الأدنى للأموال الخاصة المتعلقة بالاستثمارات⁸⁰⁷.

ثم تلتها مرحلة ما يسمى بالانفتاح الاستثماري وهو ما تجسد في الأمر 01-03⁸⁰⁸، المتعلق بتطوير الاستثمار من خلال سياسة جلب رؤوس الأموال والتفتح نحو الخارج، والحرية التامة وفي أنشطة اقتصادية مختلفة، بإقرار مبدأ الحرية الكاملة للاستثمار وإلغاء أي نوع من التصريح المسبق.

كما تضمن هذا الأمر، إجراءات جديدة تهدف إلى تذليل الصعوبات وتوحيد مراكز القرار، في هذا الإطار أنشأت هيئتين فقط لتولي تطوير الاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء، ويتعلق الأمر بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، وهي عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تحت وصاية رئيس الحكومة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وينشأ ضمن الوكالة شبك وحيد، تجمع فيه كل الخدمات الإدارية والمالية التي يحتاجها المستثمر في جهة واحدة لتسهيل عملية الاستثمار وريح الوقت، وكذا التقليل من حدة العراقيل. ويتمثل حاليا بالشباك الموحد اللامركزي المتواجد حاليا في 06 ولايات تضم أهم المدن الجزائرية.

ومن صلاحيات الوكالة فهي تهتم بتوفير العقارات الضرورية لإنجاز الاستثمارات سواء كانت وطنية أو أجنبية من خلال الشباك الوحيد اللامركزية، بحيث تقوم بتسيير والتصرف في حافظة العقارات الصناعية الناتجة عن أصول المؤسسات العمومية المنحلة، لإيجارها أو التنازل عنها بعوض لصالح المستثمرين، كما تقوم أيضا باستقبال وتوجيه ومنح الامتيازات ومتابعة انجاز واستغلال الاستثمارات الأجنبية، كما أن للوكالة وظيفة متابعة المشروع الاستثماري من خلال التحقق من مدى احترام المستثمر للالتزامات الواردة في الأمر، وكذا الالتزامات التي تعهد بها، فإذا لم يوف بها تقوم الوكالة بسحب الامتيازات بمقتضى مقرر سحب طبقا للمادة 16 من الأمر 06-08 المعدل والمتمم للأمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار.

⁸⁰⁶ مرسوم تنفيذي 94-322، المؤرخ 17 أكتوبر 1994، يتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار، مرجع نفسه.

⁸⁰⁷ مرسوم تنفيذي 94-323، المؤرخ 17 أكتوبر 1994، يحدد الحد الأدنى للأموال الخاصة المتعلقة بالاستثمارات، مرجع نفسه.

⁸⁰⁸ الأمر 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

كما للوكالة دور الوسيط بين المستثمر وبين الجهات المخولة لمنح الترخيص في بعض النشاطات المقننة أي أن المستثمر يتقدم بطلب منح الترخيص إلى الوكالة وهي بدورها تحولها إلى الهيئة المعنية للرد خلال شهر وإذا لم تقم بالرد، تحرر الوكالة وثيقة معاينة تقصير وتكون هذه الوثيقة بمثابة ترخيص.

أما بالنسبة للمجلس الوطني للاستثمار فقد جاء من أجل إعداد سياسات الدولة في مجال الاستثمارات الوطنية والأجنبية، ويعتبر هيئة إدارية تنشأ لدى الوزير المكلف بترقية الاستثمار تحت سلطة رئيس الحكومة، ويكلف هذا المجلس بالمسائل المتصلة باستراتيجية الاستثمار وسياسة دعم الاستثمارات.

أما عن الضمانات فهي تتمتع المشروع الاستثماري بحماية ضد التأميم و المصادرة أو أي كما يضمن القانون للمستثمر حرية تحويل الأرباح ورأس المال في كل وقت، أما المزايا و الإعفاءات الممنوحة للمستثمرين فقد نصت المادة 09 و 10 من الأمر 01-03، المزايا، على النظام العام والنظام الاستثنائي ذلك أنه إلى جانب استفادة المستثمر من الحوافز الجبائية والجمركية المنصوص عليها في إطار النظام العام، فإنه يستفيد في إطار النظام الاستثنائي من مزايا و إعفاءات خاصة، لاسيما عندما يستعمل تكنولوجيا خاصة من شأنها المحافظة على البيئة، و حماية الموارد وغيرها من الامتيازات لاسيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

أما في الأمر 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار⁸⁰⁹ يهدف هذا القانون إلى تحديد النظام المطبق على الاستثمارات الوطنية والأجنبية المنجزة في النشاطات الاقتصادية وإنتاج السلع والخدمات⁸¹⁰. وترتيب الامتيازات حسب أهمية كل قطاع لاسيما دعم قطاع الصناعة في مناطق الجنوب والهضاب العليا لدعم التنمية الاقتصادية في هذه المناطق وتبسيط وتسريع الإجراءات.

كما تمت إطلاق مبادرة الاستثمار في مناطق الظل سنة بعد حراك فبراير 2019 لتلبية لمطالب الشعب بتحسين ظروفه المعيشية، وتشجيع المؤسسات الناشئة،

ثم صدر القانون 22-18 المؤرخ في 24 جويلية 2022 المتعلق بالاستثمار وترمي أحكام هذا القانون إلى تشجيع الاستثمار، بهدف:

- تطوير قطاعات النشاطات ذات الأولوية وذات قيمة مضافة عالية
- ضمان تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة
- تنمية الموارد الطبيعية والموارد الأولية المحلية

⁸⁰⁹ الأمر 16-09، المؤرخ في 3 أوت 2016، المتعلق بتطوير الاستثمار، مرجع سابق.

⁸¹⁰ المادة 1 من أمر 16-09، المؤرخ في 3 أوت 2016، المتعلق بتطوير الاستثمار، مرجع نفسه.

- إعطاء الأفضلية للتحويل التكنولوجي وتطوير الابتكار واقتصاد المعرفة
- تعميم استعمال التكنولوجيات الحديثة
- تفعيل استحداث مناصب الشغل الدائمة وترقية كفاءات الموارد البشرية
- تدعيم وتحسين تنافسية الاقتصاد الوطني وقدرته على التصدير.

الفرع الثاني: دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي في الجزائر:

منحت قوانين الجماعات المحلية جملة من الصلاحيات الاقتصادية والاليات القانونية في مجال الاستثمار للبلديات والولايات وهذا ما سنوضحه من خلال التعرف على الصلاحيات الداعمة للاستثمار المحلي على مستوى البلدية (أولا) والولاية (ثانيا).

أولا: الصلاحيات الاقتصادية للبلدية الداعمة للاستثمار المحلي في الجزائر:

منح قانون البلدية العديد من الصلاحيات في مجال الاستثمار، حيث جاء في المادة 3 من قانون البلدية 10-11: "تمارس البلدية صلاحياتها في مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

وتكون إقامة هذه الاستثمارات وفق عدة أشكال:

- إما أن تباشر هذه الاستثمارات بنفسها حيث جاء في المادة 109: "تخضع إقامة أي مشروع أو تجهيز أو استثمار يندرج في البرنامج القطاعي للموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي، وذلك إما عن طريق التسيير المباشر أو خلق مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري".
- أو وعن طريق الشراكة مع القطاع الخاص حسب المادة 111: "كما يتخذ المجلس كل إجراء أو تدبير من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي لهذا يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته".
- أو من خلال التعاون اللامركزي بين البلديات، وذلك بتوفير المناخ الملائم للاستثمار من خلال الحفاظ على الوعاء العقاري توفير الامن بقيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على الأشخاص والممتلكات.

- أو عن طريق دعم المستثمرين الخواص والتي تكون الجماعات المحلية مكلفة قانونا بدعمها⁸¹¹ وتقديم كافة المساعدات التي من شأنها تهيئة مناخ مناسب لإقامة الاستثمار دون أن تضخ أموالا فيه وهذا الاستثمار الخاص هو الذي يعود على الإقليم بالفائدة الاقتصادية والاجتماعية⁸¹².

كما سمح قانون البلدية 10-11 للبلدية بإنجاز استثمارات في شتى المجالات، حيث يعمل المجلس الشعبي البلدي على: "تجسيد التهيئة والتنمية إذ يعد برامج السنوية والمتعددة الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي"⁸¹³.

كما "يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"⁸¹⁴:

1- في مجال التهيئة والتنمية:

يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل اجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي⁸¹⁵، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته كما يمكنه أيضا:

- الاستعانة بالخبراء والجمعيات وبكل من يمكن له الإفادة في موضوع التنمية الاقتصادية.
- اعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع وأيضاً تعيين لجان دائمة مختصة بشؤون الاقتصاد والمالية والاستثمار وأخرى لتهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية والري والفلاحة وحماية البيئة.
- اعداد برامج تنموية سنوية متعددة حسب فترة العهدة.

⁸¹¹ عزة بوعيسي، محمد بلعسل، تعزيز دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي في الجزائر كألية لإصلاح الجماعات المحلية على ضوء القانون 10-11، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد 6، العدد 2، ص 408.

⁸¹² أحمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي، ج 1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010، ص 264.

⁸¹³ المادة 107، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

⁸¹⁴ المادة 108، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸¹⁵ المادة 111، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

- إعطاء رأي مسبق في إقامة المشاريع الاستثمارية التي تندرج في البرامج القطاعية للتنمية.
- تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي ويمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات موجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية الخدماتية أو التجارية.

كما أن المصادقة على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي مهم في تحديد الوجهة الاقتصادية التي تدعم الاستثمار المحلي وهذا ما ينعكس على الاقتصاد الوطني وتقليص حجم الإعانات المركزية لصالح الجماعات المحلية.

تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وحماية التربة والموارد المالية والاستغلال الأمثل لهما⁸¹⁶.

2- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

للبلدية أن تتزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي كما يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة⁸¹⁷.

وتتولى البلدية ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة⁸¹⁸:

- ✓ التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
 - ✓ السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
 - ✓ السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- وفي إطار حماية التراث المعماري وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمتعلقين بالسكن والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته، تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، على المحافظة

⁸¹⁶ أنظر المادة 110 و111 من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸¹⁷ أنظر المادة 114 من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸¹⁸ المادة 115 من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية⁸¹⁹، كما تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة⁸²⁰، وتبادر البلدية بالعمليات المرتبطة لتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة في اختصاصها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها ويمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء نشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية⁸²¹.

وتعمل البلدية في مجال السكن على خلق شروط الترقية العقارية العامة والخاصة وتنشيطها، وتشارك في إنشاء المؤسسات العقارية⁸²².

3- في المجال الثقافي والاجتماعي:

تقوم البلدية في هذا المجال ب⁸²³:

- ✓ بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وتعمل على صيانتها هذه المؤسسات وتتخذ التدابير التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي.
- ✓ المساهمة في انجاز هياكل جوارية موجهة للرياضة والثقافة.
- ✓ تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب شغل.
- ✓ التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم المساعدة لها في مجالات الصحة والشغل والسكن اذ تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها وتقوم في حدود امكانياتها بصيانة الأجهزة والهياكل المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه، أي تعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة في إقليمها.
- ✓ تشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الثقافة، الرياضة والتسلية، النظافة والصحة.

ثانيا: الصلاحيات الاقتصادية للولاية الداعمة للاستثمار المحلي:

منح قانون الولاية العديد من الصلاحيات للوالي كهيئة تنفيذية داعمة للتنمية والاستثمار المحلي والمجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة.

⁸¹⁹ المادة 116، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

⁸²⁰ المادة 117، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸²¹ المادة 118، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸²² المادة 119، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸²³ المادة 122، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

1- الصلاحيات الاقتصادية للوالي الداعمة للاستثمار:

الصلاحيات الاقتصادية التي يقوم بها الوالي باسم الولاية طبقاً لأحكام قانون الولاية هي: "كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية"⁸²⁴.

كما يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها⁸²⁵، كما يسهر الوالي على وضع مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁸²⁶.

كما أن القانون يشترط المصادقة الصريحة للوالي على الميزانية والحسابات والتنازل عن الأملاك العقارية التابعة للبلدية أو قبول هبة أو وصية أجنبية⁸²⁷، فهو من يقود التنمية داخل محيط ولايته وله أن يرفض المصادقة في حال مخالفة التشريع والتنظيم كونها لا تخدم المصلحة العامة.

كما يضبط الميزانية تلقائياً إذا تعذر ضبطها في حل كانت غير متوازنة أو لم تتضمن النفقات الاجبارية⁸²⁸، أو في حال عدم التصويت عليها بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت وعدم توصل الدورة غير عادية إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائياً⁸²⁹.

لوالى سلطة الحلول مكان المجلس الشعبي البلدي خاصة إذا تعلق الأمر بتسيير النفقات الاجبارية للبلدية ويعين الوالي في حال حل المجلس الشعبي البلدي متصرف لتسيير شؤون البلدية⁸³⁰، وفي حال حل المجلس الشعبي الولائي، يقترح الوالي مندوبية ولائية على الوزير المكلف بالداخلية لتسيير شؤون الولاية⁸³¹ خاصة المصالح الاقتصادية منها.

الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

⁸²⁴ المادة 105، ف 2، من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

⁸²⁵ المادة 107، من قانون الولاية 07-12، مرجع نفسه.

⁸²⁶ المادة 109، من قانون الولاية 07-12، مرجع نفسه.

⁸²⁷ المادة 57، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

⁸²⁸ المادة 183، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

⁸²⁹ المادة 186، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸³⁰ المادة 48، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

⁸³¹ المادة 49، من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

وقد دأبت الحكومة مؤخراً تعمل على تعزيز دور الولاية بهدف ترقية الاستثمار والتأكد على دور الجماعات المحلية في تطوير الاقتصاد الوطني وتنويعه وجعل الجماعات المحلية دعامة تنموية أساسية للدولة⁸³².

حيث منح القانون 06-11 للوالي توزيع العقار الصناعي عن طريق الامتياز بالمزاد العلني أو بالتراضي، غير أن الأمر 08-04 المتضمن منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، منح للوالي حق اصدار منح حق الامتياز على العقار الصناعي بالمزاد العلني ماعدا الأراضي الاستثمارية المسيرة من قبل الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، ليتم تعديله عن طريق قانون المالية التكميلي لسنة 2011 بمنحه عن طريق التراضي، كما تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 صلاحيات الوالي فيما يتعلق بالعقار الموجه للاستثمار بصفة عامة.

حيث جاء في المادة 48 لقانون المالية التكميلي لسنة 2015 التي تعدل وتتمم المادة 05 من الأمر رقم 08 - 04 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، حيث بموجب هذه الأحكام يمنح الامتياز على العقارات الموجهة للاستثمار حصرياً عن طريق التراضي، بموجب قرار من الوالي على أساس اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار المختص إقليمياً، فيما يخص الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة، الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المنحلة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا الأملاك الواقعة على مستوى المناطق الصناعية ومناطق النشاط بناء على:

▪ اقتراح هيئة تسيير المدينة الجديدة بالنسبة للأمالك الواقعة داخل محيط المدينة الجديدة بعد موافقة الوزير المكلف بالمدينة.

▪ بعد رأي موافق للوكالة الوطنية للتنمية السياحية (ANDT) بالنسبة للعقارات الواقعة داخل مناطق التوسع السياحي وبعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة.

أما إجراءات منح الامتياز على الأملاك العقارية للدولة لإنجاز المشاريع الاستثمارية تبينها التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 06 أوت 2015.

تشرح هذه التعليمات الكيفيات الجديدة والإجراءات المتبعة للحصول على حق الامتياز بالتراضي وكذا الآجال الجديدة لمعالجة الملفات.

⁸³² المادة 2، من قانون الولاية 12-07، مرجع نفسه.

حيث أن عملية معالجة ملفات طلب الامتياز على العقار الموجه لإنجاز مشاريع من طرف كل شخص، طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص، يرغب في الحصول على امتياز بالتراضي على عقار موجه للاستثمار، يجب أن يقوم بتكوين ملف موجه للمدير الولائي المكلف بالاستثمار المختص إقليمياً.

يكلف المدير الولائي المكلف بالاستثمار بدراسة الملف، كما يستشير المديريات الولائية المعنية بالمشروع). يلزم المديرون الولائيون الذين تتم استشارتهم، رؤساءهم في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام، يتم تحويل الملف للوالي مع تقرير تقييمي معمل، في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ تلقي آراء المديريات التي تمت استشارتها.

يتخذ الوالي قراره بخصوص الملف، وفي حالة الموافقة فإنه يقوم بإصدار قرار بالقابلية للحصول على امتياز بالتراضي.

تلتزم إدارة أملاك الدولة باستكمال إجراءات التوقيع مع المستفيد على دفتر أعباء في أجل ثمانية أيام من تلقي الملف. في حالة رفض الملف، يلتزم المدير الولائي المكلف بالاستثمار بإعلام المعني، في أجل خمسة عشر (15) يوم، عن طريق مراسلة مبررة.

أما شروط منح الامتياز والامتيازات المقدمة فهي:

➤ **شروط منح الامتياز:** يمنح الامتياز لمدة دنيا قدرها 33 سنة قابلة للتجديد وقصوى قدرها 99 سنة.

ويخول لصاحبه الحقوق التالية:

- الحصول على رخصة بناء.
- التماس الحصول على قرض لدى المؤسسات المالية قصد تمويل مشروعه.
- حق الامتياز مضمون ولا يمكن إلغاؤه إلا في حالة إخلال صاحب الامتياز بالتزاماته وعن طريق العدالة.

➤ **الامتيازات المالية التي يخولها الامتياز:** يتم منح تخفيضات على ثمن الامتياز حسب النسب

المحددة وفقاً لموقع المشروع:

• **ولايات الشمال:**

- 90% خلال فترة إنجاز المشروع التي تمتد من سنة واحدة (01) إلى ثلاث (03) سنوات.
- 50% خلال فترة الاستغلال التي تمتد من سنة واحدة (01) إلى ثلاث (03) سنوات.

• **ولايات الجنوب والهضاب العليا:**

- بالدينار الرمزي للمتر المربع خلال فترة عشر سنوات و50% من مبلغ الإتاوة المستحقة لأمالك الدولة بعد هذه الفترة، بالنسبة للمشاريع الاستثمارية المتواجدة بولايات الجنوب والهضاب العليا.
- بالدينار الرمزي للمتر المربع خلال فترة خمسة عشر (15) سنة و50% من مبلغ الإتاوة المستحقة لأمالك الدولة بعد هذه الفترة بالنسبة لولايات الجنوب الكبير.

2- الصلاحيات الاقتصادية للمجلس الشعبي الولائي لدعم الاستثمار:

- يمكن للمجلس الشعبي الولائي التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية كما يمكن له أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.⁸³³
- المصادقة على ميزانية الولاية لتمويل أعمال وبرامج التنمية المحلية ومساعدة البلديات والمبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تتجاوز قدرة البلدية.
- تشكيل لجان من بينها لجنة التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل، الاقتصاد والمالية والاتصالات والتكنولوجية والإعلام والتهيئة والتعمير.
- يبادر حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية، ويمكنه في مجال ترقية الاستثمار تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها، يناقش مخطط التنمية الولائي ويبدي اقتراحات بشأنه.
- يتداول أعضاء المجلس الشعبي الولائي في كل المجالات: الهياكل القاعدية والاقتصادية، التنمية الاقتصادية، التجارة والأسعار والنقل، تهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري، الإعلام والاتصال، السباحة.

⁸³³ في إطار اللقاء الجهوي لوزير الداخلية والجماعات المحلية مع ولاية شرق البلاد، ركز الوزير خلال مداخلته الافتتاحية على دور الولاية في تحفيز دور الجماعات المحلية وتنويعه وجعل الجماعات المحلية دعامة تنموية أساسية للدولة وكذا في التعبئة المثلى للمرافق العامة، كما تطرق الوزير إلى الوضع الاقتصادي المتميز الذي تمر به البلاد حاليا بترافع مطرد لأسعار النفط وتقلبات كبيرة في الأسواق المالية وهو ما استوجب على الحكومة التركيز على تحفيز الاستثمارات المنتجة الخلاقة للثروة، داعيا الولاية إلى التكيف مع المعطيات الميدان وتحفيز المبادرة الاقتصادية لضمان وتيرة تنمية واستقلالية مالية، موقع ولاية قسنطينة، تمت زيارته يوم 2017/02/04. <http://www.wilayadeconstantine.org>

- الاستعانة بأي شخص للاستمتاع له بحكم مؤهلاته أو خبرته، ومن بينها في مجال الاقتصاد والاستثمار.
 - وينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات المعلومات والإحصائيات الاقتصادية.
 - يسهل الاستفادة من العقار الاقتصادي، يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية ويساهم في إنعاش المؤسسات الاقتصادية ويحدد المناطق الصناعية ويساهم في إعادة تأهيلها.
 - يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بالمتعامل الاقتصادي ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعامل الاقتصادي قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.
 - يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، ويمكن أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر ويقرر ميزانية مستقلة لصالحها ويجب عليه ضمان التوازن المالي، ويمكن له أيضا أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية على شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها.
 - إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية استغلالا مباشرا أو مؤسسة فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به.
 - يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل.
- من خلال ما سبق نستنتج بأن الاستثمار المحلي حظي ولا يزال يحظى بمكانة متميزة من حيث المبادئ والإطار القانوني الذي يضبطه، حيث سعت مختلف التشريعات والقوانين منذ الاستقلال إلى وضع حيز قانوني وتنظيمي يجعل من الاستثمار المحلي أداة حقيقية للإقلاع نحو تنمية مستدامة وفرض بدائل وفرص اقتصادية تضمن الاكتفاء الذاتي المحلي، وهو ما قد ينعكس على التنمية على مستوى الاقتصاد الوطني و بدء بالمرحلة المتعددة التي مرت عليها معظم القوانين المحفزة للاستثمار المحلي أو الأجنبي على حد سواء، فإنها كانت تهدف إلى بلوغ مستوى الاكتفاء الذاتي في مجال الاستثمار و خلق الثروة دون الاعتماد بشكل أساسي على الموارد النفطية، كما للجماعات المحلية من خلال قوانينها الدور الفعال في تشجيع الاستثمار و ترفيقته في شتى المجالات وكلها تهدف إلى تطوير مجال التنمية المحلية و دعم

الاستثمار المحلي غير انه وبالرغم من الاليات القانونية التي تدعم تشجيع الاستثمار إلا أنه لا تزال هناك بعض النقائص التي لا بد من تداركها نجل أهمها في عدة نقاط:

- ✓ تحفيز مبدأ الاعتماد على المبادرة من طرف الجماعات الإقليمية بهدف تحقيق الاكتفاء الذاتي وعدم التركيز والاعتماد على المعونات المالية للدولة.
- ✓ تعميق مسار اللامركزية والتسيير الجوّاري للمسائل الاقتصادية المحلية التي تعنى بالاستثمار.
- ✓ تدعيم الاليات القانونية لتحفيز الاستثمارات المحلية من خلال تعزيز صلاحيات الولاية خاصة من أجل تمكينهم من المبادرة في مجال تشجيع الاستثمار.
- ✓ تمكين وإشراك الجماعات المحلية في التوجيه الاقتصادي المحلي.
- ✓ البحث عن مكامن الخلل والعيوب المتعلقة بالعجز وعدم القدرة على استقطاب الاستثمارات المحلية على مستوى بعض الجماعات المحلية ومعالجتها.
- ✓ وضع نصوص قانونية تنظم وتعزز دور الجماعات الإقليمية في تدعيم الاستثمارات المحلية.

المطلب الثاني:

دعم وتشجيع الاستثمار المحلي في القطاعات الحيوية لتحقيق تنمية محلية مستدامة

أصبح البحث عن التنمية مطلباً وطنياً من خلال تشجيع الاستثمار المحلي حسب القطاعات والمجالات المحددة لتطور النشاط الاقتصادي وبديل للتمويل المحلي من خلال دعم وتشجيع الاستثمار في المجال السياحي (الفرع الأول)، ودعم وتشجيع الاستثمار الفلاحي والصناعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دعم وتشجيع الاستثمار السياحي

اهتم المشرع الجزائري بالسياحة منذ الاستقلال فكان أول نص قانوني يهدف إلى حماية المناطق السياحية هو المرسوم 64-190 المتضمن إنشاء هيئة حراس الأملاك الشاغرة ذات الطابع السياحي أو المستعملة للسياحة⁸³⁴، ثم تلاه القانون 66-62 يتعلق بالمناطق والأماكن السياحية⁸³⁵، والقانون 67-281

⁸³⁴ مرسوم 64-190، المؤرخ في 23 يوليو 1964، يتضمن إنشاء هيئة من حراس الأملاك الشاغرة ذات طابع سياحي أو مستعملة للسياحة، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 3 يوليو 1964.

⁸³⁵ أمر رقم 66-62، المؤرخ في 26 مارس 1966، ج، ر، ج، ج، عدد 28، مؤرخة في 8 أبريل 1966.

المت علق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية⁸³⁶، ليبقى الاستثمار السياحي مهملاً لفترة طويلة من الزمن إلى غاية صدور القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية⁸³⁷، والقانون 01-03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة⁸³⁸، والتي حاول من خلالها المشرع وضع الإطار القانوني لتشجيع الاستثمار السياحي، وهذا ما سنوضحه من خلال تحديد مفهوم الاستثمار السياحي (أولاً)، الحافطة العقارية المخصصة للاستثمار السياحي (ثانياً)، ورهانات الاستثمار السياحي من أجل تحقيق التنمية (ثالثاً). أولاً: مفهوم الاستثمار السياحي

لقد تم تعريف السياحة في مؤتمر السياحة والسفر الدولي الذي انعقد في روما عام 1963 بأنها: " ظاهرة اجتماعية وإنسانية تقوم على انتقال الفرد من مكان إقامته إلى مكان آخر لفترة مؤقتة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة ولا تزيد عن اثني عشر شهراً بهدف السياحة الترفيهية أو العلاجية أو التاريخية وهي تنقسم إلى نوعين سياحة خارجية وأخرى داخلية"⁸³⁹.

كما عرفت المنظمة العالمية للسياحة خلال اجتماعها المنعقد في مارس 1993 بأنها: " عبارة عن نشاط فردي يسافر ويستقر خارج مكان إقامته الأصلي لفترة لا تزيد عن العام، للترفيه أو العمل التجاري أو أي غرض من الأغراض التي تلبي رغبات الفرد واحتياجاته"⁸⁴⁰.

ولقد تبنت الجزائر نفس التعريف التقليدي الذي أقرته المنظمة العالمية للسياحة لسنة 1963 وبتغيير الظروف التي ساهمت في تطور مفهوم ووظيفة السياحة حيث ارتكز المفهوم الجديد المؤهلات السياحية وطلبات وتوقعات الزبائن المحليين والدوليين⁸⁴¹، وهذا ما ترجمه المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية.

⁸³⁶ أمر 67-281، المؤرخ في 20 ديسمبر 1967، يتعلق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية، ج، ر، ج، ج، عدد 7، مؤرخة في 23 يناير 1968.

⁸³⁷ قانون رقم 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، ج، ج، ج، ر، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.

⁸³⁸ قانون رقم 03-01، المؤرخ في 17 فبراير 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.

⁸³⁹ محي محمد مسعد، الإطار القانوني للنشاط السياحي والفندقي، مصر، المكتب العربي الحديث، دون سنة نشر، ص 61.

⁸⁴⁰ ناصر عقيل الطيار، أثر السياحة على اقتصاديات المملكة العربية السعودية، الرياض، مكتبة العبيكان، ط1، 2006، ص 31.

⁸⁴¹ نسيصة فاطمة الزهراء، بناي نوال، زوقاوي مونية، ترقية السياحة الفكرية من خلال المؤتمرات الدولية في الجامعة، الاستثمار السياحي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، ألفا للوثائق، قسنطينة، الجزائر، سنة 2019، ص 17.

فالسياحة أصبحت صناعة خدماتية وواحدة من أهم مصادر الدخل الوطني حيث أصبح هناك ارتباط بين السياحة والتنمية لذا فإن الجزائر على غرار باقي الدول تسعى الى ادراج البعد السياحي في التنمية من خلال مخططاتها التنموية.

أما الاستثمار السياحي فيعرف أنه هو: "ذلك النشاط الخدمي المرتبط بالميادين المتعلقة بالنشاط السياحي بداية بالفندقة إلى تنظيم الأسفار مروراً بوسائل الترفيه والنزه والخدمات الإضافية المرتبطة"⁸⁴².

كما يعرف الاستثمار السياحي: "توظيف الأموال من أجل خلق رأس مال مادي ورأس مال بشري من أجل تطوير قطاع السياحة كبناء الفنادق والمنتجات السياحية وتحسين الخدمات السياحية وتدريب وتحسين مستوى العمال التابعين لقطاع السياحة"⁸⁴³، فلا استثمار في القطاع السياحي أصبح من أهم القطاعات الإنتاجية لتحسين الدخل الوطني وتوفير مناصب شغل وينقسم الاستثمار السياحي إلى قسمين⁸⁴⁴:

- استثمار في مجال الخدمات: خدمات الإقامة، النقل، الاتصالات...
- استثمار في مجال الثروة السياحية: الاستثمار في الموارد الطبيعية، الثقافية، البيئية، التاريخية، الدينية...

وتتميز الاستثمارات السياحية بجملة من الخصائص أهمها⁸⁴⁵:

- الاستثمارات السياحية تكون في أصول ثابتة ولمدة طويلة من 20 إلى 25 سنة وهو ما يترتب عليه عدة تغيرات سياسية واجتماعية ذات مخاطر متفاوتة.
- العائد من الاستثمارات السياحية ليس سريعاً نظراً لطول أمد الاستثمارات.
- الاستثمارات السياحية لا تستطيع تغيير منتجاتها.
- تحتاج الاستثمارات إلى مستوى عال من التشغيل وعمالة مدربة ومؤهلة.

⁸⁴² عينين فضيلة، النظام القانوني للاستثمار السياحي في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، البليلة، 2011، ص21.

⁸⁴³ شاهد إلياس، دفرور عبد المنعم، الاستثمار السياحي في الجزائر الإطار القانوني والمؤسسي، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، مخبر السياسات التنموية والدراسات الاستشرافية، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، المجلد 1، ديسمبر 2016، ص29.

⁸⁴⁴ شاهد إلياس، دفرور عبد المنعم، مرجع نفسه، ص29.

⁸⁴⁵ زواوي فضيلة، واقع الاستثمار السياحي في الجزائر وإجراءات النهوض به في ظل القانون والتنمية المستدامة، الاستثمار السياحي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، ألفا للوثائق، قسنطينة، الجزائر، سنة 2019، ص229.

وضع المشرع الجزائري مجموعة التحفيزات لتشجيع الاستثمار السياحي وتتمين المقومات السياحية من خلال قانون الاستثمار 01-03 وكذا القانون الساري المفعول 16-09 المتعلق بالاستثمار من خلال:

✓ المساواة بين المستثمر المحلي والأجنبي وإلغاء التمييز بين القطاع العام والخاص وتحفيزا للاستثمار السياحي.

✓ التخفيض الضريبي للنشاط السياحي على ارباح الشركات 19 بالمئة مقارنة بالنشاطات الأخرى التي تقدر نسبته بـ 25 بالمئة والاعفاء من الضريبة لمدة 10 سنوات باستثناء وكالات السياحة والاسفار وشركات الاقتصاد المختلط في قطاع السياحة.

✓ الاعفاء الدائم من الرسم على النشاط المهني وتخفيض 7 بالمئة من الرسم على القيمة المضافة الى غاية 31 ديسمبر 2019 بالنسبة للنشاطات السياحية الفندقية والحموية.

✓ الاعفاء من رسم التسجيل بالنسبة لتأسيس شركات في قطاع السياحة.
أو من خلال قانون التنمية المستدامة للسياحة 03-01⁸⁴⁶: الذي وضع ضمانات من أجل تنمية الاستثمار السياحي من خلال ما جاء في المادة 2 منه:

✓ ترقية الاستثمار وتطوير الشراكة في السياحة وإعادة الاعتبار للمؤسسات الفندقية والسياحية برفع طاقة الايواء والاستقبال.

✓ ادماج الجزائر ضمن السوق الدولية للسياحة من خلال ترقية الصورة السياحية وتنويع العرض السياحي.

✓ تتمين القدرات الطبيعية والثقافية والتاريخية.

✓ ترقية الشغل في الميدان السياحي.

ومن بين هذه الاستثمارات التي شرع في إنجازها من سنة 2015 الى غاية 2020 حسب آخر إحصائيات لوزارة السياحة والصناعات التقليدية للمشاريع المنجزة والمتوقفة.

⁸⁴⁶ القانون رقم 03-01، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة القانون.

وضعية المشاريع السياحية للفترة 2015-2020

مشاريع في طور الإنجاز

السنة	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عدد المشاريع	504	584	764	799	889	804
معدل النمو (%)	-	15,87	30,82	4,58	11,26	-9,56
عدد الأسرة	63138	76670	101772	100866	118254	99567
معدل النمو (%)	-	10,89	32,74	-0,89	17,24	-15,80
عدد العمال	28835	32592	44840	41879	46982	40117
معدل النمو (%)	-	13,03	37,58	-6,60	12,19	-14,61

المصدر: مديرية الاستثمار السياحي.

مشاريع متوقفة:

السنة	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عدد المشاريع	58	106	107	67	107	87
معدل النمو (%)	-	82,76	0,94	37,38	59,70	-18,69
عدد الأسرة	4241	9843	10162	5773	7984	5825
معدل النمو (%)	-	132,09	3,24	43,19	38,30	27,04
عدد العمال	1951	5049	4476	2447	3575	2403
معدل النمو (%)	-	158,79	11,35	45,33	46,10	32,78

المصدر: مديرية الاستثمار السياحي.

مشاريع غير منطلقة:

السنة	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عدد المشاريع	101	119	147	181	239	308
معدل النمو (%)	-	17,82	23,53	23,13	32,04	28,87
عدد الأسرة	8591	13397	16985	19745	27816	37002
معدل النمو (%)	-	55,94	26,78	16,25	40,88	33,02
عدد العمال	3732	5003	6978	8535	10988	15717
معدل النمو (%)	-	34,06	39,48	22,31	28,74	43,04

المصدر: مديرية الاستثمار السياحي.

المشاريع المنجزة:

السنة	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عدد المشاريع	607	793	928	1163	1220	1380
معدل النمو (%)	-	30,64	17,02	25,32	4,90	13,11
عدد الأسرة	78813	104979	129641	162774	163750	182500
معدل النمو (%)	-	33,20	23,49	25,56	0,60	11,45
عدد العمال	29074	39502	47812	61629	63381	71039
معدل النمو (%)	-	35,87	21,04	28,90	2,84	12,08

المصدر: مديرية الاستثمار السياحي.

من خلال هذه الجداول يتبين ان تصاعد وتيرة المشاريع المنجزة والمشاريع التي هي في طور الإنجاز من 504 سنة 2015 مشروع إلى 808 مشروع سنة 2020 أي بحوالي الضعف.

وهذا ما يظهر أن الدولة الجزائرية أولت اهتماما بقطاع السياحة.

ثانيا: الحافطة العقارية المخصصة للاستثمار السياحي (التشكيل، طرق الاكتساب، الآليات القانونية للحماية والاستغلال):

سنتناول بالتفصيل تشكيلة الوعاء العقاري الموجه للاستثمار السياحي ومختلف طرق اكتسابه والآليات القانونية لحمايته والكيفيات القانونية التي كرسها المشرع الجزائري لاستغلال العقار السياحي على النحو التالي:

1-تشكيل الحافطة العقارية المخصصة للاستثمار السياحي:

أظهر المشرع الجزائري من خلال المادة 20 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية العقار السياحي حيث جاء فيها: "يشكل العقار السياحي القابل للبناء من الأراضي المحددة لهذا الغرض في مخطط التهيئة السياحية ويضم الأراضي التابعة للأماكن العمومية والخاصة وتلك التابعة للخواص".

فمن خلال هذه المادة فإن العقار السياحي يكون واقعا على الأماكن العمومية العامة أو الخاصة أو التابعة للخواص.

فالعقار السياحي التابع للأماكن الوطنية العمومية حسب المادة 14 من قانون 90-30 هي الأماكن الوطنية العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية سواء كانت طبيعية (هي أماكن تشكلت من ظواهر خارجة عن قدرة الإنسان في تكوينها وتشمل الأماكن البحرية والمساحات المائية أو المجالات الموجودة مع حدودها)⁸⁴⁷، والأماكن الاصطناعية الوطنية وهي المنشآت الفنية الكبرى والأماكن الأثرية والحدائق المهيأة. أما عن الأراضي التي توجد داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية فهي ليست من الأماكن الوطنية العمومية إلا بعد اقتنائها من قبل الوكالة الوطنية لتنمية السياحة حسب ما جاء في أحكام المرسوم 06-385⁸⁴⁸، وهذه المناطق غير قابلة للتصرف أو الحجز أو التقادم⁸⁴⁹.

أما عن العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة هو العقار التابع للأماكن الخاصة للدولة أو الجماعات المحلية داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية وهي المناطق القابلة للاستثمار طبقا لمخطط التهيئة السياحية.

⁸⁴⁷ المادة 14، من القانون 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، متعلق بالأماكن الوطنية، مرجع سابق.

⁸⁴⁸ مرسوم تنفيذي رقم 06-385، مؤرخ في 28 أكتوبر 2006، يحدد كفايات ممارسة الوكالة الوطنية لتنمية السياحة حق

الشفعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج، ر، ج، ج، عدد 70، مؤرخة في 5 نوفمبر 2006.

⁸⁴⁹ المادة 14، من القانون 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، متعلق بالأماكن الوطنية، مرجع سابق.

أما عن العقار المملوك للخواص هو العقار الذي تعود ملكيته للخواص ويقع داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية طبقا لمخطط التهيئة السياحية.

فمن خلال ما سبق إن العقار السياحي هو العقار الذي يقع في مناطق التوسع السياحي والأماكن السياحية، فماهي مواقع التوسع السياحي والأماكن السياحية؟

➤ **مناطق التوسع السياحي:** وفقا لما جاء في المادة 2 من القانون 03-03، فإن المقصود بمناطق التوسع السياحي: كل منطقة أو امتداد من الإقليم يتميز بصفات أو خصوصيات طبيعية وثقافية وبشرية وإبداعية مناسبة للسياحة، مؤهلة لإقامة أو تنمية منشأة سياحية ويمكن استغلالها في تنمية نمط وأكثر من السياحة ذات المردودية، وتتشكل هذه المناطق من: الشواطئ⁸⁵⁰، المؤسسات الفندقية⁸⁵¹، الساحل⁸⁵²، المياه الحموية (تتشكل من مؤسسات حموية لأغراض علاجية وإعادة واستعادة اللياقة البدنية، مؤسسات المعالجة بمياه البحر لأغراض علاجية أو لياقة بدنية)⁸⁵³، الأقطاب السياحية لامتياز (وفقا لما تضمنه مخطط التهيئة السياحية لسنة 2008 هي فضاءات مهيأة لأن تكون الواجهة الجزائرية للسياحة قد تكون قرى أو مركبات سياحية وهي سبعة أقطاب: شمال شرق، شمال وسط، شمال غرب، جنوب شرق الواحات، جنوب غرب الجنوب الكبير الطاسيلي، الجنوب الكبير الهقار)⁸⁵⁴.

➤ **المواقع السياحية والمناطق المحمية:** تعد المواقع السياحية والمناطق المحمية جزء مهم من العقار السياحي.

⁸⁵⁰ قانون 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.

⁸⁵¹ المادة 4، من القانون 01-99، المؤرخ في 6 جانفي 1999، يحدد القواعد المتعددة بالفندقة، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 10 جانفي 1999، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 19-158، المؤرخ في 30 أفريل 2019، يعرف المؤسسات الفندقية ويحدد شروط وكيفيات استغلالها، ج، ر، ج، ج، عدد 33، المؤرخة في 19 ماي 2019.

⁸⁵² المادة 44، من القانون 90-29، المتعلقة بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق، والمادة 7 و 8 من القانون 02-02، المتعلق بحماية الساحل وتنميته، عدد 10 مؤرخة في 12 فبراير 2002، الصفحة 24.

⁸⁵³ المادة 2 و 5، من المرسوم 07-69، المؤرخ في 19 فبراير 2007، المحدد لكيفيات وشروط منح امتياز واستغلال المياه الحموية، ج، ر، ج، ج، عدد 13 مؤرخة في 21 فبراير 2007،

⁸⁵⁴ وزارة تهيئة الإقليم والسياحة والبيئة، المخطط التوجيهي لتهيئة السياحة الأقطاب السياحية لامتياز، الكتاب الثالث،

2008، ص-ص، 5-6. على الموقع الإلكتروني: <https://www.mta.gov.dz>.

• **المواقع السياحية:** عرفت المادة 2 من القانون 03-03 بأنها: "كل منظر أو موقع يتميز بجاذبية سياحية بسبب المظهر الخلاب بما يحتويه من عجائب وخصائص طبيعية أو بنايات مشيدة عليه يعترف له بأهمية تاريخية أو فنية أو ثقافية، والذي يجب تأمين أصالته والمحافظة عليه من التلف أو الاندثار بفعل الطبيعة أو الإنسان"⁸⁵⁵.

• **المناطق المحمية:** بالرجوع للمادة 2 من القانون 03-03: "تعد المناطق المحمية جزءا من منطقة التوسع أو موقع سياحي غير قابل للبناء ويستدعي حماية خاصة قصد المحافظة على مؤهلاته الطبيعية أو الاثرية أو الثقافية"⁸⁵⁶.

وهذا ما تم تأكيده من خلال القانون 11-02 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة

2- طرق اكتساب العقار السياحي لصالح الدولة أو الجماعات المحلية:

يمكن للدولة أو الجماعات المحلية اكتساب العقار السياحي الواقع داخل مناطق التوسع السياحي لتسييره واستغلاله بثلاث طرق: استعمال حق الشفعة، الاتفاق الودي أو عن طريق نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

2-1- استعمال حق الشفعة: بالرجوع إلى المادة 21 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع

السياحي يحق للدولة ممارسة حق الشفعة لاكتساب العقار السياحي ويعرف حق الشفعة من خلال نص المادة 794 من القانون المدني: "الشفعة هي رخصة تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار ضمن الأحوال والشروط المنصوص عليها في المواد التالية ..."⁸⁵⁷، وتمارس الدولة والجماعات المحلية حق الشفعة لتوفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية طبقا لنص المادة 71 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري⁸⁵⁸.

⁸⁵⁵ المادة 2، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁵⁶ المادة 2، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع نفسه.

⁸⁵⁷ المادة 794، من الأمر 58-75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁸⁵⁸ راجع المادة 71، من القانون 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، مرجع سابق.

2-2- الاتفاق الودي: بالرجوع لنص المادة 22 من القانون 03-03 فإنه: "يمكن اقتناء العقار السياحي القابل للبناء لدى الخواص طبقا لاتفاق ودي بين الطرفين"⁸⁵⁹، أي أنه يتم نقل الملكية العقارية باتفاق طرفي العقد. كما يمكن الاتفاق الودي من أجل اقتناء الأملاك الوطنية الخاصة الواقعة داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية⁸⁶⁰.

2-3- نزع الملكية للمنفعة العمومية: يتم نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية كطريقة استثنائية داخل مناطق التوسع السياحي، وهذه الطريقة تعتمد الدولة من أجل تكوين رصيد عقاري يمكنها من القيام بمختلف النشاطات والمشاريع الاستثنائية من جهة ومن جهة أخرى محاربة المضاربات العقارية⁸⁶¹، حيث تنص المادة 22 من القانون 03-03 على أنه: "عندما يقتضي اللجوء إلى كل الوسائل الأخرى إلى نتائج سلبية، يمكن للدولة بناء على طلب من الوزير المكلف بالسياحة اقتناء هذه الأراضي طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول المتعلقين بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"⁸⁶²، والمقصود بالتشريع الذي ينظم نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية هو القانون 92-11 المتضمن قواعد نزع الملكية، حيث جاء في المادة 2 منه: "يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية ولا يتم إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية"⁸⁶³، ويكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل ومنصف حسب نص المادة 60 الذي جاء فيها: "الملكية الخاصة مضمونة لا تنزع الملكية إلا في إطار القانون، وبتعويض عادل ومنصف..."، من التعديل الدستوري 2020، أما عن الجهة الممثلة للدولة في اكتساب العقار السياحي هي الوكالة

⁸⁵⁹ المادة 22، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁶⁰ تقاز مختار، مصطفى عبد النبي، طرق اكتساب العقار السياحي في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الحاج موسى أف أخموك تامنغست، المجلد 8، العدد 2، سنة 2019، ص228.

⁸⁶¹ تقاز مختار، مصطفى عبد النبي، مرجع سابق، ص228.

⁸⁶² المادة 22، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁶³ المادة 2، من القانون 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة، ج، ر، ج، ج، عدد 21، مؤرخة في 08 مايو 1991.

الوطنية لتنمية السياحة⁸⁶⁴. وتسري إجراءات نزع الملكية على أملاك الخواص وعلى الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية.

3- الأدوات القانونية لحماية العقار السياحي:

لقد وضع المشرع الجزائري منظومة قانونية لحماية العقار السياحي عبر آلية التخطيط بمختلف مكوناته نذكر منها:

- القانون 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، حيث نصت المادة 9 منه على أن: "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT يرمي إلى ضمان الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني وتأمين الموارد الطبيعية واستغلالها لعقلاني وحماية التراث الإيكولوجي والوطني وتنميته وحماية التراث التاريخي والثقافي وترميمه وتنميته"⁸⁶⁵.

- حماية العقار السياحي بموجب أدوات التهيئة والتعمير: تحمي أدوات التهيئة والتعمير العقار السياحي سواء تعلق الأمر بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، حيث نصت المادة 16 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير: "يحدد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها، كما يحدد شروط البناء داخل الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية ويحدد المناطق الواجب حمايتها..."⁸⁶⁶، أو عن طريق مخطط شغل الأراضي وهو المخطط الذي يحدد بشكل مفصل استخدام الأراضي، كما يحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والاحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها⁸⁶⁷.

- حماية العقار السياحي من خلال المخططات القطاعية: هناك العديد من المخططات التي تعنى لحماية العقار السياحي بشكل مباشر أو غير مباشر تضمنتها المادة 22 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم نذكر منها:

✓ **المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية:** يهدف المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية إلى تحديد كفاءات ترقية النشاط السياحي واستغلال العقلاني للفضاءات السياحية، فهو يحدد شروط إقامة المشاريع

⁸⁶⁴ المادة 21، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁶⁵ المادة 9، من القانون 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، مرجع سابق.

⁸⁶⁶ المادة 16، من القانون 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

⁸⁶⁷ المادة 31، من القانون 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع نفسه.

السياحية من خلال دفا تر الشروط⁸⁶⁸، ويتحدد نطاق مخطط التهيئة السياحية (حماية المجال الطبيعي والمعالم الثقافية، إنجاز استثمارات على أساس أهداف محددة، الأخذ بخصوصيات المناطق والفضاءات السياحية)⁸⁶⁹.

✓ **مخطط التوجيهي لتهيئة الشاطئ:** أوجد هذا المخطط لتهيئة وتسيير المنطقة الساحلية في البلديات المجاورة للبحر، من أجل حماية الفضاءات الشاطئية لاسيما الحساسة منها⁸⁷⁰، وفي هذا الصدد نجد المادة 18 من قانون 03-02 تنص على ما يأتي: "يجب أن يكون كل شاطئ مفتوح للسباحة محددًا ومتوفرًا على مخطط التهيئة تراعي فيه مختلف الأماكن المشغولة والمرافق والتجهيزات ومختلف الاستعمالات بما فيها جزء أو أجزاء غير خاضعة للامتنياز⁸⁷¹".

✓ **مخطط التوجيهي لحماية الساحل:** يجب على الدولة والجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني التي تنشط في هذا المجال التنسيق عند القيام بأعمال على الساحل من خلال احترام البعد الوطني لتهيئة الإقليم من أجل تنمية الساحل وفقا لمبادئ التنمية المستدامة، الوقاية والحیطة، كما يجب أن تسهر على أن يكون التوسع الحضري والمنشآت الصناعية بعيدا عن الساحل وأن تعمل على حمايته وتثمينه⁸⁷².

✓ **مخطط تسيير المجالات المحمية:** اهتم المشرع الجزائري بحماية المجالات المحمية من خلال القانون 11-02، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة الذي صنف المجالات المحمية إلى حظائر (وطنية، طبيعية)، محميات (طبيعية كاملة

⁸⁶⁸ المادة 38، من القانون 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، مرجع سابق.

⁸⁶⁹ المادة 14، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁷⁰ غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة لنسل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، القانون وتسيير الإقليم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2011-2012، ص 69.

⁸⁷¹ المادة 18، من قانون 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.

⁸⁷² المادة 3، 4، 5، من القانون 02-02، المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج، ر، ج، ج، عدد 10، المؤرخة في 12 فبراير 2002.

أو طبيعية، محمية تسيير الموطن والأنواع)، موقع طبيعي، رواق بيولوجي⁸⁷³، كما تضمن هذا القانون منع كل نشاط فوق المحميات الطبيعية الكاملة⁸⁷⁴، كما تضمن أحكام وقواعد لحماية وتنميين المجالات المحمية الأخرى.

4-آليات استغلال العقار السياحي الموجه للاستثمار:

سمح المشرع الجزائري بالاستثمار في القطاع السياحي من خلال القانون 03-03⁸⁷⁵، عن طريق إعادة البيع الامتياز والإيجار باستثناء المناطق المنصوص عليها في المادتين 14 و15 من القانون 02-02، المتعلق بحماية الساحل وتنميته الواقعة على الأملاك الوطنية العامة أو الخاصة أو أراضي الخواص محل امتياز أو إعادة بيع إلا إذا كانت ضمن الاستثمارات المنصوص عليها في مخطط التهيئة السياحية والمعتمدة في القانون 99-01 المؤرخ في 06 يناير 1999، المتعلق بتحديد القواعد المتعلقة بالفندقة⁸⁷⁶، والأمر 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001، التي يتم إعادة البيع أو منح الامتياز من طرف الوكالة أو من مؤسسة عمومية مختصة وفق دفتر شروط⁸⁷⁷.

كما تم استثناء الأراضي المكتسبة من طرف الوكالة الوطنية لتنمية السياحة من إعادة البيع أو التأجير قبل انتهاء تهيئتها طبقا لمخطط التهيئة السياحية ودفتر الشروط⁸⁷⁸.

وفيما عدا الحالات السابقة المذكورة يمكن استغلال العقار السياحي عن طريق:

- **الامتياز:** اعتمد المشرع الجزائري على الامتياز كآلية لاستغلال العقار السياحي الذي يختلف حسب ما إذا كان واقع على الأملاك العمومية الوطنية أو على الأملاك الوطنية الخاصة.

⁸⁷³ المادة 4، من القانون 02-11، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج، ر، ج، ج، عدد 13، المؤرخة في 28 فبراير 2011.

⁸⁷⁴ المادة 8، من القانون 02-11، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، مرجع نفسه.

⁸⁷⁵ المادة 25، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁷⁶ القانون 99-01، المؤرخ في 06 يناير 1999، المتعلق بتحديد القواعد المتعلقة بالفندقة، ج، ر، ج، ج، عدد 2، مؤرخة في 10 يناير 1999.

⁸⁷⁷ المادة 25، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁷⁸ المادة 26، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

- **الامتياز على الأملاك العمومية الوطنية:** حيث عرف المشرع الجزائري عقد الامتياز الوارد على الأملاك العمومية الوطنية بموجب المادة 64 مكرر المعدلة بموجب المادة 19 من القانون 08-14: "يشكل منح الامتياز استعمال الأملاك الوطنية العمومية المنصوص عليها في هذا القانون والأحكام التشريعية المعمول بها العقد الذي تقوم بموجبه الجماعة العمومية صاحبة الملك العمومي الطبيعي أو بناء أو استغلال منشأة أو تجهيز محل منح الامتياز إلى السلطة صاحبة حق الامتياز"⁸⁷⁹.

من خلال هذا التعريف نستنتج أن عقد الامتياز على الأملاك الوطنية هو عقد إداري تبرمه الجماعة العمومية مع الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة من أجل تسيير مرفق عام، فهو الامتياز الذي يشكل أحد أنماط أو أساليب تسيير مرفق عام من أجل تحقيق منفعة عامة يماثل عقد الامتياز كصورة من صور التفويض المنظم بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.⁸⁸⁰

- **الامتياز على الأملاك العمومية الخاصة:** بالرجوع إلى نص المادة 3 من الأمر 08-04 يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية: "يمنح الامتياز على أساس دفتر أعباء، عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المقيد، أو بالتراضي على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة المتوفرة لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية والأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص وذلك لاحتياجات مشاريع استثمارية..."⁸⁸¹، ماعدا القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات المواقع الأثرية والثقافية⁸⁸². كما لا يمكن منح الامتياز على الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع السياحي أو بيعها من طرف

⁸⁷⁹ المادة 19، من القانون 08-14، المؤرخ في 20 يوليو 2008، المعدل والمتمم للقانون 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، مرجع سابق.

⁸⁸⁰ المرسوم الرئاسي 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁸⁸¹ المادة 3، من الأمر 08-04، المؤرخ في 1 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج، ر، ج، ج، عدد 49، المؤرخة في 3 سبتمبر 2008.

⁸⁸² المادة 2، من الأمر 08-04، المؤرخ في 1 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع نفسه.

إدارة أملاك الدولة إلا بعد تهيئتها من طرف الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وتسليم شهادة نهائية الأشغال من المجلس الشعبي البلدي المعني⁸⁸³.

وما يجب التنويه إليه أنه تم الإبقاء على التراضي كأسلوب وحيد لمنح الامتياز بموجب قانون المالية لسنة 2011 والذي سنعود إليه بالتفصيل عند دراسة الاستثمار الصناعي.

• عقد إعادة البيع:

هو عقد يبرم بين الوكالة الوطنية لتنمية السياحة مع المستثمر مقابل دفع هذا الأخير للثمن المتفق عليه دفعة واحدة أو بالتقسيط⁸⁸⁴، ويشترط أن يكون هذا البيع لفائدة الاستثمارات المنصوص عليها في مخطط التهيئة السياحية⁸⁸⁵، وتتم عملية بيع العقار السياحي من طرف الوكالة وفق دفتر شروط⁸⁸⁶ بعد انتهاء أشغال التهيئة من طرف الوكالة الوطنية لتنمية السياحة⁸⁸⁷، وقبل عملية البيع للأملاك الخاصة داخل مناطق التوسع يجب إشعار الوزارة المكلفة بالسياحة لتمكينها من ممارسة حق الشفعة⁸⁸⁸.

• عقد الإيجار:

لم يبين المشرع الجزائري أحكام عقد الإيجار فهو يخضع للقواعد العامة للإيجارات التجارية العامة⁸⁸⁹، لأن الوكالة الوطنية لتنمية السياحة تخضع للقانون التجاري في تعاملاتها مع غير الدولة والأشخاص المعنوية نصت عليه المادة 1 من المرسوم 98-70 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وتحديد

⁸⁸³ المادة 4،5، من المرسوم التنفيذي 07-23، المؤرخ في 28 يناير 2007، المتضمن تحديد كفاءات إعادة بيع الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية أو منح حق الامتياز عليها، ج، ر، ج، ج، عدد 8، المؤرخة في 31 يناير 2007.

⁸⁸⁴ نوفل رؤوف بركاني، حمزة وهاب، الاستثمار في العقار السياحي في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس بركة، المجلد 4، العدد 3، سنة 2021، ص 842.

⁸⁸⁵ المادة 25، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁸⁶ المادة 25، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع نفسه.

⁸⁸⁷ المادة 26، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع نفسه.

⁸⁸⁸ المادة 28، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع نفسه.

⁸⁸⁹ نوفل رؤوف بركاني، حمزة وهاب، مرجع سابق، ص 844.

قانونها الأساسي⁸⁹⁰، غير أن عقد الإيجار تسري عليه نفس أحكام عقد إعادة البيع فيما يتعلق بإعلام الوزارة المكلفة بالسياحة من أجل ممارسة حق الشفعة، وعدم قابليتها للتأجير قبل انتهاء أشغال التهيئة من طرف الوكالة الوطنية لتنمية السياحة⁸⁹¹.

ثالثا: رهان الاستثمار السياحي في الجزائر:

السياحة أصبحت اليوم من أهم القطاعات في التجارة الدولية لما لها دور في زيادة الدخل الوطني وتوفير مناصب العمل.

فالتنمية السياحية تؤمن موارد مالية مستدامة، لذا فإن الجزائر تطمح إلى دخول سوق السياحة، لذلك وضعت الدولة الجزائرية استراتيجية وطنية بتوفير مناخ ملائم للاستثمار السياحي بوضع مجموعة التحفيزات لتشجيع الاستثمار في السياحة من أجل التنمية الوطنية والمحلية غير أن الواقع السياحي في الجزائر لا يبعث على التفاؤل بسبب مجموعة الاختلالات التي يواجهها القطاع السياحي بالرغم من أن الجزائر تتوفر على مقومات سياحية كبيرة، وهذا ما سنوضحه من خلال التعرف على مقومات واختلالات الاستثمار السياحي.

1- المقومات:

تتوفر الجزائر على طاقات سياحية معتبرة على مستوى حوض البحر الأبيض المتوسط، سواء على مستوى الساحل أو الجنوب الكبير والهضاب العليا، فالجزائر تتوفر على واجهة بحرية شاسعة على امتداد طول الشريط الساحلي والأوعية العقارية المحيطة بها والتي يمكن أن تشغل بالمرافق ومختلف التجهيزات. الآثار التاريخية متعددة ومتنوعة في الجنوب الجزائري مثل مناطق الهقار، الطاسيلي، القورار، بتيميمون، الساور والواحات، وادي ميزاب بغرداية، القصبة بعاصمة وتيمقاد بولاية باتنة وجميلة بسطيف وقلعة بني حماد بولاية المسيلة.

أكثر من 200 منبع للمياه الحموية موزعة على كامل التراب الوطني ومنها ما هو ذو أهمية وطنية من حيث النسب العالية لتدفق المياه والمكونات الفيزيائية والكيميائية والخصوصيات العلاجية للمياه⁸⁹²

⁸⁹⁰ المادة 1 من المرسوم التنفيذي 98-70، المؤرخ في 21 فبراير، 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وتحديد قانونها الأساسي، ج، ر، ج، ج، عدد 11، المؤرخة في 01 مارس 1998.

⁸⁹¹ المادة 26، 28، من القانون 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، مرجع سابق.

⁸⁹² بن زكورة العوينة، قادري نورية، التنمية السياحية في الجزائر بين الموروث الطبيعي وشروط الترقية، الاستثمار السياحي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 210.

الحظائر والمحميات الطبيعية أحصت مديرية البيئة والغابات 11 حظيرة عبر التراب الوطني وتتميز بتنوعها البيولوجي⁸⁹³: حظيرة جرجرة تتربع على مساحة 18850 هكتار حظيرة القالة تتربع على حوالي 77 ألف هكتار حظيرة ثنية الحد بولاية تيسمسيلت تتربع على مساحة 3425 هكتار حظيرة بلزمة توجد بولاية باتنة تتربع على 60 ألف هكتار، حظيرة تازا 3807 هكتار حظيرة الشريعة 27 ألف هكتار حظيرة قوراي ببحاية توجد بها أعلى قمة 1627 م، حظيرة تلمسان 8225 هكتار، حظيرة جبل عيسى بالهضاب 24500 هكتار، حظيرة الهقار 450000 كلم مربع وحظيرة طاسيلي ناجر 80000 كلم مربع.

السياحة الدينية بمختلف الزوايا والمساجد والسياحة الثقافية لمختلف المتاحف والصناعات التقليدية. موارد مادية تتشكل من مختلف الفنادق والمراكز حيث تم إحصاء سنة 2014 ما يعادل 248 فندق بمختلف التصنيفات العالمية: 1،2،3،4،5 نجمة و99605 سرير⁸⁹⁴.

إنجاز مشاريع كبرى وأخرى في طور الإنجاز مثل الطريق السيار شرق غرب، مشروع طريق الهضاب، تحديث خطوط النقل بالسكك الحديدية، المطارات الداخلية والدولية والموانئ، مشاريع خاصة بالري واستغلال المياه الجوفية مشاريع محطات توليد الطاقة الكهربائية مشاريع لتوفير خدمات الانترنت⁸⁹⁵.

2- اختلالات الاستثمار السياحي في الجزائر:

✓ المضاربة في العقار السياحي وصعوبة تحديد الملكية بسبب عدم استكمال عمليات المسح العقاري.

✓ نقص الجانب التقني فيما يتعلق بالدراسات التهيئة.

✓ ضعف الخدمات على مستوى المؤسسات الفندقية بسبب ضعف المؤهلات المهنية في مجال الفندقة من إيواء والمطاعم النوعية والاستقبال مع ارتفاع في الأسعار مقارنة مع دول مجاورة بالإضافة الى نقص في مراكز التكوين في مجال الفندقة والسياحة.

✓ رغم إنجاز مشاريع في مجال النقل الجوي والبري إلا أنه ليس لديه القدرة الملائمة والظروف المناسبة لتقديم خدمات ذات جودة خاصة ما يتعلق بالنقل الجوي وارتفاع أسعار التذاكر.

⁸⁹³ لونيس فارس، القطاع السياحي في الجزائر الواقع والتحديات، الاستثمار السياحي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص42.

⁸⁹⁴ وزارة السياحة والصناعات التقليدية، وضعية الحظيرة الفندقية الوطنية نهاية 2014، إحصائيات السياحة لسنة 2014.

⁸⁹⁵ بن زكورة العوينة، قادري نورية، مرجع سابق، ص211.

- ✓ إهمال المواقع السياحية التاريخية والآثرية والطبيعية وعدم نظافتها والمظهر الجمالي لها وانتشار الباعة والمتسولون.
- ✓ عدم نجاعة أسلوب تسيير السياحة حيث أنه لا يوجد تقييم ولا متابعة.
- ✓ ضعف الخدمات البنكية وعدم تعميم وسائل الدفع الإلكتروني بما لا يتوافق والواقع السياحي الحديث، وقوانين لا تسمح بتوطين العمليات بالنسبة للاستقبال أو إيفاد السياح للخارج وتعارض طريقة تمويل الاستثمار والنشاط السياحي مع طبيعة الاستثمار السياحي⁸⁹⁶.
- ✓ ضعف الاعلام والترويج السياحي وإيصال صورة حقيقية للسياح في الداخل والخارج الذي يعد نقطة ضعف التنمية السياحية.
- ✓ الانقطاع في مشاريع الاستثمار السياحي لا سيما في سنة 2019 بسبب عدم التقدم في نسبة الإنجاز لأشغال المشروع من طرف المستثمرين رغم حصولهم على قروض.
- للإستثمار في السياحة ومن أجل نجاح الإستثمار السياحي يجب:
 - توجيه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للإستثمار في القطاع السياحي حل مشكل العقار السياحي.
 - العمل على تكوين يد عاملة مؤهلة في السياحة والخدمات الفندقية خاصة الترويج للسياحة.
 - ترقية وحماية المناطق السياحية.

الفرع الثاني: دعم وتشجيع الاستثمار الفلاحي والصناعي

نجاح الجزائر في تخفيضات الصادرات والسير نحو تحقيق الاكتفاء والأمن الغذائي وإيجاد بدائل تمويلية خارج سوق النفط خاصة في ظل الاضطرابات الأمنية والاقتصادية التي يشهدها العالم مؤخرا، يعتمد بالأساس على تشجيع الاستثمار في القطاع الفلاحي (أولا)، وتشجيع الاستثمار في القطاع الصناعي (ثانيا) أولا: دعم وتشجيع الاستثمار الفلاحي:

قطاع الفلاحة من أهم القطاعات التي يجب دعم وتشجيع الاستثمار فيها نظرا للمساحات الشاسعة والأراضي الخصبة التي تملكها الجزائر وما يمكن لهذا القطاع من أن يكون بديل تتحقق به تنمية مستدامة بعيدا عن تذبذبات قطاع المحروقات، ولقد حاول المشرع الجزائري حماية العقار الفلاحي من خلاله تجربته لأنماط متعددة لاستغلال العقار الفلاحي استقر في الأخير على نمط الامتياز غير أن الاستثمار في العقار الفلاحي لا يزال امام تحديات لتجاوز العوائق وتحقيق أهداف التنمية وهذا ما سنفصل فيه على النحو التالي:

⁸⁹⁶ سعيداني رشيد، أهمية الاستثمار في التنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد الثالث، عدد 02 جوان 2017، ص 2017.

1- عقد الامتياز العقاري الفلاحي كألية جديدة لدعم وتشجيع الاستثمار:

لقد لقي هذا القطاع الحيوي اهتماما من المشرع الجزائري منذ الاستقلال بعد حالة شغور الاراضي الشاسعة برحيل المعمرين وما دفع بالمشرع الجزائري الى ضمها الى الدولة فصدر أول مرسوم يتعلق باستغلال الأراضى الفلاحية في الجزائر ، هو المرسوم 63-65 المؤرخ في 22/03/1963 المتضمن تنظيم الاستغلالات الفلاحية الشاغرة، والذي اتسم بالتسيير المباشر من الإدارة المركزية أدى إلى اختلال التمويل والسويق وهيمنة البيروقراطية جعلت من هذا الأسلوب عديم الفاعلية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية⁸⁹⁷.

تم إلغاؤه وصدر الأمر 53-68 الخاص بالتسيير الذاتي⁸⁹⁸ في الفلاحة والذي جعل من الفلاح العامل المنتج والمسير، إلا أن الإدارة المركزية استمرت في التخطيط والتوجيه عن طريق وزارة الفلاحة، حيث صدر المرسوم 15-69 المتضمن تعريف مجموعة العمال التابعين للاستغلال الفلاحي المسير ذاتيا⁸⁹⁹ والذي وضع شروط العامل المسير لتوالي، وهذا خفض من تحفيز العامل وعدم استقلاليته في التسيير وعدم شعوره بتملك الأرض ما سبب فشل هذا الأسلوب وانخفاض الإنتاج وإهمال الأرض و في غالب الأحيان تفضيل العمال التوجه نحو الاستفادة من السكنات والتجهيزات بدلا من الإنتاج⁹⁰⁰.

ليتم التخلي عنه بصدور الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08/11/1971 المتعلق بالثورة الزراعية⁹⁰¹ الذي كان يهدف إلى التوزيع العادل والفعال لوسائل الإنتاج والاستغلال بدون مقابل، غير أنه فشل لأن كان هدفه اجتماعي أكثر من السعي نحو الإنتاج والمردودية الاقتصادية كنوع من التعويض عن ممارسات الاستعمار حتى أن الدولة استحوذت على كثير من أراضي الخواص التي تم استردها بموجب القانون رقم 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري.

⁸⁹⁷ بقر سلمي، النظام القانوني للاستثمار في المجال الفلاحي، حالة المستثمرة الفلاحية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص10.

⁸⁹⁸ الأمر 53-68، المؤرخ في 30 سبتمبر 1968، يتضمن التسيير الذاتي في الفلاحة، ج، ر، ج، ج، عدد 15، المؤرخة في 15 فبراير 1969.

⁸⁹⁹ المرسوم 15-69، المؤرخ في 15 فبراير 1969، المتضمن تعريف مجموعة العمال التابعة لاستغلال الفلاحي المسير ذاتيا، ج، ر، ج، ج، عدد 15، مؤرخة في 15 فبراير 1969، الصفحة 156.

⁹⁰⁰ تقرير نواره، امتياز العقار الفلاحي بين ضرورات التنمية وحتمية الاستثمار، مداخلة أقيمت ضمن فعاليات الملتقى الوطني عن طريق التحاضر عن بعد بعنوان: العقار والتنمية المستدامة، كلية الحقوق، جامعة المسيلة يوم 29 مارس 2022.

⁹⁰¹ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر العراقيل والرهانات، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، مخبر الاقتصاد والتنمية البشرية في الجزائر، جامعة لونيبي علي البليدة 2، رقم المجلد 10، العدد 3، سنة 2020، ص 460.

كما صدر القانون رقم 83-18 المؤرخ في 13-08-1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية⁹⁰² من أجل استصلاح الأراضي الزراعية الصحراوية بمبالغ رمزية الذي فشل هو الآخر بسبب نقص الإمكانيات المادية والتقنية في ظل غياب عمليات الرقابة والمتابعة.

وسعيًا نحو المردودية أكبر في تسيير العقار الفلاحي والنهوض به، حاولت الدولة البحث عن أنماط أخرى أكثر فعالية، يكون فيها الفلاح شريكًا مع المحافظة على الأرض وعدم تفتيتها عن طريق نظام المستثمرات الفلاحية بداية من سنة 1987 بموجب القانون رقم 87-19 المؤرخ في 08-12-1987، المتضمن ضبط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم⁹⁰³، بعد المناقشات التي تمت أثناء الميثاق الوطني لسنة 1986.

وتعرف المستثمرة الفلاحية على أنها شركة أشخاص مدنية⁹⁰⁴ وهي وحدة ترابية مسيرة ومستقلة طيلة السنة من طرف شخص أو عدة أشخاص تنظم وسائل الإنتاج الفلاحي وذلك لخدمة الإنتاج الفلاحي قانونًا تكون ملكًا للشخص الذي يستغلها أو الغير⁹⁰⁵، تكون بشكل مستثمرات جماعية أو فردية قابلة للانتقال والتنازل والحجز، تمثل في حق الانتفاع⁹⁰⁶، إلا أن مساهمة أسلوب المستثمرات الفلاحية في دعم عجلة التنمية كان محدودًا بسبب إهمال المستثمرات الفلاحية، وقام أغلب الفلاحين بتأجير الأراضي من الباطن بعد تقسيم أراضي المستثمرات بين الأفراد قسمة على أرض الواقع.

هذا ما دفع بالمشروع إلى اعتماد أسلوب الامتياز كأسلوب وحيد باستغلال العقار الفلاحي.

فصدر القانون 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، والتي كانت خاضعة للقانون 87-19 أو تلك الخاضعة للقانون 08-16 قانون التوجيه الفلاحي الذي حدد الإطار التشريعي لاستغلال الأراضي الفلاحية الذي لم يلغ نمط

⁹⁰² القانون 83-18 المؤرخ في 13-08-1983، المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية، ج، ر، ج، ج، عدد 34، مؤرخة في 16 غشت 1983.

⁹⁰³ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر العراقيين والرهنات، مرجع سابق ص 463.

⁹⁰⁴ حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، دار هومة، 2008، ص 23.

⁹⁰⁵ بن رقية يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، ط1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001، ص 163.

⁹⁰⁶ القانون رقم 87-19، المؤرخ في 08-12-1987، المتضمن ضبط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج، ر، ج، ج، عدد 50، المؤرخة في 9 ديسمبر 1987.

المستثمرات الفلاحية بل أضاف نمط جديد هو الامتياز⁹⁰⁷، لكن بصور القانون 10-03 أكد على نمط الامتياز كأسلوب وحيد لتسيير العقار الفلاحي.

حيث عرف المشرع الجزائري الامتياز الفلاحي في نص المادة الرابعة من القانون 10-03 المحدد لشروط و كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة كما يلي: " الامتياز هو العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى صلب (المستثمر صاحب الامتياز) حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة و كذا الأمالك السطحية المتصلة بها بناء على دفتر الشروط يحدد عن طريق التنظيم لمدة أقصاها أربعين (40) سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية تضبط كفاءات تحديدها وتحصيلها وتخصيصها بموجب قانون المالية⁹⁰⁸ .

من خلال هذا التعريف فإن عقد امتياز العقار الفلاحي له مجموعة من الخصائص: عقد امتياز العقار الفلاحي عقد منشأ لحق عيني عقاري⁹⁰⁹، للعقار المنتفع به والأمالك السطحية لأغراض فلاحية، محدد المدة يكون أقصاها أربعون (40) سنة، قابلة للتجديد، المستثمر من جنسية جزائرية وهذا راجع لأسباب تاريخية، سياسية واجتماعية، وهذا لا يعني أن المستثمر الجزائري لا يمكن له إبرام عقد شراكة مع شخص أجنبي لتطوير المستثمرة محل عقد الامتياز خاصة في مجال استعمال التكنولوجيا⁹¹⁰، كما يمكن أن يكون المستثمر شخصا طبيعيا⁹¹¹ أو شخصا معنويا في حال استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة المخصصة أو الملحقة بهيئات ومؤسسات عمومية⁹¹² لإنجاز مهمة تطوير مادة نباتية أو حيوانية أو الإرشاد⁹¹³، وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت المؤسسة العمومية ذات طابع إداري علمي أو تكنولوجي أو تقني تكون عن طريق التخصيص، أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات

⁹⁰⁷ المادة 17 من القانون 08-16، المؤرخ في 3 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، مرجع سابق.

⁹⁰⁸ لتفصيل أكثر، أنظر المادة 29 من القانون 87-19، المؤرخ في 08-12-1987، المتضمن ضبط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، مرجع سابق.

⁹⁰⁹ القانون 10-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، ج، ر، ج، ج، عدد 46، المؤرخة في 18 أوت 2010، مرجع سابق.

⁹¹⁰ حميدوش اسيا، (مثال المزرعة النموذجية الجزائرية الأمريكية بأدرار) مرجع سابق، ص 245.

⁹¹¹ المادة 4 من القانون 10-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

⁹¹² المادة 19 من القانون 08-16، المؤرخ في 3 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، مرجع سابق.

⁹¹³ المادة 2 من المرسوم 06-11، المؤرخ في 10 جانفي 2011، يحدد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 12 جانفي 2011.

العمومية الاقتصادية عن طريق الامتياز مقابل إتاوة⁹¹⁴، كما أن عقد الامتياز عقد اداري يتضمن بنود تنظيمية عامة تمنح لصاحب الامتياز حق الرقابة والتعديل.

2- كفاءات منح عقد الامتياز الفلاحي:

أما عن كفاءات منح عقد الامتياز الفلاحي ف يرجع للقانون 10-03 إلى:

- أعضاء المستثمرات الفلاحية الذين استفادوا من حق الانتفاع الدائم بموجب القانون 87-19 على الأراضي التابعة للأمالك الوطنية مقابل دفع اتاوة⁹¹⁵ الحائزين على عقود رسمية مشهورة في المحافظة العقارية أو بموجب قرار من الوالي.
- منح الامتياز بصفة استثنائية للذين ليس لهم حق الانتفاع الدائم بموجب القانون 87-19، غير أنهم يستفيدون من عقد امتياز للعقار الفلاحي من طرف إدارة الأمالك الوطنية بعد إعلان الترشح من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بعد ترخيص من الوالي⁹¹⁶.
- الحالات الخاصة التي لم يوطرها القانون ولكن أفرزها الواقع وتتمثل في: العقود العرفية التي تم بموجبها التنازل أو نقل حق الانتفاع الدائم، العقود التوثيقية المحررة بعد 2005 التي تم فيها التنازل بموجب القانون 87-19 عن حقوق عينية عقارية والتي لا يمنح على أساسها عقد الامتياز بسبب مقرر رئيس الحكومة الصادر في 18 جانفي 2005⁹¹⁷، الذي يجمد التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 7 جويلية 2002 المتعلقة بالتنازل عن الحقوق العينية العقارية لصالح الفلاحين المنتجين، فقد أثارت العقود التوثيقية المحررة بين سنة 2002 و 2005 صدور مقرر تجميد التنازل والتي لم يرق أصحابها بشهرها، فإن الوضعيتين السابقتين أدت الى وجود ملفات عديدة أمام القضاء،

⁹¹⁴ المواد 3 و 4 من المرسوم 11-06، المؤرخ في 10 جانفي 2011، يحدد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية، مرجع نفسه.

⁹¹⁵ المادة 5 من القانون 10-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، والمادة 6 من القانون 87-19، المؤرخ في 08-12-1987، المتضمن ضبط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، مرجع سابق.

⁹¹⁶ المادة 17 من القانون 10-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

⁹¹⁷ مقرر رقم 1، المؤرخ في 18 جانفي 2005، تحت رقم 6 الصادر عن رئيس الحكومة والمتضمن تجميد عمليات التنازل عن الحقوق العقارية الممنوحة للمنتجين لفلاحين بموجب القانون 87-19.

تمت إعادة النظر فيها وذلك بتسويتها بطريقة قانونية من طرف لجنة ولائية يترأسها الوالي والتي تقضي بمنح أو رفض الامتياز⁹¹⁸.

■ استفادة الأشخاص المعنوية العامة هيئات أو مؤسسات عمومية حسب نص المادة 19 من القانون 08-16 من الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة بكيفيتين حسبما أسلفنا الذكر بالتخصيص أو الامتياز، حسب ما جاء به المرسوم 06-11 الذي يحدد كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية حسب الشروط المذكورة سابقا، أي أن هذه الهيئات والمؤسسات لا تستفيد من العقار الفلاحي وفق نمط الامتياز فقط وإنما بالتخصيص أيضا.

من خلال ما سبق، فإن إعادة نظر المشرع الجزائري في كيفيات استغلال العقار الفلاحي وتفضيله لأسلوب الامتياز حماية الأرض الفلاحية وبقائها مالكة لرقابة الأراضي الفلاحية، وبالتالي حق الرقابة والتعديل وعدم تغيير طبيعتها أو وجهتها لغير الفلاحة في مقابل تمتع صاحب الأرض بحق التمتع والاستغلال.

3- تحديات الاستثمار في العقار الفلاحي:

استغلال العقار الفلاحي وفق أسلوب الامتياز جاء من أجل المساهمة الجدية والفعالة في جهود التنمية المستدامة وتحقيق الاكتفاء الذاتي والأمن الغذائي، الذي هو أحد أهداف المخطط الفلاحة 2030، غير أن هناك العديد من الإشكالات التي تواجه الاستثمار الفلاحي التي يجب تشخيصها وإيجاد حلول لإنجاح الاستثمار الفلاحي:

• إشكالات الاستثمار الفلاحي:

بالرغم من تأطير عقد الامتياز الفلاحي، كأسلوب لحماية الأراضي الزراعية والاستثمار فيها على نحو أفضل، إلا أن الكثير من الإشكالات حالت دون تحقيق هذا الهدف نذكر منها:

- عدم المرافقة الرقابية للدولة على المستثمرات الفلاحية سواء في مرحلة حق الانتفاع أو الانتفاع الدائم وحتى الامتياز.

- تحويل الكثير من المستثمرات الفلاحية عن طابعها الفلاحي، وتشديد بنايات ضخمة مخصصة لاستغلال التجاري، المهني والصناعي خاصة بالمدن الكبرى كالجزائر العاصمة، البليدة، وهران

⁹¹⁸ كحيل حكيمة، استغلال الأراضي الفلاحية المتوفرة التابعة للدولة طبقا للتشريع الجزائري، دار هومة، 2017، ص 45.

بومرداس وغيرها من ولايات القطر الوطني⁹¹⁹، وهذا وفقا لتقارير رسمية صادرة عن وزارة الفلاحة.

- الإرادة السياسية لعرقلة إنجاح الاستثمار الفلاحي⁹²⁰، حيث أن الفساد وصل إلى تواطؤ ممثلي عن الحكومة في العملية⁹²¹، والذي كشفت عنه المحاكمات التي جرت بعد أحداث 22 فيفري 2019، خاصة ما حدث بين سنتي 2002 و 2005 بتجميد حق الانتفاع الدائم للمستثمرات وبيعها للخواص، وهذا ما أحدث تخوفا لبقية المستثمرين بالتقدم في هذا المجال خاصة بعد طرد الكثير من المستثمرين.

- تحويل أموال الدعم الفلاحي إلى غير وجهتها رغم عدد برامج الإنعاش الاقتصادي المتتالية والمتمثلة في برنامج الدعم الاقتصادي 2001-2004، البرنامج التكميلي 2005-2009، البرنامج الخماسي 2010-2015 عن عدم استفادة الفلاحين الحقيقيين في قطاع الفلاحة والصيد البحري⁹²².

- صعوبة التنازل عن حق الامتياز، تنص المادة 15 من القانون 10-03 المؤرخ 15-08-2010⁹²³، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة على ما يلي: "... في حالة التنازل عن حق الامتياز يمكن للمستثمرين الآخرين أصحاب امتياز نفس المستثمرة الفلاحية، أو عند الاقتضاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، ممارسة حق الشفعة طبقا للتشريع المعمول به".

بالرغم من أن القانون 10-03 المؤرخ في 15-08-2010 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، والمرسوم التطبيقي له رقم 10-326⁹²⁴ لاسيما المادة 19 منه، نظما عملية التنازل بصفة دقيقة، إلا أن التنازل عن حصص المستثمرين أصحاب عقود الامتياز

⁹¹⁹ شعاشعية لخضر، استغلال الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز، المجلة القضائية للمحكمة العليا، الجزائر، العدد 1، سنة 2013.

⁹²⁰ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع سابق، ص 465.

⁹²¹ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع نفسه، ص 465.

⁹²² محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع نفسه، ص 466.

⁹²³ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع نفسه، ص 467.

⁹²⁴ القانون 10-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

لم تتم إلى غاية يومنا هذا⁹²⁵، وبقي استغلال العقار الفلاحي كما كان عليه سابقا في ظل نظام المستثمرات الفلاحية.

الأمر الذي حرم إعطاء الفرصة لمستثمرين حقيقين وامتناع الموثقين عن إبرام عقود التنازل عن حق الامتياز بالمستثمرات الفلاحية، تنص المادة 18 من القانون 10-03 المذكور سابقا " يثبت تغيير لصاحب الامتياز بناء على دفتر الشروط المنصوص عليه في المادة 4 أعلاه، لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بعقد امتياز جديد تعدده مصالح الأملاك الوطنية ويشهر بالمحافظة العقارية".

خلاف لما جاء في نظام المستثمرات الفلاحية، عالج المشرع في عقد الامتياز عملية إبرام وتحرير عقود التنازل، فمن الملاحظ أن هذا الأمر اعتبر حق من حقوق صاحب الامتياز، لكنه غير مطلق في حالة ما إذا كانت المستثمرة مكونة من عدة مستثمرين أصحاب الامتياز، في هذه الحالة يجب إخطار الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وهذا الأخير يخطر باقي أعضاء المستثمرة كتابيا⁹²⁶.

عمليا نلاحظ توقف كل عمليات التنازل، خاصة وأن مصالح الأملاك الوطنية رفضت إعداد عقود التنازل، واتجه معظم المستثمرين إلى إعدادها لدى الموثقين الذين امتنعوا عن تحرير عقود التنازل أو البيع لحقوق الامتياز، تجنباً للعقوبات التأديبية أو الجزائية⁹²⁷، كما أن المحافظة العقارية رفضت شهر هذه العقود، لذا تدخلت الدولة لتوقيف هذه العملية، هذا ما أدى إلى كثرة المنازعات القضائية، وازدحمت المحاكم بالقضايا، نظرا لعدم إكمال إجراءات التنازل ومطالبة المستثمرين الذين تم التنازل لهم عن حقوق الامتياز ودفع الثمن، إما بوضع اليد على العقار أو استرجاع أموالهم⁹²⁸.

- محدودية الشراكة الفلاحية، حيث سمح المشرع الجزائري بالشراكة من خلال المادة 21 من القانون 10-03 التي نصت على إمكانية إبرام عقود شراكة مع أشخاص طبيعيين أو معنويين من جنسية

⁹²⁵ المرسوم التنفيذي 10-326، مؤرخ في 23 ديسمبر 2010، يحدد كيفية تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج، ر، ج، ج، عدد 79، مؤرخة في 29 ديسمبر 2010، مرجع سابق.

⁹²⁶ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع سابق، ص 469.

⁹²⁷ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع سابق، ص 469.

⁹²⁸ تقرير نواره، امتياز العقار الفلاحي بين ضرورات التنمية وحتمية الاستثمار، مرجع سابق.

جزائرية⁹²⁹، وتم تحديد كفاءات ذلك بموجب أحكام المادة 26 من المرسوم التنفيذي 10-326⁹³⁰، واعتبرت الشراكة ضمن هذا القانون مصدر لتمويل وجلب رؤوس الأموال عن طريق مساهمة الشريك في جميع عمليات ومراحل الإنتاج والتسويق، إضافة إلى جلب التكنولوجيا الحديثة، والمهارات الفنية⁹³¹، غير أن هذه الآلية بقيت معطلة للأسباب المذكورة سابقا وعدم استقرار النصوص القانونية المتعلقة بها وتحديد نسب الشراكة، حيث لم يتضمن القانون 10-03 إشارة إلى كيفية تحديدها تاركا الأمر للشركاء، فوصل الأمر إلى امتلاك الشريك نسبة 99%، في حين يبقى للمستثمر صاحب الإمتياز 1%.

لذا أضطر القائمين على القطاع إلى إصدار المنشور الوزاري المشترك رقم 1809، والتعليمية الوزارية المشتركة رقم 1808 المؤرخين في 2017/12/05، اللذان نظما كفاءات الشراكة، التي استندت على ما جاء في المادة 62 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الذي نظم نسبة المشاركة، فمن خلال هذا الأمر المتمم لا يمكن تحقيق شراكة إلا في إطار مساهمة دنيا تعادل أو تفوق 34% من الحصص لتكون نسبة العضو الأصلي تعادل 66%، هنا يكمن التناقض بين القانون 10-03 و المرسوم 10-326 ، مع قانون الاستثمار، لأنه من خلال هذه القوانين تنص على عدم خضوع الشراكة لقانون الاستثمار، أما المنشور رقم 1809 أحالنا إلى قانون الاستثمار، كما أن هذا المنشور صدر سنة 2017، وأحالنا إلى قانون المالية التكميلي لسنة 2009⁹³²، في حين أن هذه المواد قد تم تعديلها أكثر من مرة (2010-2012-2013-2014)، إضافة إلى أن المشرع استغنى عن قاعدة 66/34، ليعوضها بقاعدة 49-51 هذا ما لم يأخذه المنشور في الحسبان⁹³³.

- تذبذب إبرام عقود الشراكة في ظل غياب التنسيق بين الديوان الوطني للأراضي الفلاحية والموتقين:

⁹²⁹ أحمد صالح علي، عقد الامتياز الفلاحي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، المجلد 50، العدد 05، سنة 2013، ص-ص، 172-173.

⁹³⁰ شارف بن يحيى، الشراكة الأجنبية كاستراتيجية جديدة للاستثمار في العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020، ص 347.

⁹³¹ لتفصيل أكثر، أنظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي 10-326، مؤرخ في 23 ديسمبر 2010، يحدد كفاءات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، مرجع سابق.

⁹³² محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع سابق، ص 470.

⁹³³ تقرير نواره، امتياز العقار الفلاحي بين ضرورات التنمية وحتمية الاستثمار، مرجع سابق.

حيث أن عقد الشراكة من العقود الرسمية التي تحرر أمام الموثق حسب المادة 20 من القانون 10-03 يبلغ الموثق المكلف بتحرير العقد الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بمجرد إعداد العقد، إلا أن العمل بهذا بدأ بصورة متذبذبة على مستوى مكاتب التوثيق إلا بعد سنة 2016⁹³⁴، لكن عمليا رفضت المحافظة العقارية شهر أي عقد شراكة، إذ أنه تم الاكتفاء بالتوثيق والتسجيل لديها ولدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بالرغم من أن النص القانوني ينص على الرسمية والشهر، وهذا ما يعد مخالفا للقانون، جعل رئيس غرفة الموثقين أصدر مقررًا سنة 2018، يدعو إلى الامتناع عن إبرام هذه إلى غاية إعداد عقد نموذجي لعقود الشراكة⁹³⁵، وهذا ما سيعرقل الاستثمار الفلاحي.

• آفاق التنمية في الاستثمار الفلاحي:

بعد أحداث 22 فبراير 2019 هناك تركيز من الدولة لإقلاع اقتصادي حقيقي لاسيما في القطاع الفلاحي من خلال تشمين العقار الفلاحي والصناعات الغذائية، وذلك بتحسين مخطط التنمية الفلاحية الاستعجالي لسنة 2000، وإنجاز محاور مخطط التنمية الفلاحية 2040 المصادق عليه والذي راهنت الدولة فيه استراتيجية فلاحية على المدى القريب والمتوسط خاصة، تشمين العقار الفلاحي، وجعله قاطرة للتنمية، وتطوير وعصرنة العقار الفلاحي عن طريق إدخال التكنولوجيا الحديثة وتشمين البحوث والدراسات المتعلقة بالعقار الفلاحي.

- تشمين العقار الفلاحي: لقد عمدت السلطات العمومية على تأطير الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة ولم تلتفت إلى العقار الفلاحي الذي يعود للخواص وكذا العقارات الوقفية بتحفيز الاستثمار فيها واستغلالها لتحقيق التنمية.

- تشجيع ودعم الشباب للانخراط في الاستثمار الفلاحي: دعم الشباب بوضع برامج لاستفادة الشباب من العقار الفلاحي عبر كل الولايات والمناطق، حيث أنه في الآونة الأخيرة صدر المرسوم 21-432 منح أراضي للاستصلاح عن طريق الامتياز لا سيما في الأراضي الصحراوية، الذي اشترط مباشرة عملية الاستصلاح خلال 6 أشهر⁹³⁶، وتسهيل عمليات التنازل عن الامتياز وتحفيز الشباب والتوعية بالتوجه للعمل في هذا القطاع المهم والتخلص من ذهنية أن أصحاب الأرياف هم القائمون على العمل الفلاحي.

⁹³⁴ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع سابق، ص 470.

⁹³⁵ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، العراقيل والرهانات، مرجع سابق، ص 470.

⁹³⁶ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 21-432، المؤرخ في 4 نوفمبر 2021، يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة، للاستصلاح في إطار الامتياز، ج، ر، ج، ج، عدد 85، المؤرخة في 7 نوفمبر 2021.

- تفعيل الرقابة على استغلال العقار الفلاحي المسير عن طريق الامتياز: التي بسبب ضعفها أدت الى تأجيرها أو بيعها من طرف المستثمرين من خلال تكثيفها وتنسيق العمل بين الديوان الوطني للأراضي الفلاحية والمصالح الولائية المتخصصة.

- تشجيع الصناعات الغذائية: وذلك من خلال تشجيع الصناعات الغذائية بإنشاء وحدات إنتاجية لتحويل المنتج الزراعي والحيواني إلى مواد غذائية مصنعة للحيلولة دون إتلاف المنتج أو المضاربة فيه والتي أضاعت حق الفلاح ومجهود الفلاح لعدم تمكن معظم الفلاحين الاستفادة من غرف التبريد للمحافظة على المنتج أو القيام بعمليات الشحن، وفي ظل هذه المضاربة أصدرت من أجلها وزارة التجارة قرار بتاريخ 5 سبتمبر 2021 يقضي ببيع الفلاح للمنتج مباشرة إلى المستهلك، الأمر الذي له انعكاساته على تنظيم السوق الفلاحي وعلى الفلاح الذي لا يمكنه العمل في الأرض والسوق.

- تقديم الدعم المالي للمستثمر الحقيقي: لتمكينه من حفر الآبار في ظل ندرة المياه والتنسيق بين التعاونيات الفلاحية والفلاحين في عملية توزيع الأسمدة، الاستثمار في هذا المجال لابد على الدولة العمل على تغيير القوانين المنظمة له بما يتناسب مع العقلية الاستثمارية، خاصة فتح المجال للمستثمرين الأجانب.

- إنشاء مدارس متخصصة، ومراكز: في المجال الفلاحي وربط خريجي هذه المعاهد ببرامج الاستثمار الفلاحي، العمل على إعداد البحوث والدراسات ودعم حاضنات الأعمال على مستوى الجامعات ومرافقة هذه الأفكار والمشاريع ماديا ومعنويا لتحقيقها وإدخال الأساليب العلمية والتكنولوجية من أجل الزراعة الذكية

ثانيا: دعم وتشجيع الاستثمار الصناعي:

يعد الاستثمار الصناعي من المحاور الأساسية لإنعاش الاقتصاد الوطني، غير أن التجربة الجزائرية في هذا المجال تطرح العديد من الإشكالات لعل أهمها هو الوعاء أو العقار الذي ستعجز عليه هذا الاستثمار، لذا نجد أن هذا الإشكال كان محل اهتمام السلطات العمومية فبرغم من أنها بادرت الى ترقية هذا الاستثمار إلا أن آفاق التنمية في هذا المجال يقتضي الوقوف على أهم الإشكالات والحلول نفصل فيها وفق ما حملته التجربة الجزائرية في هذا المجال.

1- نطاق المحفظة العقارية والهيئات المكلفة بتسييرها في مجال الاستثمار الصناعي:

1-1- نطاق المحفظة العقارية المخصصة للاستثمار الصناعي:

عرف تسيير العقار الصناعي الموجه للاستثمار في الجزائر مرحلتين قبل صدور المرسوم التشريعي 93-12 المتضمن ترقية الاستثمار، الذي عرف تنظيمًا واضحًا للعقار الصناعي، حيث كان منظما بموجب

المرسوم 73-45⁹³⁷، وهو أول قانون ينظم العقار الصناعي في ظل العهد الاشتراكي، وقد كان تقسيم هذه العقارات وتسييرها كما يلي:

• **المناطق الصناعية:** أنشأت بموجب المرسوم 73-45، توجد على مستوى إقليم البلديات والولايات

لكامل التراب الوطني، وهي مناطق جغرافية أو إقليم مهياً ينحصر فيه النشاط الصناعي، أوهي تجمع مؤسسات وشركات في منطقة محددة بالذات⁹³⁸.

أما عن تسيير هذه المناطق، فلم يصدر قانون بشأنها إلا بعد مرور 10 سنوات، حيث صدر المرسوم 84-55 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية⁹³⁹، حيث ميز بين ثلاث أنواع من الهيئات مسيرة لهذه المناطق: ✓ إذا كانت الأعمال المقامة ذات مصلحة محلية أو متعددة الصلاحيات تابعة لوصاية وزارات متعددة تقوم بتسييرها مؤسسة ذات طابع اقتصادي.

✓ إذا كانت الأعمال ذات مصلحة وطنية أو نوعية تابعة لوصاية وزارة واحدة تسييرها مؤسسة ذات طابع اقتصادي.

✓ إذا كانت الأعمال نوعية وذات مصلحة وطنية تابعة لمؤسسة واحدة فان التسيير يكون لوحدة متخصصة.

وقد أنشأت مؤسسة عمومية بموجب المرسوم 84-56 سميت مؤسسة تسيير المناطق الصناعية⁹⁴⁰، كما عهد مهمة الإشراف على تسيير العقار الصناعي إلى المركز الوطني للدراسات والأبحاث العمرانية.

• **مناطق النشاط:** أنشأت بموجب الأمر 74-26 المنظم لمناطق النشاط المنشأة على رصيد

الاحتياطات العقارية البلدية⁹⁴¹ تنشأ بمبادرات محلية بقرار من الوالي، المجلس الشعبي البلدي أو الوكالات العقارية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، تكون مدمجة في التوسع العمراني، ومن

⁹³⁷ المرسوم 73-45، المؤرخ في 28 فبراير 1973، يتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، ج، ر، ج، ج، عدد 20، المؤرخة في 9 مارس 1973.

⁹³⁸ عايلي رضوان، مردودية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014-2015، ص 116.

⁹³⁹ مرسوم 84-55، المؤرخ في 3 مارس 1984، يتعلق بإدارة المناطق الصناعية، ج، ر، ج، ج، عدد 10، مؤرخة في 06 مارس 1984.

⁹⁴⁰ مرسوم 84-56، المؤرخ في 03 مارس 1984، يتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية وعملها، ج، ر، ج، ج، عدد 10، مؤرخة في 06 مارس 1984.

⁹⁴¹ الأمر 74-26، المؤرخ في 20 فبراير 1974، المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 19، المؤرخة في 5 مارس 1974.

حيث حجم النشاط فهي أقل نسبيا من حجم مناطق النشاط⁹⁴²، وهي مناطق تستقبل وحدات صغيرة أو متوسطة (توزيع، تجارة، تخزين)⁹⁴³.

1-2- الهيئات المكلفة بتسيير المحفظة العقارية من أجل التنمية:

أولت مهمة تسيير هذه المناطق للجماعات المحلية أو لوكالات العقارية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين⁹⁴⁴، غير أنه في مرحلة الإصلاحات لسنوات التسعينات تم انسحاب الجماعات المحلية من تسيير هذه المناطق واستحدثت مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بموجب المادة 86 قانون التوجيه العقاري 90-25 والمرسوم التنفيذي 90-405، وهي الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين⁹⁴⁵.

- **المناطق الخاصة:** أنشأت بموجب المادة 191 من قانون المالية لسنة 1985 والمرسوم المطبق لها 86-05، الذي يحدد شروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعد ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة المعتمدة كما يحدد كفاءات البيع⁹⁴⁶، وهي مناطق أنشأتها الدولة من أجل إنجاز مشاريع استثمارية ولم يتم تنظيم هذه المناطق إلا بعد صدور المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بالاستثمار، تفتحت الدولة مجال الاستثمار بنوعيه المحلي والأجنبي خاصة في القطاع الصناعي فتم استحداث مناطق صناعية جديدة بتسميات جديدة وشروط تحفيزية جديدة لتشجيع الاستثمار وتمثل في:

⁹⁴² حميدوش اسيا، مرجع سابق، ص 291.

⁹⁴³ خوادجية سميحة حنان، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، سنة 2014-2015، ص 69.

⁹⁴⁴ خوادجية سميحة حنان، مرجع نفسه، ص 69.

⁹⁴⁵ المرسوم التنفيذي 90-405، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم الحضريين وتنظيم ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 56، مؤرخة في 26 ديسمبر 1990، المعدل بالمرسوم التنفيذي 03-408 مؤرخ في 5 نوفمبر 2003، ج، ر، ج، ج، عدد 68، المؤرخة في 09 نوفمبر 2003.

⁹⁴⁶ المرسوم 86-05، المؤرخ في 8 يناير 1986، يحدد شروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعد ضرورية لإنجاز برامج الاستثمار الخاصة المعتمدة قانونيا، كما يحدد كفاءات هذا البيع، ج، ر، ج، ج، عدد 1، المؤرخة في 8 يناير 1986.

✓ **المناطق الخاصة:** أنشأت من أجل التنمية الجهوية وفك العزلة وتخفيف الضغط عن منطقة

الوسط⁹⁴⁷، وقد منح قانون الاستثمار 93-12 العديد من الإعفاءات والامتيازات لاستغلال

هذه المناطق وتم تقسيم هذه المناطق إلى:

- المناطق المطلوب ترقيتها وهي المناطق التي تتوفر فيها مجموعة من المعايير (الموقع،

عدد السكان، المميزات المالية...).

- مناطق التوسع الاقتصادي وهي المناطق التي تتميز بالتجانس والتشارك الاقتصادي

والاجتماعي.

- المناطق الحرة هي المناطق التابعة للأملاك العمومية للدولة تمارس أنشطة صناعية،

خدمائية وتجارية تنشأ بموجب مرسوم تنفيذي وهذا ما جاء في المرسوم 94-321، وهي

غالبا ما تحوي مطار أو ميناء أو تقع بالقرب منهما وهي تابعة للأملاك الوطنية العمومية

للدولة⁹⁴⁸ وليست الخاصة وبالتالي فإن استغلالها يكون بموجب ترخيص.

✓ **المناطق التي تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من الدولة:** استحدثت بموجب الأمر 01-03

المتعلق بالاستثمار الذي ألغى المرسوم التشريعي 93-12 وهو المرسوم الذي ألغى جميع

المناطق المذكورة سابقا (المناطق الخاصة والمناطق الحرة)⁹⁴⁹.

وأوكل المشرع الجزائري بموجب الأمر 01-03 مهمة تنظيم هذه المناطق إلى المجلس الوطني

للاستثمار، والتي حدد صلاحياته المرسوم التنفيذي 06-355⁹⁵⁰، والذي يقوم بتحديد هذه المناطق وفقا

للمخططات الوطنية والجهوية والولائية لتهيئة الإقليم إما عن الجهة المكلفة بتسيير العقار الصناعي فهي

الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار⁹⁵¹ فهي تعرض العقار الصناعي على المستثمر لإقامة مشروعه الاستثماري

⁹⁴⁷ عايلي رضوان، مرجع سابق، ص 125.

⁹⁴⁸ المادة 2، من المرسوم التنفيذي 94-320، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، يتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم

التشريعي 93-12 والمتعلق بترقية الاستثمار ويحدد شروط تعيين المناطق الخاصة وضبط حدودها، ج، ر، ج، ج، عدد

67، المؤرخة في 19 أكتوبر 1994.

⁹⁴⁹ المادة 34 من الأمر 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بالاستثمار، مرجع سابق.

⁹⁵⁰ المرسوم التنفيذي 06-355، المؤرخ في 9 أكتوبر 2006، يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلاته

وتنظيمه وتسييره، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 11 أكتوبر 2006.

⁹⁵¹ المادة 21، من الأمر 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بالاستثمار، مرجع سابق.

عن طريق شبكها اللامركزي الوحيد⁹⁵²، وتم تحويل مهام هذه الوكالة إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.

1-3- الامتياز كأسلوب لاستغلال العقار الموجه للاستثمار الصناعي:

• مفهوم عقد الامتياز:

أسلوب استغلال المستثمر للعقار الصناعي يكون عن طريق الامتياز كآلية جديدة عن التنازل المباشر المنصوص عليه في المادة 23 من المرسوم التشريعي 93-12، ويعرف عقد الامتياز بأنه: "العقد الذي تخول بموجبه الدولة مدة معينة حق الانتفاع بقطعة أرضية متوفرة وتابعة لأملكها الخاصة، شخصا طبيعيا أو معنويا يخضع للقانون الخاص مقيم أو غير مقيم أو مؤسسة عمومية اقتصادية تستعمل تلك الأرض أساسا في إقامة مشروع استثماري في منطقة خاصة من المناطق"⁹⁵³.

من خلال هذا التعريف يمكن استخلاص جملة من الخصائص لعقد الامتياز:

يرتب حقا عينيا عقاريا على الأملاك الخاصة للدولة، يمنح لشخص طبيعي أو معنوي مقيم أو غير مقيم، جزائري الجنسية، محدد المدة وهي 33 سنة بموجب الأمر 08-04 المحدد لكفايات منح الامتياز على الأراضي الخاصة للدولة، عقد إداري طبقا لأحكام نص المادة 10 من الأمر 08-04 والمادة 17 من المرسوم التنفيذي 09-152⁹⁵⁴، والذي يتضمن بنود تنظيمية متعلقة بحق الدولة في الرقابة والتعديل، أما عن المناطق المعنية من منح الامتياز على الأملاك الخاصة للدولة هي⁹⁵⁵:

- الأراضي المتوفرة التي تقع داخل المخطط العمراني إلا تلك بحكم طبيعة الاستثمار تقع خارجه مثل محطات الوقود، محلات تربية المواشي...
- الأراضي المتوفرة الواقعة داخل المناطق الصناعية ومناطق النشاطات.
- الأصول المتبقية عن المؤسسات العمومية الاقتصادية المنحلة والفائضة التي لا تحتاجها المؤسسات العمومية الاقتصادية التي مازالت في نشاط.

⁹⁵² المادة 27، من الأمر 03-01، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بالاستثمار، مرجع نفسه.

⁹⁵³ البند الأول من دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح الامتياز على أراضي الدولة لإنجاز استثمارات في المناطق الخاصة، تطبيقا للمادة 5 من المرسوم التنفيذي 94-322 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، يتعلق بمنح الامتياز على أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار، ج، ر، ج، ح، عدد 67، المؤرخة في 19 أكتوبر 1994.

⁹⁵⁴ المرسوم التنفيذي 09-152، المؤرخ في 2 مايو 2009، يحدد شروط وكفايات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج، ر، ج، ح، عدد 27، المؤرخة في 06 مايو 2009.

⁹⁵⁵ حميدوش اسيا، مرجع سابق ص 307.

- المناطق الكائنة بمناطق التوسع السياحي.

- الأراضي الواقعة في حدود المدن الجديدة⁹⁵⁶.

يتم منح الامتياز على أساس دفتر شروط حسب النموذج المحدد في المرسوم التنفيذي رقم 09-152 مقابل إتاوة سنوية تحددها أملاك الدولة، يتم تحيينها كل 11 سنة⁹⁵⁷، تم تخفيضها لتشجيع على الاستثمار بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011، إضافة الامتيازات الخاصة بالضرائب والرسوم الجمركية⁹⁵⁸، وتواصلت التخفيضات على الإتاوة السنوية في قانون المالية لسنة 2015⁹⁵⁹.

• **كيفية منح عقد الامتياز على الأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية:**

بالرجوع للأمر 04-08 فإن منح الامتياز في الأصل يكون عن طريق المزاد العلني المحدود أو المفتوح على أساس دفتر أعباء أو بصفة استثنائية عن طريق التراضي الذي يكون وفق شروط خاصة تتعلق بالجهة المخولة باستصدار هذا القرار وبطبيعة المشاريع الاستثمارية، حيث أن المختصة هي مجلس الوزراء بعد اقتراح من المجلس الوطني للاستثمار، أما عن المشاريع الاستثمارية فهي ذات الأهمية والأولوية الوطنية التي تساهم في تلبية الطلب الوطني للسكن أو تمس المناطق المحرومة والمعزولة، المشاريع التي من شأنها خلق مناصب شغل أو قيمة مضافة⁹⁶⁰.

ليتبني المشرع الجزائري منح الامتياز بالتراضي فقط على الأملاك الخاصة التابعة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وكذلك الأملاك العقارية المتبقية من الأصول المتبقية للمؤسسات العمومية المنحلة بموجب المادة 15 من قانون المالية لسنة 2011، ومنح سلطة إصدار قرار الامتياز للوالي باقتراح من

⁹⁵⁶ المواد 7، 8، 1، 10، 11 من المرسوم التنفيذي 09-152، المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد شروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 6 ماي 2009.

⁹⁵⁷ المادة 4 من الأمر 04-08، المؤرخ في 1 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع سابق.

⁹⁵⁸ للتفاصيل أكثر راجع المادة 15 من القانون 11-11، المؤرخ في 24 يناير 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج، ر، ج، ج، عدد 40، المؤرخة في 26 يناير 2011.

⁹⁵⁹ لتفاصيل أكثر راجع المادة 62 من القانون 10-14 المعدل والمتمم للمادة التاسعة من الأمر 04-08، مرجع سابق، المعدل والمتمم بموجب المادة 15 من القانون 11-11، مرجع سابق.

⁹⁶⁰ المادة 6 من الأمر 04-08، مرجع سابق، تم الغاؤها بموجب المادة 15 من قانون 11-11، مرجع سابق والمادة 13 و 14 من المرسوم التنفيذي 09-152، المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد شروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع سابق.

لجنة المساعدة على تحديد الموقع والعقار والتي تم استبدالها لاحقا حيث أصبحت من مهام المدير الولائي المكلف بالاستثمار بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

ولم يتم توضيح إجراءات منح الامتياز إلى غاية صدور التعليمات المشتركة 001 المؤرخة في 06 أوت 2015⁹⁶¹، التي أوضحت أن ملف الاستثمار يكون بطلب موجه إلى الوالي مرفق بكل الوثائق حول طبيعة المشروع، مبلغ الاستثمار، عدد المناصب التي يوفرها، كيفية التمويل البنكي...، يودعه على مستوى مكتب الاستثمار بمديرية الصناعة والمناجم المختصة إقليميا⁹⁶²، ويتم دراسة هذه الطلبات من طرف المدير الولائي المكلف بالاستثمار بعد استشارة جميع المديريات الولائية التي لها علاقة بالاستثمار.

2- آفاق التنمية في مجال الاستثمار الصناعي:

2-1- الإشكالات:

بالإضافة إلى إشكالات الاستثمار بشكل عام المرتبطة بالبنوك، البيروقراطية والفساد وعدم الاستقرار القانوني...، والتي تم التفصيل فيها سابقا في الباب الأول فإن التجربة الجزائرية في مجال الاستثمار الصناعي أن العقار هو أكبر العوائق التي تقف أمام المستثمر الوطني والأجنبي نذكر أهمها:

- إشكالية تهيئة المناطق الصناعية بالرغم من توفر أكثر من 72 منطقة صناعية على مستوى التراب الوطني، غير أن غالبية هذه المناطق تعاني من نقص في الهياكل والتجهيزات القاعدية، بالإضافة إلى أغلبها يحوزون على سندات إدارية محررة على سبيل التخصيص⁹⁶³ وتحويل مختلف العقارات الصناعية عن وجهتها الاستثمارية.
- تعدد الهيئات المركزية والمحلية والمؤسسات العمومية المستقلة المكلفة بمنح العقار الصناعي ورغم من إنشاء لجنة على مستوى كل ولاية إلا أن هناك الكثير من التجاوزات (البيروقراطية، مساحات لا تتطابق مع المساحة المطلوبة لإقامة المشروع....).
- العدد الكبير للقوانين والاورام والمراسيم التي زادت من تعقيد وطول أمد عملية الاستفادة.

⁹⁶¹ التعليمات الوزارية المشتركة، رقم 001، المؤرخة في 6 أوت 2015 المتضمنة الإجراءات ومخطط توضيحي لكيفية معالجة ملفات طلب الامتياز على العقارات التابعة للأماكن الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

⁹⁶² تم استحداث مديريات الصناعة والمناجم على مستوى الولاية بموجب المرسوم التنفيذي 15-15، المؤرخ في 22 جانفي 2015، المتضمن إنشاء المديرية الولائية للصناعة والمناجم وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 64 المؤرخة في 29 جانفي 2015.

⁹⁶³ بوشطولة أسماء، الإشكالات التي يثيرها العقار الصناعي كمحل للنشاط الاستثماري في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر باتنة 1، المجلد 7، عدد 2، جوان 2020، ص 1301.

- تعدد المنازعات أمام القضاء وصعوبة فهمها وتكييفها وإعطائها حلا فهناك منازعات تتعلق بالملكية والأخرى بتنفيذ الإدارة والمستثمر لعقود الامتياز ومختلف الشروط⁹⁶⁴.
- غياب استراتيجية واضحة لتسيير هذا القطاع والتنازل عنه في مرحلة سابقة بالدينار الرمزي بشكل غير مدروس قلص من أراضي هامة واستنزف المستثمرون أموال الخزينة العمومية.
- ورغم محاولة المحافظة على العقار الصناعي باستغلاله عن طريق الامتياز بدل التنازل، وجعل الاستثمار حقيقيا وليس مجرد شعار والمرونة في توزيع العقار بمنح صلاحيات منح الامتياز للوالي، أضفت هيمنة مباشرة على حساب مسائل فنية ومؤسسية تتطلب مؤسسات متخصصة لتثمين العقار الصناعي وترشيد استغلاله⁹⁶⁵ في ظل غياب الرقابة والمتابعة.
- وأن معظم الاستثمارات في المجال الصناعي هي استثمارات غير منتجة بشكل حقيقي بل معظمها استثمارات قائمة على إعادة التركيب لا على الإنتاج الجزئي أو الكامل للمنتج.
- وبعد العهدة الرابعة لسنة 2014، شكلت مرحلة متسارعة لاستنزاف العقار الصناعي من أرباب المال والمتغلغلين في الإدارة وسيطرة الوالي على هذا الملف، أدى إلى نهب هذا العقار في المناطق الصناعية أو عند إنشاء المدن الجديدة⁹⁶⁶ خاصة في الولايات الكبرى، غير أنه وبسبب انهيار أسعار البترول لسنة 2014، تمت محاولة إعادة النظر في ملف الاستثمار الصناعي من خلال قانون 09-16 الذي وضع تحفيزات لتشجيع الاستثمار، إلى حين أحداث 22 فبراير 2019 التي أفضت إلى نظام سياسي واقتصادي يسعى لوضع مشروع جديد لقانون الاستثمار من أجل حماية الاقتصاد الوطني والنهوض بالتنمية، من أجل هذا نقدم بعض الحلول للنهوض بهذا القطاع المهم:

2-2- الحلول:

- ✓ الأمن القانوني لتشجيع المستثمر على إنجاز مشروعه مع تبسيط الإجراءات مع وضع قانون إطار لتنظيم العقار الصناعي من أجل تسهيل عملية الاستقادة من الاستثمار الصناعي من جهة وتخفيف المنازعات القضائية من جهة.

⁹⁶⁴ بوبشطولة أسماء، مرجع نفسه، ص 1309.

⁹⁶⁵ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الصناعي، ط1، بيت الأفكار، الدار البيضاء-الجزائر، سنة 2019، ص159.

⁹⁶⁶ محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الصناعي، مرجع نفسه ص 160.

- ✓ تسيير ملف الاستثمار الصناعي من قبل مؤسسات متخصصة التي تقوم بالدراسة المسبقة للجدوى الاقتصادية للمشروع الذي يقدم إضافة حقيقية ومنتوج صناعي جزائري بشكل جزئي أو كلي.
- ✓ الرقابة والمتابعة المستثمر لتنفيذ التزاماته التعاقدية وفقا لدفاتر الشروط التي بموجبها تم منح الامتياز بتتصيب لجان ميدانية لهذا الغرض.
- ✓ إعادة تأهيل وتهيئة المناطق الصناعية ومناطق النشاط، توفير المنشآت القاعدية الضرورية من ماء وكهرباء...
- ✓ جعل التراضي أسلوب استثنائي لمنح الامتياز وفق حالات مضبوطة.
- ✓ تطهير الملكية العقارية باستكمال إجراءات المسح العقاري من أجل حماية الحافطة العقارية بشكل عام بما في ذلك العقارات الموجهة للاستثمار الصناعي.
- ✓ إعطاء دور فعلي للمجالس المحلية البلدية إلى جانب الوالي في تسيير ملف الاستثمار الصناعي وليست مجرد حلقة إدارية لاستخراج الوثائق كرخص البناء لإنجاز المشروع بل كشريك فعلي في قرارات المنح لهذه الاستثمارات لأنها على دراية بمقومات المشاريع التي يمكن نجاحها على إقليم البلدية.

الفصل الثاني:

تفعيل التعاون المشترك وأسلوب تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع
الصناعي والتجاري من أجل رفع القدرة المالية للجماعات المحلية

الفه اني:

تفعيل التعاون المشترك وأسلوب تسيير المؤسسة العمومية ذات طابع صناعي وتجاري من أجل رفع القدرة المالية للجماعات المحلية

تعد آليات التعاون المشترك من أهم الآليات المكرسة في قانون الجماعات المحلية، غير أنها موقوفة النفاذ في أغلب الجماعات المحلية على الرغم من أنها من أهم الأدوات التي يمكن للجماعات المحلية استغلالها وتفعيلها لمواجهة عجزها المالي.

كما أن الاعتماد على أسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كنمط لتسيير المرفق العام المحلي نظرا لمرونتها بما يسمح للمرفق العام المحلي الدخول في المنافسة، وتحسين مردوديته من جهة والمحافظة على التوازن الاجتماعي للحيلولة دون هيمنة القطاع الخاص.

وعليه سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول التعاون المشترك الوطني واللامركزي الدولي بين الجماعات المحلية آلية لإنعاش التمويل المحلي، في حين سنخصص المبحث الثاني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كعون اقتصادي في الجزائر.

المبحث الأول:

التعاون المشترك الوطني واللامركزي الدولي بين الجماعات المحلية آلية لإنعاش التمويل المحلي

الوضعية المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية تستوجب عليها تفعيل آليات التعاون، فهي من أهم الأدوات التي يجب على الجماعات المحلية الانتقال إليها لمواجهة عجزها المالي أمام الخدمات المطلوب منها تأديتها وتعبئة مواردها الذاتية بفتح فضاء للتعاون والشراكة سواء على المستوى التعاون الوطني (المطلب الأول)، أو على مستوى التعاون اللامركزي الدولي (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التعاون المشترك الوطني كألية لتمويل التنمية المحلية

كرس المشرع الجزائري التعاون منذ أول تشريع للبلدية من خلال الأمر 67-24 كوسيلة تمكن الجماعة المحلية من مواجهة الصعوبات التي لا تقوى على حلها بمفردها، وبسبب الاهتمام العالمي بموضوع التنمية الاقتصادية انطلاقا من الجماعات المحلية عن طريق التعاون والشراكة، في السنوات الأخيرة أصبح التعاون لا يشكل وسيلة لمواجهة الصعوبات فقط وإنما لخلق موارد مالية وتبادل الإمكانيات والخبرات و التشارك في البنى التحتية والتجهيز، وهذا ما يدعونا إلى التساؤل حول مدى اعتماد الجماعات المحلية على

أسلوب التعاون المشترك كأداة للممارسة نشاطها لتحقيق التنمية المحلية، وهذا ما يدفعنا للبحث في مفهوم التعاون (الفرع الأول)، مجاله وآلياته وتفعيله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التعاون المشترك بين البلديات

التعاون هو آلية تمكن الجماعات المحلية من خلق تنمية متجانسة لدى جميع البلديات وذلك بتعاضد الوسائل المالية والبشرية والمادية وبطريقة أخرى إعطاء وجه جديد للحكم المحلي⁹⁶⁷، وقد منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية المبادرة في حرية اللجوء للتعاون وهو ما يدفعنا للتساؤل حول ظهور هذا المبدأ (أولاً) المقصود من (ثانياً) مكانته كأسلوب يتم الاعتماد عليه في نشاط الجماعات المحلية من خلال قوانين الإدارة المحلية (ثالثاً) وماهي شروطه في حال اللجوء إليه (رابعاً).

أولاً: ظهور مبدأ التعاون المشترك:

ظهر مبدأ التعاون المشترك وتطور في فرنسا منذ القرن التاسع عشر من خلال قانون 18 جويلية 1837، حيث تضمن تنظيم التعاون بين البلديات بشكل محدود يمس مجموعة من البلديات فقط، كما نص على تسيير الأموال والأملاك المشتركة إلى غاية صدور قانون 5 أفريل 1884، الذي أطر المشاريع المشتركة بين المجالس البلدية بموجب اتفاقيات⁹⁶⁸، وبصدور قانون 22 مارس 1890 المكمل للقانون البلدي ل 5 أفريل 1884، تم تطوير التعاون بين البلديات لتنظيم نقابات البلدية، واستمر بصدور الأمر 5 جانفي 1959⁹⁶⁹، كما تم ترقية التعاون المشترك في دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 في المادة 72 منه، ليتسع التعاون في القانون الفرنسي لاحقاً ويأخذ شكل التعاون بين جهتين من نفس الطبيعة (بلدية - بلدية أو محافظة - محافظة)، أو بين جماعة محلية مع جهة من مستوى آخر (بلدية - محافظة)، أو بين جماعة محلية وشخص من أشخاص القانون العام أو الخاص⁹⁷⁰.

وقد أخذ المشرع الجزائري تنظيم التعاون المشترك من الموروث الاستعماري حيث تضمن أول قانون للبلدية الأمر 24-67 والولاية 38-69 التعاون المشترك، وإلى غاية القوانين السارية المفعول 10-11 البلدية و 07-12 الولاية، غير أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ 1963 وإلى غاية دستور 2020 لم

⁹⁶⁷ Chabane Benkezouh, de la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration, Revue Idara 2003, p 333.

⁹⁶⁸ Jean Baptiste Bouet, Administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, thèse de doctorat Ecole doctorale d'Anges_2006, page 192.

⁹⁶⁹ Ordonnance 59-29 du janvier 1959 relative aux syndicats. Voir le site WWW.collectivites.locales.gouv.fr.

⁹⁷⁰ داودي فاطمة الزهراء، التعاون ما بين البلديات، مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق سعيد حمدين، سنة الجامعية 2013-2014، ص 39.

تشر أية مادة منها إلى التعاون بين البلديات وإعطائه مكانة كمحرك للتنمية المحلية، رغم أن الدساتير الجزائرية اعتبرت الجماعات المحلية قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ثانيا: تعريف التعاون المشترك ومكانته في قوانين الإدارة المحلية:

1- تعريف التعاون المشترك:

من أجل تحقيق تنمية مستدامة يجب وضع استراتيجية من شأنها دعم تمويل الجماعات المحلية وتفعيل آليات تمكينها من تلبية الطلب المتزايد على خدماتها باللجوء إلى التعاون المشترك كآلية لتحقيق مشاريع تنموية والتي أصبحت من أهم آليات التنمية الاقتصادية الموجودة بقوة في القانون المقارن⁹⁷¹. التعاون بين الجماعات المحلية هو أحد أنماط الشراكة بين القطاع العام-العام⁹⁷² من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أخذت به عدة دول نظرا لأهميته في إحداث توازن في التنمية بين الجماعات المحلية الغنية والفقيرة بتوحيد الجهود والتعاون فيما بينها.

الجماعات المحلية أصبحت تلعب دور مهم في تحقيق التنمية المحلية من خلال البحث عن أساليب لتحسين استغلال وتوظيف مواردها لتحقيق تنمية حقيقية من خلال آلية التعاون المشترك لمواجهة الصعوبات التي لا تستطيع حلها بمفردها.

يعرف التعاون المشترك بين الجماعات المحلية: "إمكانية أن تتعاون البلديات وتستثمر في مواردها وإمكانياتها بصفة مشتركة من أجل إنجاز مشاريع ذات نفع مشترك أو استحداث مرافق عمومية مشتركة"⁹⁷³. ويعرف أيضا بأنه: "التعاون المنتج والمحرك للتنمية المحلية عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود فيما بينها من أجل تحقيق تنمية مشتركة ومتجانسة"⁹⁷⁴.

كما يقصد بالتعاون ما بين البلديات: "إمكانية البلديات أن تتعاون وتستثمر مواردها وإمكانياتها بصورة مشتركة من أجل القيام بأعمال مفيدة لها جميعا"⁹⁷⁵.

⁹⁷¹ Micheline Falzon, Les interventions économiques de collectivité locales, 1991, p-p.99-100.

⁹⁷² M.Bouvier, Les Finances Locales, 11° Edition, Collection Systèmes, L.G.D.J, Paris 2006, p 160.

⁹⁷³ مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 5، العدد 6، جامعة باتنة، ص6.

⁹⁷⁴ العشعاش إسحاق، التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt)، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، المجلد 5، العدد 1، السنة 2021، ص128.

⁹⁷⁵ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص 213.

كما يعرف أنه: " أحد الوسائل المتاحة للبلديات للتقليل من تبعيتها المالية للدولة ويتجه للمحافظة على الموارد المالية عن طريق تعبئة الحد الأدنى من الموارد الذاتية وتبادل الإمكانات والوسائل المادية وسد العجز الحاصل في البنية التحتية والتجهيزات"⁹⁷⁶.

فالتعاون هو آلية لتخفيف العبء المالي للدولة والجماعات المحلية وفتح المجال للتعاون فيما بينها أو بين فاعلين اقتصاديين، من أجل تغطية العجز المالي والضعف الخبرة في مجال التسيير، وإزالة الفوارق بين الجماعات المحلية من خلال دعم الغنية منها الفقيرة التي تعاني نقص في مواردها للتقليل من إشكالات التقسيم الإقليمي الذي أدى إلى وجود هذه الفوارق، إلى جانب النمو العمراني.

فالتعاون يساهم في التكفل بالمرافق والمشاريع المشتركة مما يوفر موارد وقدرات للأطراف المتعاونة ويسمح بتبادل الخبرات ويطور نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المحلي في فضاء التعاون ما بين البلديات⁹⁷⁷.

2- مكانة التعاون المشترك في قوانين الإدارة المحلية:

أطر المشرع الجزائري آلية التعاون المشترك منذ أول تقنين للجماعات المحلية، حيث أشار قانون الولاية 69-38 باقتضاب الى التعاون المشترك حيث جاء فيه: "...أحداث منظمات أو منشآت بين الولايات كوسيلة للتنمية الاقتصادية وهذه المنشآت يجوز أن تشكل وحدات عملية لتحليل و إعداد ووضع المخطط الوطني للتنمية وتنفيذه"، غير أن أول قانون يتعلق بالبلدية ويتمثل في الأمر 67-24 قد تناول التعاون المشترك بالتفصيل في الفصل الثاني تحت عنوان: "مجموعات البلديات" أنه: "يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وأن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح مشتركة لتتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها"⁹⁷⁸، وحدد ثلاث هيئات من أجل تنسيق التعاون ما بين البلديات (نقابات البلديات، ملتقيات مجالس البلدية، لجان تسيير الأملاك والحقوق المشاعة).

⁹⁷⁶ عبد الصديق بن شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة دكتوراه، بن عكنون، 2010-2011، ص 84.

⁹⁷⁷ بن عيسى قدور، التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، عدد 01، 2012، ص 327.

⁹⁷⁸ المادة 12، من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 6، المؤرخة في 18 جانفي 1967.

كما نصت المادة 202 على أن: " المصالح العمومية التي تستغلها البلديات أو نقابات البلدية تعتبر مصالح ذات صبغة اقتصادية إذا كان هدفها صناعيا أو تجاريا أو ثقافيا أو صحيا أو اجتماعيا"، وهذا ما يدل على أن التعاون المشترك استعمل كأسلوب أساسي لتسيير المرفق المحلي إلى جانب الأساليب الأخرى (الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية)، وفي نفس الوقت يمكن أن تسيير النقابة البلدية مصالح عمومية بأسلوب التسيير المباشر مثلها مثل البلديات حيث جاء في المادة 213: " يمكن للبلديات ونقابات البلدية أن تستغل مصالح عمومية في شكل مباشر"، وهذا ما يدل على أن القانون 67-24 أعطى أهمية للتعاون المشترك كأسلوب لتسيير المرفق العام يتساوى مع الأسلوب المباشر.

غير أنه بصدر قانون صدر القانون 90-08، والقانون 90-09 المتعلقين بالبلدية والولاية بعد تبني نظام التعددية الحزبية في دستور 1989 وتكريس للامركزية واعتماد تعديلات تتماشى مع التحول إلى نظام اقتصاد السوق من خلال التعاون بين الولايات، حيث نصت المادة 131: " تقوم ولاية أو عدة ولايات بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات التي يكون تسييرها ضروريا ..."، أما قانون البلدية 90-08 البلديات بإحداث مؤسسات عمومية مشتركة مع إبقاء على لجان تسيير أموال المشاعة.

غير أن آلية التعاون المشترك في قوانين الإدارة المحلية لسنة 1990 قد قلص من أشكال التعاون المشترك والمواد القانونية المتعلقة به من 21 مادة إلى 04 مواد فقط، بالإضافة إلى أن هذه الآلية بقيت موقوفة النفاذ بسبب عدم صدور نص تنظيمي يطبق آلية التعاون المشترك المنصوص، فبقي النص حبر على ورق، وهو ما يدل على تراجع مكانة أسلوب التعاون المشترك إلى أسلوب استثنائي في حالات وجود ضرورة أو وجود مصلحة مشتركة بين البلديات وهذا بسبب توجه المشرع الجزائري إلى القطاع الخاص خاصة بعد صدور التعليم لسنة 1994 المتعلقة بالتأجير وامتياز المرافق العمومية.

بصدر قانون البلدية لسنة 2011، كرس المشرع الجزائري آلية التعاون في المادة 215 منه، حيث جاء فيها: " يجوز لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جواريه."

كما أشارت المادة 217 من قانون البلدية 11-10 على أن: " تنجز الاعمال في إطار التعاون المشترك بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات، كما يسمح هذا التعاون للبلديات المعنية بتعاوض وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة".

حيث أصبح التعاون بين البلديات مطلباً على المستوى الحركة السياسية والاجتماعية والمجتمع المدني⁹⁷⁹.

حيث جاء في كلمة وزير الداخلية والجماعات المحلية "دحو ولد قابلية" والنائب "عبد الحميد بن شيخ" في مناقشات قانون البلدية لسنة 2011: "... حيث نرى ضرورة إيجاد آليات اقتصادية ناجعة لتفعيل دور البلديات في مجال ترقية استعمال وإيجاد مناصب شغل والتعاون فيما بينها من أجل انشاء مؤسسة اقتصادية مشتركة..."⁹⁸⁰.

أما في قانون الولاية 12-07 فقد أشارت المادة 150 منه للتعاون المشترك حيث جاء فيها: "يمكن ولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسات ولأئية مشتركة لإدارة الممتلكات والتجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية الولاية...". هذا وقد تضمن المرسوم التنفيذي 12-315⁹⁸¹، الذي يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، حيث جاء في أسباب مشروع المرسوم: "تماشيا مع التحولات والمهام الجديدة الملقاة على عاتق البلدية والتي من أبرزها التشارك بين البلديات وبغية تدعيمه يجب وضع إطار ملائم له وهو ما سيتم من خلال إعادة هيكلة ميزانية البلدية وإعطائها شكل ومضمون جديد لتتلاءم أكثر مع هذه المهام والتي سيكون للتشارك بين البلديات مكان في هيكل ميزانية البلدية".

فمن خلال هذا المرسوم، فإن التعاون البلدي منصوص عليه في قسم التجهيز والاستثمار في المجموعة 96 بعنوان برامج لحساب الغير والبرامج المتعلقة بالتعاون والتشارك ما بين البلديات، وخصص لها الباب 962 بعنوان برامج التعاون ما بين البلديات⁹⁸².

وهذا ما يتضح معه إعطاء التعاون البلدي مكانا في حسابات الميزانية.

⁹⁷⁹ داودي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 23.

⁹⁸⁰ كلمة السيد عبد الحميد بن شيخ، ملحق الجلسة: ملاحظات واقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات عن مشروع قانون المتعلق بالبلدية، مؤرخ في 11 أفريل 2011، ج، ر، لمناقشات المجلس الشعبي الوطني 28 مارس 2011، رقم 2005.

⁹⁸¹ المرسوم التنفيذي 12-315، المؤرخ في 21 أوت 2012، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج، ر، ج، ج عدد 49. المؤرخة في 9 سبتمبر 2012.

⁹⁸² روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، البلدية في قانون 10-11، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية السنة الجامعية 2012-2013، بن عكنون ص 187.

ثالثا: شروط التعاون المشترك:

ومن خلال نصوص قوانين الإدارة المحلية سيما المادة 215 والمادة 217 من قانون البلدية 11-10 والمادة 150 من قانون الولاية 12-07 يمكن استخلاص شروط التعاون المشترك بين البلديات والمتمثلة في:

■ شرط التجاور الجغرافي:

ظهر هذا الشرط الجغرافي في الفقه الأوروبي⁹⁸³، لمحاولة وضع مفهوم يسمح للجماعات المحلية لتجاوز العلاقات الحدودية من أجل التعاون بين الوحدات اللامركزية لدولتين مختلفتين أو أكثر، بينما هناك العديد من الدول التي تجاوزت حدود التجاور للبلديات وحتى المحافظات والجهات، ومنها: فرنسا التي لم تطرح هذا الشرط في جميع قوانين المتعلقة بالإدارة المحلية مثل قانون 6 فيفري 1992 رقم 92-125 (Loi ART) الملغى بالقانون 586-99 (Loi Chevènement)، وكذلك المغرب (القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي المغربي، عدد 58/50، المؤرخ في 21 نوفمبر 2002)، أما في الجزائر، اشترط المشرع الجزائري التجاور الإقليمي وهو شرط له مبرراته بسبب تشارك البلديات بظروف متشابهة تمكنها من استثمار امكانياتهم المشتركة، بالإضافة إلى استعمال المواطن لمرافق عمومية الجوارية الأقرب له كالمصحات الجوارية، النقل، إلخ، التي يمكن للبلديات التشارك في إقامتها ليستفيد منها مواطنو البلديات المعنية، مع استبعاد التعاون بين بلديات غير متجاورة والذي قد يحرمها من استغلال مواردها وامكانياتها خاصة إذا كانت بلدية غنية وأخرى فقيرة لإمكانية إقامة مؤسسات ذات أسهم.

■ شرط الضرورة التقنية أو القانونية لإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة.**■ شرط المصادقة على مداولات التعاون بين البلديات.**

لتكون اتفاقية التعاون قابلة للتنفيذ، يجب التداول بشأنها من طرف المجالس الشعبية البلدية المعنية والمصادقة عليها من قبل أعضاء المجلس ومن الجهات الوصية الممثلة في الوالي. وما يمكن ملاحظته وعلى غرار النصين السابقين، فإن النصوص التنظيمية التي أحال لها القانون لم تصدر بعد هذا، بالإضافة إلى مجموعة من الأسباب التي ساهمت تضيق مبدأ التعاون المشترك⁹⁸⁴:

- عدم وجود توازن بين الامكانيات المادية والبشرية والصلاحيات الملقاة على عاتق البلدية.
- عدم وجود ثقافة التعاون والشراكة بما يوفر موارد وقدرات وتبادل خبرات.

⁹⁸³ Conseil de L'Europe, Coopération Intercommunale, manuel de comité européen sur la démocratie locale et régionale 2008 (CDLR).

⁹⁸⁴ بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 322.

أما عن آليات التعاون فتكون من خلال إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة بين البلديات⁹⁸⁵ أو مؤسسات عمومية مشتركة بين الولايات⁹⁸⁶ والتي ما تزال النصوص القانونية المنشأة لها تستندان في تأشيرات مقتضياتها إلى المرسومان 83-200 و 85-187 اللذان ينظمان إنشاء المؤسسات العمومية المحلية المشتركة.

غير أن هذان المرسومان تجاوزهما الزمن ويتطلب إعادة صياغة بنظر إلى استنادهما على قانون البلدية والولاية لسنة 1967 و 1969، وكذا ضرورة إدخال المقاربة الجديدة للشراكة الإقليمية المحلية⁹⁸⁷.

الفرع الثاني: التعاون المشترك الوطني: الآليات، المجالات وسبل التفعيل

لقد تضمنت قوانين الجماعات المحلية آليات التعاون المشترك والتي سعت إلى تنويعها وتطويرها من أجل خلق موارد مالية ذاتية تعزز من استقلالية الجماعات المحلية وتبعيتها المالية للدولة (أولاً) في مجموعة من المجالات، غير أن واقع التعاون لا يزال بعيداً عن تحقيق أهدافه في تمويل التنمية بسبب العراقيل التي تواجهه الأمر الذي يقتضي إيجاد حلول لتفعيل هذا المبدأ كبديل لخلق الثروة داخل الجماعات المحلية (ثانياً)

أولاً: آليات التعاون المشترك من خلال قوانين الجماعات المحلية

تنوعت آليات التعاون وتطورت من خلال قوانين الجماعات المحلية المتعاقبة نوضحه على النحو التالي:

1- آليات التعاون المشترك في قوانين الجماعات المحلية لفترة الستينيات:

أول قانون يتعلق بالبلدية ويتمثل في الأمر 67-24: تضمن آليات التعاون المشترك من خلال المادة 12 منه حيث جاء فيها: "يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وأن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح مشتركة لتتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها"⁹⁸⁸، وحدد ثلاث هيئات من أجل تنسيق التعاون ما بين البلديات.

1-1- النقابات البلدية⁹⁸⁹ (Syndicats de communes): يجوز للمجلس أو عدة مجالس بلدية

أن تقرر اشتراك البلديات التي تتولى تسييرها من أجل تحقيق خدمات أو مصالح ذات نفع مشترك

⁹⁸⁵ المادة 215، من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

⁹⁸⁶ المادة 150، من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

⁹⁸⁷ فراري محمد، تمويل التنمية المحلية بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مرجع سابق، ص 156.

⁹⁸⁸ المادة 12، من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁹⁸⁹ المادة 13، من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

بينهما فتقترح من أجل هذا الغرض إحداث نقابة للبلديات، وأضافت المادة 14 على أن تحدث نقابات البلدية بعد صدور قرار من:

- عامل العمالة بالنسبة للبلديات التابعة لعاملة واحدة.
- أو من وزير الداخلية للبلديات التابعة لعمالتين أو أكثر مع اشتراط توافق الخصائص الاقليمية الأكثر ملائمة لتحقيق أهدافها⁹⁹⁰.

كما يمكن قبول انضمام البلديات غير المشاركة للنقابة بعد موافقة أعضائها. كما حددت المادة 18 الطبيعة القانونية لنقابة البلديات على أنها مؤسسات عمومية ذات شخصية مدنية.

تتولى عملية تسير النقابة لجنة البلديات التي تتشكل من أعضاء المجالس الذين يتم انتخابهم من البلديات المشاركة وتعد هذه النقابات مؤسسات عمومية ذات شخصية معنوية تطبق على مداولاتها نفس أحكام المطبقة على المجالس الشعبية البلدية تعد ميزانية تتضمن نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار للمصالح التي قامت بإنشائها.

تؤسس النقابة لمدة غير محدودة إلا إذا نص قانونها الاساسي على خلاف ذلك وتحل بحكم القانون إما بانتهاء الخدمات والاعمال التي أنشأت من أجلها أو بموافقة أغلبية المجالس الشعبية البلدية المعنية⁹⁹¹. ما يمكن ملاحظته أن إنشاء هذه المؤسسات المشتركة تهدف إلى تجميع الوسائل والامكانيات لأجل تسيير مرفق عمومي وترشيد في الانفاق، فهي تشبه إلى حد كبير أسلوب دمج أو ضم البلديات من الناحية الوظيفية فقط دون الجغرافية.

كما صدر القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية 88-01 الذي جاء فيه على إمكانية إنشاء الجماعات المحلية لنوع ثاني من المؤسسات وهي المؤسسات ذات أسهم أو ما يسمى بشركات الاقتصاد المختلط حالياً، وهي مستوحاة من الشركات الفرنسية واعتمدت هذا النوع من الشركات لتجنب خضوعها لقوانين الاتحاد الأوروبي المطبقة على الشركات الخاصة وتعتبر الشركات العمومية المحلية نوعاً من أنواع الشراكة العمومية⁹⁹².

⁹⁹⁰ المواد 14 و 15، من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁹⁹¹ المادة 25 من الامر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع نفسه.

⁹⁹² مراح أحمد، التعاون بين الجماعات الإقليمية في ظل القوانين الوطنية والدولية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي الشريف بوشوشة أفلو، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2019، ص 7.

أما في الجزائر فالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملكها الدولة أو الجماعات المحلية فهي شركات مساهمة أو شركات محدودة تمتلك فيها الدولة أو الجماعات المحلية جميع الأسهم أو الحصص. غير أن جميع هذه المؤسسات المشتركة تم حلها خلال سنوات التسعينيات نتيجة إفلاسها⁹⁹³.

1-2- ملتقيات المجالس البلدية (Conférences intercommunales): يمكن لمجلسين أو عدة

مجالس شعبية بلدية عقد ملتقيات مشتركة من أجل المسائل المشتركة التي تتبع اختصاصاتها وتهم بلدياتها⁹⁹⁴.

1-3- لجان تسيير الأملاك والحقوق المشاعة (Commission de gestion de biens et droits indivis)

يجوز تأسيس لجنة مكونة من مندوبي المجالس الشعبية البلدية للبلديات التي توجد بها أملاك وحقوق مشاعة مشتركة في حال عدم وجود نقابة للبلديات تتولى تسيير الأموال والحقوق المشاعة وتتشكل من⁹⁹⁵:

- مندوبي المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية وذلك عند عدم وجود نقابة للبلديات مشكلة منها ومكلفة لتسيير وإدارة هذه الأموال والحقوق المشاعة.
 - يعين كل مجلس شعبي بلدي معني مندوبا من بين أعضائه.
 - ينتخب رئيس اللجنة من المندوبين وتجدد اللجنة بعد كل تجديد للمجالس الشعبية البلدية.
 - وتجري المصادقة على إحداث هذه اللجنة من قبل:
 - ✓ عامل العمالة إذا كانت البلديات تابعة للعمالة نفسها.
 - ✓ من قبل وزير الداخلية إذا كانت البلديات تابعة لعمالات مختلفة.
- وتتولى هذه اللجنة القيام بالمهام التالية⁹⁹⁶:

- إدارة وتسيير الأموال والحقوق المشاعة وتنفيذ الأشغال المتعلقة بها، غير أن البيوع والمبادلات والقسمات والامتلاكات والمصالحات تختص بها المجالس الشعبية البلدية التي تأذن لرئيس اللجنة بإبرام العقود المتعلقة بها، وتخضع مداورات اللجنة للقواعد المقررة لمداورات المجالس الشعبية البلدية.

⁹⁹³ مراح أحمد، مرجع سابق، ص 7.

⁹⁹⁴ المادة 25 من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁹⁹⁵ المادة 27، من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع نفسه.

⁹⁹⁶ المواد 29، 30 و31، من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع نفسه.

- توزع النفقات التي يجري تحديدها من قبل اللجنة بين البلديات المعنية بواسطة المجالس الشعبية البلدية، وفي حالة عدم الاتفاق فبواسطة عامل العمالة إذا كانت البلديات تابعة لعمالة واحدة أو بواسطة وزير الداخلية إذا كانت البلديات تابعة لعمالات مختلفة.

وبعد إلغاء الأمر 24-67 بموجب القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية فقد نصت المادة 11 على: "إذا كانت عدة بلديات تملك أموالاً وحقوقاً مشاعة بينها يسوغ لها أن تأسس لجنة مشتركة بين البلديات تتألف من منتخبي المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية عن عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات، مشكلة منها ومكلفة بتسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة وإدارتها"⁹⁹⁷.
وبصدور القانون رقم 10-11 الذي ألغى القانون 08-90 تم التخلي عن هذا الأسلوب من التعاون لعدم الحاجة إليه وذلك بسبب القضاء على مشكل الحقوق والأموال المشاعة بين البلديات⁹⁹⁸.

2- التعاون المشترك في قانون الجماعات المحلية لفترة التسعينيات:

صدر القانون 08-90، والقانون 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية بعد تبني نظام التعددية الحزبية في دستور 1989 وتكريس للامركزية واعتماد تعديلات تتماشى مع التحول إلى نظام اقتصاد السوق من خلال التعاون بين الولايات، حيث نصت المادة 131: "تقوم ولاية أو عدة ولايات بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات التي يكون تسييرها ضرورياً..."، أما قانون البلدية 08-90 البلديات بإحداث مؤسسات عمومية مشتركة مع إبقاء على لجان تسيير أموال المشاعة.
ويمكن إجمال اليات التعاون المشترك في قانون البلدية 08-90 وقانون الولاية 09-90 من خلال الآيتين⁹⁹⁹:

• إحداث مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات أو الولايات أو بين الولاية والبلدية:

صدر المرسوم 200-83 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية، وجاء في المادة 2 منه: "يتم إنشاء المؤسسة من طرف الولاية، البلدية، بالاشتراك بين ولايتين أو أكثر، بالاشتراك بين ولاية واحدة أو عدة ولايات، والبلدية واحدة أو عدة بلديات"، حيث أشار هذا المرسوم إلى المؤسسات التي تنشأ في إطار التعاون المشترك.

⁹⁹⁷ المادة 11، من القانون 08-90، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

⁹⁹⁸ مراح أحمد، مرجع سابق، ص 4.

⁹⁹⁹ المواد 9 و12، من القانون 08-90، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

حيث أجاز قانون البلدية 90-08 للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين أو أكثر أن تنشأ مؤسسة عمومية مشتركة من أجل تحقيق خدمات وتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك¹⁰⁰⁰، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالي المالي ويتم ضبط العلاقة بينها وبين البلديات المعنية بدفتر شروط يحدد حقوق كل طرف.

وقد صدر المرسوم 85-117 المؤرخ ب 07 ماي 1985 المحدد لشروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الذي استبدل تسمية النقابة البلدية بالمؤسسة العمومية رغم صدوره في ظل سريان القانون 67-24، ليتدارك الأمر بتخليه عن هذه التسمية في قانون 90-09 واحتفظ بها في قانون البلدية الساري المفعول 11-10، والذي ماتزال إنشاء المؤسسات المشتركة ينظمها نفس المرسوم.

وارتأينا تناول المؤسسة العمومية المشتركة في قوانين الجماعات المحلية لفترة التسعينيات هي التي كرس هذا المصطلح بعد تحول تسمية نقابات البلدية إلى المؤسسة البلدية المشتركة بموجب القانون 81-09 لأول مرة¹⁰⁰¹.

حيث تناولت المادة 4 منه الهدف من انشاء المؤسسة البلدية المشتركة بنصها: " تهدف المؤسسة البلدية المشتركة إلى تسيير مصلحة عمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري، ولها حسب كل حالة طابع إداري أو اقتصادي"، وتخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لنفس القواعد التي تخضع لها ميزانية البلدية والمصالح البلدية، أما المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي تمسك المحاسبة حسب الشكل التجاري طبقا للمخطط الوطني للمحاسبة¹⁰⁰².

وأضافت المادة 01 منه على أنه: " يمكن لبلديتين أو عدة بلديات أن تشترك معا وتحدث مؤسسات مشتركة بين عدة بلديات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك من أجل تسيير مصالح عمومية ذات فائدة مشتركة بين البلديات"، حيث يتم إنشاء هذه المؤسسة المشتركة عن طريق تداول المجالس الشعبية البلدية المعنية بعد موافقة الوالي بنسبة للمؤسسات التي تنشأ بين البلديات تنتمي لولاية واحدة وبقرار من وزير الداخلية في حالة بلديات تنتمي إلى ولايتين أو أكثر¹⁰⁰³.

¹⁰⁰⁰ المادة 09 من القانون 90-08، المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁰⁰¹ قانون 81-09، المؤرخ في 24 يناير 1981، يتضمن القانون البلدي، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 7 يوليو 1981.

¹⁰⁰² المادة 22 و 23، من المرسوم 85-117، المؤرخ في 07 مايو سنة 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج، ر، ج. ج، عدد 21، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1985.

¹⁰⁰³ المادة 6، من المرسوم 85-117، المؤرخ في 07 مايو سنة 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع نفسه.

تدير المؤسسة البلدية المشتركة لجنة بلدية تتكون من: مندوبين إثنين عن كل بلدية شريكة، ينتخبون من بين أعضائها أو من بين مواطنين آخرين تتوفر فيهم الشروط ليكونوا أعضاء في المجلس الشعبي البلدي¹⁰⁰⁴.

تتناول هذه اللجنة في المسائل الآتية¹⁰⁰⁵:

- تنظيم المؤسسة البلدية المشتركة وسيرها العام ونظامها الداخلي.
- الهيكل الإداري وجدول المستخدمين.
- الميزانية والحسابات.
- شراء العقارات وبيعها وتأجيرها.
- الشروط العامة لإبرام اتفاقيات وصفقات وغير ذلك من المعاملات التي تلزم المؤسسة البلدية المشتركة.
- الاقتراضات.
- برامج الاستثمار.

وتخضع مداورات اللجنة البلدية لنفس شروط الوصاية للمجالس الشعبية البلدية¹⁰⁰⁶.

وهذا ما يعني أن قانون 90-08 قد منح استقلالية للبلديات في إنشاء هذه المؤسسات، كما منحها استقلالية لهذه المؤسسات في علاقتها مع البلديات عن الإدارة المركزية، وهنا نلاحظ دعماً لاستقلالية الجماعات المحلية لم يوجد في قانون 67-24.

• إنشاء لجنة مشتركة بين البلديات:

في حال وجود أموال مشاعة بين البلديات، فيمكن لها إنشاء لجنة تتكون من منتخبين المجالس الشعبية للبلديات المعنية في حال عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات.

كما تجب الإشارة إلى أنه تم إنشاء المجلس تنسيق الحضري بالنسبة لبلديات الجزائر العاصمة، الذي خصص له المشرع أحكام خاصة به بسبب الترابط بين بلديات الجزائر العاصمة، حيث جاء في المادة

¹⁰⁰⁴ المادة 8 و10، من المرسوم 85-117، المؤرخ في 07 مايو سنة 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

¹⁰⁰⁵ المادة 11، من المرسوم 85-117، المؤرخ في 07 مايو سنة 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع نفسه.

¹⁰⁰⁶ المادة 12، من المرسوم 85-117، المؤرخ في 07 مايو سنة 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع نفسه.

177 من القانون 90-08: " دون الإخلال بالصلاحيات المخولة قانونا لكل مجلس شعبي بلدي، تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تسمى مجالس تنسيق حضرية".
يتشكل مجلس التنسيق الحضري من مجموع رؤساء المجالس الشعبية البلدية وينتخب رئيس المجلس من بين أعضائه ويتداول المجلس في القضايا ذات المصلحة المشتركة¹⁰⁰⁷، وتخضع مداولته لنفس شروط مداولات المجلس الشعبي البلدي ولمصادقة الوالي على قراراته.
وتتمثل مهامه في التنسيق بين البلديات في المجالات التالية:

- الأملاك والتجهيزات المشتركة.
- تهيئة والتعمير.
- الإنارة العمومية.
- نظافة المدينة.
- مياه الشرب.
- صرف المياه.
- شبكات الصرف الصحي.
- الطرق.

وقد بقي هذا المجلس موجودا بعد صدور قانون البلدية 11-10، حيث نصت المادة 118 منه: "يتم وضع قانون أساسي يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة بموجب ترتيب تشريعي خاص تبقى أحكام المواد 177 و178 و179 و180 و181 من القانون 90-08 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية التي تحكم الجزائر العاصمة، سارية المفعول بصفة انتقالية إلى غاية إصدار القانون الأساسي الخاص المنصوص عليه في هذه المادة".

3- آليات التعاون المشترك في قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول:

من خلال المواد 215 و216 و217 من قانون البلدية 11-10 والمادة 150 من قانون الولاية 12-07، المشرع الجزائري احتفظ بالمؤسسة العمومية المشتركة المنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية السابقة وأضاف أساليب أخرى منصوص عليها في قانون البلدية 11-10 وأخرى في القوانين ذات الصلة تتمثل في:

¹⁰⁰⁷ مراح أحمد، مرجع سابق، ص 4.

- **التعاقد الحر:** تحول المشرع الجزائري في قانون 10-11 إلى التعاقد الحر دعما لحرية التسيير للجماعات المحلية، حيث جاء في المادة 216، أنه يمكن للبلديات في إطار التعاون المشترك إبرام اتفاقيات أو عقود يصادق عليها عن طريق مداولات، وأحال إلى نص التنظيمي كيفية إبرام هذه العقود، من أجل ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات¹⁰⁰⁸، وتكون هذه العقود التي تبرمها سواء مع شخص معنوي عام أو شخص معنوي خاص عقودا إدارية استنادا إلى المعيار العضوي لاسيما عقود الصفقات العمومية حسب ما جاء في المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-207 خضوع نفقات الجماعات المحلية لتنظيم الصفقات العمومية، هذا وأشارت المادة 36 منه إلى إمكانية التعاون إدارات عمومية بتنسيق طلباتها من خلال صفقة عمومية: "يمكن المصالح المتعاقدة أن تتسق إبرام صفقاتها عبر تشكيل مجموعات طلبات فيما بينها ويمكن المصالح المتعاقدة التي تتسق إبرام صفقاتها أن تكلف واحد منها بصفتها مصلحة متعاقدة منسقة، بالتوقيع على الصفقة وتبليغها...".

فيمكن أن تتعاون بإبرام عقود في مجال النقل العمومي للربط ما بين البلديات، أو إنشاء مركز صحي مشترك، أو تعبيد الطرق،

- **عقود التنمية:** يتم إبرام عقود التنمية كأداة للشراكة لتهيئة الإقليم من أجل التنمية المستدامة مع عدة متعاملين أو شريك أو شركاء اقتصاديين لتجسيد مخططات التوجيهية وخطط التهيئة¹⁰⁰⁹.

- **عقود تطوير المدينة:** يتم إبرام عقود تطوير المدينة كأداة من أدوات الشراكة بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين من أجل القيام بنشاطات الشراكة بين مدينتين أو أكثر لإنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية مهيكلة¹⁰¹⁰.

ثانيا: مجالات التعاون المشترك الواقع وسبل تفعيل:

أشار المشرع الجزائري إلى التعاون المشترك بين البلديات في قوانين الجماعات المحلية وفي قوانين أخرى ذات الصلة غير أن هذه المجالات محدودة لا ترتقي لتحقيق النتائج التنموية بسبب العراقيل القانونية والواقعية التي تعترضها والتي يجب تجاوزها من أجل تفعيل التعاون المشترك الوطني.

¹⁰⁰⁸ المادة 217، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

¹⁰⁰⁹ المادة 59، من القانون 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتهيئته المستدامة، مرجع سابق.

¹⁰¹⁰ المادة 21 و22، من القانون 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

1- مجالات التعاون المشترك الوطني بين الجماعات المحلية من خلال قوانين الإدارة المحلية والقوانين ذات الصلة: يمكن إجمال أهم مجالات التعاون المشترك التي كرستها قوانين الإدارة المحلية والقوانين المرتبطة فيما يلي:

1-1- التعاون في مجال التهيئة والتعمير قانون 90-29:

تناول المشرع الجزائري التعاون في مجال التهيئة والتعمير في قانون البلدية 11-10، حيث جاء في المادة 215 منه: " يمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لإقليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جواريه".

ويظهر هذا التعاون من خلال ما تضمنه قانون التهيئة والتعمير 90-29 في أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث نصت المادة 16 من القانون 90-29: " المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية" كما تتم الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد مداولة المجلس البلدي أو المجالس الشعبية البلدية¹⁰¹¹.

ويعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مجال من مجالات التعاون التي تتعاون الجماعات المحلية وتنسق للنهوض بالسياسة العمرانية المحلية، فقد سمح المشرع الجزائري للبلديات التي تقع في مجال إقليم واحد ومتشابه ومتداخل من حيث العمران أن تنسق فيما بينه، لتعد مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير واحد لمجموع هذه البلديات¹⁰¹².

أو من خلال مخطط شغل الأراضي، وهو أداة من أجل ضمان النوعية الحضرية والمعمارية للمدينة من خلال الاستجابة للمشاكل والخيارات، ويحتل الطابق الأخير في منظومة التخطيط العمراني في الجزائر¹⁰¹³، كما أن لمخطط شغل الأراضي أهمية للجماعات المحلية، إذ يعتبر أداة جيدة للامركزية اتخاذ القرار في تنظيم المجال¹⁰¹⁴، حيث جاء في المادة 35 من القانون 90-29: "تتم الموافقة على مخطط شغل الأراضي يغطي بلديتين أو عدة بلديات".

¹⁰¹¹ المادة 25، من القانون 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

¹⁰¹² مراح أحمد، مرجع سابق، ص 5.

¹⁰¹³ قارة تركي إلهام، آلية الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2012-2013، ص 19.

¹⁰¹⁴ مراح أحمد، مرجع سابق، ص 5.

1-2- قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة 20-01:

حدد قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة 20-01 في المادة 07 منه مختلف أدوات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، والتي من بينها مخطط تهيئة الإقليم الولائي، وجعل مساحات التنمية المشتركة من بين ترتيباته حيث جاء فيها: "مخططات تهيئة الإقليم التي توضع وتتمن بالتوافق مع الإقليم الجهوي لتهيئة الإقليم المعني، الترتيبات الخاصة بكل إقليم لكل ولاية في مجال ما يأتي بالخصوص: تنظيم الخدمات العمومية، مساحات التنمية المشتركة بين البلديات ..."، وهذا ما تم تأكيده من خلال المادة 78 من قانون الولاية 10-12 بقولها: "يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقرر في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية"، وأضافت المادة 80 من نفس القانون: "يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية".

هذا وتضمن قانون البلدية مساهمتها في تهيئة الإقليم، حيث جاء في المادة 107 من قانون البلدية 10-11: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ...".

كما نصت المادة 108 من نفس القانون: "يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

ويتم إعداد مخططات تهيئة الإقليم المتعلقة بالبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية يكون بالتنسيق بين مختلف القطاعات¹⁰¹⁵.

كما تضمن القانون أدوات الشراكة في تهيئة الإقليم والمتمثلة في عقود التنمية، والتي وسعت من أطراف الشراكة إلى المتعاملين والشركاء الاقتصاديين، حيث جاء في المادة 59 منه: "يمكن أن يترتب على

¹⁰¹⁵ أنظر المادة 22، من القانون 20-01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتهيئته المستدامة، مرجع سابق.

تنفيذ المخطط أو المخططات التوجيهية الواجب ترقيتها، إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و /أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين.

عقد التنمية هو اتفاقية تشترك فيها الدولة أو مجموعة أو عدة مجموعات إقليمية أو متعامل أو عدة متعاملين أو شريك أو عدة شركاء اقتصاديين للقيام بأعمال وبرامج تحدد انطلاقاً من المخططات التوجيهية وخطط التهيئة لمدة معينة".

1-3- القانون المتعلق بتسيير النفايات 01-19:

يظهر التعاون البيئي ما بين البلديات من خلال قانون تسيير النفايات 01-19، بمعالجة النفايات بمنشآت تكون مشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات¹⁰¹⁶. هذا وسعت المادة 32 من أطراف التعاون حيث جاء فيها: "يمكن تسيير النفايات المنزلية بالاشتراك بين بلديتين أو أكثر كما يمكن للبلدية أو البلديات إشراك أشخاص طبيعيين أو أشخاص من القانون العام أو الخاص وفق دفتر شروط لتسيير كل النفايات المنزلية وما يشابهها أو جزء منها وكذلك النفايات الضخمة أو الخاصة أي الخطيرة"، كما قامت الجزائر بتشجيع الاستثمار في مجال إعادة تدوير النفايات لخلق فرص عمل للقضاء على البطالة والمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية والأولية لأجيال المستقبل¹⁰¹⁷، من خلال إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات من أجل تسييرها بواسطة بورصة النفايات، التي تعتبر منصة إلكترونية للعرض والطلب وفق مبدأ "نفايات البعض يمكن أن تكون مادة أولية أو ثانوية للغير"¹⁰¹⁸، من أجل تشجيع الاقتصاد الوطني ويستفيد من هذه البرصة الصناعيين، التجار، الحرفيين، والجماعات المحلية، الإدارات مسترجعي النفايات، وسطاء تجاريين، ... إلخ¹⁰¹⁹، من خلال إعادة تدوير النفايات، مثل مؤسسة بلاستي ميتال التي تعمل في مجال تحويل النفايات إلى منتجات بلاستيكية، ومؤسسة تونيك ببوسماعيل تدوير النفايات الصلبة الورقية وتحويلها إلى علب التغليف، فهذه المؤسسات تعمل على المحافظة على البيئة من جهة وخلق موارد مالية.

¹⁰¹⁶ المادة 30، من القانون 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج، ر، ج، ج، عدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

¹⁰¹⁷ بوشيرب عبد الله، البعد التنموي لظل سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مورسلي عبد الله تيبازة، المجلد 1، العدد الثالث، سبتمبر 2017، ص 258.

¹⁰¹⁸ نعيمة إيمان، بورصة النفايات أرضية اقتصادية لتثمين النفايات الحضرية ودورها في حماية البيئة، مجلة القانون العقاري، مخبر القانون والعقار، جامعة علي لونيبي البلدية 2، مجلد 5، عدد 1، مارس 2018 ص 77.

¹⁰¹⁹ ضريفي نادية، تقرير نواره، إعادة تدوير النفايات أرضية لبرصة اقتصادية وآلية لحماية البيئة، الملتقى الدولي عن طريق التناظر عن بعد حول الآليات القانونية والمؤسسية لحماية البيئة المنعقد يوم 10 نوفمبر 2021، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، ص 7.

1-4- القانون التوجيهي للمدينة 06-06 (POS PDAU):

يقتصر دور البلديات على التنشيط والتفويض بصفة ضعيفة في إطار النشاطات والبرامج التي تنجز في إطار سياسة التعاون¹⁰²⁰، ويتجلى التعاون ما بين البلديات في قانون المدينة 06-06، عندما تبادر الدولة لوضع أهداف تتعلق بتسيير المدينة تكون بالتشاور مع الجماعات الإقليمية فيما يتعلق ب¹⁰²¹:

- تحديد الاستراتيجية بتسطير الأولويات لتحسين التنمية المستدامة للمدينة.
 - توفير شروط التشاور والنقاش بين مختلف المتدخلين في سياسة المدينة.
 - تحديد المواصفات والمؤشرات الحضرية وكذا عناصر التأطير والتقييم والتصحيح للبرامج والنشاطات المحددة.
 - إيجاد الحلول لإعادة تأهيل المدينة وإعادة تصنيف المجموعات العقارية وإعادة هيكلة المناطق الحضرية الحساسة.
 - تصميم ووضع سياسات تحسيسية وإعلامية لتوعية المواطنين.
 - وضع حيز التنفيذ أدوات التدخل والمساعدة على اتخاذ القرار قصد ترقية المدينة.
 - تفضيل الشراكة بين الدولة والجماعات الإقليمية والمتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين (حيث تنفذ برامج سياسة المدينة عن طريق عقود تطوير المدينة¹⁰²²).
 - السهر على تناسق الأدوات المتعلقة بسياسة المدينة وضمان مراقبة وتقييم أدائها.
- رغم أن الجماعة المحلية ليست من يقوم بإنشاء المدن، إلا أنه يمكن لها المبادرة بالشراكة بين مدينتين أو أكثر من أجل إنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية بموجب اتفاقيات تبرم بين الجماعات المحلية التابعة والمسؤولة عن هذه المدن¹⁰²³.

وهذا ما يظهر من خلال القانون 02-08 المتعلق بإنشاء مدن جديدة تتولاها الإدارة المركزية، أما دور الجماعات المحلية فهو تشاوري تنسيقي¹⁰²⁴، ومن أمثلة الشراكة بين البلديات في هذا المجال المدينة الجديدة لسيدى عبد الله، حيث جاء في القانون 04-275 المؤرخ في 05 سبتمبر المتضمن إنشاء المدينة الجديدة

¹⁰²⁰ العشعاش إسحاق، مرجع سابق، ص 136.

¹⁰²¹ المادة 13، من القانون 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

¹⁰²² المادة 21، من قانون 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع نفسه.

¹⁰²³ المادة 22، من قانون 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع نفسه.

¹⁰²⁴ المادة 07 من قانون 02-08، المؤرخ في 8 ماي 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن وتجهيئتها، ج، ر، ج، ج، عدد 34، المؤرخة في 14 مايو 2002.

لسيدي عبد الله، حيث نصت المادة 2 من هذا القانون: "تقع المدينة الجديدة لسيدي عبد الله بولاية الجزائر على أقاليم بلديات المعاملة، الرحمانية، زرالدة والدويرة"، هذا وصدر المرسوم التنفيذي 04-97 المؤرخ في 15 أبريل 2004، المتضمن إنشاء المدينة الجديدة لبوقزول، حيث جاء في المادة 2 منه: "تقع المدينة الجديدة لبوقزول في ولاية المدية والجلفة على إقليم بلديتي بوقزول وعين وسارة".

هذا وأصدرت وزارة السكن والعمران مرسوم تمهيدي تحت مسمى: "التماسك الإقليمي والتنمية الحضرية"، في سبتمبر 2019 من أجل مراجعة القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والقانون 06-06 المتعلق بالمدينة، يمس المشروع جوانب هامة تتعلق بالتعاون وبالأخص التسيير الحضري للمدن والتجمعات السكانية الكبرى، مخططات التهيئة العمومية، كما يقترح المشروع إضافة تدابير عملية تهدف إلى إشراك جميع الأطراف الفاعلة في التسيير العمومي للحواضر¹⁰²⁵.

✓ نموذج اتفاقية تعاون ما بين البلديات (Ayla n tmurt):

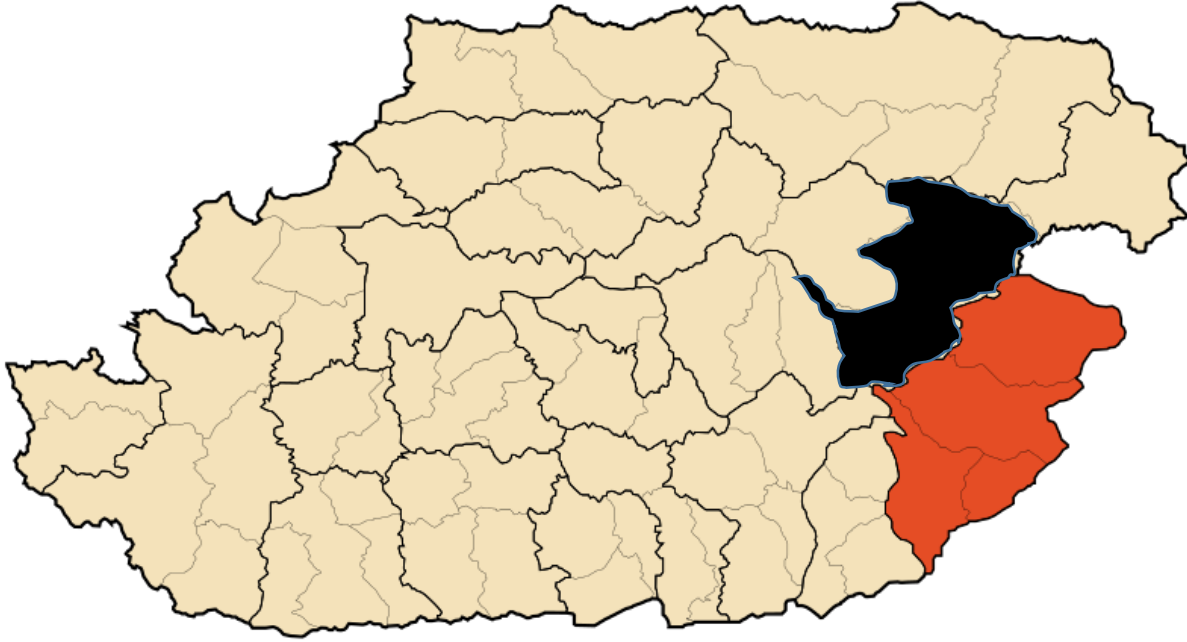
تم إبرام اتفاقية (Ayla n tmurt) بين سبع بلديات ريفية بولاية تيزي وزو هي بلديات: بوزقان، إيجر، أيت زيكي، إيلولة أومالو، إيفيغا، صوامع، وياكوران، من أجل التعاون المشترك في المسائل ذات النفع المشترك، ويظهر من خلال هذه الاتفاقية.

■ أطرافها:

- المجلس الشعبي الولائي لولاية تيزي وزو: تم تنظيم ملتقى على مستوى المجلس الشعبي الولائي لولاية تيزي وزو، والذي اقترح فكرة التعاون المشترك بين هذه البلديات، فهو المرافق لتجسيد هذه الاتفاقية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية: وهم رؤساء البلديات المذكورين سابقا، من أجل التشاور حول مجالات التعاون.
- الجامعة: ساهم الأساتذة الباحثين بالتنسيق مع المجلس الشعبي الولائي، من أجل وضع تصور وتصميم برامج الشراكة مع الفاعلين المحليين واقتراح مشاريع تنمية محلية بين البلديات المعنية وإبراز المستجدات حول نماذج التنمية المحلية¹⁰²⁶.

¹⁰²⁵ العشعاش إسحاق، التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون، ص136، مرجع سابق.

¹⁰²⁶ Ahcene Tahrari, une convention intercommunale pour le développement local (Tizi Ouzou), El Watan, le 02-06-2016.



الخريطة من موقع Wikipédia

خريطة توضح موقع بلديات ولاية تيزي وزو التي أبرمت

اتفاقية (Aït Bou Maza)

■ مجالات التعاون في اتفاقية (Aït Bou Maza):

- تعني اتفاقية (Aït Bou Maza) موارد الأرض، وتهدف إلى التعاون المشترك في نشاطات فلاحية، زراعية، حرفية وثقافية من أجل تحقيق تنمية وتوفير مناصب شغل في المجالات التالية¹⁰²⁷:
- **المجال الاقتصادي:** تشجع كل مبادرة تهدف إلى تركيز النشاط الفلاحي، الحرفي، الصناعات الصغيرة والمتوسطة، الخدمات السياحية في إقليم البلديات المعنية.
- **المجال الاجتماعي:** تلتزم البلديات من خلال هذه الاتفاقية الحد من البطالة وترقية مكانة المرأة والشباب في المجتمع، الإعلام، التكوين.
- **المجال البيئي:** من خلال خلق نشاطات اقتصادية من أجل المحافظة على البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- **التنشيط المحلي:** وذلك بدعم روابط الاجتماعية ودعم التضامن والتجاور بين البلديات وإحياء مناسبات ومهرجانات محلية، هدفها تقوية التبادلات الاجتماعية بين البلديات المعنية.

¹⁰²⁷ المادة 3، من نص الاتفاقية (Aït Bou Maza).

ومن أجل تنفيذ هذه الاتفاقية، تم وضع فريق يضم مستشارين من جامعة تيزي وزو لتصميم واقتراح مشاريع تنموية بناء على اقتراحات المواطنين مع مرافقة ودعم حاملي المشاريع وتطوير الشركات، كما تضمنت الاتفاقية أحكاماً بمدة سيرانها، حيث أمضيت بتاريخ 31 ماي 2016 وتسري لمدة سنتين قابلة للتديد بعد التقييم، كما تضمنت الاتفاقية ملاحق تتعلق بتدابير حول تثمين الموارد وأخرى حول تنظيم الشراكات والالتزامات التي تقع على عاتق أطراف الاتفاقية¹⁰²⁸.

2- تفعيل مبدأ التعاون المشترك الوطني ما بين الجماعات المحلية:

يشكل التعاون المشترك ما بين البلديات وسيلة من وسائل التسيير المحلي الذي يعمل على الترشيح العقلاني للموارد المحلية من خلال تجميع الجهود والوسائل المالية والبشرية من أجل خلق موارد جديدة تحقق التنمية على مستوى أكثر من بلدية مشاركة، غير أن آلية التعاون المشترك بين الجماعات المحلية تبقى محدودة جداً على الرغم من الحاجة الماسة للبلديات المتجاورة لهذا التعاون التشاركي بسبب ضعف التنظيم القانوني من جهة، وواقع الإدارة المحلية من جهة أخرى:

▪ وضع الإطار القانوني للتعاون المشترك بين البلديات:

النصوص القانونية المتعلقة بالتعاون على المستوى ا تحتاج إلى اهتمام أكبر كما هو الحال بالنسبة للتعاون اللامركزي، الذي لقي اهتماماً خاصة من خلال اتفاقيات التوأمة، على الرغم من أن معظمها اتفاقات شكلية دون اثار حقيقية وفعالية على التنمية المحلية، فالتأطير القانوني للتعاون المشترك تشوبه العمومية والغموض وغياب النصوص التنظيمية المطبقة له، بالإضافة إلى وجود قيود قانونية في هذه النصوص.

▪ عمومية وغموض النص القانوني وغياب التنظيم:

فبالرغم من أن التعاون المشترك كان موجوداً مع أول قانون للبلدية 67-24، والذي كان أكثر تفصيلاً واهتماماً، حيث عالج موضوع التعاون في عشرون مادة بنوع من التفصيل¹⁰²⁹ من قانون البلدية 90-08 والذي شهد تراجعاً في عدد المواد التي تناولت التعاون المشترك مع الإحالات إلى التنظيم وهو الأمر نفسه في قانون البلدية 11-10، أما عن مشروع قانون البلدية الجديد فإنه أضاف كفاءات تمويل التعاون المشترك

¹⁰²⁸ من الاتفاقية (Ayla n tmurt).

¹⁰²⁹ المواد من 12 إلى 23 من الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

والذي لم يصدر إلى الآن أي 2022، أي أن غياب تأطير لمدة طويلة لمجال حيوي كالتعاون المشترك بين البلديات¹⁰³⁰.

وما يمكن ملاحظته بالنسبة للقوانين السابقة عن الإحالات على التنظيم، فقد كانت هذه الإحالات عقيمة ولم تنتج سوى نص تنظيمي يعالج آليات التعاون المشترك ساري المفعول من قوانين الجماعات المحلية من فترة الستينيات إلى القوانين السارية المفعول ويتعلق الأمر بالمرسوم 85-117 الذي صدر في ظل النظام الاشتراكي.

■ القيود القانونية: تظهر القيود القانونية على التعاون المشترك من خلال:

- اشتراط التجاور بين البلديات: وهذا ما يحد من حرية الجماعات المحلية من إمكانيات تجسيد مبادرات تعاون بين بلديات غير متجاورة تختلف في طبيعتها وتتجاس في طموحتها التنموية¹⁰³¹.
- ثقل الوصاية على البلديات: حيث أن المشرع الجزائري أخضع مداولات المجالس الشعبية البلدية الى الوصاية الإدارية من طرف الوالي، مما يقلص المبادرة والتفاعل مع محيطها والدخول في علاقات تعاون مع البلديات المجاورة والنظر إلى البلديات على أنها غير راشدة.
- حصر مجالات التعاون: القوانين التي تناولت التعاون المشترك بين البلديات: "(قانون التهيئة والتعمير، قانون تسيير النفايات، قانون المدينة...)"، أشارت بشكل مقتضب إلى التعاون بين البلديات، كما أن هذه القوانين تتناول موضوعا واحدا يمكن التشارك فيه، فحماية البيئة فقد حصر التعاون في تسيير النفايات المنزلية فقط دون الاهتمام بالمحاور الأخرى للتعاون في مجال البيئة كحماية الغابات، المياه، التلوث، الساحل، حماية المحميات الطبيعية...، أما في مجال التهيئة والتعمير فإن دور الجماعات المحلية لا يتعدى الدور الاستشاري.

■ إشكالية التطبيق القانوني:

طرح تطبيق التعاون المشترك إشكالية قانونية حول ممثل التشارك الذي يبرم العقد الإداري باسم البلديات المشاركة في حال ابرام صفقة عمومية في ظل غياب نص قانوني يحدد كيفية ذلك وهذا ما يعيق التعاون المشترك.

¹⁰³⁰ رابحي كريمة، سعيداني ججيقة، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية 11-10، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 6، العدد الرابع، ديسمبر 2021، ص 422.

¹⁰³¹ رابحي كريمة، سعيداني ججيقة، مرجع سابق، ص 423.

■ إصلاح الإدارة المحلية:

واقع الإدارة المحلية التي تعاني من الفساد الإداري وانعدام القدرة والكفاءة للمنتخبين المحليين في جانب الذكاء الإقليمي والتخطيط وملاحقة المنتخبين للترقيات الاجتماعية وإهمال مجالات التنمية، واختلال التوازن في التنمية وتوزيع المشاريع بين الأقاليم وغياب نموذج تنموي جديد قائم على التخطيط اللامركزي الشامل بناء على دراسات علمية جادة وحقيقية تعتمد على أساليب العلمية والتكنولوجية الحديثة لربط المشاريع الاقتصادية حسب خصوصية كل منطقة.

فالريف له خصوصياته الذي شهد في السنوات الأخيرة محاولة تشويبه طابعه الفلاحي والزراعي من خلال التوسع العمراني المعمول به في المدن، فالريف له دور في التنمية من خلال الفلاحة والزراعة والرعي، مع إقامة مشاريع الصناعة الفلاحية على أطراف وضواحي المدن، بينما المدينة فإنها أكثر ملائمة للنشاط التجاري والصناعات التقليدية والسياحة، فلكل بيئتها التنموية الخاصة بها.

ومن أجل تفعيل دور الجماعات المحلية في التعاون المشترك، يجب أن تتضمن قوانين الجماعات المحلية مبادئ التعاون المشترك، وأن تتناول بالتفصيل آليات تطبيق التعاون عن طريق التنظيم قانون إطار للتعاون المشترك وتحيين المرسوم 85-117 الذي صدر في ظل الاشتراكية حتى يتماشى مع التوجه الجديد نحو اقتصاد السوق، وهذا ويجب أن تتضمن القوانين ذات الصلة توضيح حول تفاصيل التعاون لتسهيل قيام العملية الجماعات المحلية بآليات التعاون وفق التنظيم الذي يضبط كفاءات التعاون وتوسيع صلاحيات وجهود الإدارة المحلية كفاعل حقيقي في عملية التنمية وتجاوز دورها الاستشاري والخدمات المحدودة، تنشيط المجتمع المدني وإشراك المواطن بالتشاور مع المنتخبين المحليين حول فضاءات التعاون حول تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المطلب الثاني:

التعاون الدولي اللامركزي

كرس المشرع الجزائري مبدأ التعاون الدولي اللامركزي لتأكيد على دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية وحريتها في تسيير مواردها من جهة والمزايا التي يقدمها التعاون الدولي اللامركزي لمساعدة الجماعات المحلية، لأول مرة من خلال قانون الولاية 12-07¹⁰³²، وقانون البلدية 11-10¹⁰³³، بإمكانية إبرام اتفاقيات التوأمة، وأكد توجهه إلى تبني هذا النوع من التعاون بصور المرسوم التنفيذي 17-329 الذي

¹⁰³² المادة 55، من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

¹⁰³³ المادة 57، من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

يحدد كميّات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية¹⁰³⁴، كما تم ترقية التعاون الدولي¹⁰³⁵ من خلال دسترته في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 33، التي جاء فيها أن الجزائر تعمل من أجل دعم التعاون الدولي وهذا ما يحيلنا إلى تحديد مفهوم التعاون الدولي اللامركزي (الفرع الأول)، وواقع التعاون الدولي اللامركزي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التعاون اللامركزي

أولاً: تعريف التعاون اللامركزي

عرف التعاون اللامركزي بعد الحرب الباردة من أجل تعاون الشعوب الأوروبية بعد الحرب، ليتوسع إلى الولايات المتحدة الأمريكية التي تبنت التعاون اللامركزي¹⁰³⁶، من خلال إعلان برشلونة 1995، ثم في سياسة الجوار الأوروبي سنة 2004، ثم في الاتحاد من أجل المتوسط، فقد ركزت الدول المشاركة في هذه المبادرات على إعطاء للجماعات المحلية في تحقيق الأهداف التنموية¹⁰³⁷، لذا فإن مفهوم التعاون اللامركزي مفهوم حديث النشأة اختلف في تعريفه بين التوسيع والتضييق¹⁰³⁸.

• المعنى الواسع للتعاون اللامركزي:

وقد عرف المعنى الواسع للتعاون الدولي اللامركزي من طرف مرصد التعاون الدولي اللامركزي للاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية: "التعاون الدولي اللامركزي هو مجموع الاقتراحات الرسمية للتعاون من أجل التنمية تحت قيادة الهيئات المحلية التي تعمل على تحفيز وترقية قدرات الفاعلين الإقليميين وترقية التنمية لأكثر مساهمة دون حذف الممارسة التي تحتفظ ببعض عناصر المساعدات التعاون الدولي اللامركزي المحلي، يرتكز خاصة على أساس تعدد الفاعلين، مصلحة متبادلة وشراكة، والتي تتقدم أكثر

¹⁰³⁴ المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كميّات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج، ر، ج، ج، عدد 68، المؤرخة في 28 نوفمبر 2017.

¹⁰³⁵ المادة 33 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

¹⁰³⁶ العباس الوردي، التوأمة وصناعة القرار الاقتصادي الترابي بالمغرب، 07 نوفمبر 2013، هسبريس، جريدة إلكترونية

مغربية، على الرابط الإلكتروني www.hespress.com/opinions/93290

¹⁰³⁷ خضير نعيمة، التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس المدية، المجلد 2، العدد 1، مارس 2018، ص 67.

¹⁰³⁸ الشكاري كريم، التعاون الدولي للجماعات الترابية المغربية بين النظرية والواقع، 15 فيفري 2012، العيون، جريدة إلكترونية، على الرابط الإلكتروني: www.marocdroit.com

فأكثر نحو الاقتراحات التي تحمل قيم مضافة للفاعلين عن طريق خاصية الميدان وقدرات و خبرة الهيئات المحلية¹⁰³⁹.

فالتعاون الدولي اللامركزي حسب هذا التعريف يقوم على مقومات هي: تعدد الفاعلين، وجود مصلحة متبادلة، تعاون وتبادل الخبرات.

• المعنى الضيق للتعاون اللامركزي:

يقوم هذا المعنى على حصر طرفي التعاون اللامركزي في الجماعات المحلية حسب المفهوم الفرنسي من خلال قانون 06 فبراير 1992، الذي ينص على أن: "الجماعات الترابية (جهات، مدن أو مجموعة جماعات)، لها الحق في عقد اتفاقيات مع جماعات ترابية ومجموعاتها في حدود الاختصاصات وفي إطار الاحترام للالتزامات الدولية لفرنسا، وهو نفس المفهوم الضيق الذي أخذ به المشرع الجزائري من خلال المادة 106 من قانون البلدية 10-11: "تخضع توأمة بلدية ما أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخ رأي وزير الشؤون الخارجية..."، كما كرس التعاون اللامركزي في قانون الولاية 07-12 في نص المادة 8 فقرة 1 التي نصت على ما يلي: "تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية".

وما يمكن ملاحظته أنه في قانون البلدية اكتفى بالتوأمة، وهنا يطرح التساؤل حول ما إذا كان حصر المشرع الجزائري البلديات في إبرام هذا النوع من التعاون فقط، أو أنه مجرد خطأ في المصطلح.

ليصدر بعدها القانون الإطار المنظم للتعاون اللامركزي من خلال المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية¹⁰⁴⁰، وعرف المشرع الجماعة الإقليمية الأجنبية: "بأنها كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعتترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها"¹⁰⁴¹، والذي وضع هذا اللبس بعدم التمييز بين الولاية والبلدية، حيث نصت المادة 3 منه: "يمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات

¹⁰³⁹ مختاري نسيم، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص56.

¹⁰⁴⁰ المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع سابق.

¹⁰⁴¹ المادة 2، فقرة 3، من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

إقليمية أجنبية"، وعرف المشرع الجزائري التعاون اللامركزي في المادة 2 فقرة 1: "علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة. يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع تنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة، طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. من خلال ما سبق المشرع الجزائري أخذ بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي أي أن تكون الجماعة المحلية بشكل منفرد أو متعدد طرفاً مع شريك أجنبي، كما سمح للجماعة المحلية من خلال نص المادة 39 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 17-329 أن تستعين بكل شخصية أو خبير أو ممثل جمعية معتمدة قانوناً لتقديم مساهمات مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطها.

فالتعاون اللامركزي يحقق نفس مزايا اللامركزية¹⁰⁴²:

- ✓ التعرف عن قرب على حاجيات المواطنين والعمل على تلبيتها.
- ✓ يلبي الحاجات الأساسية المتعلقة بالتراث الثقافي المشترك بين الأطراف المعنية، وبالتالي تخفيف الأحقاد والكراهية.

✓ تجمع بين مزايا الجماعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

✓ حسن استغلال الموارد المالية والتقليل من الفساد.

أما أطراف التعاون: يتم التعاون بين مجموعة من الفاعلين¹⁰⁴³:

- **الجماعات المحلية:** هي الأقدر على إقامة تعاون مشترك بسبب تنظيمها ووسائلها البشرية والمالية التي تحصلها من مواردها الذاتية والمساعدات المركزية.
- **منظمات المجتمع المدني:** له القدرة على تجميع المصالح والدفاع عنها (الجمعيات، النقابات....).
- **القطاع الخاص:** أصبح القطاع الخاص فاعل في التعاون اللامركزي بسبب امكانياته وخبرته وقدرته على المساهمة في التنمية، ويمكنه الدخول كشريك مع الهيئة المحلية وليس بشكل مستقل.
- **المؤسسات العلمية والمحلية:** يمكنها المساهمة في التعاون بسبب تنظيمها واستغلال المؤسسة العلمية في تطوير الأبحاث.

¹⁰⁴² خطير نعيمة، مرجع سابق، ص 71.

¹⁰⁴³ عبد الرحمان عكسة، العلاقات الأورو متوسطية في إطار التعاون اللامركزي، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الدراسات السياسية المقارنة، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2015، ص 63.

ويأخذ التعاون اللامركزي الدولي الأشكال التالية:

- **الشراكة:** بمشاركة الجماعة المحلية في تسير المشروع بالتخطيط والتنفيذ، أو يقتصر دورها على تمويل المشروع فقط.
- **اتفاقيات التوأمة:** هو الشكل الأكثر شيوعا يجمع علاقات صداقة بين مدينتين أو جهتين أو بلديتين، فالبلدية تسعى إلى تطوير نفسها من خلال البحث عن بلدية توأم تتشابه معها في الظروف والإمكانيات من حيث عدد السكان والبنى التحتية، من أجل تحقيق مصالح مشتركة.
- **انضمام الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية إلى المنظمات الدولية:** توجد منظمات دولية ذات طابع لامركزي تضم البلديات المنخرطة فيها، تباشر أنشطة ولقاءات على المستوى الدولي قد يمتد نشاطها إلى رقعة جغرافية مثل: منظمة المدن العربية ومنظمة العواصم الإسلامية¹⁰⁴⁴، أو إلى مستوى العالمي كالاتحاد الدولي لكبريات المدن¹⁰⁴⁵.

ثانيا: شروط التعاون اللامركزي:

من خلال الدستور وقوانين الجماعات المحلية وكذا النصوص التنظيمية، يمكن استخلاص شروط التعاون اللامركزي الموضوعية والشكلية.

1- الشروط الموضوعية:

- 1-1 **عدم المساس بالوحدة الوطنية:** إبرام الجماعات المحلية لاتفاقيات تعاون يأتي على حسب ما عبر عنه الأستاذ Gerhard Banner: " في إطار ما يعرف بتصاعد الحكامة المحلية L'essor de la gouvernance communautaire¹⁰⁴⁶، غير أن تمتع الجماعات المحلية بحرية التسيير لا يمنحها الحق في الدخول في علاقات دولية باعتبارها شخص من أشخاص القانون الدولي¹⁰⁴⁷، فالتعاون اللامركزي لا يعني تعاونا دوليا أو حكوميا Coopération

¹⁰⁴⁴ منظمة المدن العربية مقرها الكويت تسعى تحسين خدمة المرفق المحلي على مستوى المدن العربية من خلال منحها القروض والمساعدات وتبادل البحوث والدراسات، أما منظمة العواصم الإسلامية مقرها مكة المكرمة تسعى إلى تعزيز المودة والائلاء والتعاون في المجال العمراني والبيئي من خلال صندوق المنظمة لمزيد من المعلومات يمكن الاطلاع على موقع المنظمة: www.oiccor.org

¹⁰⁴⁵ أحمد مراح، مرجع سابق ص 10.

¹⁰⁴⁶ BANNEFFR (Gerhard), La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales, Revue internationale des sciences sociales, n°172, 2002/2, P243.

¹⁰⁴⁷ ROUX (André), Le conseil constitutionnel et la décentralisation, In la décentralisation dix ans après, Sous la direction de GUY Gilbert et DELCAMP Alain, LGDJ, Paris 1993, p87.

intergouvernementale¹⁰⁴⁸، وعليه فإن التعاون اللامركزي يجب ألا يمس وحدة الدولة أو تجزئتها ويكون ضمن الصلاحيات المحددة قانونا للجماعات المحلية وتحت رقابة السلطة المركزية، حيث تنص المادة الأولى من دستور 2020: "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وهي وحدة لا تتجزأ"، هذا ونصت المادة 8 من قانون الولاية 07-12 على: "احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية"، وهذا ما تضمنه أيضا المرسوم 329-17 حيث جاء في المادة 4 منه: "تعتبر باطلة كل علاقة تعاون لامركزي تمس بالوحدة الوطنية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وبسلامة التراب الوطني وبالنظام العام".

1-2- التعاون من أجل تحقيق مصلحة محلية أو وطنية: يجب أن يكون التعاون ذو منفعة عمومية

ويضمن الفائدة المتبادلة، لا أن تكون الجماعة المحلية في وضعية استغلال فقط من الطرف الأجنبي، سواء كانت هذه المصلحة محلية أو وطنية، حيث نصت المادة 8 من قانون الولاية: "وجود مصلحة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة، وأن لا يكون هذا التعاون لأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية، وأن يندرج هذا الاتفاق ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية"، وهذا ما أكدته المادة 50 من المرسوم التنفيذي 329-17: "اتفاقية التعاون اللامركزي يجب أن تستجيب لوجود مصلحة وطنية أو محلية مؤكدة ويجب أن تعود بالفائدة على الجماعة الإقليمية المعنية، وأن لا تحيد هذه العلاقات عم هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية".

فالشروط الموضوعية تهدف إلى حماية الوحدة الوطنية وتحقيق مصلحة عمومية، والذي انعكس بدوره على محدودية صلاحيات الجماعات المحلية في مجال التعاون اللامركزي، وبذلك فإن المشرع الجزائري اعتبر التعاون اللامركزي صلاحية من الصلاحيات المضافة للجماعات المحلية وليس وسيلة لممارسة تلك الصلاحيات¹⁰⁴⁹.

2- الشروط الشكلية للتعاون اللامركزي:

من خلال المرسوم 329-17، فإن إقامة علاقات تعاون لامركزية بين جماعة محلية وأجنبية إلى رقابة مركزية، حيث جاء في المادة 9 منه: "تخضع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات لامركزية إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول"، فمن خلال هذه المادة علاقة التعاون تخضع للسلطة التقديرية للوزير

¹⁰⁴⁸ LAPOUZE (Patrick), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », Revue collectivités territoriales intercommunalité, N°7, Juillet, Aout, 2005, p7.

¹⁰⁴⁹ TAIB (Essaid), La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, Op.cit., p18.

الأول بقبولها أو رفضها، والتي كانت قبل صدور هذا المرسوم تشرف عليها ولا تزال مديرية التعاون بوزارة الداخلية¹⁰⁵⁰، هذا وتخضع اتفاقية التعاون في كل مراحلها (مشروع الاتفاقية، مرحلة المفاوضات، تنفيذ الاتفاقية) على النحو التالي:

2-1- مرحلة إعداد مشروع الاتفاقية: يتم إعداد مشروع لاتفاقية التعاون بحسب ميادين التنمية ذات الأولوية¹⁰⁵¹، ويتضمن على وجه الخصوص (الجماعات المحلية المعنية، الطرف الأجنبي، الأهداف، التزامات الأطراف، كفاءات التنفيذ، كفاءات التمويل، كفاءات المراقبة والتقييم، الدخول حيز النفاذ، التعديلات وإنهاء العمل، حل الخلافات، مدة الاتفاقية وصفة الموقعين)، وفق نموذج صادر بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية¹⁰⁵²، لتتم دراسة المشروع من قبل الوزيرين، قبل التواصل مع الجماعة الإقليمية الأجنبية، ليخضع مشروع الاتفاقية في الأخير لموافقة وزير الداخلية والجماعات المحلية، ليقوم بعدها لإرساله لمجلس الشعبي البلدي أو الولائي صاحب المشروع للمصادقة عليه بموجب مداولة¹⁰⁵³.

كما تخضع المداولة بمصادقة الجهة الوصية ممثلة في الوالي إذا تعلق الأمر بمشروع اتفاقية صادر عن البلدية¹⁰⁵⁴، ومصادقة وزير الداخلية إذا تعلق الأمر مشروع اتفاقية صادر من الولاية¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁵⁰ المادة 8، من المرسوم التنفيذي 104-14، المؤرخ في 12 مارس 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج، ر، ج. ج، عدد 15، صادرة بتاريخ 16 مارس 1014.

¹⁰⁵¹ المادة 15، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع سابق.

¹⁰⁵² المادة 20، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع سابق.

¹⁰⁵³ المادة 22، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

¹⁰⁵⁴ المادة 23، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

¹⁰⁵⁵ المادة 23، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

وهنا نطرح التساؤل حول ضرورة إجراء المداولة للمجالس المنتخبة خاصة وأن المشروع تم تدارسه والموافقة عليه على المستوى المركزي، وهل أن عدم موافقة المجالس المنتخبة يوقف تنفيذ الاتفاقية أم أن هذه المداولة لا تعدو كونها إعلام من طرف الوزير للمجالس المنتخبة.

2-2- مرحلة التفاوض: يقوم الوالي ورئيس المجلس الشعبي للجماعة الإقليمية المعنية

بالتفاوض مع جماعة أجنبية وذلك ضمن أهداف التعاون اللامركزي الذي يشجع على وجه

الخصوص¹⁰⁵⁶:

- دفع ودعم حركة التنمية.
- تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.
- ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية.
- المساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية.
- تتمتين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية.

وهذا بموافقة وزير الداخلية والوزير المكلف بالخارجية¹⁰⁵⁷.

2-3- مرحلة التنفيذ: يتم تنفيذ اتفاقية التعاون لإعداد مخطط سنوي¹⁰⁵⁸ من أطراف

الاتفاقية، وتتولى الجماعات المحلية الجزائرية متابعة تقدم الأعمال ومدى جودتها وتقديم اقتراحات لتطويرها وتحسينها، وتقوم الجماعة المحلية الجزائرية بإعداد حصيلة سنوية حول الأعمال المنجزة من خلال لجنة يمكن للجماعة المحلية انشائها لتقوم بهذه المهمة، والتي يمكن لها أيضا الاستعانة بكل خبير أو جمعية محلية معتمدة قانونا¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁶ المادة 11، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

¹⁰⁵⁷ المادة 19، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع سابق.

¹⁰⁵⁸ المادة 27، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

¹⁰⁵⁹ المادة 38 و39، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

على ضوء هذه النتائج، يقوم الوالي بإعداد تقرير سنوي يقدمه للوزير المكلف بالداخلية حول كمية الأشغال المنجزة لهذه المشاريع للولاية أو البلدية التابعة لإقليم اختصاصه¹⁰⁶⁰، هذا ويكون وزير الداخلية هو المختص لإنهاء اتفاقية التعاون بعد أخذ رأي وزير الخارجية وذلك بناء:

- اقتراح من الجماعة الإقليمية بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي، ليقوم الوالي بإعداد تقرير لوزير الداخلية.
- أو باقتراح من الوالي مباشرة دون مداولة المجالس المحلية المنتخبة، يقدم إلى وزير الداخلية الذي يطلب من الجماعة المحلية إنهاء الاتفاقية وذلك بسبب خروج اتفاقية التعاون عن الأهداف والغاية الأولية أثناء تنفيذها¹⁰⁶¹.

من خلال ما سبق فإن المشرع الجزائري وضع مجموعة من الضوابط الشكلية والموضوعية لإبرام اتفاقية التعاون، والتي تعكس المركزية الشديدة في جميع مراحلها والدور الثانوي للجماعات المحلية الذي لا يتجاوز حدود المقترحات والتوصيات.

الفرع الثاني: مجالات التعاون الدولي اللامركزي:

تعتبر منطقة المتوسط التي تنتمي إليها الجزائر من أكثر المناطق حيوية ونشاط من حيث التبادل التجاري والتفاعل السياسي والاقتصادي، والتي أفرزت مبادرات تعاون أورو متوسطية، سنتناول أهم ما جاء في هذه المبادرات نظرا لحجم التعاون اللامركزي بينها وبين الجزائر (أولا)، ثم إلى تحليل واقع التعاون اللامركزي من خلال الحصيلة المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية ومن ثم تقديم اقتراحات لتفعيل التعاون اللامركزي (ثانيا).

أولا: أهم مبادرات التعاون الأورو متوسطية.

وهي ثلاث مبادرات تكاملية:

1- مسار برشلونة 1995:

تضمن إعلان برشلونة في الفصل الثالث منه مجالات التعاون لاسيما في الجانب الاجتماعي، الثقافي والإنساني، ويمثل الإعلان أول محطة للاعتراف بالدور الفعلي للأقاليم والوحدات اللامركزية كقوى مؤثرة

¹⁰⁶⁰ المادة 29، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

¹⁰⁶¹ أنظر المواد 30، 31، 32 و33، من المرسوم التنفيذي 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع نفسه.

في العلاقات الأورو متوسطية¹⁰⁶² من خلال وضع برامج تعاون في قطاع الطاقة، البيئة، النقل، الاتصال، البيئة مثل: برنامج (MED URBS) بين المدن، (MED CAMPUS) بين الجامعات ومراكز البحث العلمي، (MED MEDIA) بين وسائل الإعلام السمعية البصرية...¹⁰⁶³.

إلا أن التعاون كان محدودا بسبب هجمات 11 سبتمبر 2001 في الضفة الجنوبية من المتوسط، أدت إلى توقف مسار السلام في الشرق الأوسط وتضييق أدوار الوحدات اللامركزية في المنطقة¹⁰⁶⁴.

2- سياسة الجوار الأوروبية:

تم انتهاج سياسة الجوار الأوروبي من سنة 2004 من أجل التقارب بين دول الاتحاد الأوروبي، من خلال القيام بإصلاحات قانونية تدعم هذا التقارب وتوفر المناخ الملائم للتعاون ورصد أغلفة مالية للقيام بمشاريع مشتركة في إطار ما يعرف بالآلية المالية للجوار والشراكة (13 مليار يورو)، التي تم من خلالها استبدال برنامج ميذا في إطار مسار برشلونة.

أما التعاون مع الضفة الجنوبية في إطار سياسة الجوار الأوروبية، فقد كان ضئيلا بسبب التوسع الاتحاد الأوروبي لصالح أوروبا الشرقية، وهو ما قلل من الميزانية المخصصة لدعم دور الهيئات المحلية والإقليمية في المتوسط¹⁰⁶⁵.

3- الاتحاد من أجل المتوسط:

إن الاتحاد من أجل المتوسط جاء من أجل رفع مستوى الحوار السياسي وإدخال هياكل مؤسسية جديدة واتباع أساليب جديدة لتحقيق نتائج ملموسة، فهذه المبادرة أكثر تأطيرا ومأسسة للتعاون اللامركزي تعمل على تشجيع دور القوى المحلية المختلفة من قطاع خاص ومجتمع مدني¹⁰⁶⁶.

كما صرحت وزارة الشؤون الخارجية للاتحاد من أجل المتوسط على ضرورة دعم إنشاء مشروع خاص بالتنمية الحضرية المستدامة في إعلانها الصادر في 04 نوفمبر 2008.

¹⁰⁶² الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية، مسودة الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية حول البعد الإقليمي للاتحاد من أجل المتوسط، توصيات للمستقبل، الاجتماع الثاني، أغدير، 29 يناير 2011، ص3.

¹⁰⁶³ Edina Solo et Emmanuelle Moustier, la coopération décentralisée : un élan pour le développement culturel durable dans l'espace euro-méditerranéen développement durable et territoires, Vol1n°1, Mai2010, p5.

¹⁰⁶⁴ نعيمة خطير، مرجع سابق، ص 73.

¹⁰⁶⁵ خطير نعيمة، مرجع سابق، ص 74.

¹⁰⁶⁶ الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية، مرجع سابق، ص4.

✓ مجالات التعاون اللامركزي في المتوسط:

تشارك دول المتوسط في مجموعة من القضايا والمشاكل المشتركة: المياه، الطاقة، الهجرة، الأمن، البيئة الحكم المحلي والتهيئة¹⁰⁶⁷:

- **المياه:** تعد مشكلة ندرة المياه في الآونة الأخيرة من أكثر الازمات تهديدا في منطقة المتوسط نظرا لحيوية هذا المصدر وتقاطع الدول في نفس مصادر المياه، الذي تسبب فيه عوامل كثيرة:
 - تغيير المناخ وارتفاع درجات الحرارة وتغير الفصول بفترات حارة لمدة زمنية طويلة
 - ضعف البنى التحتية لشبكات توزيع المياه حيث تصنف أنها الأسوأ من طرف المنظمات الدولية خاصة في الدول الغربية.
 - عدم التوازن في الثروة المائية بين شمال غني بالمياه وجنوب يعاني من الندرة.
 - التنازع حول المياه: التنازع حول المصادر المشتركة خاصة الشرق الأوسط حول مياه النيل بين مصر وإثيوبيا وخول الأردن ودجلة والفرات.

➤ **استراتيجية التعاون اللامركزي في مجال المياه:** تم اللجوء الى البلديات من هذه المشكلة وذلك من خلال¹⁰⁶⁸:

- التوعية بطبيعة المشكلة على مستوى البلدية والمواطن.
- تحسين قدرات الوحدات المحلية لمعالجة هذه القضية.
- تفويض بعض المهام المتعلقة بتوزيع المياه الى القطاع الخاص
- وضع استراتيجية على المستوى الإقليمي لتنسيق استخدام المياه لضمان العدالة في التوزيع.
- إقامة مجموعة من الشبكات التي تنسق التعاون في مجال المياه وتبادل الخبرات لتحسين استخدامها (أسلوب التشبيك المستقى من أسلوب عمل المجتمع المدني) مثل: الشبكة المتوسطة لإدارة المياه في المتوسط، مشروع AGVAMIT لتحسين استخدام المياه.

- **الطاقة:** تعاني منطقة المتوسط من عدة إشكالات مرتبطة بالطاقة نذكر أهمها:
 - إشكالية الانتقال الطاقوي من الطاقات الأحفورية التي تعتمد على النفط والفحم والغاز إلى طاقات متجددة كالرياح والشمس.

¹⁰⁶⁷ مركز معلومات الجوار الأوروبي، "قائمة المشاريع الإقليمية"، 22 ماي 2015، على الرابط الإلكتروني:

<http://www.enpi-info.eu/list-projects-med.php>

¹⁰⁶⁸ نعيمة خطير، مرجع سابق، ص 75.

- فجوة الطاقة، شمال فقير من المصادر الطاقوية، وجنوب غني مع ضعف في تصنيع واستغلال هذه الطاقة.

➤ استراتيجية التعاون في مجال الطاقة:

- إنشاء مؤسسات التعاون لترشيد استخدام الطاقة.
- وضع استراتيجيات لتنسيق التعاون من طرف دول المتوسط.
- **الهجرة:** تشكل الهجرة إحدى محاور التعاون اللامركزي في المتوسط¹⁰⁶⁹، وذلك للأسباب التالية:
 - التحويلات المالية للمهاجرين أصبحت مصدر تمويل للعملة الصعبة للبلد الأم.
 - إشكالية اللاجئين إلى أوروبا خاصة بعد حروب الربيع العربي والتي أصبحت تشكل عبئاً عليها، لذا فإن الدول الأوروبية تسعى إلى التنسيق مع دول الجنوب لمنع وصول المهاجرين الأفارقة إلى أوروبا لتقديم مساعدات مالية وتقنية لحرس الحدود.

➤ استراتيجية التعاون اللامركزي في مجال الهجرة: التعاون اللامركزي في قضية الهجرة يظهر من

خلال دور المجتمع المدني والجمعيات لتقديم المساعدات للاجئين مع تأسيس مراكز دراسات متوسطة لدراسة ظاهرة الهجرة وسبل الحد منها.

- **في مجال التهيئة الحضرية:** من أجل ترقية وتهيئة مدن المتوسط، وذلك بسبب النمو السكاني والتوسع الحضري الذي ترافق معه الأحياء القصديرية والبناءات الفوضوية، التخطيط الحضري من أجل التحكم في توزيع الماء والكهرباء وتصريف النفايات وضبط التوسع الحضري.

➤ استراتيجية التعاون اللامركزي في التهيئة الحضرية:

- تبادل الخبرات وتدريب وتكوين المسؤولين في التخطيط الحضري من خلال البعثات والمعاهد المتخصصة مثل: ترميم القصبة وكنيسة لالا بونة.
- إنشاء شبكات المدن الساحلية للمحافظة عليها ودعم السياحة فيها.
- برامج مشتركة للقضاء على السكن الهش والمدن العشوائية واستبدالها بأحياء عمرانية حضرية.

• في مجال البيئة:

تعاني دول المتوسط من خطرين في المجال البيئي هما¹⁰⁷⁰:

¹⁰⁶⁹ مركز معلومات الجوار الأوروبي، قائمة المشاريع الإقليمية، مرجع سابق.

¹⁰⁷⁰ مركز معلومات الجوار الأوروبي، قائمة المشاريع الإقليمية، مرجع سابق.

- **التلوث:** وذلك بسبب أن منطقة المتوسط منطقة شبه مغلقة وتتمر عليها ثلث التجارة العالمية بحرا وجوا مما سبب التلوث.

التصنيع الطاقوي الكبير بسبب التاريخ الصناعي للمنطقة، مما سبب نقص جودة الهواء، التلوث البحري وتراكم النفايات.

- **التغير المناخي:** أصبح التغير المناخي مشكلة عالمية تتزايد بشكل متسارع سببها الاحتباس الحراري.

➤ استراتيجية التعاون اللامركزي في مجال البيئي:

- إبرام اتفاقيات توأمة بإشراك القطاع الخاص في قضايا البيئة لا سيما في مجال النفايات.

- إنشاء مراكز بحث لمواجهة المشاكل البيئية مثل مركز محاربة التلوث في المتوسط.

• في مجال الحكم المحلي:

الحكم المحلي في دول المتوسط يواجه مجموعة من الإشكالات تتمثل في ¹⁰⁷¹:

- ضعف القدرات التسييرية والإدارية للفاعلين المحليين في جنوب المتوسط وعدم قدرتها

للاستجابة للحاجات الأساسية للمواطن، لان طريقة انتخابها لا تتم وفق مبدأ الكفاءة وإنما

وفق معايير المحسوبية والقبلية.

- مشكلات الديمقراطية المحلية من تزوير وفساد ومحسوبية.

- ضعف المالية المحلية.

➤ استراتيجية التعاون اللامركزي في قضايا الحكم المحلي:

- من أجل إعادة المشروعية تم تدريب المنتخبين المحليين من خلال دورات تكوينية لتأهيل الجماعات المحلية وتحسين كفاءاتها.

- إنشاء شبكة المدن المتوسطية 1991.

- إنشاء شبكة Mega Cities.

ثانيا: واقع التعاون الدولي اللامركزي الجزائري

1- اتفاقيات التوأمة:

هناك عدة اتفاقيات توأمة أبرمتها البلديات الجزائرية مع دول العالم، والتي بلغت حسب إحصائيات

وزارة الداخلية والجماعات المحلية على موقعها الرسمي ¹⁰⁷² بـ 86 اتفاقية (18 مع إفريقيا، 60 مع أوروبا،

¹⁰⁷¹ Jean-Louis Guigou et Michel David, La coopération décentralisée en Méditerranée, Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, 2013, p5.

¹⁰⁷² تم الاطلاع عليه بتاريخ : 2022-04-07 <http://www.interieur.gov.dz>

6 مع اسيا، 2 مع أمريكا)، وحسب البلدان احتلت فرنسا الصدارة بـ 50 اتفاقية، حيث يفسر هذا التعاون بروابط التاريخية (المستعمرات)، وتأتي الجمهورية العربية الصحراوية بـ 8 اتفاقيات تليها بقية دول تتراوح من 3 اتفاقيات إلى اتفاقية، كما شهدت علاقات التعاون بين الدول الشقيقة والمجاورة ركوداً¹⁰⁷³، المغرب باتفاقية واحدة منذ سنة 1964 بين بلدية تلمسان ومدينة فاس وتونس بـ 4 اتفاقيات، وتم انعاش التعاون مؤخراً من خلال اتفاقية التعاون المبرمة بين ولاية الوادي الجزائرية وولاية توزر التونسية بتاريخ 05 جويلية 2018 في قطاعات ذات الاهتمام المشترك: السياحة، الفلاحة، الثقافة والتجارة، مع التركيز على سبل تنمية الشريط الحدودي بين البلدين¹⁰⁷⁴.

وتبقى حصيلة التعاون ضعيفة مع دول الجوار، وحسب الأستاذ الطيب سعيد: "إن الدولة الجزائرية تأثرت بالنظرة السيادية للعلاقات الدولية، لذلك فإن تعاونها دائماً مقصوراً على إبرام بعض اتفاقيات التوأمة مع الدول التي تعتبرها صديقة أو شقيقة"¹⁰⁷⁵.

أما بالنسبة للجماعات المحلية الأكثر نشاطاً في عدد اتفاقيات التوأمة هي: الجزائر العاصمة، تلمسان، وهران، عنابة، تيزي وزو في مقابل تعاون محدود مع البلديات الفقيرة التي تحتاج إلى التنمية.

2- التعاون الجهوي والدولي:

✓ التعاون في إطار الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية، وهي هيئة استشارية للمنتخبين المحليين والاقليميين لبلدان الاتحاد، عدد مقاعد الجزائر 4 مقاعد من بين 42 مقعداً.

✓ التعاون في إطار الندوة الإفريقية حول اللامركزية والتنمية المحلية، هي ندوة تعمل على دعم اللامركزية والحكامة المحلية والتنمية، وهي منظمة حكومية للوزارات المعنية بالصيانة الإدارية المالية والتقنية للجماعات المحلية تأسست سنة 2000 بناميبيا.

✓ التعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المتحدة الإفريقية، تأسست في ماي 2004، تشارك الجزائر من خلال المنظمة بثمانية مجالس شعبية محلية هي: أدرار، الجزائر الوسطى، عنابة، الأبيار، حيدرة، سيدي أحمد، سطيف، تيزي وزو.

¹⁰⁷³ بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري: الضوابط والمعوقات، مرجع سابق، ص 320.

¹⁰⁷⁴ غريسي التجاني، غريسي جمال، أهمية التعاون اللامركزي في تنمية الأقاليم الحدودية، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد الثامن، عدد 2، 2022، ص 262.

¹⁰⁷⁵ Taib Assaid, la coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, Revue Algérienne des Politique Publique, N°5, Octobre 2014, P11.

✓ التعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المتحدة الإفريقية: هي هيئة لتمثيل الجماعات المحلية الإفريقية، تتشكل من رئيس ونوابه ومجلس يعين نواب الرئيس من أعضاء المجلس اللجنة التنفيذية التي تتألف من خمسة أقاليم الفرعية الإفريقية: إفريقيا الشمالية، إفريقيا الغربية، إفريقيا الشرقية، إفريقيا الجنوبية وإفريقيا الوسطى.

ما يمكن ملاحظته، بالرغم من العدد الكبير لاتفاقيات التوأمة، إلا أن مردودها كان محدود ومقتصر على بعض الزيارات، إلا أن التعاون اللامركزي كان أكثر فاعلية في مجال البحث العلمي (التبادل بين الجامعات ومراكز البحث)، مع تقديم التدريب والتأهيل والمساعدات المالية، فهناك جملة من العراقيل التي بقي التعاون اللامركزي بسببها غير متطور بسبب:

- اللامركزية الشديدة في الجزائر التي تأخذ الطابع الإداري أكثر من الطابع الاقتصادي، فالدولة هي المخطط والمحرك للتنمية الاقتصادية.

- ضعف الوسائل البشرية والمادية للجماعات المحلية والتي تبقى تعتمد على مساعدات الدولة.
- معظم البرامج التي تم الاتفاق عليها لم تتجسد على أرض الواقع بسبب الاختلافات بين الدول المعنية وكذا التباين الملحوظ بين خطابات هذه الدول وتنفيذها للإصلاحات المصرح بشأنها¹⁰⁷⁶.

لذا فإن التعاون اللامركزي يحتاج إلى إطار ملائم يسمح بتفعيله من خلال:

- الاعتراف بالجماعات المحلية بمزيد من السلطات فيما يتعلق بحرية التسيير والتعاقد، بالتحويل من الدور التحكيمي إلى الدور الداعم.
- تكوين إطارات الإدارات المحلية ومنتخبها في مجال التعاون اللامركزي.
- توسيع دائرة التعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية لاسيما مع دول الجوار.
- إلتفات الحكومة إلى المناطق النائية والمعزولة بخلق مشاريع تنموية في إطار التعاون اللامركزي خاصة على المناطق الحدودية.

المبحث الثاني:

المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كعون اقتصادي في الجزائر

المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي إحدى آليات تدخل الدولة في المجال الاقتصادي أفرزه تطور النظرية التقليدية للمرفق العام، فأصبحت نمطا واقعيا لتسييره.

¹⁰⁷⁶ الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية، (أغادير 29 يناير 2011)، مرجع سابق، ص-ص، 3-4.

وعرفت الجزائر تطبيق هذا الأسلوب الذي تعايش مع كل التحولات الإيديولوجية لأنه مرتبط بالالتزامات الاجتماعية للدولة والجماعات المحلية تفرض عليها التدخل في المجال الاقتصادي لتوفير على الأقل أدنى متطلبات التنمية لمرونة التسيير وفق هذا الأسلوب خاصة المرفق العام المحلي بحكم جواريته وقربه من انشغالات المواطن، فالمؤسسة الصناعية والتجارية المحلية هي عون اقتصادي للجماعات المحلية من أجل تمويل التنمية على المستوى المحلي.

وهذا ما يدفعنا الى تسليط الضوء على جوانب مهمة من المؤسسة العمومية المحلية الصناعية والتجارية من حيث المفهوم (المطلب الأول)، ودور المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية في تمويل التنمية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في الجزائر:

المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية شكلت منحى جديد لدور الدولة والجماعات المحلية بممارسة نشاطات كانت مجالا محصورا للخواص نظرا لمرونتها كأسلوب يمكنه أن يسمح للمرفق العام بالمنافسة، وهذا ما يجعلنا نتحرى عن نشأته وتطوره وتحديد أسسه للتعرف عليه (الفرع الأول)، كما عرفت هذا الأسلوب تطبيقا واسعا في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا إلى جانب أصناف أخرى تتشابه معها يدفعنا الى البحث في خصائصه وتمييزه عن أصناف المؤسسة الأخرى التي تقترب منه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ظهور وتعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية أسلوب مميز في تسيير المرفق العام نظرا للدور الذي لعبه في تطور نظرية المرفق العام ووظائف الدولة، الأمر الذي يقتضي منا دراسة ظهورها ونشأتها (أولا)، ومحاولة الوصول إلى تحديد المقصود منها وما جاء من محاولات فقهية وتشريعية لتعريفها (ثانيا).

أولا: ظهور المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

لفترة طويلة كان مصطلح المرفق العام يعني المرافق الإدارية، وذلك بسبب أن وظيفة الدولة التقليدية التي كانت تقتصر على ضمان الحاجات الإدارية التقليدية (الدفاع، الأمن، العدالة).

غير أنه وفي عصر النهضة في أوروبا منذ بداية القرن الخامس عشر ومع استمرار تصاعد استخدام الآلة الذي أفرز نظام الليبرالي القائم على ثلاث أسس هي: المصلحة الشخصية كهدف، والمزاحمة كوسيلة والحرية كشرط¹⁰⁷⁷ على حساب الطبقة العاملة إلى غاية القرن التاسع عشر، الذي كان قرنا للمطالبة بحق

¹⁰⁷⁷ فاروق محمد الباشا، التشريعات الاجتماعية، قانون العمل، منشورات دمشق، ط6، 1971، ص32.

المساواة والعدالة الاجتماعية والاقتصادية، والمطالبة بإقحام الدولة التي كانت تحمي مصالح الرأسماليين من أجل الموازنة بين الرأسمالية والمطالب الاقتصادية والاجتماعية.

فتم الإقرار الرسمي بمبدأ المساواة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789، والذي جاء في المادة الأولى منه: " يولد الناس ويبقون أحرار ومتساوين في الحقوق"، وهو الأمر الذي أدى إلى تراجع الأرستقراطية في أوروبا، وبدأ ظهور الدولة في النشاط الاقتصادي لاسيما إنجلترا وفرنسا.

ففي إنجلترا كانت مبادرة عام 1720، من خلال تقديم عريضة بالنيابة عن سبعة آلاف خياط في المدن وضواحيها جاء فيها: "إن عمال الخياطة في المدن وضواحيها الذين تتادوا لتأليف جمعية قصد زيادة أجورهم وتخفيض يوم عمل ساعة واحدة..."¹⁰⁷⁸.

لنتوالى بعدها الاعترافات بالاتحادات النقابية والعمالية¹⁰⁷⁹.

أما في فرنسا، فالثورة الفرنسية لعام 1879، أقرت بمبدأ حرية العمل من خلال (مراسيم دالارد لعام 1791، وقانون لوشابي لعام 1791) بعد إلغائها للاتحادات والطوائف الحرفية، ولم تتدخل في المجال الاقتصادي إلا سنة 1848 بعد الثورة الاجتماعية الكبرى بعد تدهور وتفاقم الأوضاع الاجتماعية بغرض تحقيق التوازن بين قوة رأس المال وقوة العمل¹⁰⁸⁰، فوجدت الحكومة الفرنسية الثانية لعام 1848 أمام هذه المطالب، فأنشأت صناديق لتأمين من حوادث العمل ومنعت تشغيل الأطفال دون سن 12 سنة، وتلتها مجموعة من الإصلاحات تحمي العامل.

كما تم تعزيز التدخل الاقتصادي من خلال إنشاء الدواوين العمومية بعد الانتخابات التشريعية الفرنسية سنة 1936 (القمح، الدواء، القطن، إنتاج وتوزيع المواد، الحبوب).

كما أن الظروف الاقتصادية التي سببتها الحرب العالمية الأولى، ازداد الاعتماد على المرفق الصناعي والتجاري، وبدأت المرافق الصناعية والتجارية بالظهور بشكل أكبر.

بعد الحرب العالمية الثانية، تأكد وجودها بصورة واسعة في ممارسة النشاط الاقتصادي، وتساهم في النشاط الاجتماعي، فأصبحت هذه المرافق تشكل نوعا جديدا من المرافق اصطلح عليها الفقه الفرنسي المرافق الصناعية والتجارية.

¹⁰⁷⁸ جورج لوفران، الحركة النقابية في العالم، مترجم للغة العربية، منشورات عويدات، ط3، بيروت، لبنان، 1986، ص3.

¹⁰⁷⁹ جورج لوفران، مرجع نفسه، ص12.

¹⁰⁸⁰ صغير بيرم عبد المجيد، الوجيز في القانون العام الاقتصادي، محاضرات مقدمة للسنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 12.

تخضع لنوعين من القواعد القانونية، فمن جهة تخضع لقواعد القانون الإداري ومن جهة تخضع للقانون الخاص في نشاطها الاقتصادي.

إن هذه الازدواجية للقواعد القانونية التي تحكم المرفق العام لم تكن معروفة من قبل، لكن بظهور المرافق العامة الصناعية والتجارية أصبح المرفق العام قيامه بنشاطات التي يقوم بها الخواص.

ويعد قرار Bac d'eloka، القرار الذي أثبت عدم كفاية النظام القانوني الذي يحكم نشاطات المرفق بسبب التطور في دور الدولة وظهور المرافق الصناعية والتجارية، وتتخلص وقائع القضية كما عرفها مفوض الحكومة Mattou فيما يلي:

"تتناثر على ساحل العاج خلجان تجعل المرور عسير فارتأت المستعمرة ربطها بسفن صغيرة (عبارات)، فأقامت على خليج Ebrie واحدة من هذه السفن تسمى Eloka تستغلها شخصيا ومباشرة من خلال إدارة رصيف Bassam، وكانت السفينة تعبر الخليج في ليلة 05 إلى 06 سبتمبر 1920 وعلى متنها 18 عشر شخصا وأربع سيارات، حيث غرقت فجأة وقد غرق مواطن وكذلك السيارات، وعند انتشالها كانت السيارات قد أصابها أضرار جسيمة، ورفعت الشركة المالكة لإحدى السيارات وهي الشركة التجارية لغرب إفريقيا أمام محكمة Grand Bassam، تطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحق بها بفعل خطأ الإدارة، إذ أن الإدارة ممثلة في نائب حاكم المستعمرة اثار مسألة الاختصاص الذي طرح أمام محكمة التنازل.

في 22 جانفي 1921، صدر حكم محكمة التنازع الفرنسية الذي قضى باختصاص القاضي العادي بالنظر في التعويض عن الأضرار الناتجة عن استغلال المرافق العامة الصناعية والتجارية، وهي المرافق التي تعمل في الأوضاع المشابهة للأوضاع التي تعمل فيها المشاريع الخاصة".

ولقد برر مفوض الحكومة هذا الجدل على الوجه الآتي:

"بعض المرافق العامة في طبيعتها هي من جوهر وظيفة الدولة أو الإدارة العامة، ومن الضروري إعمالا بمبدأ الفصل في السلطات أن يكون اختصاص منازعاتها من طرف القضاء الإداري لكن هناك مرافق أخرى على العكس لها طبيعة خاصة وإذا تولتها الدولة كان ذلك عرضا لعدم قيام الأفراد بها رغم أنه من الصالح العام تحقيقها ومن الطبيعي أن تدخل النزاعات التي تثار بمناسبة استغلالها من اختصاص القضاء العادي".

كما جاء منطوق حكم محكمة التنازع موافقا لتقرير مفوض الحكومة، حيث جاء فيه: "وحيث أن سفينة ELOKA ليست منشأة عامة ومن ناحية أخرى فإن مستعمرة ساحل العاج بقيامها بعمليات نقل المشاة والعربات من شاطئ إلى آخر من الخليج مقابل أجرة تستغل مرفق نقل في ذات أوضاع مستغل عادي"،

ونتيجة لذلك فعند عدم وجود نص خاص يعهد بالاختصاص إلى القضاء الإداري لا يكون إلا للقاضي العادي نظرا للنتائج الضارة للحادث.

ومع أن مجلس الدولة أقر منذ حكم بلانكو، وبعده حكم ترييه في 6 فيفري 1903، ثم في قضية شركة الغرانييت، أن الإدارة يمكنها أن تتصرف في بعض نشاطاتها كما يتصرف الفرد العادي، لكنها ظلت مقصورة في تصرفات معينة مثل إدارة أملاكها الخاصة أو إبرام العقود، ولكن إلى غاية قضاء Bac d'Eloka لم يكن القانون الإداري قد أقر مرافق عامة بأكملها تشغل بنظام الإدارة الخاصة، وهنا يكمن التجديد في حكم Bac d'Eloka، وهنا بدأ ما يعرف بأزمة المرفق العام أو أزمة مفهوم المؤسسة العمومية¹⁰⁸¹.

كما عبر الفقيه A.DE LAUBADER، على أن أزمة مفهوم المؤسسة ليست سوى مظهر من أزمة المرفق العمومي والتي حصلت بعد إنشاء المرافق الصناعية والتجارية¹⁰⁸²، هذه الأزمة تجاوزها الفقه الفرنسي بالاعتراف بمرافق عمومية صناعية وتجارية تسيير وفق نمط جديد حسب تخصصها عن طريق مؤسسات عمومية مستقلة، فبعد هذا القرار أصبح ينظر إلى المرافق العامة على أساس تصنيف ثنائي إدارية، ذات طابع صناعي وتجاري.

وحتى بعد النيوليبرالية وتبني معظم الدول اقتصاد السوق وحرية التجارة والصناعة، وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، والتدخل كدولة ضابطة بعد التوجه إلى السلطات الإدارية المستقلة، فالدولة لا تزال تقوم بالنشاط الاقتصادي كضامن أخير لعزوف الخواص عن نشاط اقتصادي معين لاسيما التدخل عن طريق المرفق الصناعي والتجاري.

ثانيا: تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

للإحاطة بمفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، يقتضي الأمر تعريف المؤسسة العمومية من الناحية اللغوية، والبحث في دلالات المصطلح في القوانين الجزائرية وتحري مفاهيمها الفقهية والأسس التي حددتها القوانين الجزائرية على اختلاف درجاتها لإعطاء خصوصية للمؤسسة العمومية عامة وذات الطابع الصناعي والتجاري خاصة تحليلنا للمفهوم المميز لها.

¹⁰⁸¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 218.

¹⁰⁸² هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المرافق العامة الكبرى وطرق ادارتها، الاستهلاك-الاشغال العامة-التنظيم المدني، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ص 63.

1- التعريف اللغوي:

المؤسسة العامة في اللغة العربية هي من الفعل أسس، يؤسس، تأسيساً، فهو مؤسس والمفعول مؤسس، أسس البناء وضع قاعدته، وتأسس البناء وضع أساسه، أنشئت له قواعد لتقوم عليها¹⁰⁸³ المؤسسة: منشأة تؤسس لغرض معين، أو لمنفعة عامة، ولديها من الموارد ما تمارس فيه هذه المؤسسة¹⁰⁸⁴. وفي المعجم الفرنسي *la rousse* «l'établissement public»، هي شخص معنوي من أشخاص القانون العمومي غير الدولة والجماعات المحلية، مكلفة بضمان تسيير نشاطات تلك الجماعات تتمتع بالاستقلال المالي¹⁰⁸⁵.

أما بالنسبة لاستعمال المصطلح للمؤسسة، استخدم في أول نص قانوني صنف المؤسسات العمومية 01-88 للدلالة على *l'entreprise publique* المصطلح الأدق في النص الفرنسي وهو الإشكال الاصطلاحي الذي وقع فيه المشرع بسبب الخطأ في الترجمة، واستعمل مصطلح الهيئة بدل المؤسسة حيث أن النص باللغة الفرنسية *Etablissement*.

أما ربط المؤسسة بمصطلح العامة يختلف عن مصطلح العمومية، فمفهوم المؤسسة العامة معناه البحث في القانون الإداري وفي تطور نظرية المرفق العام بينما توحى المؤسسة العمومية إلى إعمال الوظيفة الاقتصادية¹⁰⁸⁶.

أما مصطلح الطابع الصناعي والتجاري، فإنها لدلالة على النشاط الذي تؤديه، بأن يكون صناعياً وتجارياً، أي القيام بعملية التصنيع والإنتاج والبيع والمتاجرة بإبرام عقود.

2- التعريف الفقهي:

قد جاءت عدة محاولات من فقهاء القانون الإداري لتعريف المؤسسة العامة كأسلوب لتسيير المرفق العام.

حيث عرفها الأستاذ شارل دوباش: " شخص معنوي من أشخاص القانون العام مكلفة بتسيير المرفق العمومي"¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸³ معجم المصطلحات، عربي عربي، أنظر الموقع: <http://www.almaany.com>

¹⁰⁸⁴ معجم المصطلحات عربي عربي، مرجع سابق.

¹⁰⁸⁵ Le Dictionnaire de français Larousse, 2005, p150.

¹⁰⁸⁶ عبد الله قادية، الإطار القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 16، العدد 1، يونيو 2019، ص-ص، 613-614.

¹⁰⁸⁷ Charles DEBBASCH : Institutions et droit administratifs (les structures administratives), P.U.F, Paris, 1976, p.448 ; Voir également Martine LOMBARD, Gilles DUMONT : Droit administratif, 6ème édition, DALLOZ, Paris, 2005, p. 177 ; Olivier DUGRIP, Luc SAIDJ, op cit., p.21.

وعرفها الأستاذ ماجد راغب الحلو بأنها: "شخص معنوي عام ينشأ لإدارة مرفق عام"¹⁰⁸⁸.
وعرفها الأستاذ أحمد محيو بأنها: شخص اعتباري إداري ضمن النموذج التأسيسي، الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق للدولة أو للولاية أو للبلدية أو لشخص عام آخر من النموذج التجمعي"¹⁰⁸⁹.

ويعرفها الأستاذ محمد بوسماح: "شخص معنوي خاضع للقانون العمومي مكلفة بتسيير المرفق العام".
كما عرفت المؤسسة العامة بأنها: "عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية الوصائية، وتتخصص في أعمال معينة طبقا لقاعدة التخصص الوظيفي"¹⁰⁹⁰.

من خلال ما سبق فإن المؤسسة العمومية هي أسلوب غير مباشر لتسيير المرفق العام إلى جانب الأسلوب المباشر، مع عدم التلازم بين المرفق العام والمؤسسة العامة، فكل مرفق عام هو مؤسسة عامة بينما ليست كل مؤسسة عامة هي مرفق عام، والمقصود هنا المؤسسة العمومية الاقتصادية.

أما تعريف المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري، عرفها الأستاذ ناصر لباد: "المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثل للنشاط الذي تقوم به الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع لأحكام القانون العام والقانون الخاص كل في نطاق محدد"¹⁰⁹¹.

فالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي وتجاريا لها نفس العناصر الأساسية للمؤسسة العامة، مع التخصص في النشاط الذي يكون صناعيا وتجاريا.

3- التعريف القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

سنتطرق إلى التعريف التشريعي للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية حسب ما جاءت به النصوص القانونية وفق مبدأ التدرج القانوني وبالتسلسل الزمني من أجل محاولة الإحاطة بما خلص إليه التشريع حول مفهوم المؤسسة العامة الصناعية والتجارية.

¹⁰⁸⁸ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 372.

¹⁰⁸⁹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط 4، د م ج، الجزائر العاصمة، 2006، ص 443.

¹⁰⁹⁰ خميس السيد، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، القاهرة، عالم الكتب، 1978، ص-ص، 14-15، نقلا

عن عمار عوايدي، القانون الإداري، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص-ص، 306-307.

¹⁰⁹¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 188.

3-1- في الدساتير الجزائرية:

لم يتضمن دستور 1963 أية إشارة لمصطلح المؤسسة العمومية أو المرفق العمومي، بالرغم من اقتباسه لمضامين التقنية والأساليب التسييرية الموروثة عن النظام الفرنسي، وهو ما يبرر بأن المشرع الجزائري يحاول التخلص من الأساليب الموروثة عن الاستعمار ريثما تستتب الأوضاع في الجزائر، وهو ما عبر عنه الأستاذ بوسماح بأنه الغياب الصريح والمفتعل¹⁰⁹².

أما بالنسبة لدستور 1976 فلم يشير هو الآخر الى مصطلح المؤسسة العمومية، وهذا بسبب التوجه الاشتراكي السائد الذي عمل على تشجيع المقولة الاشتراكية بالرغم من إشارة الميثاق الوطني لسنة 1976 في الباب السابع منه والمعنون بالأهداف الكبرى للتنمية إلى السعي تطوير ودعم المرافق العامة للبنية الأساسية للاقتصاد: مرفق النقل، شبكة الطرق، الموارد المائية¹⁰⁹³...، لكن عبر قناة المقاولات الاشتراكية، لأن هذا الميثاق جاء لتثبيت خيار الدولة في تبني النظام الاشتراكي القائم على التنمية الشاملة.

أما دستور 1989، فهو أول دستور أشار لمصطلح المؤسسة العمومية، حيث جاء في المادة 54 منه: " يمكن القانون أن يمنع ممارسة الحق في الاضراب أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع المرافق أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع".

أما دستور 1996 وتعديل الدستوري لسنة 2016 و2020 في العديد من نصوص مواده، حيث جاء في المادة 27 من دستور 2020: " تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة".

كما نصت المادة 139 على: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك في المجالات الآتية: ...إنشاء فئات المؤسسات".

ما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري اهتم بالمرفق العمومي والمؤسسة العمومية بعد العودة إلى الأساليب التقليدية الليبرالية انسجاما مع التحول الإيديولوجي إليها.

3-2- أما على المستوى القانوني:

¹⁰⁹² Mohamed Boussoumah, l'établissement public, op.cit, p95.

¹⁰⁹³ الأمر 57-76، المؤرخ في 05 جويلية 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج، ر، ج، ج، عدد 61، المؤرخة في 30 جويلية 1976.

تم تداول مصطلح المؤسسة العمومية في قوانين الإدارة المحلية في التسعينيات والقوانين السارية المفعول، وفي القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، وهو أول قانون تولى تحديد أصناف المؤسسات العمومية، وعرف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية من خلال المادة 44 منه والتي جاء فيها: "المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقاً لتعريفه معدة مسبقاً ولدفتر شروط الأعباء والتقييدات وعند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين".

وقد نصت المادة 46 من ذات القانون على أنه: "يحدد الطابع الصناعي والتجاري للمؤسسة وقواعد سيرها وتنظيمها بموجب القوانين المنشئة لها"، ومن أمثلة المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: المؤسسة العمومية للنقل الحضري والشبه حضري¹⁰⁹⁴، بريد الجزائر¹⁰⁹⁵، الجزائرية للمياه¹⁰⁹⁶. فالمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هي التي تستطيع المنافسة وفق منطق اقتصاد السوق مثل المؤسسات الخاصة فهي تخضع في معظم قواعدها للقانون الخاص.

3-3- أما على مستوى التنظيم:

تناول تنظيم وشروط إنشاء وسير المؤسسة العمومية المحلية المرسوم التنفيذي 83-200¹⁰⁹⁷ كنص تنظيمي لقوانين الإدارة المحلية لسنوات الستينيات والساري المفعول الى يومنا هذا. كما تناولها المرسوم الرئاسي 10-236، المتضمن قانون الصفقات العمومية¹⁰⁹⁸ الملغى في المادة الثانية منه، وكذا المرسوم الرئاسي الساري المفعول 15-247، المتضمن قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام في المادة السادسة.

¹⁰⁹⁴ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 10-91، المؤرخ في 14 مارس 2010، الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري والشبه الحضري، ج، ر، ج، ج، عدد 18، المؤرخة في 17 مارس 2010.

¹⁰⁹⁵ المادة 1، من المرسوم التنفيذي رقم 02-43، المؤرخ في 16 جانفي 2002، المتضمن إنشاء بريد الجزائر، ج، ر، ج، ج، عدد 04، المؤرخة في 16 جانفي 2002.

¹⁰⁹⁶ المادة 1، من المرسوم التنفيذي رقم 01-101، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 22 أبريل 2001.

¹⁰⁹⁷ المرسوم 83-200، المؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983.

¹⁰⁹⁸ المرسوم الرئاسي 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 58، المؤرخة في 7 أكتوبر 2010.

كما حدد المشرع الجزائري مفهوم المؤسسة الصناعية التجارية بتوضيح الأسس التي تقوم عليها بموجب قرارات تنفيذية بالنسبة للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري وبموجب قرارات وزارية مشتركة بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ومن أمثلة النصوص القانونية التنظيمية المنشأة للمؤسسات الوطنية الصناعية والتجارية نذكر: المرسوم التنفيذي 01-101 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه¹⁰⁹⁹، حيث حددت المادة الأولى منه طبيعة المؤسسة العمومية بأنها وطنية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وأضافت المادة 2 من نفس المرسوم: "توضع المؤسسة تحت وصاية الوزير المكلف بالموارد المالية". كما تضمنت المادة السابعة تخصص هذه المؤسسة وهو أداء مهمة تسيير مرفق المياه.

وهو نفس النمط الذي انتهجته المراسيم التنفيذية المنشأة للمؤسسات الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري (المرسوم 94-47 يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأدوية مؤسسة صناعية تجارية¹¹⁰⁰، والتي تحول اسمها إلى الصيدلية المركزية للمستشفيات¹¹⁰¹، الديوان الوطني للتطهير¹¹⁰²، الدواوين الوطنية: ONAT، ONACO، OFLA، بنك الجزائر المركزي، ...).

ومن أمثلة القرارات والتعليمات الوزارية التي تضمنت إنشاء المؤسسات المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 ديسمبر 1993 المتضمن المصادقة على المداولة المؤرخة في 12 يوليو 1993 للمندوبية التنفيذية لولاية الجزائر المتعلقة بتسيير أسواق الجملة للخضر والفواكه لولاية الجزائر، حيث جاء في المادة الأولى منه إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بتسيير أسواق الخضر والفواكه¹¹⁰³، التعليمات الوزارية المشتركة المتعلقة بتسيير مراكز الردم التقني للنفايات

¹⁰⁹⁹ المرسوم التنفيذي رقم 01-101، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، مرجع سابق.
¹¹⁰⁰ المرسوم التنفيذي 94-47، المؤرخ في 9 فبراير 1994، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأدوية، ج، ر، ج، ج، عدد 9، المؤرخة في 15 فبراير 1994.

¹¹⁰¹ المرسوم التنفيذي 94-293، المؤرخ في 25 سبتمبر 1994، يتضمن إنشاء صيدلية مركزية للمستشفيات وتنظيمها وعملها، ج، ر، ج، ج، عدد 63، المؤرخة في 5 أكتوبر 1994.

¹¹⁰² المرسوم التنفيذي 01-102، المؤرخ في 21 أبريل 2001، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 22 أبريل 2001.

¹¹⁰³ القرار الوزاري مشترك، المؤرخ في 8 ديسمبر 1993، المتضمن المصادقة على المداولة المؤرخة في 12 يونيو، للمندوبية التنفيذية لولاية الجزائر والمتعلقة بإنشاء مؤسسة عمومية لتسيير أسواق الفواكه والخضر لولاية الجزائر، ج، ر، ج، ج، عدد 9، المؤرخة في 6 فبراير 1994.

عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري¹¹⁰⁴ المؤرخة في 11 نوفمبر 2006، القرار الوزاري المشترك المتضمن انشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة المؤرخ في 8 نوفمبر¹¹⁰⁵ 2015....

الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتمييزها عن المؤسسات العامة الأخرى:

تتميز المؤسسة العمومية بخصائص عامة تتشارك فيها مع باقي أصناف المؤسسات التي تشكل نمطا لتسيير المرفق العام وخصائص خاصة تعطيها تميزا ومرونة عما سواها (أولا)، كما أن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية قد تقترب في مفهومها من حيث الهدف مع المقاولات العمومية أو كنمط لتسيير المرفق العام مع المؤسسة العمومية الإدارية وهذا ما يستدعي تمييزها عن هذين النوعين (ثانيا).

أولا: خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تتميز المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بالخصائص عامة تشترك فيها مع باقي أنواع المؤسسات العمومية وخصائص مميزة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

1- خصائص عامة:

▪ **شخص معنوي عام:** التمتع بالشخصية المعنوية ترتب عليه جملة من النتائج كرسنها المادة 50 من القانون المدني¹¹⁰⁶:

- تمتع المؤسسة العمومية بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للولاية والبلدية حسب المادة 153 والمادة 146 من قانوني البلدية 10-11 والولاية 07-12 على التوالي.
- أهلية المؤسسة العمومية المحلية للتقاضي أمام الجهات القضائية المختصة.
- حق المؤسسة العمومية المحلية في إبرام العقود والصفقات العمومية.
- الحق في قبول أو رفض الهبات والوصايا للمؤسسة العمومية الولائية، حيث جاء في نص المادة 134 ف1 من قانون الولاية 07-12: " تبت المؤسسات العمومية الولائية في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة لها ولا تكون مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة"، أما بالنسبة للمؤسسة

¹¹⁰⁴ التعليمات الوزارية المشتركة رقم 22، المؤرخة في 11 نوفمبر 2006، المتعلقة بتسيير مراكز الردم التقني للنفايات عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري.

¹¹⁰⁵ القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، المتضمن انشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة، ملحق 6.

¹¹⁰⁶ المادة 50 من القانون المدني، 58-75 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

العمومية البلدية فإن قانون البلدية لم يكفل لها ذلك حيث أن المجلس الشعبي الولائي هو من يقوم بذلك، حيث جاء في نص المادة 166 من قانون البلدية 10-11: "يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولات المجلس الشعبي البلدي مع مراعاة أحكام المادة 57 أعلاه".

- ممثل قانوني ينوب عن المؤسسة العمومية المحلية في تصرفاتها القانونية، حيث تنص المادة 17 من المرسوم 83-200: "يتصرف مدير المؤسسة... وهو المسؤول عن السير العام للمؤسسة التي يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية ويسهر على نظام المرفق"

مقر

■ الاستقلال المالي والإداري:

تتمتع المؤسسة العمومية المحلية بالاستقلال الإداري، حيث أن استقلالها بأجهزة إدارية منفصلة عن الولاية والبلدية ممثلة في جهاز تدولي (مجلس الإدارة والتسيير) وجهاز تنفيذ (مدير المؤسسة)، وممارسة مهامها بصفة مستقلة، واستقلال مالي بميزانية خاصة بها¹¹⁰⁷، يتم إعدادها والتصويت على مداولتها ومحاسبة خاصة، كما أن مدير هذه المؤسسة العمومية له صفة الأمر بالصرف.

■ الخضوع للوصاية:

تخضع المؤسسة العمومية المحلية للوصاية بغية التحقق والتأكد من أن عمل تلك المؤسسات يسير وفقاً للأهداف المنوطة بها ووفقاً للسياسة العامة للدولة، وذلك ضماناً لتحقيق النفع العام¹¹⁰⁸، إلا أن هذه الوصاية قد تتوسع مما يؤثر على استقلال المؤسسة العمومية المحلية.

■ التخصص:

إنشاء المؤسسة العمومية المحلية بصفة عامة والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أجل اشباع حاجة معينة ومحددة وفقاً لمبدأ التخصص، وإذا حادت عنها تكون أعمالها غير مشروعة، حيث أن قوانين المؤسسات العمومية تحدد تخصصها، أي أنها تبين المهام والمسؤوليات المنوطة بها لتلبية حاجات المرتفقين¹¹⁰⁹.

¹¹⁰⁷ المادة 154، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

¹¹⁰⁸ المغربي محمود عبد المجيد، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء، ج2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ص 138.

¹¹⁰⁹ علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 176.

2- خصائص تميزها عما سواها من المؤسسات العمومية الأخرى:

- تتميز المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تجعلها نمط متميز لتسيير المرفق العام تتمثل في:
- خضوعها لنظام قانوني مزدوج، إذ تخضع للقانون الإداري في علاقتها مع الدولة وتخضع لقواعد القانون الخاص مع الغير لاسيما القانون التجاري¹¹¹⁰.
 - تمويل ذاتيا سواء كان ذلك بصفة جزئية أو كلية.
 - تمسك المؤسسة الصناعية والتجارية وفقا للشكل التجاري حسب القانون 07-11 المتعلق بالنظام المحاسبي المالي¹¹¹¹، حيث جاء في المادة 02 منه: "تطبق أحكام هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ملزم بموجب نص قانوني أو تنظيمي مسك محاسبة مالية، يستثنى من تطبيق أحكام هذا القانون الأشخاص المعنويون الخاضعون لقواعد المحاسبة العمومية، ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري توضع على نمط الميزانيات التجارية".
 - تمتع بصلاحيات ابرام الصفقات العمومية شريطة التمويل الكلي أو الجزئي من خزينة الدولة¹¹¹².
 - يخضع أعوان المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية لقانون العمل¹¹¹³، باستثناء مسيري هذه المؤسسات، وهذا ما يمكن استخلاصه من المادة 02 من الأمر 06-03 والتي جاء فيها: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.
 - يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي..."¹¹¹⁴.

¹¹¹⁰ المادة 45، من القانون 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 13 يناير 1988.

¹¹¹¹ القانون 07-11، المؤرخ في 25 نوفمبر 2007، المتعلق بالنظام المحاسبي المالي، ج، ر، ج، ج، عدد 78، المؤرخة في 25 نوفمبر 2007.

¹¹¹² المادة 6، من قانون 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتوقيضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹¹¹³ قانون العمل 11-90، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتضمن قانون علاقات العمل، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 25 أبريل 1990.

¹¹¹⁴ الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة لعمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 62، المؤرخة في 16 يوليو 2006.

- يؤول منازعات المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري طبقا للمعيار العضوي للقضاء العادي، حيث جاء في المادة 800 من ق إ م و¹¹¹⁵: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

ثانيا: تمييز المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عن باقي المؤسسات العامة الأخرى:

1- التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمقولة العمومية:

استعملت المقولة العمومية في الجزائر منذ الاستقلال كأداة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي، واستمرت في مرحلة النظام الاشتراكي وتميزت بظهور نوعين منها: المقولة المسيرة ذاتيا والمقولة الاشتراكية التي توسع نشاطها من المجال الاقتصادي الاجتماعي وحتى الثقافي، ومن هنا بدأ التمييز بين المقولة التي تسير مرفقا عموميا والتي لا تسيره، حيث جاء في عرض أسباب قانون الوظيف العمومي لسنة 1966: " قد ظهر من الضروري تقادي مخاطر الغموض في تكييف المقاولات العمومية ولهذا فإن القانون الأساسي لم يطبق عليها بحكم القانون بل بموجب إجراء تمديد المرسوم فقط وبعد استشارة لجنة وزارية مشتركة فالمقاولات التي تسير مرفقا عموميا وخاصة المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية قد يطبق عليها قانون الوظيف العمومي أما المقاولات الأخرى فهي تستثنى من ذلك"

حيث أن المشرع استعمل مصطلح المقولة العمومية في هذه المرحلة لكل من المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية والمقولة العمومية، ليتضح بعد ذلك الغموض بعد صدور قانون البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38.

تطرق كل من قانون البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38 إلى المقاولات العمومية التابعة للبلدية أو الولاية¹¹¹⁶، والتي تم تنظيمها بموجب المرسوم 83-201 المحدد لشروط إنشاء المقاولات العمومية وتنظيمها وسيرها¹¹¹⁷، الذي حل محل المرسومين 71-139 المتعلق بتنظيم و سير المقولة التابعة للولاية

¹¹¹⁵ القانون 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج، ر، ج، ج، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

¹¹¹⁶ المادة 130 من قانون الولاية 69-38، مرجع سابق، والمادة 207 من قانون البلدية 67-24، مرجع سابق.

¹¹¹⁷ المرسوم 83-201، المؤرخ في 10 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ح، ر، ج، ج، عدد 12، مؤرخة في 22 مارس 1983.

¹¹¹⁸ و المرسوم 71-179 المتعلق بتأسيس و تنظيم و سير المقاولات التابعة للبلدية ¹¹¹⁹، غير أن قوانين الجماعات المحلية اللاحقة لم تتطرق الى المقاولات العمومية، كما تطرق الامر 01-04 المتعلق بالمقاولات العمومية الاقتصادية و خصصتها إلى تعريف المقاولات العمومية ¹¹²⁰: " المقاولات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة او أي شخص معنوي اخر خاضع للقانون العام ، اغلبية راس المال الاجتماعي بصفة مباشرة او غير مباشرة و هي تخضع للقانون العام".

و تعتبر كل من المقاولات العمومية و المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية وسيلة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ¹¹²¹ و تتمتعان بالشخصية المعنوية و بالاستقلال المالي و تبقيان خاضعتين لرقابة و اشراف الدولة، غير أن المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية هي أسلوب لتسيير المرفق المحلي بشكل مرن نظرا لطبيعة النشاط و الخدمات التي يقدمها من طبيعة صناعية أو تجارية بهدف تحقيق النفع العام بينما المقاولات العمومية هي ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي بشكل مباشر مثل الخواص (الشركات الخاصة)، و تأخذ الأشكال القانونية : شركات المساهمة، أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة .. و تهدف الى تحقيق الأرباح.

حيث يقول الأستاذ محمد بوسماح أن المقاولات العمومية المحلية هي شركات تجارية مقنعة وبالتالي فهي لباس جديد لتقنية قديمة هي شركة ذات رأس المال العمومي فقط ¹¹²².

¹¹¹⁸ المرسوم 71-139، المؤرخ في 26 ماي 1971، المتعلق بكيفيات تأسيس وتنظيم وتسيير المقاولات العمومية التابعة للولاية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 01 جوان 1971.

¹¹¹⁹ المرسوم 71-179، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتعلق بكيفيات تأسيس وتنظيم المقاولات العمومية التابعة للبلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 56، المؤرخة في 9 جويلية 1971.

¹¹²⁰ المادة 2، من الأمر 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج، ر، ج، ج، عدد 47، المؤرخة في 22 أوت 2001.

¹¹²¹ انظر المادة 1 و 2، من المرسوم 83-201، المؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 21، المؤرخة في 22 مارس 1983.

¹¹²² أنظر الأستاذ محمد بوسماح، ذكره ناصر لباد، القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، ط1، منشورات لباد، سطيف، 2004، ص249.

تتمتع المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بامتيازات السلطة العامة مثل صلاحية إصدار القرارات الإدارية، بينما المقاولات العمومية محلية لا تتمتع بصلاحية إصدار قرارات إدارية إلا إذا نص على ذلك صراحة نص قانوني¹¹²³.

أما في مجال العقود الإدارية فالمقاولات تخضع لقواعد القانون الخاص ولا تخضع لقانون الصفقات العمومية مثل المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إذا كانت الصفقة ممولة تمويلًا كليًا أو جزئيًا بمال عام¹¹²⁴.

ميزانية المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تكون ملحقة ضمن ميزانية الدولة، أما ميزانية المقاولات العمومية فهي توضع على نمط ميزانيات المشروعات التجارية¹¹²⁵.

2- التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الإدارية:

تتشابه المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مع المؤسسة العمومية الإدارية في أن كلاهما يتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، كلاهما نمط لتسيير مرفق عام، يتم استحداثهما بنص تشريعي أو تنظيمي¹¹²⁶، التمتع بامتيازات السلطة العامة لإصدار قرارات إدارية وإبرام عقود إدارية¹¹²⁷.

غير أنهما تختلفان في النقاط التالية:

- تقوم المؤسسة العمومية الإدارية بنشاط إداري من أجل تلبية حاجات عامة دون تحقيق ربح ماعدا بعض الرسوم الرمزية.
- تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد القانون الإداري غالبًا، إلا إذا قررت استعمال وسائل القانون الخاص، إلا أن هذا الاستعمال يبقى استثنائيًا¹¹²⁸.

¹¹²³ قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع دولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2013-2014، ص 51.

¹¹²⁴ المادة 6، من المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹¹²⁵ سامية زاقوران، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 25.

¹¹²⁶ أحمد محبو، مرجع سابق، ص 452.

¹¹²⁷ المادة 6 أو 7، من المرسوم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹¹²⁸ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 188.

- يخضع عمال المؤسسة العمومية الإدارية لقانون الأساسي للوظيف العمومي¹¹²⁹، بينما يخضع عمال المؤسسة الصناعية والتجارية لقانون العمل 11-90¹¹³⁰. ماعدا المدراء والمحاسبين.
 - أموال المؤسسات العمومية الإدارية أموال عامة تخضع لقواعد المقررة لحماية المال العام، المتمثلة في عدم القابلية للتصرف والحجز أو تملكها بالتقادم حسب نص المادة 689 من القانون المدني¹¹³¹.
 - ميزانية المؤسسة العامة الإدارية هي جزء من الميزانية العامة للدولة¹¹³²، وتخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العامة، أما ميزانية المؤسسة العامة الصناعية والتجارية فمستقلة كلياً والقواعد المحاسبية المطبقة هي قواعد القانون التجاري¹¹³³.
 - تختص المحاكم الإدارية بالنظر في منازعات المؤسسة العمومية الإدارية حسب المادتين 800 و801 من ق إ م وإ، أما المؤسسة العامة الصناعية والتجارية فتخضع لقواعد قانون العام والخاص والمنتفعون يكونون في وضع تعاقدى عائد للقانون الخاص¹¹³⁴.
- من خلال ما سبق فإن المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري تتميز بقواعد مرنة في التسيير من أجل تكيفها مع نشاطات السوق، ومن أمثلة المؤسسات العمومية الإدارية الوطنية: المدرسة الوطنية للإدارة، الديوان الوطني لليد العاملة، أما المؤسسات الإدارية المحلية: مؤسسة الإدارية الولائية لتسيير المقابر والجناز.

¹¹²⁹ المادة 2، من الأمر 06-03، المتضمن قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق.

¹¹³⁰ قانون العمل 11-90، المؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 25 أبريل 1990.

¹¹³¹ أنظر المادة 986، من القانون المدني 58-75، مرجع سابق.

¹¹³² المادة 43، من القانون 17-84، المؤرخ في 7-7-1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مرجع سابق.

¹¹³³ أحمد محيو، مرجع سابق، ص453.

¹¹³⁴ أحمد محيو، مرجع نفسه، ص453.

كما تجدر الإشارة إلى وجود أصناف أخرى من المؤسسات هي المؤسسات العمومية ذات التسيير الخصوصي¹¹³⁵، مركز البحث والتنمية¹¹³⁶، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي¹¹³⁷، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني¹¹³⁸.

غير أنها لتمييزها إما بخصائص المؤسسة العمومية الإدارية ذات الطابع الإداري فتلحق بهذا النوع أو بأخذها لمميزات المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فتلحق بها أيضا.

المطلب الثاني:

المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كنمط لتسيير المرفق المحلي من أجل تمويل

التنمية:

استخدم أسلوب المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية لتسيير المرفق المحلي عبر مختلف قوانين الإدارة المحلية الذي شهد عدة تطورات بين التوسع والتراجع في ظل الأيديولوجيات المختلفة، غير أنه حافظ على وجوده (الفرع الأول)، وذلك لما له دور في تمويل التنمية المحلية لا يمكن الاستغناء عنه إلا أن واقع المؤسسة العمومية لا يزال بعيدا عن هدفه المنشود مما يقتضي تفعيل حرية ونجاعة المؤسسة المحلية الصناعية والتجارية كفاعل في تمويل التنمية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري من خلال قوانين الإدارة المحلية سنتناول في هذا الفرع مكانة المؤسسة العمومية الصناعية المحلية في ظل النظام الاشتراكي (أولا)، وفي ظل الإصلاحات الاقتصادية (ثانيا).

¹¹³⁵ المادة 49، من القانون 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

¹¹³⁶ المواد من 51 إلى 54، من القانون 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع نفسه.

¹¹³⁷ القانون 98-11، المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، المعدل والمتمم بالقانون 08-05، المؤرخ في 23 فيفري 2008، ج، ر، ج، ج، عدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008.

¹¹³⁸ القانون رقم 99-05، المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 7 أبريل 1999، المعدل والمتمم بالقانون 08-06، المؤرخ في 23 فيفري 2008، ح، ر، ج، ج، عدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008.

أولاً: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري في ظل النظام الاشتراكي:

بالرغم من التوجه الاشتراكي إلا أن المشرع الجزائري تبني أسلوب المؤسسة العمومية المحلية كأحد الأساليب اللبرالية في التسيير.

حيث أن القانون رقم 157-62¹¹³⁹، المتضمن تمديد التشريع المعمول به والذي لم ينته حتى 1975/07/05 تم بموجبه تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية.

وفي هذا الصدد يعلق الأستاذ محمد بوسماح بقوله: " بتمديده للتشريع الاستعماري ماعدا ما يتنافى والسيادة الوطنية قد أدخل قانون 1962/12/31 على النظام القانوني الجزائري الجديد القانون الإداري الاستعماري بمضمونه التقني كله وأساليه الخاصة ونظامه الاستثنائي"¹¹⁴⁰، وهذا التوجه الذي تم تجسيده من خلال الأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية، والأمر 38-69 المتعلق بقانون الولاية.

حيث تطرق المشرع الجزائري الى أسلوب تسيير المرفق المحلي ضمن القسم الثاني من الفصل الثاني منه تحت عنوان طرق أخرى للتسيير في المادة 219 الفقرة الأولى: " يمكن للبلديات أن تنشئ المؤسسات العمومية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مرافقها العمومية" وتتتبع المؤسسات العمومية بين إدارية واقتصادية¹¹⁴¹.

والمرافق الاقتصادية في هذه المرحلة كانت تتضمن الأنشطة الثقافية والاجتماعية، حيث يقول الأستاذ محمد بوسماح: "... غير أن ميدان المرافق العامة الاقتصادية هو أوسع مما هو عليه في القانون الفرنسي فهو ليس صناعي أو تجاري، بل وحتى ثقافي وصحي واجتماعي، على أن الممارسة الإدارية لم تحقق ما نصت عليه الاحكام التشريعية وفعلا فان المرافق الاقتصادية لم تتعد أبدا حدود الميدان الإنتاجي والتجاري وفي الأخير رجع المشرع سنة 1981 إلى المفهوم التقليدي للمرفق العام الصناعي والتجاري ينطبق مع الواقع"¹¹⁴².

أي أن المشرع الجزائري تراجع عن اقحام الأنشطة الاجتماعية والثقافية في المرفق الاقتصادي الذي أصبح يقوم على النشاط الصناعي أو التجاري فقط من خلال تعديل المادة 202 من الأمر 24-67

¹¹³⁹ القانون رقم 157-62، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد التشريع المعمول به، ج، ر، ج، ج، رقم 02، المؤرخة في 11 جانفي 1963.

¹¹⁴⁰ محمد بوسماح، ذكره ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 05.

¹¹⁴¹ المادتين 200 و 202 من الأمر 24_67، المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

¹¹⁴² محمد بوسماح، ذكره ناصر لباد، القانون الإداري، ص 23.

بالقانون 81-09 والتي جاء فيها: "تعد المرافق العمومية التي تستغلها البلديات والمؤسسات العمومية مرافق ذات صبغة اقتصادية إذا كان هدفها صناعيا أو تجاريا".

أما في قانون الولاية 69-38، فقد نصت المادة 130 فقرة الأولى على أنه: "يجوز للمجلس الشعبي الولائي، أن يقرر إنشاء المرافق والمؤسسات أو المقاولات العمومية من أجل ممارسة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما أضافت المادة 132 على أن تقوم المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها.

كما أشار قانون الصفقات العمومية الساري المفعول آنذاك رقم 67-90 الى المؤسسة العمومية في نص المادة الأولى منه: "إن الصفقات العمومية هي عقود تبرمها الدولة أو العمالات (الولايات) أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب العمومية، ستحدد بموجب مرسوم كيفيات تطبيق هذا القانون على الشركات الوطنية والمؤسسات والمكاتب العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري"¹¹⁴³.

ثانيا: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري في ظل الإصلاحات الاقتصادية:

يقصد بالإصلاح مجموع الإجراءات المتخذة في 12 جانفي 1988 لاسيما القانون 88-01، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الذي فصل بين القطاع الذي يتم تسييره من طرف المؤسسة أي المؤسسة العمومية الاقتصادية والتي وقع فيها خطأ بسبب الترجمة من النص الفرنسي والأصح الشركة العمومية الاقتصادية والمرافق التي تدير بواسطة الهيئة العمومية، وقد ميز القانون بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئة العمومية.

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالاستقلالية وحرية التعاقد وفق القانون التجاري، حيث جاء في المادة 3 من القانون التوجيهي 88-01 منه: "تشكل المؤسسة الاقتصادية في عملية التنمية، الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال".

فالمؤسسة العمومية الاقتصادية هي ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي مثل القطاع الخاص تماما تخضع للقانون التجاري، وهذا ما تم توضيحه بعد صدور القانون 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وخصصتها بخضوعها للقانون التجاري من الناحية التنظيمية والتسييرية.

¹¹⁴³ الأمر 67-90، المؤرخ في 17 جوان 1967، المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج، ج، ج رقم 52، المؤرخة في 27 جوان 1967.

حيث جاء في المادة 2 منه على أن: " المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام".

أما المؤسسات العمومية (الهيئة العمومية) فقد أخذت عدة أشكال:

- المؤسسة العمومية الإدارية.
- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

وتم التأكيد الدخول في مرحلة جديدة نحو اقتصاد السوق من خلال ما جاء به دستور 1989، والذي على إثره تم تكريس تعديلات على قوانين الإدارة المحلية كي تكون منسجمة مع هذا التحول، حيث أن القانون 90-08 المتعلق بالبلدية تناول مهام المرفق بطريقة مفصلة، حيث نصت المادة 132 منه: " تحدث البلدية مصالح عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لاسيما في مجال ما يأتي: المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة، الأسواق، النقل..."، وتناول المؤسسة العمومية البلدية في الفرع الثالث من الفصل الثاني تحت عنوان المرافق العمومية في المادتين 136 و 137، حيث تنص المادة 136 منه: "يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية"، وفي المادة 137: "تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفق للغرض الذي أنشأت من أجله..."

أما في قانون الولاية 90-09، تطرق إليها في الفرع الثاني تحت عنوان طرق تسيير المرافق العمومية الولائية، حيث نصت المواد 126 إلى 129، حيث نصت المادة 126 على: "يمكن للولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مرافقها العمومية"، أما المادة 127 فقد حددت أنواع هذه المرافق بأن تكون إما إدارية أو صناعية وتجارية. هذا ونص قانون الأملاك الوطنية 90-30، في المادة 61 منه على المؤسسة العمومية، حيث جاء فيها: "يمكن أن يستعمل الجمهور الأملاك العمومية الوطنية استعمالا مباشرا أو عن طريق مصلحة عمومية في شكل تسيير بالوكالات (يقصد بالوكالة المرفق إداري، صناعي أو تجاري) أو استغلال بامتياز على أن تكون هذه المصلحة قد اختصت بتلك الأملاك".

أما القانون الحالي للبلدية 10-11، فقد نص في المادتين 153 و154، على المؤسسة العمومية البلدية، حيث جاء في المادة 153: " يمكن البلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مرافقها"، أما المادة 154 فقد حددت شكل هذه المؤسسات إما إدارية أو الصناعية التجارية، وأهم ما ميز هذا القانون عن سابقه أنه حصر من خلال المادتين 149 و150 التي يمكن للبلدية إنشائها¹¹⁴⁴.

وفي قانون الولائية الحالي 07-12، تطرق في المواد 146 إلى 148، حيث جاء في المادة 146 منه: "... يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مرافقها".

كما تم التطرق إلى المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام في المادة 6 منه التي جاء فيها: " لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات: الدولة، ...، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية...".

¹¹⁴⁴ حيث جاء في المادة 149: " مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- المحاشر.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
- فضاءات الرياضة والتسليّة التابعة لأملاكها.
- المساحات الخضراء.

من خلال ما سبق فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري قد تم التطرق إليها في عدة قوانين لاسيما قوانين الجماعات المحلية في مرحلة النظام الاشتراكي أو النظام الليبرالي الذي أولاها الاهتمام عما كانت عليه في مرحلة النظام الاشتراكي بسبب تبنيه للمقاولات الاشتراكية كأسلوب لتسيير المرافق العمومية¹¹⁴⁵.

حيث أن النظام السياسي والاقتصادي الذي تبنته الجزائر بعد الاستقلال اخذت السلطات على عاتقها التخلص من النظام الاستعماري بتبني النظام الاشتراكي، فكانت المرحلة الأولى تتمثل في التسيير الذاتي 1963-1966، والذي لم يكن تطبيقا ايدولوجيا بقدر ما كان أمرا واقعيًا، حيث نشأ بناءً على فكرة الأملاك الشاغرة لمنع انتقال أموال الأوروبيين حفاظًا على الاقتصاد الوطني سواء فلاحية صناعية أو تجارية، كما تميزت هذه المؤسسة أن العمال هم الذين يسيرون المؤسسة بأنفسهم.

ثم جاءت مرحلة تبني المؤسسة الاشتراكية كأسلوب لإدارة المرافق العامة من 1966-1971 كمرحلة المشروع العام والشركة الوطنية، تتميز هذه المرحلة بإعطاء مجلس قيادة الثورة أو الحكومة أهمية للمؤسسات العمومية في المجال الاقتصادي ورثته عن الاستعمار، والمتمثلة في: الشركة الوطنية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسة العامة الإدارية.

والمرحلة الأخيرة قبل الإصلاحات هي مرحلة المؤسسة الاقتصادية الاشتراكية 1971-1988، والتي صدر فيها الأمر 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الذي كان يهدف إلى استبعاد الكلي للتصنيفات التقليدية للمؤسسات العمومية التي لا تتلاءم والتسيير الاشتراكي، ويوحد الهياكل العضوية والوظيفية لمختلف أنواع المؤسسات، حيث لم يتضمن هذا الأمر تعريفا للمؤسسة العمومية الاشتراكية وإنما اكتفى بوصفها في المادة 4 منه بأنها: " لها الشخصية معنوية مدنية والاستقلال المالي وتتضمن وحدة أو عدة وحدات".

أما في ظل الإصلاحات فقد أعيد الاعتبار للمرفق العمومي من خلال تكريس أساليب تسييره الكلاسيكية¹¹⁴⁶، والتي من بينها المؤسسة الصناعية والتجارية.

غير أنه وعلى إثر اتفاقيات إعادة جدولة الديون المبرمة مع صندوق النقد الدولي سنة 1994، تعرضت هذه المؤسسات لنكسة كبيرة وذلك عقب إقبال الجزائر على حل وتصفية المقاولات العمومية وحتى

¹¹⁴⁵ علي زغودو، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1980، ص 36 وما يليها.

¹¹⁴⁶ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 73.

المؤسسات العامة الصناعية والتجارية¹¹⁴⁷، وذلك بموجب المادة 40 من المرسوم التشريعي 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994¹¹⁴⁸، والتي جاء فيها: "يتخذ الوزير المكلف بالقطاع بعد استطلاع رأي مجلس الحكومة قرار حل المقاولات العمومية غير المستقلة ذات الصبغة الوطنية أو المحلية"، والتي طبقت أيضا على المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، كما صدرت التعليمات 842-3094 في 7 سبتمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري، والموجهة إلى الولاة ورؤساء الدوائر والمجالس الشعبية و المندوبيات التنفيذية والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، وهو ما يفسر التوجه نحو القطاع الخاص لتسيير المرفق العمومي.

الفرع الثاني: واقع المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري وضرورة نجاعة التسيير من أجل تمويل التنمية المحلية.

على الرغم من أن المؤسسة العمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ومرونة في التسيير، إلا أن هذه الاستقلالية محدودة ومشروطة في الإنشاء والإلغاء والتسيير، وهذا ما سنوضحه من خلال استقراء نصوص قوانين الإدارة المحلية والتنظيم المتعلق بها وحتى المراسيم والقرارات المنشأة لها (أولا)، والتأكيد على ضرورة تفعيل دورها كفاعل اقتصادي من أجل تمويل التنمية المحلية (ثانيا).

أولا: واقع المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري

1- الاستقلالية المشروطة في إنشاء وإلغاء وتسيير المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع

الصناعي والتجاري (المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة).

1-1- إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية الولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

لقد منحت قوانين الإصلاح للجماعات المحلية حرية في إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والتي كانت في ظل القوانين السابقة تشترط وجوب موافقة السلطة الوصية، غير أن هذه الحرية واجهت تقييدات أخرى فرضتها هذه القوانين، سنتطرق إليها من خلال دور المجلس الشعبي الولائي والبلدي في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

¹¹⁴⁷ قدومة وحيدة، مرجع نفسه ص 73.

¹¹⁴⁸ المرسوم التشريعي 93-18، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، ج، ج، ج، ر، عدد 88، المؤرخة في 30 ديسمبر 1993.

1-1- دور المجلس الشعبي الولائي في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

• السلطة المختصة بإنشاء أو إلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

لقد تضمنت النصوص القانونية المتعاقبة للولاية بأن السلطة المختصة بإنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي المجالس الشعبية الولائية، حيث نصت المادة 130 من الأمر 69-38 من قانون الولاية ما يلي: "يجوز للمجلس الشعبي الولائي، أن يقرر إنشاء المرافق والمؤسسات ... من أجل ممارسة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، كما نصت المادة 128 من القانون 90-09 من قانون الولاية على أن المجلس الشعبي الولائي هي صاحبة الاختصاص في إنشاء المؤسسات العمومية الولائية¹¹⁴⁹، وإلى غاية قانون الولاية الحالي 12-07 الذي جاء في المادة 146 منه: "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشأ مؤسسات عمومية ولائية..."، وهو الأمر الذي تأكده النصوص التنظيمية ويتعلق الأمر بالمادة 7 فقرة 1 من المرسوم 83-200¹¹⁵⁰. وهذا ما تم تطبيقه من خلال إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري تتكفل بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء على مستوى تراب ولاية المسيلة.

كما أن المجالس الشعبية الولائية هي السلطة المختصة بإلغاء المؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، وذلك في حال كانت هذه المؤسسات في حالة عجز وفقاً لما جاء في المادة 26 فقرة 2 من المرسوم 83-200: "غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية، فإنه عندما يبرز استغلالها عجزاً من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية، يمكن أن يسحب الترخيص بالاستغلال..."، وعليه فإن هذه المؤسسة إن لم تحافظ عن توازنها المالي وأصبحت عاجزة فإن ذلك يؤثر على ميزانية الولاية والبلدية، بسحب رخصة الاستغلال منها بموجب مداولة صادرة عن المجلس الشعبي الولائي.

¹¹⁴⁹ المادة 128، من القانون 90-09، المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹¹⁵⁰ المادة 7، من المرسوم 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

كما يمكن أن يعود سبب إلغاء المؤسسة العمومية لتحقيقها للغرض الذي أنشأت من أجله أو بسبب دمجها في مؤسسة أخرى تتولى ذات النشاط، أو تنقضي بسبب اتباع السلطة المختصة أسلوب آخر في تسيير المرفق العمومي¹¹⁵¹، (العودة إلى أسلوب التسيير المباشر أو تفويضها).

أما بالنسبة لإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة، فقد نص القرار على إلغائها يكون في حلة ظهور عجز مالي يعيق بشدة سيرها أو التوازن المالي للولاية والبلديات التي تغطيها، يمكن سحب رخصة استغلالها وحلها وتصفياتها بنفس الشكل الذي أنشأت به¹¹⁵².

• إجراءات إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية الولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

تنص المادة 51 فقرة 1 من قانون الولاية 07-12 على ما يلي: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه".
فالمداولة هي الإجراء القانوني الذي يتم من خلاله إنشاء المؤسسة المحلية، والإطار الذي يمارس به المجلس حريته في ممارسة مهامه.

كما نصت المادة 148 من نفس القانون على أن إنشاء المؤسسة الولائية يكون بموجب مداولة والتي تكون طبقاً لأحكام المادة 54 والتي تنص على خضوع هذه المداولة إلى المصادقة الضمنية فلا تكون نافذة إلا بعد مرور واحد وعشرون يوماً من إيداعها بالولاية، إلا إذا تبين أنها غير مطابقة للقوانين والتنظيمات التي نصت على حالاتها المادة 53¹¹⁵³.

أما بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية ذات طابع صناعي وتجاري المكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء على مستوى تراب ولاية المسيلة، فقد تمت مصادقة المجلس الشعبي الولائي لولاية المسيلة على إنشاءها بموجب المداولة تحت رقم 2014/12.

ليصدر على إثرها قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المائية والبيئة مؤرخ في 8 نوفمبر 2015، يتضمن إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة، يقع مقرها ببلدية المسيلة ويمكن تحويله بناءً على مداولة مجلس الإدارة والتسيير بعد موافقة الوالي، كما يمكن لها إنشاء فروع في البلديات الواقعة في اختصاصها

¹¹⁵¹ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص-ص، 86-87.

¹¹⁵² المادة 31، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، مرجع سابق.

¹¹⁵³ أنظر المادة 53، من القانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

الإقليمي¹¹⁵⁴، مع ضمان المبادئ الأساسية للمرفق العام لمدة غير محدودة ، كما تم تحديد نشاط هذه المؤسسة في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول في¹¹⁵⁵:

- إنشاء وتهيئة وتسيير المساحات الخضراء والحدائق العمومية والمنتزهات وضمان صيانتها.
 - اعتماد برامج حديثة من أجل تطوير هذه الفضاءات.
 - تشخيص وجرد الحدائق العمومية والمساحات الخضراء في المحيط الحضري.
 - العمل على توسيع رقعة المساحات الخضراء داخل النسيج الحضري لتزيين الفضاءات العمومية وإعطاء طابع جمالي للمحيط.
 - تشجير وغرس مختلف أنواع النباتات على حافة الطرقات وتقاطع الطرقات والمناطق الصناعية ومختلف الفضاءات الأخرى والسهر على صيانتها.
 - خدمة المرتفعين في الفضاءات العمومية لتوفير شروط الراحة والسكينة وجعلها في متناول الجميع.
 - تهيئة الفضاءات الجوارية وتجهيزها بمستلزمات الراحة والترفيه.
 - ضمان حراسة الحدائق العمومية والمساحات الخضراء وتوفير مستلزمات السلامة والأمن.
 - القيام بعمليات تنظيف وتهيئة الشبكات وقنوات السقي وأحواض المياه داخل هذه الفضاءات.
 - المحافظة والاعتناء بالأنواع النباتية والزهرية التي تتوفر عليها الحدائق لعمومية لا سيما النادرة منها.
 - إنشاء وتسيير المشاتل لإنتاج النباتات والأزهار لتغطية متطلبات المدن.
 - إعداد البرامج التحسيسية وتثمين التنوع والثراء الطبيعي.
 - تنظيم المعارض والمسابقات والقيام بكل النشاطات التي تهدف إلى المحافظة على البيئة وتشجيع توسيع المساحات الخضراء.
 - اقتناء الممتلكات العقارية وكذا كل الحقوق غير المنقولة لحسابها الخاص.
 - التكفل بكل العمليات المرتبطة بموضوعها أو التي يمكن أن تساهم في تنمي المساحات الخضراء.
- ما يمكن ملاحظته هو تراجع قانون الولاية عن شرط المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية، بعدما كان منصوص عليه في الأمر 89-38 و 90-09 بقانوني الولاية السابقين، وعليه فإن مداولات إنشاء المؤسسة العمومية أصبحت ضمن نطاق المداولات

¹¹⁵⁴ المادة 4، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، مرجع سابق.

¹¹⁵⁵ المادة 7، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، مرجع نفسه.

العادية والتي يكفي لنفاذها مرور واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها دون الحاجة لمصادقة الوالي، فهي نافذة بقوة القانون، ويبدو أن المشرع الجزائري أراد أن يمنح حرية للمجالس الولائية في إنشاء المؤسسات العمومية من أجل دعم دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية، غير أن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات لا تكون نافذة إلا بعد تصديق وزير الداخلية عليها¹¹⁵⁶، وهو الأمر الذي يعيد مداولة الانشاء إلى المصادقة الصريحة المتضمنة إنشائها لأن تكاليف إنشاء المؤسسة العمومية تكون ضمن ميزانية الولاية، وبهذا فإن ما أعطاه المشرع من حرية للمجلس الشعبي الولائي في إنشاء المؤسسة الولائية باليد اليمنى قد سلبه باليد اليسرى.

كما أن إلغاء المؤسسة العمومية ذات طابع صناعي وتجاري يكون بموجب مداولة صادرة عن المجلس الشعبي الولائي، والذي تراجع فيه قانون الولاية 12-07 عن التصديق الصريح إلى التصديق الضمني، غير أنه وبالرجوع إلى كفايات الانشاء والتي تقتضي المصادقة الصريحة على الميزانيات والحسابات وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فإن المداولة المتضمنة إلغاء المؤسسة العمومية للمصادقة من طرف وزير الداخلية.

1-2- دور المجلس الشعبي البلدي في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

• **السلطة المختصة في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:**

منحت قوانين البلدية للمجالس الشعبية البلدية صلاحية إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية المحلية، حيث نصت المادة 153 من قانون البلدية 11-10 على ما يلي: " يمكن البلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مرافقها"، وهذا ما جاء به المرسوم 83-200 في المادة 7 فقرة 1 التي تنص على أن إنشاء المؤسسة البلدية يكون بموجب مداولة صادرة عن المجالس الشعبية البلدية.

ويتم إلغاؤها من المجلس الشعبي البلدي، ويعود سبب إلغاء المؤسسة المحلية لنفس الأسباب المذكورة سبعا (مؤسسة ولائية)، وذلك بسحب الترخيص بالاستغلال طبقا لأحكام المادة 26 فقرة 1 من المرسوم رقم 83-200¹¹⁵⁷.

¹¹⁵⁶ المادة 55، من القانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

¹¹⁵⁷ أنظر المادة 26، ف1، من المرسوم 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

• إجراءات إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

تنص المادة 52 من قانون البلدية 10-11: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

وهذا ما أكدته المادة 7 فقرة 1 من المرسوم 200-83: "تتشأ المؤسسة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي ... أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

وعليه فإن المشرع قد منح الحرية للمجالس الشعبية في إنشاء المؤسسة العمومية البلدية دون شرط التصديق الصريح على المداولة المتضمنة إنشاء المؤسسة العمومية البلدية خلافا لما كان معمولاً به في قانوني البلدية السابقين اللتان تشترطان مصادقة الوالي، حيث نصت المادة 56 من قانون البلدية 10-11: "... تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي، قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها".

غير أنه وبرجع إلى أحكام المادة 57 من قانون البلدية 10-11، نجدها قد ألزمت المصادقة الصريحة للوالي في المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، فإن مداولة إنشاء المؤسسة البلدية تخضع لتصديق الصريح من الوالي لأن تكاليف الإنشاء تتحملها ميزانية البلدية، وهذا ما يقيد حرية إنشاء المؤسسة لعمومية البلدية، ويتم إلغاء المؤسسة العمومية البلدية بنفس إجراءات الإنشاء أي بموجب مداولة والتي يتبين من ظاهر المادة 56 أنها مداولة عادية تخضع للمصادقة الضمنية وتنفذ بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين يوماً من إيداعها بالولاية غير أنها في الحقيقة تخضع للمصادقة الصريحة من الوالي طبقاً لأحكام المادة 57 والتي تضمنت المصادقة على الميزانيات هذه الأخيرة التي يتم الإنفاق من خلالها لإنشاء هذه المؤسسة وبالتالي فإن الإلغاء يكون بنفس طريقة الإنشاء بعد التصديق الصريح للوالي المختص إقليمياً، أما بالنسبة لأموالها وحقوقها لدى الغير، فإن مصيرها يختلف بحسب طريقة إلغائها:

- ففي حالة سحب الشخصية المعنوية من المرفق العمومي فإن ذمتها المالية تؤول إلى الإدارة المحلية التي يخضع لها المرفق، فهو الخلف القانوني لكل حقوق المؤسسة كما يتحمل كافة الالتزامات الملقاة على عاتقه¹¹⁵⁸، أما في حالة دمج المؤسسة العمومية في مؤسسة أخرى فإن ذمتها المالية تعود لهذه الأخيرة¹¹⁵⁹.

¹¹⁵⁸ Jacques CHEVALLIER, Op cit, p46.

¹¹⁵⁹ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 99.

- أما في حالة إلغائها بسبب نشاطها، فإن الوثيقة القانونية التي ألغتها تبين مصير ذمتها المالية، فإذا آلت للقطاع الخاص فإن ذمتها المالية تؤول للمشروعات الخاصة¹¹⁶⁰.

1-3- دور المجالس الشعبية في تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

بالرغم من أن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إلا أن الوصاية تبقى من مقومات المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، إلا أن هذه الوصاية قد تتجاوز مقتضياتها بالشكل الذي يحد من استقلاليتها: من الناحية التنظيمية، الوظيفية والمالية.

• من الناحية التنظيمية:

تمارس المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مهامها عبر جهازين، جهاز المداولة وجهاز تنفيذي.

- **جهاز المداولة:** يسمى جهاز المداولة على مستوى المؤسسة العمومية مجلس الإدارة والتسيير، يرأس مجلس الإدارة والتسيير الوالي أو من ينوبه قانونا بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية¹¹⁶¹ ورئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ينوبه قانونا بالنسبة للمؤسسة العمومية البلدية¹¹⁶²، أما عن أعضاء مجلس الإدارة والتسيير للمؤسسة العمومية الولائية فتتشكل من¹¹⁶³:

- المسؤول أو المسؤولين على مستوى مديريات الهيئة التنفيذية لهذه المؤسسة.
- عضوان من المجلس الشعبي الولائي.
- مدير المؤسسة.
- العون المحاسبي في المؤسسة العمومية.

كما يمكن لأعضاء مجلس الإدارة والتسيير الاستعانة بخبراء بحكم مؤهلاتهم سواء أشخاص طبيعيين أو مؤسسات المجتمع المدني¹¹⁶⁴.

¹¹⁶⁰ علي خطر شطناوي، 2003، مرجع سابق، ص-ص، 210-211.

¹¹⁶¹ المادة 9، الفقرة 1، من قانون الولاية 12-07. مرجع سابق.

¹¹⁶² المادة 11، من المرسوم التنفيذي 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

¹¹⁶³ المادة 11، الفقرة 1 و2، من المرسوم التنفيذي 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع نفسه.

¹¹⁶⁴ المادة 12، من المرسوم 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع نفسه.

أما أعضاء مجلس الإدارة في المؤسسة البلدية هم¹¹⁶⁵:

- الأمين العام للبلدية.
- عضوان من المجلس الشعبي البلدي.
- مدير المؤسسة.
- العون المحاسب للمؤسسة.

أما بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية فجهازها التداولي (مجلس الإدارة والتسيير) يتكون من¹¹⁶⁶:

- الوالي أو ممثله، رئيساً؛
- رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله، عضواً؛
- منتخب من المجلس الشعبي الولائي، عضواً؛
- المدير المكلف بالتنظيم والشؤون العامة، عضواً؛
- المدير المكلف بالإدارة المحلية، عضواً؛
- المدير المكلف بالبرمجة ومتابعة الميزانية، عضواً؛
- المدير المكلف بالبيئة، عضواً؛
- المدير المكلف بالمصالح الفلاحية، عضواً؛
- المدير المكلف بالتعمير والهندسة المعمارية والبناء، عضواً؛
- المدير المكلف بالموارد المائية، عضواً؛
- المدير المكلف بالأشغال العمومية، عضواً؛
- محافظ الغابات، عضواً؛
- المدير المكلف بأملاك الدولة، عضواً؛
- رئيس أمن الولاية أو ممثله، عضواً؛
- ممثل عن الدرك الوطني، عضواً؛
- ممثل عن الحماية المدنية، عضواً؛
- رؤساء الدوائر المختصون إقليمياً أو من يمثلهم، أعضاء؛

¹¹⁶⁵ المادة 11، من المرسوم 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

¹¹⁶⁶ المادة 9، من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، مرجع سابق.

▪ رئيس مجلس شعبي بلدي منتخب من طرف نظرائه، عضواً؛

كما يحضر جلسات المجلس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تكون بلديته معنية بالمدولة.

كما يمكن للمجلس الاستعانة بخبير بحكم تخصصه ومؤهلاته بصفة استشارية.

يتم تعيين أعضاء المجلس بقرار من الوالي لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وفي حالة شغور مقعد

أحد الأعضاء يتم استخلافه بعضو آخر بنفس الأشكال للمدة المتبقية من العهدة¹¹⁶⁷.

ما يمكن ملاحظته هو غياب العون المحاسب في تشكيلة مجلس الإدارة للمؤسسة العمومية ذات

الطابع الصناعي والتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة، وهو ما يخالف أحكام

المادة 11 من المرسوم 83-200.

كما أن تشكيلة جهاز المدولة للمؤسسة العمومية البلدية والولائية، الوالي¹¹⁶⁸ ورئيس المجلس الشعبي

البلدي يرأسان مجلس الإدارة ويمثلان السلطة الوصية في آن واحد.

فالمؤسسة خاضعة بشكل تام للوصاية، أما عن أعضاء المجلس يعينون بقرار من الوالي لمدة ثلاث

سنوات قابلة للتجديد، وفي حالة الشغور يتم تعيين عضو جديد للمدة المتبقية بنفس الشكل¹¹⁶⁹، وبالتالي

فان عنصر الانتخاب الذي يعبر عن استقلاليته فهو غير موجود ولا يمكن الحديث عن الاستقلالية من

الناحية العضوية.

وفي هذا يقول الأستاذ احمد محيو: "كي يمكن الحديث عن اللامركزية، فانه يجب ان يتمتع الشخص

الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي والوظيفي، ان هذا الشرط لا يتوافر إلا إذا كانت

أجهزة القيادة منبثقة عن إرادة الأعضاء..."¹¹⁷⁰.

أما الجهاز التنفيذي فيتمثل في مدير المؤسسة العمومية الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو

من ينوبهما قانوناً، والذي يتم تعيينه في هذه الحالة إنهاء مهامه في السلطة الوصية¹¹⁷¹.

¹¹⁶⁷ المادة 10، من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، يتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة لمساحات الخضراء، مرجع سابق.

¹¹⁶⁸ أنظر المادة 2 و3، من المرسوم التنفيذي 91-485، المحدد لكيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 66، المؤرخة في 22 ديسمبر 1991.

¹¹⁶⁹ المادة 10 من القرار الوزاري، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، يتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة لمساحات الخضراء، مرجع سابق.

¹¹⁷⁰ أحمد محيو، مرجع سابق، ص-ص، 109-110.

¹¹⁷¹ المادة 18، من المرسوم التنفيذي 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

أما في حالة المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة يعين مديرها بموجب قرار من الوالي وتنتهي مهامه بنفس الأشكال¹¹⁷². وهذا ما يجعله غير مستقل في أداء مهامه، لأنه قد تنتهي صلاحياته في أي وقت.

• من الناحية الوظيفية:

من حيث سلطة اتخاذ القرار، فتهمين عليها السلطة الوصية، فإن تشكيلة مجلس الإدارة للمؤسسة العمومية الولائية هي من غالبية ممثلي المديرية وهي مصالح خارجية للوزارات التابعة لها تشكل هيئات عدم تركيز.

كما أن تعيين المدراء التنفيذيين لهذه المديرية يكون باستشارة من الوالي، ويعملون تحت رقابته¹¹⁷³ وهو نفس الأمر بالنسبة للمؤسسة العمومية البلدية، حيث أن الأمين العام والعون المحاسب ورئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلون عن السلطة المركزية في مقابل عضوان منتخبان فقط. هذا وتخضع أعمال الجهاز التداولي إلى رقابة التصديق، الإلغاء والحلول¹¹⁷⁴.

➤ التصديق:

بأن يكون ضمناً حسب المادة 56، والمادة... من قانون البلدية والولاية 10-11 و 07-12 على التوالي تكون نافذة بعد مرور 21 يوم من إيداعها لدى السلطة الوصية، ويكون صريحاً في الحالات المرتبطة بالميزانيات والتقديرات والقروض¹¹⁷⁵.

أما بالنسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة ترسل المداولات ولوائح المجلس إلى الوالي خلال ثماني أيام، التي تلي الموافقة عليها وتصبح المداولات قابلة للتنفيذ 15 يوماً بعد إيداعها لدى الولاية.

ما يمكن ملاحظته هو تقصير الآجال إلى 15 يوماً بالنسبة للتصديق الضمني، أما التصديق الصريح فيكون في المداولات المتضمنة¹¹⁷⁶:

¹¹⁷² المادة 21، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، مرجع سابق.

¹¹⁷³ المادة 5، من المرسوم التنفيذي 94 - 215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

¹¹⁷⁴ المادة 14، من المرسوم 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

¹¹⁷⁵ المادة 58، من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

¹¹⁷⁶ المادة 19، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، مرجع سابق.

- الميزانيات والحسابات.
- القروض وقبول الهبات والوصايا.
- تحديد أسعار الخدمات التي تقدمها المؤسسة للبلديات.
- تحويل المقر.
- إنشاء فروع لها.
- اتفاقيات التوأمة والتعاون والتبادل.
- فهي تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوالي.

➤ الإلغاء:

المادة 14 من المرسوم 83-200، قد أخضعتها لنفس شروط الإلغاء في قانوني الولاية والبلدية¹¹⁷⁷.

➤ الحلول:

الحلول محل المؤسسة يكون في حالة ما إذا تقاعس مجلس الإدارة عن أداء مهامه بعد توجيه إعذار له، أن تحل السلطة الوصية محل جهاز المداولة على مستوى المؤسسة العمومية من أجل ضمان استمرارية المرفق العمومي¹¹⁷⁸.

من خلال ما سبق يظهر أن اللامركزية المرفقية من خلال المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع لنفس قيود اللامركزية الإقليمية من خلال توسع صلاحيات السلطة المركزية ونفوذها على إدارة المؤسسة العمومية، وهذا ما يعبر عن غياب الاستقلالية الوظيفية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

• من الناحية المالية:

تمتع المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بالشخصية المعنوية يجعلها ذات ذمة مالية منفصلة، كما أن النظام المالي للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية يتميز بالمرونة عما هو عليه في المؤسسة العمومية الإدارية، فميزانياتها تجارية تسمح لها بتجاوز تعقيدات المحاسبة العمومية فهي تخضع لنظام مالي محاسبي¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁷ انظر المادة 59، من قانون البلدية 10-11، والمادة من 57، من قانون الولاية 07-12. مرجع سابق.

¹¹⁷⁸ أنظر المادة 100، من قانون البلدية 10-11، مرجع نفسه.

¹¹⁷⁹ القانون 07-11، المؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي القانوني، مرجع سابق، والمادة 2 و33، من المرسوم التنفيذي 08-156، المؤرخ في 26 ماي 2008، يتضمن تطبيق أحكام القانون رقم 07-11، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 28 ماي 2008.

وفي هذا الإطار يقول الأستاذ احمد محيو: "... أما ميزانية المؤسسة العامة الصناعية والتجارية، فمستقلة كليا والقواعد المحاسبية هي قواعد القانون التجاري¹¹⁸⁰.

لكنه بالرغم من خضوع المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية لقواعد القانون التجاري إلا أن استقلاليتها تبقى محدودة بسبب:

- ✓ أن سعر مقابل الخدمة يتم تحديده من قبل المجلس الشعبي المختص¹¹⁸¹.
 - ✓ رقابة التصديق الصريح على الميزانيات والحسابات والقروض¹¹⁸².
 - ✓ الحلول المالي من طرف السلطة الوصية في حال عدم توازن الميزانية أو العجز¹¹⁸³.
- بالرغم من أن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تتمتع بموارد ذاتية تحصل عليها من مقابل الخدمات التي تؤديها، إلا أنها تبقى ضعيفة فهي تحصل على إعانات من السلطة المركزية، الجماعات المحلية، القروض، الهبات والوصايا، وهي نفس إيرادات المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة.

ثانيا: تفعيل دور المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية المحلية في تمويل التنمية:

حافظ أسلوب المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية على وجوده وثباته رغم التغيرات الأيديولوجية، فهو أسلوب ليبرالي للتسيير موروث عن الاستعمار الفرنسي حافظ على وجوده في ظل التوجه للنظام الاشتراكي بعد الاستقلال، وبقي كذلك بعد التوجه الى اقتصاد السوق وما تبعه من التوجه نحو القطاع الخاص، وهذا ما أدى الى تراجع أسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري منذ إبرام الجزائر لاتفاقية إعادة جدولة الديون مع صندوق النقد الدولي سنة 1994.

وهو ما تم تطبيقه لاحقا من خلال قانون المالية لسنة 1994 حيث جاء في المادة ... منه: "يتخذ الوزير المكلف بالقطاع بعد استطلاع رأي الحكومة قرار حل المقاولات العمومية غير المستقلة ... ويمكن أن تطبق أحكام المقاطع السابقة الذكر عن المؤسسات الصناعية والتجارية التي تم حلها."¹¹⁸⁴

¹¹⁸⁰ احمد محيو، مرجع سابق، ص 453.

¹¹⁸¹ المادة 24، من المرسوم 83-200، المؤرخ 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

¹¹⁸² المادة 57 و58 من قانون البلدية 11-10، وقانون الولاية 12-07 على التوالي، مرجع سابق.

¹¹⁸³ المادة 183، 186 من قانون البلدية 11-10، مرجع نفسه.

¹¹⁸⁴ المرسوم التشريعي رقم 93-18، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج، ر، ج، ج، عدد 88، المؤرخة في 30 ديسمبر 1993.

تلاه المرسوم 94-294 المتضمن كفاءات حل وتصفية المقاولات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري¹¹⁸⁵، والذي تضمن حالات حل المؤسسات الصناعية والتجارية¹¹⁸⁶.

فترجع نمط المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية لصالح القطاع الخاص خاصة بعد صدور التعليمات 3094-842 لسنة 1994، المتعلقة بامتياز المؤسسة العمومية المحلية وتأجيرها¹¹⁸⁷، وعلى الرغم من هذا التراجع، إلا أن المؤسسة العمومية احتفظت بمكانتها في قانون البلدية 11-10 كأسلوب لتسيير المرفق العام المحلي إلى جانب أسلوب التفويض وأسلوب التسيير المباشر.

وتم دعم إنشاء المؤسسة العمومية البلدية من خلال المرسوم التنفيذي 12-315 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية¹¹⁸⁸، وخصص الباب 960 بعنوان برامج لفائدة المؤسسات العمومية.

كما تم دعم إنشاء المؤسسة العمومية المحلية الصناعية والتجارية برفع التصديق على مداولة انشائها. أما قانون الولاية 12-07 فقد أبقى على أسلوب المؤسسة العمومية المفضل إلى جانب التسيير المباشر، بينما التفويض بقي أسلوبا استثنائيا.

كما استخدام أسلوب المؤسسة الصناعية والتجارية في تسيير في أغلب المرافق العمومية المحلية قبل تحول بعضها للتفويض مثل: النقل الحضري، المكتبات والنوادي الثقافية، المتاحف، دور الأيتام والمسنين،

¹¹⁸⁵ المرسوم التنفيذي 94-294، المؤرخ في 25 سبتمبر 1994، المتضمن كفاءات حل وتصفية المقاولات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ج، ر، ج، ج، عدد 63، المؤرخة في 5 أكتوبر 1994.

¹¹⁸⁶ جاء في المادة 2، من المرسوم 94-294 حالات الحل: في حال انتهاء المهمة المسندة إليها، اسنادها الى هيئة أخرى، إذا فقدت النجاعة وتعذر تحويلها الى مؤسسة عمومية إدارية.

¹¹⁸⁷ التعليمات رقم 3094-842، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

¹¹⁸⁸ المرسوم التنفيذي 12-315، المؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج، ر، ج، ج، عدد 49، المؤرخة في 09 سبتمبر 2012.

المؤسسات العمومية للصحة الجوارية، التنظيم العقاري، دواوين الترقية والتسيير العقاري¹¹⁸⁹، مراكز الطفولة المسعفة، المؤسسات العمومية لتسيير المقابر والجناز¹¹⁹⁰، جمع النفايات والردم التقني.

حيث صدرت التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 11 نوفمبر الموجهة للسادة الولاة¹¹⁹¹، من أجل تسيير مراكز الردم التقني للنفايات عبر التراب الوطني من أجل القضاء على 3000 مفرغة فوضوية وإنجاز 65 مركز للردم التقني، حيث جاء في المادة الأولى منها: "في مجال التسيير، على المجالس الشعبية الولائية التداول حول إنشاء مؤسسة عمومية ولأئية ذات طابع صناعي وتجاري وهذا طبقا لأحكام المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن شروط إنشاء، تنظيم المؤسسة العمومية المحلية " كما صدر قرار وزاري مشترك في ظل قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول بإنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء بولاية المسيلة¹¹⁹² نتناوله كنموذج لاحقا.

وتبقى المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية وسيلة الدولة لخلق التوازن داخل السوق وتمنع احتكار الخواص للنشاطات الاقتصادية بفتح المنافسة وتوفير العرض ومنع المضاربة لاسيما في القطاعات الحساسة أو المكلفة بالإنتاج والتنمية، مثلما شهدته سنة 2020 الندرة في مادة الحليب والزيت التي تتحكم فيه ما يعرف بعصابة Economico-Financière بالتحكم في الأسعار.

¹¹⁸⁹ بموجب المادة 1 ف1، من الأمر رقم 63-74، المؤرخ في 10 جوان 1974، المتضمن إحداث وتحديد القانون الأساسي لدواوين الترقية والتسيير العقاري، ج، ر، ج، ج، رقم 49، المؤرخة في 18 جوان 1974، الذي أخذ نمط المؤسسة الصناعية والتجارية ذات الطابع المحلي وتحولت إلى نمط المؤسسات الإدارية بموجب المادة 1 من الأمر 76-93، المؤرخ في 23 أكتوبر، المتضمن تحديد شروط إحداث وتنظيم وسير دواوين الترقية والتسيير العقاري للولاية لتتحول إلى صيغة المؤسسة الاقتصادية بموجب المادة 291 من المرسوم 85-270 المؤرخ في 05 نوفمبر 1985، المتضمن تغيير تنظيم دواوين الترقية العقارية وتسييرها في الولاية وعملها، ج، ر، ج، ح، رقم 46، المؤرخة في 6 نوفمبر 1985، ثم أصبحت مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري بموجب المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 91-147 المؤرخ في 12 ماي 1991، المتضمن تغيير الطبيعة القانونية للقوانين الأساسية لدواوين الترقية والتسيير العقاري وتحديد كفاءات تنظيمها وعملها، ج، ر، ج، رقم 25، المؤرخة في 29 ماي 1991.

¹¹⁹⁰ للتفصيل أكثر حول هذه المؤسسة أنظر رابح مهداوي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر والجناز، لولاية الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2010-2011.

¹¹⁹¹ التعليمات الوزارية المشتركة رقم 22 المؤرخة في 11 نوفمبر 2006 عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير المالية، وزير تهيئة الإقليم والبيئة.

¹¹⁹² القرار الوزاري المشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، يتضمن إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة.

حتى الدول الرائدة في الشراكة مع القطاع الخاص تراجعت عن هذا الأسلوب في فرنسا مثلاً: العودة إلى تدخل الدولة لا سيما في مرفق الكهرباء والغاز المدينة ومرفق المياه لمدينة باريس سنة 2010 من خلال شركة "ماء باريس" بسبب ارتفاع الأسعار، المخاطر البيئية، ضعف الاستثمار في البنى التحتية، السلوكيات المنافية للمنافسة ...، حيث أنهت أكثر من 50 بلدية عقود تفويض لمرفق المياه بين عامي 2000 و2015¹¹⁹³، غير أن عقود التفويض نجحت في مرافق عمومية أخرى قوية (السويس للبيئة، فيوليا للبيئة، فينشي ...)، فالأمر مرتبط بمدى حسن اختيار النمط المناسب لتسيير المرفق العمومي.

أما تفعيل نمط المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري يكون بدعم استقلالية التسيير وممارسة الوصاية كعنصر من العناصر المؤسسة هو من أجل المحافظة على وحدة الدولة لا من أجل تقييدها وتحويلها إلى هيئة عدم تركيز، فلا بد من تخفيف حدة الوصاية من جهة وممارستها في إطار القانون من جهة أخرى من أجل ترك حرية المبادرة للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية والمرونة في ممارسة نشاطاتها وذلك من خلال:

- تحيين المرسوم 83-200 الصادر في ظل قوانين الإدارة المحلية لسنوات الستينيات تماشياً مع النهج الاشتراكي بنص تنظيمي يتماشى والتوجه الجديد لقواعد المنافسة واقتصاد السوق وحرية الصناعة والتجارة.
- تحسين تسيير إدارة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية باستخدام أسلوب المناجمنت العمومي.
- تحرير المؤسسة الصناعية وتجارية عضوية وظيفياً ومالياً في قوانين الإدارة المحلية.
- التشجيع على خلق مؤسسات عمومية صناعية وتجارية بلدية أو على الأقل خلق فروع للمؤسسة الصناعية والتجارية الولائية على مستوى البلديات خاصة في النشاطات التي تتلاءم مع هذه المناطق لتوسيع وتنوع الإنتاج والمردودية في آن واحد.
- تكريس تشاركية وجواريه حقيقية عن طريق المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أجل الوصول إلى حكمة المرفق المحلي، وترشيد استخدام موارده تحقيقاً للتنمية المحلية المستدامة.

¹¹⁹³ تقرير، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي حول التدبير المفوض للمرافق العمومية، المؤرخ في 17 ديسمبر 2015، على الموقع الإلكتروني: www.cese.ma

خلاصة الباب الثاني:

نجاح التنمية المحلية يتطلب تفعيل آليات أو إيجاد تقنيات جديدة تمكن الجماعات المحلية من مواجهة إشكالية التمويل، لذلك فإن اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص سواء كشريك في تسيير المرفق المحلي لتخفيف العبء المالي مرهون بالحد من مخاطر تفويض المرفق العام على المرتفقين والموظفين والاستفادة من مزايا التفويض من خلال: اختيار نوع الاستثمار الذي يتماشى مع أسلوب التفويض، تفعيل رقابة السلطة المفوضة، تضمين دفاتر الشروط لأسعار الخدمة، وحماية مستخدمي المرفق العام من التسريح، عدم التخلي الدولة عن تسيير المرفق العام مادام بإمكانها القيام بأداء مهمة المرفق العام ودعم التشريع القانوني لسد جميع الثغرات التي تتعلق بعقود التفويض لاسيما دفاتر الشروط والمؤسساتي لا سيما المرصد الوطني للمرفق العام في مجال التفويض.

أما عن الشراكة في إطار تشجيع الاستثمار المحلي تتحقق من خلال دعم وتشجيع الاستثمار السياحي، الفلاحي والصناعي بجل مشكل العقار كأكبر عقبة يواجهها الاستثمار من خلال تطهير الملكية العقارية والرقابة على استغلال العقار الموجه للاستثمار ...

تفعيل التعاون المشترك بين الجماعات المحلية سواء كان تعاوناً داخلياً من خلال إنشاء مؤسسات عمومية محلية مشتركة، أو إبرام اتفاقيات أو عقود تسمح لترقية فضاء الشراكة والتضامن بين البلديات المتجاورة وتوفير التجهيزات والهياكل ذات الفائدة المشتركة كالصحة، النقل الجماعي، استغلال الأسواق، صيانة الطرقات، أو تعاون دولي يتمثل في إبرام اتفاقيات التوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية من أجل تبادل الخبرات وإنجاز مشاريع تنموية.

خاتمة

الجماعات المحلية محرك أساسي وشريك مهم يعول عليه لتحقيق التنمية بسبب قربه وجواريته لاحتياجات المواطن الخدماتية والصحية والاقتصادية والاجتماعية، لذا فإن الدستور اعترف لها بقاعدتها وأساسيتها كوحدة لامركزية، كما أن المنظومة القانونية اعترفت باستقلاليتها وأسندت لها صلاحيات متنوعة في الجانب التنموي تتجزأ من خلال مواردها المالية التي خصصها لها المشرع، غير أنه وبسبب ضعف هذه الموارد فإنه لا يمكن لها النجاح في أداء مهامها إلا من خلال تحقيق اكتفاء مالي مستديم.

فمن خلال دراستنا لموضوع حوكمة التمويل المحلي أساس التنمية المحلية المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر، فبالرغم من تنوع مصادر التمويل إلا أنها تعاني من وضعية مالية صعبة وهذا بسبب سوء التسيير والتنظيم والاعتماد المفرط على إعانات السلطة المركزية، وبناء على ما تقدم ذكره تم التوصل إلى النتائج التالية:

أولاً: النتائج:

بالرغم من أهمية التمويل الجبائي وتنوعه إلا أن حصيلة المداخل الجبائية ضعيفة بسبب ضعف عملية التحصيل وهيمنة الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية، كما أنها وحدها تملك صلاحية تشريع ضريبة وتحديد نسبتها دون أي مشاركة للجماعة المحلية في هذه العملية، بالإضافة إلى ضعف أداء الإدارة الجبائية بسبب نقص في عدد المراقبين المتخصصين والوسائل المادية وغياب التنسيق والاتصال بينها وبين الجماعة المحلية للحصول على المعلومة الجبائية عن مواطنها، وتقشي ظاهرة التهرب الضريبي.

إهمال مداخل الممتلكات المحلية المتمثلة في مداخل الأملاك ونواتج الاستغلال التي يمكن تحصيلها وعدم تثمينها وتحيين أسعارها، وإهمال الكثير من الممتلكات وعدم قيدها وجردها جعلها مصدراً ثانوياً ضعيفاً، كما أن نسبة التمويل الذاتي المرصودة لتغطية قسم التجهيز والاستثمار ضعيفة وغير كافية لتلبية احتياجات هذا القسم.

أمام ضعف التمويل الداخلي فإن الجماعات المحلية تعتمد بشكل على التمويل المركزي سواء في شكل:

- إعانات مقدمة من الدولة التي تسحب من الجماعة دورها التنموي لصالح الدولة، وتوجيه القرار التنموي بوضع خطط التنمية وتحديد أوجه الانفاق.
- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو أداة لإعادة التوزيع أكثر من التمويل ولم يتمكن من معالجة عجز الميزانية المحلية بسبب سوء التسيير خاصة في ظل غياب معايير

واضحة للتوزيع مع تخصيص الإعانات الذي يجعل الجماعة المحلية غير قادرة على تحويل هذه التخصيصات في أوجه أخرى للإنفاق.

- الهبات والوصايا هي من المصادر النادرة أما القروض البنكية فهي تكاد معدومة بسبب عدم وجود مبادرات لترقية الاستثمار المحلي، بالإضافة إلى وجود العديد من الاشتراطات للحصول على القروض وعدم استفادة الجماعات المحلية من أي امتيازات بالإضافة إلى عدم وجود مؤسسات مالية متخصصة لإقراض الجماعات المحلية.

بالإضافة إلى وجود عوامل ساهمت في العجز المالي للجماعات المحلية نذكر منها:

- سوء التسيير بسبب ضعف كفاءة الموارد البشرية وتفتشي الفساد والبيروقراطية.
- الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة أدى إلى شل روح المبادرة.
- كثافة هيئات الرقابة المالية وعدم فعاليتها.
- ضعف التنظيم الجبائي غموضه وعدم استقراره وتفتشي التهرب الضريبي بالإضافة إلى التوزيع غير العادل للموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.
- أسباب تنظيمية متعلقة بالتقسيم الإقليمي للبلاد أدى إلى وجود اختلال بين مختلف الأقاليم.
- الاعتماد على الإعانات المركزية المتأتية من الربح البترولي الذي تعرض إلى العديد من الأزمات وانخفاض في الأسعار العديد من المرات كان آخرها سنة 2019 بسبب الجائحة الكوفيد 19.

- ضعف الاستثمار المحلي نتيجة عدة أسباب من بينها ضعف تمويل البنوك، مشكل العقار الاقتصادي، إخفاق عمليات الخصخصة ...

بعد تشخيص الواقع المالي للجماعات المحلية يجب وضع استراتيجية يكون الحكم الراشد أساسا لها، فهو الخيار الأنسب للخروج من مشكل التمويل المحلي بإصلاح التمويل التقليدي ورفع قدرة الموارد الذاتية والبحث عن موارد مالية جديدة من أجل ذلك نقدم اقتراحات حول كيفية تطبيق هذه الاستراتيجية.

ثانياً: الاقتراحات:

بالنسبة للموارد الجبائية:

- ✓ الحرص على عمليات التحصيل الجبائي، إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، تبسيط التشريع الجبائي، عقلنة الامتيازات الضريبية، ترقية عملية الاتصال بين الإدارة المحلية والإدارة الجبائية للوصول الى المعلومة الجبائية، تفعيل الرقابة الجبائية للحد من التهرب الضريبي.
- ✓ الدولة مطالبة بتعزيز أكثر للامركزية والعمل على إصلاح الجباية المحلية باعتماد نظام جبائي عادل في توزيع الموارد بين الدولة والجماعات المحلية، فمن الضرورة بمكان أن يتم الإفراج عن قانون الجباية المحلية الذي سيحرر البلديات ويعطيها فرص أكثر لتثمين مواردها وطاقتها المحلية.

بالنسبة لموارد الأملاك:

- ✓ تثمين الممتلكات الذاتية وجردها وإعادة تحيين أسعار الايجار، ترشيد الانفاق المحلي وتفعيل دور أجهزة الرقابة الداخلية على الانفاق، العمل على رفع كفاءة الموارد البشرية المسيرة للإدارة المحلية من خلال التكوين والتكوين المستمر، ترشيد الوظيفة الإدارية ومكافحة ظاهرة الفساد.
- ✓ تطبيق مبادئ الحوكمة او ما يعرف بمبادئ التسيير العمومي الحديث داخل المرفق العام المحلي والمتمثلة في مبدأ التشاركية بإدخال المواطن والمجتمع المدني كفاعل تسييرية حقيقية في النشاط المحلي التنموي، شفافية العمل الإداري من خلال تكريس الحق في النفاذ إلى المعلومة وتسبيب القرارات الإدارية لغير صالح المواطن، تجويد الخمة العمومية من خلال تبسيط الإجراءات وتطبيق الإدارة الإلكترونية، وأخلة العمل الإداري.

البحث عن بدائل للتمويل من خلال:

- ✓ إدخال القطاع الخاص كفاعل من خلال عقود التفويض والشراكة كأسلوب لتسيير المرفق العام الذي يكون قابلاً لهذا النمط من التسيير للتخلص من الأعباء المالية للتسيير.
- ✓ الاستعانة بأسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لتسيير المرفق الاقتصادي كعون اقتصادي في الخدمات الضرورية لمعيشة المواطن للحماية المواطن والحفاظ على قدرته الشرائية والحفاظ على الأمن الاجتماعي وتوازن السوق فالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري نمط متعايش مع جميع الأنظمة الايديولوجية.

أما بالنسبة لنجاح المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كأسلوب لتسيير المرفق المحلي فهو مرهون بـ:

- تحسين تسيير إدارة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية باستخدام أسلوب المناجمنت العمومي.
- تحرير المؤسسة الصناعية وتجارية عضويا وظيفيا وماليا في قوانين الإدارة المحلية.
- التشجيع على خلق مؤسسات عمومية صناعية وتجارية بلدية أو على الأقل خلق فروع للمؤسسة الصناعية والتجارية الولائية على مستوى البلديات خاصة في النشاطات التي تتلاءم مع هذه المناطق لتوسيع وتنوع الإنتاج والمردودية في آن واحد.
- تكريس تشاركية وجواريه حقيقية عن طريق المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أجل الوصول الى حكمة المرفق المحلي، وترشيد استخدام موارده تحقيقا للتنمية المحلية المستدامة.
- تفعيل التعاون المشترك بين الجماعات المحلية سواء كان تعاونا وطنيا لتوحيد الجهود والامكانيات، أو تعاونا دوليا تبادل التجارب والخبرة وجلب التكنولوجيا، من أجل تفعيل التعاون يجب أن تتضمن قوانين الجماعات المحلية تفاصيل حول آليات تطبيق التعاون عن طريق تنظيم قانون إطار للتعاون المشترك وتحيين المرسوم 85-117 الذي صدر في ظل الاشتراكية، حتى يتماشى مع التوجه الجديد نحو اقتصاد السوق، وتوسيع صلاحيات وجهود الإدارة المحلية كفاعل حقيقي في عملية التنمية وتجاوز دورها الاستشاري والخدمات المحدودة، تنشيط المجتمع المدني وإشراك المواطن بالتشاور مع المنتخبين المحليين حول فضاءات التعاون لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- أما بالنسبة للتعاون اللامركزي، فهو يحتاج إلى إطار ملائم يسمح بتفعيله من خلال:
- الاعتراف بالجماعات المحلية بمزيد من السلطات فيما يتعلق بحرية التسيير والتعاقد، بالتحول من الدور التحكمي إلى الدور الداعم.
- تكوين إطارات الإدارات المحلية ومنتخبها في مجال التعاون اللامركزي.
- توسيع دائرة التعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية لاسيما مع دول الجوار.
- لفتات الحكومة إلى المناطق النائية والمعزولة بخلق مشاريع تنمية في إطار التعاون اللامركزي خاصة على المناطق الحدودية.

- الاستثمار في الأملاك الخاصة للجماعات المحلية من أجل خلق الثروة وتوفير مناصب الشغل، لاسيما من خلال دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات الناشئة.
- تمت بفضل الله تعالى وعونه.

الملاحق

قائمة الملاحق

الرقم	اسم الملحق
01	التعليمية رقم 006 المؤرخة في 09 جوان 2019 تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام. ملحق 1
02	قرار وزاري المتعلق بترشيد النفقات. ملحق 2
03	مشروع مرسوم تنفيذي يحدد شروط إدارة وتسيير أملاك الجماعات الإقليمية. ملحق 3
04	مذكرة رقم 00096 مؤرخة في 10 مارس 2016 تتعلق بتنشيم أملاك الجماعات المحلية. ملحق 4
05	تعليمية رقم 2304 مؤرخة في 03 أكتوبر 2019 تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء. ملحق 5
06	قرار وزاري مشترك مؤرخ في 08 نوفمبر 2015 يتضمن إنشاء مؤسسة عمومية ولأئية ذات طابع صناعي وتجاري مكلّفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة. ملحق 6

التعليمة رقم 006 المؤرخة في 09 جوان 2019 تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-
199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام. ملحق 1



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

الوزير

إلى السيدات والسادة الولاة:

بالاتصال مع السيدات والسادة :

- الولاة المنتخبين.
- رؤساء الدوائر.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

تعليمة رقم 006 المؤرخة في 09 جوان 2019 تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المؤرخ في 02 أوت 2018 ، المتعلق بتفويض المرفق العام.

الرجوع: المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المؤرخ في 02 أوت 2018 ، المتعلق بتفويض المرفق العام.

المرفقات: دفتر شروط نموذجي.

بعد تفويض المرفق العام وسيلة تمكن مسيري الجماعات الإقليمية من تسيير المرافق التي تقع على عاتقهم بشكل فعال ومرن ، بغية ضمان خدمات ذات نوعية لمستعملي المرفق العام.

للتذكير ، فإن تفويض المرفق العام هو اتفاقية يحول مر، خلالها ، شخص معنوي خاضع للقانون العام ومسؤول عن مرفق داخلي "المصلحة الموضوعة" ، بعض مهامه ، غير السيادية ، إلى شخص آخر ، باسم المرفق العام

Scanné avec CamScanner

تجدر الإشارة إلى أنه لا يكون محل تفويض المرفق العام في أي حال من الأحوال، المهام التالية:

- تسليم وثائق الهوية والسفر،
- الحالة المدنية،
- العمليات الانتخابية،
- تحصيل الجباية المحلية،
- الوقاية وتسيير الأخطار والكوارث،
- حماية الأشخاص والممتلكات.

فتفويض المرفق العام القائم على مبادئ الاستمرارية والمساواة والتكثيف، لا يعني في أي حال من الأحوال أن السلطة المفوضة تتخلى عن مسؤولياتها، بل تبقى هذه الأخيرة قائمة، كما أن المفوض له بصرفه، في جميع الأحوال، تحت رقابة السلطة المفوضة، المكلفة أساسا بتلبية حاجيات المستعملين، والتي تبقى في قلب اهتمامات السلطات العمومية.

فاحترام المبادئ السالفة الذكر يسمح باختيار أحسن مفوض له والذي يمتلك، أحسن إمكانيات مالية، بشرية وتقنية.

فضلا عن ذلك، فإن تجسيد أحكام هذا الرسوم ستسمح بتتمية أفضل للجماعة الإقليمية، لاسيما عن طريق خلق الثروة، وهذا من خلال إنجاز و تسيير المنشآت المنتجة للمداخيل بفعالية، وكذا خلق مناصب الشغل و منح الأولوية في العقود لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ومن جهة أخرى، فإن أهمية هذا النمط في تسيير المرفق العام تكمن، على وجه الخصوص، في كيفية التكفل بأجر المفوض له، والذي يرتبط أساسا بنتيجة استغلال المرفق العام. كما تكمن هذه الأهمية في كون جميع إستثمارات و ممتلكات المرفق العام التي ينجزها أو يقتنيها المفوض له، تصبح عند نهاية اتفاقية التفويض ملكا للسلطة المفوضة.

جدير بالذكر، أن الجماعات المحلية من جهة الهيئات المعنية أكثر بتفويض تسيير المرفق العام حيث يمكنها اللجوء إلى هذا النمط من التسيير لتنفيذ مختلف مهام الخدمة العمومية المنوطة بها والتي يمكن ذكرها في العمليات التالية على سبيل المثال لا الحصر:

التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف انهاء المستعملة، التطهير، نزع و معالجة النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات، الإنارة العمومية، النقل المدرسي، دور الحضنة، المطاعم المدرسية، الأسواق الجوارية، المقاهف، قاعات الرياضة، المسابح، قاعات السينما، المذابح، المسارح، المكتبات، المساحات الخضراء، مواقف ركبن السيارات، الصناعات التقليدية والحرف وغيرها.

للإشارة، فإن مشروع هذا المرسوم مهيكل في ستة (06) فصول و ثمان و ثمانون (88) مادة، تنطبق أساساً إلى:

1. صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام وهي:

- الدعوة للمنافسة، التي تعتبر القاعدة العامة،

- التراضي، الذي يعد الإستثناء.

2. شروط تأهيل المترشحين وإجراءات الإبرام،

3. بيانات اتفاقية تفويض المرفق العام،

4. اشتغال تفويض المرفق العام وهي: الاموال، الإيجار، الملكية المحفزة و التسيير.

5. شروط المناولة،

6. انسوية الودية للتزامات،

7. الشروط المتعلقة بفسخ اتفاقية تفويض المرفق العام،

8. الرقابة على تفويض المرفق العام.

وقصد ضمان الفعالية في تحسيد أحكام المرسوم التنفيذي السالف الذكر بالوسيلة التي تسمح للشاكي النزاعات التي قد تنشأ بين السلطة المفوضة والفوض له مستقبلاً. تجدر الإشارة إلى أن مصالح قد وضعت في صورة الصعوبات التي ترحبها بعض الولايات والبلديات والمتعلقة بتسيير ممتلكاتها عن طريق عقد تفويض المرفق العام والتي يعرض بعضها فيما يلي:

- عدم تمسك بعض البلديات من تأجيل تحان تفويضات المرفق العام بسبب عدم تعيين ممثل عن المصالح غير المرسلة للبلدية التابعة للمرافق المقاتلين لدى البلديات. وبالتالي اللجوء إلى تسيير ممتلكاتهم المنتجة للمداخل المستلمة حديثاً أو تلك التي انتهت مدة عقود استغلالها. عن طريق الأنعام الأخرى، وبالتفصيل عن طريق المزايدة والمحددة في المادة 191 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

محاولة اللجوء المباشر إلى صيغة التراضي البسيط قصد تفويض المرافق العامة؛
 - محاولة اللجوء إلى تفويض بعض المرافق العامة التابعة للأحكام الخاصة للدولة والتي تم تجسيدها
 من ميزانية الدولة وليس من ميزانية الجماعات المحلية. إذ يتعلق الأمر بالمؤسسات العمومية
 المستقلة وغير المستقلة المحلية، والأصول المالية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية،
 وعلى سبيل المثال لا الحصر: الشركات المحلية، الإقامات الرئاسية وغيرها.

من خلال ما سبق، يشرفني أن أحيطكم علما بما يلي:

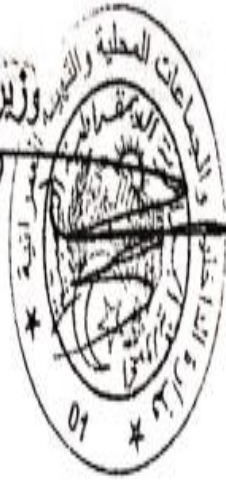
- تمت مراسلة وزارة المالية قصد إسداء التعليمات اللازمة لمصالحها بغية حملها على تعيين الممثلين
 لتعيين على المستوى المحلي كما نص عليه المرسوم التنفيذي؛
- اللجوء إلى التراضي البسيط قصد تفويض المرافق العامة يعد إستثناء وليس قاعدة عامة، تحكمه
 ضوابط وشروط وجب التقيد بها والمذكورة في المادتين 20 و 21 من المرسوم التنفيذي المتعلق
 بتفويض المرفق العام؛
- يمنع منعاً باتاً تفويض المرافق العامة التابعة للدولة والموجودة على المستوى المحلي أو التنازل عن
 العقارات أو تحويل أملاك الدولة لصالح مؤسسة أو هيئة أخرى، بدون موافقة السيد وزير الداخلية
 والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

في ذات السياق، وتطبيقاً للتوصيات المنبثقة عن لقاء الحكومة مع الولاية، المنعقد يومي 28، 29 نوفمبر
 2018، فإنني أطلب منكم القيام بالإجراءات التالية:

- تسوية الوضعية القانونية للأحكام التي في حوزتكم والتي لا تتوفر على سند قانوني للملكية،
 وذلك بخصصها بإجراءات الحيازة بغية إستغلالها عن طريق نمط تفويض المرفق العام؛
- جرد وإحصاء جميع الأملاك العقارية والتي يمكن إستغلالها وفق نمط تفويض المرفق العام مع
 ضرورة إرسال الحصيلة الشاملة إلى الإدارة المركزية - المديرية العامة للمالية والوسائل - مديرية
 الهياكل الأساسية والتجهيز؛
- إعداد دفاتر الشروط المتعلقة بإجراءات تفويض المرفق العام بمناسبة كل عملية تفويض مع مراعاة
 نمط التسيير المختار من طرفكم وتكييفها مع نموذج دفتر الشروط المعد من طرف مصالح
 المرفق بهذه التعليمات.

وإذ أولي أهمية بالغة لمضمون هذه التعليمات والتي تدخل في إطار تجسيد التنمية المحلية من خلال استغلال الأملاك المحلية وكذا تعزيز التدابير الرامية إلى ضمان تسيير أحسن لهذا الملف من قبل المصالح المحلية المعنية، أطلب منكم السهر على تنفيذ محتواها، مع إحاطتي علما بالصعوبات التي قد تفرض وضعها حيز التنفيذ.

وزير الداخلية والجماعات المحلية
والقهرية الصرائفة
صلاح الدين لحمون



09 جوان 2019

983944

قرار وزاري المتعلق بترشيد النفقات. ملحق 2

21849

21849

21849

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

2015. 13

الوزير

2143

السيدات والسادة الولاة
بالإتصال بالولاة المنتخبين ورؤساء الدوائر
ورؤساء المجالس الشعبية البلدية

الموضوع: بخصوص ترشيد النفقات

إن ترشيد النفقات واجب لسلامة درجة على التضخيم مسميري الأموال العمومية بضرورة
التقيد به، بصلة دائمة، غير أن الاستحقاقات المستبقة من استقلال معطيات سير الميزانيات
المحلية والحسابات الإدارية بين وضعية معاكسة تماما في الشغل والمضمون لهذا التوجه.

في الواقع، تبرز التضخيم من الممارسات الميزانية والمالية التوجه نحو إتفاق مشطرد
وغير المتقاني، يشارك، على تجاوز ما هو مسموح به قانونا، وهو أمر لا يمكن القبول به
البتة، لاسيما:

- الإفراط في مضاريف الاستقبالات والحفلات والأعياد، وكذلك نفقات استقبال
الوفود والتكفل بها؛
- اقتناء تجهيزات وأثاث مكاتب ذات نوعية رديئة ذات مدة صلاحية محدودة؛
- التزايد المستمر لحجم مكثلة الأجور بالرقم من التدبير المتخذة للحد من عمليات
التوظيف؛
- ارتفاع بعض التكاليف غير المنضبطة فيها من طرف الميسرين، كالتعويضات من
المهام، التي تتم على سوء تنظيم في برمجة هذه المهام؛
- ارتفاع في استهلاك الورق والمواد المستهلكة للتجهيزات، بسبب غياب أي إجراءات
اقتصادية في هذا المجال؛

ولاية بجاية
الديوان
4-8 SEP 2015
3803

Scanné avec CamScanner

- التجديد المبالي فيه أحيانا وغير المبرر لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي وخلال فترات متقاربة؛
 - تسجيل عمليات بنفس العنوان ونفس القرض سنويا والتي تبقى دون تنفيذ مالي
 - مناورات مجزئية يتم اللجوء لها لتسجيل عدة عمليات في نفس السنة المالية بنفس القرض، تحيد عناوين مختلفة، من أجل الحصول على التمويل الإجمالي المطلوب؛
 - تقديرات مبالي فيها عند إعداد توقعات الميزانية تؤدي إلى تسجيل قروض مالية واعتماد ميزانيات لا يمكن تنفيذها؛
 - استعمال الاعتمادات ذات التخصيص الخاص دون ترخيص مسبق من السلطة الممولة؛
 - التصرف بأموال تعد من اختصاص قطاعات أخرى، لاسيما في قسم التجهيز.
- إن قائمة المعايير ملوثة ومتعددة وعند مقارنتها بواقع تسيير الأموال العامة على المستوى المحلي نجد للأستاذ العديد من النقائص، لاسيما:
- ترسخ ثقافة التسيير إنفاذي يرتكز أساسا على استهلاك الاعتمادات، حيث تم تحجيم معنى النفقة العمومية لأبسط معنى لها وهو العملية المحاسبية للإنفاق؛
 - توفر الجماعات المحلية على حظائر كبيرة لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي، التي توجد في حالة إهمال تقتدر للصيانة، وفي أحسن الحالات تعرض للبيع في المزاد العلني بقيمة محاسبية زهيدة؛
 - تجهيزات إعلام آلي تجاوزها الزمن وغير مناسبة تقتدر للحماية الضرورية من الفيروسات، وتزود بعضها بتطبيقات معلوماتية غير مرخصة؛
 - سحكنات إدارية غير مجهزة بشكل جيد ولا تتم صيانتها دوريا وتقتدر لأدنى المتطلبات؛
 - حظيرة سيارات لا تتم صيانتها والجوء المتكرر في هذا المجال لعمليات الاقتناء الجديدة؛
 - أملاك محلية من البنى التحتية والممتلكات، تقتدر للصيانة وغير مستقلة، بل وفي بعض الأحيان تهمل؛
 - إنجاز مشاريع تمويل ذاتي ليست لها علاقة في بعض الأحيان بالأولويات المحلية؛
 - بالنظر للحجم الكبير للاعتمادات المسجلة سنويا بعنوان بعض الميزانيات المحلية، أصبحت هناك أرسدة مالية كبيرة مثبقة لا تخضع لأية رقابة؛



- تسديد نفقات بعنوان الميزانيات المحلية، تتعلق بتحمل أخطاء ونقائص في تسديد عمليات ومشاريع مسجلة سواء في الخطط البلدية للتنمية أو بالنسبة للبرامج القطاعية للتنمية.

إن الوضعية الموصوفة آنفا تدعو بالفعل إلى الفلق، غير أن ما يدعو للقلق أكثر هو:

- الوضعية المتدهورة للأموال المنتجة للمداخل:
 - ندرة متزايدة لمداخل الأملاك المحلية:
 - غياب المبادرات الرامية لاستحداث نشاطات منتجة للمداخل أو إلى تلمين الأملاك المتوفرة:
 - عدم تلمين بمائدات المكراء وتحيينها والتي لا تعكس تماما قيمتها الإيجارية الحقيقية:
 - المستوى الضعيف لتحصيل مداخل الجباية والأملاك وذلك في ظل غياب المتابعة الدائمة:
 - الطبيعة القانونية الفاضلة للعديد من أملاك الجماعات المحلية والتي لا تسمح باستغلالها الفعلي:
 - إعادة النظر المترتبة في نظام الجباية العامة يستدعي ردة فعل سريعة من أجل الرفع من مستوى الموارد المحلية:
- أمام هذه الوضعية المعقدة، فإن ترشيد النفقات لم يعد خياراً فقط بل أصبح ضرورة قصوى.

في هذا الصدد، يطلب منكم إيلاء أهمية بالغة لمتابعة التسيير المالي للميزانيات المحلية والسهر على ضمان توازنها المالي بغض النظر عن الموازنات المحاسبية.

كما يقع على عاتقكم معالجة هذه الوضعية وتوخي صرامة أكبر في التسيير المالي، لاسيما من خلال:

- الحد من النفقات المخصصة لاقتناء التجهيزات وأثاث المكاتب بكميات كبيرة وترجيح اقتناء تجهيزات ذات نوعية لضمان مدة استعمال أطول:
- منع كل استبدال غير مبرر للأثاث والتجهيزات، لاسيما بالنسبة للسكنات:



Scanné avec CamScanner

- ترشيد مصاريف الاستقبالات والامهات والحفلات، وهكذا الأمر بالنسبة للنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيين بهذه العمليات؛
- السهر على التنظيم الجيد للمهمات المنجزة بطريق تسميح بالتحكم في نسبة الأشخاص ووسائل التنقل المنجزة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة؛
- الامتناع عن تسجيل عمليات تخص قطاعات النشاط الأخرى في قسم التجهيز؛
- منع كفل تجزئة للمشاريع في نفس الميزانية أو تجزئتها في الميزانيات السنوية وتركها دون تنفيذ مالي؛
- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية؛
- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية، لاسيما من خلال ترجيح النسخ المجمع عن بعد للوثائق على مستوى أمانات المسؤولين المعنيين بالإمضاء؛
- توخي صرامة أكبر في تسخير حظائر السيارات مع السهر على ضمان التامة الدقيقة للمحاسبة المادية للمخازن؛

بالنسبة لتأمين الإيرادات وتطوير الإمكانيات المالية للجماعات المحلية، فإنه يتعين عليكم:

- إعادة ترمين وبصفة ملموسة، قيمة الضرائب الخاصة بالنسبة لكل الأملاك الملتحقة للمداخل والتي لم تشملها هذه العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة؛
- الدهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية؛
- السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

وفي هذا الإطار، يتعين عليكم العمل على تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بتشخيص شامل لوضعياتها المالية وإعداد مخطط عمل من أجل تحسين تسييرها المالي والميزانياتي.

إن التدابير المذكورة أعلاه والرامية إلى ترشيد التسيير المالي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستغل كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجعفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام الرقعة العمومي.

ترشيد النفقات المراد تحقيقه يرمي إلى توجيه الموارد المتاحة نحو القضايا الأكثر أهمية لضمان تقديم أحسن خدمة بأقل تكلفة، مع إدراج تسيير الأموال العمومية في إطار مسؤولية استباقية تجعل الجماعات المحلية من الآن في منأى عن أي مخاطرة مالية.



مشروع مرسوم تنفيذي يحدد شروط إدارة وتسجير أملاك الجماعات الإقليمية. ملحق 3

1436
148487

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Intérieur, des collectivités locales
et de l'aménagement du territoire
Direction Générale des Collectivités Locales
Direction des Ressources et de la Solidarité
Finances Locales

وزارة الداخلية والجماعات المحلية
و التهيئة العمرانية
الديرة العامة للجماعات المحلية
مديرية الموارد والتضامن
القائي المحلي

19253

004846

21 NOV. 2019 إلى السيدات والسادة الولاة

الموضوع: مشروع مرسوم تنفيذي يحدد شروط إدارة وتسجير أملاك الجماعات الإقليمية.
المرفقات: نسخة من مشروع النص و عرض أملاكه باللغة العربية.

في إطار تدعيم التشاور و التنسيق بين هياكل الإدارة المركزية و الإدارة المحلية في مجال إعداد و دراسة مشاريع النصوص القانونية و التنظيمية، يشرفني أن أوافيكم طيه، بنسخة من مشروع المرسوم التنفيذي المذكور في الموضوع.

في هذا الشأن، و بغرض إراء هذا النص التنظيمي، أطلب منكم موافاتي بآرائكم و ملاحظاتكم المحتملة حول مشروع المرسوم التنفيذي قبل تاريخ 01 ديسمبر 2019.

تقبلوا، السيدات والسادة الولاة، فائق عبارات التقدير و الاحترام.

الولاية المسبقة
مدى التنظيم والتشاور
تاريخ: 24 نوفمبر 2019
الرقم: 174

21 NOV 2019
888186

4860

- و بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 19- 97 المؤرخ في 4 رجب عام 1440 الموافق 11 مارس سنة 2019 و المتضمن تعيين الوزير الأول.
- و بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 19- 111 المؤرخ في 24 رجب عام 1440 الموافق 31 مارس سنة 2019 و المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، المعدل،
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91- 314 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين،
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91- 455 مؤرخ في 16 جمادى الأولى 1412 الموافق 23 نوفمبر 1991 يتعلق بجرّد الأملاك الوطنية،
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 97- 268 مؤرخ في 16 ربيع الأول 1418 الموافق 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط ملاحظات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم،
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 14- 116 المؤرخ في 22 جمادى الأول عام 1435 الموافق 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره،
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 18- 331 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1440 الموافق 22 ديسمبر سنة 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية،
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام.

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: تخضع إدارة و تسيير الأملاك و الحقوق المنقولة و العقارية التابعة للأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية و التصرف فيها لهذا المرسوم و لأحكام النصوص التشريعية المعمول بها.

يقصد بالجماعات الإقليمية في مفهوم هذا المرسوم الولاية و البلدية.

الفصل الأول: النظام القانوني لأملاك الجماعات الإقليمية

المادة 02: تشتمل أملاك الجماعات الإقليمية على مجموع الأملاك و الحقوق المنقولة و العقارية التي تحوزها الولاية و البلدية في شكل الأملاك العمومية و الخاصة.

القسم الثاني: الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية

المادة 10: تعد أملاك خاصة للجماعات الإقليمية، الأملاك غير المصنفة في الأملاك العمومية للجماعات الإقليمية.

المادة 11: تشمل الأملاك الخاصة التابعة للبلدية خصوصاً على ما يأتي:

- جميع البنايات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية و تخصص للمرافق العمومية و الهيئات الإدارية،
- المحلات ذات الاستعمال السكني و توابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة،
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية،
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة،
- العقارات و المحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية حكماً نص عليها القانون،
- المساكن الإلزامية أو الوظيفية التي عرفها القانون و نقلت ملكيتها إلى البلدية،
- الأملاك التي ألغى تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية و العائدة إليها،
- الهبات و الوصايا التي تقدم للبلدية و تقبلها حسب الأشكال و الشروط التي ينص عليها القانون،
- الأملاك الناتجة عن الأملاك الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منها للبلدية أو آلت إليها أيلولة الملكية التامة،
- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة،
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو حققتها و التي تمثل قيم مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية و دعمها المالي

المادة 12: تشمل الأملاك الخاصة التابعة للولاية خصوصاً على ما يأتي:

- جميع البنايات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية و التي تملكها الولاية و تخصص للمرافق العمومية و الهيئات الإدارية،
- المحلات ذات الاستعمال السكني و توابعها الباقية ضمن أملاك الولاية الخاصة التابعة للولاية أو التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة،

المادة 03: يمكن للجماعات الإقليمية أن تتصرف في أملاكها، طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية، مع مراعاة الطبيعة القانونية والخصوصيات التي تطبع شكل صنف من أصناف هذه الأملاك.

القسم الأول: الأملاك العمومية للجماعات الإقليمية

المادة 04: علاوة على أحكام المادة 158 من القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المذكور أعلاه، تعد أملاك عقارية عمومية الأملاك العقارية التي تمتلكها الجماعات الإقليمية ملكية قانونية تامة ومخصصة إما لاستعمال عام أو تسيير مصالح عمومية محلية.

تعد أملاك عمومية للجماعات الإقليمية الأملاك المخصصة من الدولة لتسيير مصلحة عمومية.

المادة 05: يمكن إعادة تخصيص الأملاك العقارية العمومية للجماعات الإقليمية إلى أملاك عقارية خاصة لاستعمالها واستغلالها والتصرف فيها بجميع أنواع التصرفات القانونية.

المادة 06: يمكن للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المساهمة في نفقات انجاز أو الإصلاحات المنجزة من طرف الجماعات الإقليمية على الطرق والأرصعة مقابل الانتفاع بها حسب واجبات العقارات.

المادة 07: تحدد مساهمة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين بالتساوي على أساس المبلغ الإجمالي للأشغال كم ورد في مبلغ المنح طبقا لتطبيق المصفقات العمومية و حسب مدة الاهتلاك بالنسبة للإنجازات الجديدة والإصلاحات المنقذة.

توضح كميّات تطبيق هذه المادة، عند الحاجة، بتعليمات وزارية، تبين كيفية الإعلان عن فتح المساهمة و على صيغة المصلحة العامة التي تكتسبها تلك الأشغال و سكذا الاعتراضات والدفع واستعادة المبالغ المالية المقبوضة وغيرها.

المادة 08: كل إضرار بالأملاك العمومية للجماعات الإقليمية يتوجب على صاحبه الإصلاح الفوري لجميع الأضرار، و في حالة عدم الاستجابة لذلك تقوم مصالح الجماعات الإقليمية بإعادتها إلى حالتها الأولى وتكون المصاريف على عاتق صاحب الإضرار بالملك العام للطرق.

المادة 09: تدرج وتصنف موانئ الصيد البحري والبياكل التابعة لها من الأملاك الوطنية العمومية في الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية مجانا أو بمقابل بقرار تتخذه السلطة المختصة وفق الشروط والأشغال المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها الولاية،
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية،
- الأملاك المنقولة والعقار الذي تملكه الولاية بأموالها الخاصة،
- الهبات والوصايا التي تقدم للولاية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون،
- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تتنازل عنها سكل منهما للولاية أو تؤول إليها ببلولة الملكية التامة،
- الأملاك التي ألقي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو البلدية إليها،
- الحقوق والقيم المنقولة المكتسبة أو التي حققها الولاية والتي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية أو دعمها المالي.

المادة 13: تتميز الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية عن مصالحها العمومية بتحقيق مداخل توفّر للجماعة الإقليمية إمكانيات تنمية مواردها المالية، و تمثل أداة لديها للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الثاني: جرد أملاك الجماعات الإقليمية

المادة 14: يعني الجرد التسجيل الوصفي والتقويمي لجميع الأملاك التي تحوزها الجماعات الإقليمية، مع توضيح حركتها وتضمن البيانات التي تتعلق بإصلاحها و/أو تحطيمها و/أو فقدانها.

المادة 15: يتم إحصاء أملاك الجماعات الإقليمية غير المنقولة في سجل جرد الأملاك العقارية ويتم جرد الأملاك المنقولة في سجل جرد الأملاك المنقولة.

المادة 16: يكتسي مسك سجل جرد الأملاك العقارية وسجل جرد الأملاك المنقولة طابعا إلزاميا تجاه المصالح المشرفة على تخصيص أملاك الجماعات الإقليمية.

المادة 17: يتمتع جرد الأملاك العقارية والأملاك المنقولة وأستعمالها وتسييرها بقوة الإثبات في ميدان الرقابة.

المادة 18: يكون الأمرون بالصرف للجماعات الإقليمية مسؤولون شخصياً على مسك و تحيين جرد الأملاك العقارية و المنقولة المكتسبة من الأموال العمومية أو المخصصة لهم، كما تفي مسؤولية الموظفين أدناهم المكلفين بتسييرها هي إطار صلاحيتهم قائمة.

المادة 19: يتم إعداد جرد الأملاك العقارية و الأملاك المنقولة للجماعات الإقليمية انطلاقاً مما يأتي:

- جرد الأملاك المخصصة للمنشآت والمصالح والهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
- جرد الأملاك التابعة للولاية أو البلدية المخصصة، أو الممنوحة للمؤسسات والهيئات العمومية، المسيرة على الشكل التجاري،
- جرد الأملاك والمرافق التابعة للأملاك العمومية الإصطناعية وغيرها من تصنيفات الملكية العمومية فيما يخص الأملاك والمرافق المعنية التي لم تدرج في الجرد المذكور في فقرات هذه المادة.

المادة 20: يعتبر عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك سجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية، مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

المادة 21: يتوجب على الجماعات الإقليمية إعداد بطاقة تعريفية لكل عقار تحتوي على المعلومات التالية:

- الجماعة الإقليمية التابع لها (ولاية، بلدية، الهيئة و/ أو المصلحة المخصصة لها)،
- طبيعته القانونية، محتوياته، وموقع العقار،
- أصل الملكية،
- قيمة العقار (القيمة التجارية للملك هي تلك المحددة من طرف إدارة أملاك الدولة أو الهيئات المختصة و تلك المدونة على العقد المجدد لعملية التخصيص أو التبادل)،
- يتم مسك مجموع البطاقات التعريفية لكل عقار في شكل الملحق رقم 29 لميزانية البلدية و لميزانية الولاية.

المادة 22: يجب أن يوقع الأمرون بالصرف للجماعات الإقليمية سجل الجرد و يرقمونه قبل استعماله و يمثل هذا الإجراء فيما يلي:

- ترقيم كل ورقة فيه بما لم يسبق ترقيمه عند الطبع، علماً بأن الورقة تتكون من صفحة مزدوجة مفتوحة،

• تثبت في صفحة الوقاية الملاحظة الآتية التي تؤرخ و توقع، "إن سجل الجرد هذا الذي يشمل على ورقة قد وقعه ورقمه (اسم الأمر بالصرف و/ أو رئيس الصلحة ولقبه و رتبته)،

• يوضع قرب رقم الورقة ختم الجماعة الإقليمية و توقيع الأمر بالصرف.
• تدون في الورقة الأخيرة الملاحظة (الورقة رقم... و الأخيرة) التي توقع كذلك.

المادة 23، وفقا لأحكام القانون 90- 30 المؤرخ في 14 جمادى الأول عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990، المعدل و المتمم و المذكور أعلاه، و حسب الشروط التي يحددها، فإن انتساب أملاك عقارية إلى الأملاك العمومية يقتضي تملك الجماعات الإقليمية لهذه الأملاك كشرط مسبق لإدراجها في الأملاك الوطنية.

المادة 24، يخص التسجيل في الجدول العام للمعارات التابعة للأملاك الوطنية المعارات التي تملكها الجماعات الإقليمية ملكية عامة.

المادة 25، تسهر مصالح أملاك الدولة و الحفظ العقاري و مسح الأراضي على مرافقة الجماعات الإقليمية في عملية التسجيل في الجدول العام للمعارات التابعة للأملاك الوطنية. يجب أن تثبت الإدارات المذكورة أعلاه وضعا فعالا في القيام بالعملية و أن تتابع سير الأعمال و مساعدة الجماعات الإقليمية الشاغلة للمعارات الواجب إحصاؤها و تسجيلها.

المادة 26، ينبغي على إدارة أملاك الدولة دعوة الجماعات الإقليمية الشاغلة للمعارات لتكملة المعلومات الناقصة بمجرد إيداع بطاقات التسجيل في الجدول العام للمعارات التابعة للأملاك الوطنية.

المادة 27، تعد محتلة امتلاك الدولة لكل عقار تم جرده، "شهادة التسجيل في الجدول العام للمعارات التابعة للأملاك الوطنية".

توضح هذه الشهادة بأن العقار المعني ملك للجماعات الإقليمية و مرقم في الجدول العام للمعارات التابعة للأملاك الوطنية، و تسلم لها لتمكينها من الامتثال لأحكام المادة 83 من القانون رقم 02- 11 المذكور أعلاه.

المادة 28، يرخص للجماعات الإقليمية بصفة استثنائية التسجيل في الجدول العام للمعارات التابعة للأملاك الوطنية كما يلي:

- المعارات التي تشغلها الجماعات الإقليمية و مؤسساتها و إداراتها المنجزة قبل 2003 التي لا تتوفر على وثائق تبوية و ضميمتها عن طريق شهادة إدارية و بطاقة تقنية،

مذكرة رقم 00096 مؤرخة في 10 مارس 2016 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية. ملحق 4

2016-11

7802 11

111

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

مذكرة رقم 9.5 مؤرخة في 10 مارس 2016 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية

DAH →

إلى السيدات والسادة الولاة والسادة الولاة المنتخبين

بالإتصال بالسيدات والسادة:

- رؤساء الدوائر
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية

في إطار تثمين موارد الأملاك واستغلالها العقلاني، أذكركم بأن ناتج أملاك الجماعات المحلية يجب أن يشكل مساهمة معتبرة لا يمكن إهمالها في الميزانيات المحلية.

بالفعل، وعلى عكس الموارد الجبائية، التي تشكل أساس الموارد المحلية رغم أنها غير مستقرة وتعرف تقلبات عائدة إلى طبيعة المحيط الاقتصادي للبلاد، فإن موارد الأملاك تتميز بكونها دائمة ومستقرة.

لذلك، فإن تحسين مستوى موارد الجماعات المحلية يفرض على المنتخبين المحليين لعب دور نشيط وأكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج الجبائية والأملاك وتحصيلهم الفعلي؛ غير أنه في الآونة الأخيرة وأثناء ممارسة مهامهم أبدى هؤلاء إهمالا لقواعد التسيير الحسن للأملاك ولم يتمكنوا من تحصيل كافة المداخل المترتبة عن استغلال هذه الأملاك.

1

13 مارس 2016

2399

عمومية، حظيرة...) طبقاً لأحكام القرار الوزاري المؤرخ في 21 جويلية 1987 الذي يضبط المتوال النموذجي لسجل جرد المنقولات.

يجب أن تكون المواد أو المعدات الضائعة أو المثلثة موضوع تقرير أو محضر يعد طبقاً للملحق رقم 35 من التعليمات C1.

في هذا الصدد، فإن المسيرين المعنيين ملزمين بإجراء عملية فحص للمجبرودات في نهاية كل سنة وبمناسبة كل تغيير لشاغلي المباني المنقولة ومهما كانت رتبته أو الأسباب المتعلقة بالتغيير.

التسجيل في الجدول العام للأمالك الوطنية:

قصد مواجهة إشكالية رفض المراقب المالي التأشير على النفقات المتعلقة بأشغال الصيانة وإصلاح المباني التابعة للبلديات لاسيما المدارس الابتدائية نظرا لغياب شهادة تسجيل المبنى في الجدول العام للأمالك الوطنية كما هو منصوص عليه في المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003، جاءت المادة 46 من قانون المالية لسنة 2016، وبشكل استثنائي، لترخيص بالالتزام بالنفقات المتعلقة بها دون تقديم شهادة تسجيل المبنى المعني في الجدول العام للأمالك الوطنية، التي تسلمها مصالح أملاك الدولة المختصة إقليميا وهذا إلى غاية 31 ديسمبر 2017.

وبالتالي، يتعين على البلديات تسوية الوضعية القانونية الخاصة بالعقارات التابعة لها (قرار تخصيص) عقد اقتناء) قبل نهاية هذه المدة الممنوحة.

2- مختلف أنواع ممتلكات الجماعات المحلية:

تحيين أسعار الإيجارات وتقسيمها:

تم ما بين سنتي 1995 و 1998 إصدار العديد من النصوص التنظيمية التي تحدد القواعد التي تضبط الإيجار المطبق على المساكن التي تملكها الجماعات المحلية، لكن تبين أنه بالرغم من تحيين أسعار الإيجار طبقاً لهذه النصوص إلا أنها لم تكن مجدية وذات أثر.

تجدر الإشارة إلى أن نسب الزيادات على الإيجارات لا تطبق من قبل العديد من البلديات وأن أسعار الإيجار يتم إقرارها بشكل عشوائي دون مراعاة للأسعار الفعلية بالسوق والقيمة الإيجارية الحقيقية لاسيما بالنسبة للمباني القديمة نظراً لقدمها ولتباين الإيجار المحددة عند مستويات منخفضة بشكل مفرط عملياً. للإشارة فإن قيمة الإيجار المطبقة على المحلات غير السكنية مطلقة وغير ثابتة وتحدد طبقاً للقواعد التي يتضمنها القانون المدني والقانون التجاري، وعلى هذا الأساس للبلديات كل الصلاحيات لتحديد قيمة الإيجارات المطبقة على المحلات ذات الاستعمال التجاري والمهني بشكل حر.

وعليه، يجب على المجالس الشعبية البلدية بذل كثافة الجهود لتحسين مردودية الأملاك البلدية وتحت التدابير اللازمة لتنفيذها دورياً، خاصة من خلال مراجعة طرق وشروط استغلالها وكذلك تحسين مختلف التعريفات.

1- التحكم في الأملاك البلدية من خلال إحصاء حصري وشامل :

تتميز البلديات بضعف تحكمها في أملاكها والتي، غالباً ما تكون في حالة متدهورة وتعرف تراجعا ونقصا محسوسين البعض منها لا تولي الأهمية اللازمة لتسيير ممتلكاتها حيث تهمل إحصاءها ولا تحين سجل الأملاك العقارية الخاص بها ولا تعرف بالأخص الطبيعة القانونية لأملكها، مما يؤدي أحيانا إلى رفض عمليات الصيانة والإصلاح التي تلزم بها لدى المراقب المالي في هذا الإطار، فقد تبين غياب المسك الجيد لسجل الأملاك العقارية وبعض المخالفات، نذكر منها :

- إهمال إحصاء السكنات الوظيفية،
- تصنيفها على أساس استغلال الأملاك في الواقع و حجم مداخيلها بدلا من تصنيفها على أساس طبيعة الأملاك المنتجة للمداخيل أم لا.

في هذا السدد، يستلزم القيام على الدوام بإحصاء حصري وشامل ومحين للأملاك العقارية بإعداد سجل الأملاك العقارية (الملاحق رقم 29 من التعليم C1) ومسك سجل جرد الأملاك المنقولة مهما كان مصدر التمويل وطبيعته.

➤ جرد الأملاك العقارية:

يجب أن تكون كل الأملاك العقارية بطبيعتها (الأراضي، البنايات، المنشآت الفنية...) أو بتخصيصها (التجهيزات الصناعية، لوحات فنية...) موضوع جرد بمسكته الأمر بالصرف وكذلك المحاسب ضمن سجل الأملاك العقارية.

على السلطات المحلية تسجيل ليس فقط الأملاك المنتجة أو غير المنتجة للمداخيل وإنما أيضا العقارات في طور الإنجاز واليهات والوصايا والسندات والقهم والقروض والمستعققات الواجب تحصيلها لاحقا.

➤ جرد الأملاك المنقولة :

بإستثناء المواد القابلة للاستهلاك، بالاستعمال الأول (مثل لوازم المصنفين...) والمواد غير القابلة للاستهلاك من جراء الاستعمال الأول والتي لا تتجاوز قيمة شرائها الوحدوية مبلغ 300 دج (طبقا لقرار وزير الاقتصاد المؤرخ في 1 فيفري 1992 والمحدد مبلغ قيمة شراء المواد غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول وغير قابلة للجرد)، يجب أن يتم جرد كل المواد المنقولة مهما كان مكان استقبالها (إدارة، مرافق

هذه هي هذا الصدد ، ينبغي مباشرة ما يلي :

- ضبط إيجار المباني ذات الاستخدام السكني وتكييفها مع تلك المطبقة من طرف مؤسسات الإيجار (وكالة الترقية والتسيير العقاري OPGI ووكالة تحسين السكن وتطويره AADL...) من خلال إقرار زيادات تمتد على عدد من السنوات.

- إعداد عقود إيجار تحدد حقوق والتزامات كل طرف وتسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة مما يمكن البلديات من إعداد اعذارات وتطبيق البنود المتعلقة بفسخ العقود خاصة في حالة التاجير من الباطن وحالة عدم دفع المستحقات وكذا تطبيق وتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء عند استنفاد الإجراءات الإدارية.

- استخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاغفة العروض والتي تحدد مصالحي أملاك الدولة سعرها الافتتاحي.

- إشراك أمين الخزينة البلدي في البحث عن طرق التتميم. بالفعل، فإن المؤشرات المعيارية للتقييم الدوري لممتلكات البلدية المتعلقة بالبيع والتأجير والمزايدة ينبغي أن تكون متاحة له لتمكينه من إدارة الشؤون البلدية بشكل أفضل.

المحلات المنجزة في إطار جهاز تشغيل الشباب

لقد حولت ملكية المحلات المنجزة في إطار جهاز تشغيل الشباب من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات طبقا لأحكام المادة 62 من القانون رقم 10 - 13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن قانون المالية لسنة 2011، ووضعت هذه المحلات تحت تصرف المستفيدين عن طريق الإيجار، حيث يدفع ناتج الإيجار حصريا لفائدة البلديات.

وفي هذا السياق، فإن البلديات مطالبة بتطبيق أحكام الرسوم التثميني رقم 11 - 119 المؤرخ في 20 مارس 2011 الذي يحدد شروط وتكليفات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب تحت التصرف، من أجل رفع مردودية أملاكها وخلق إيرادات إضافية تعطى الأولوية للمشاريع المراد ترفيقها والتي توفر عددا كبيرا من مناصب الشغل.

الإتاوات المستحقة للبلديات

تتلقى البلديات بعنوان ناتج الأملاك حقوق الطرق والأماكن والتوقف.

✓ حقوق الطرق: يمكن للبلديات جمع الإتاوات بمناسبة إصدار رخص البناء وإصلاح المباني على طول الطريق الحضري...

- ✓ حقوق التوقف: وهي تتمثل في الإتاوات التي تجمعها البلديات عن شغل الطرق العمومية (معروضات التجار، شرف المقاهي، الأكشاك ومواقف للسيارات ...).
- ✓ حقوق الأماكن والتوقف في القاعات، المعارض والأسواق: تحدد التعريفات على أساس مساحة الأراضي المشغولة التابعة للبلدية، وكذلك المنتجات المعروضة للبيع، وطبيعتها ونوعيتها.
- تحدد التعريفات عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.
- تتلقى البلديات كذلك بعنوان نواتج الاستغلال مستحقات الخدمات المقدمة للغير (نواتج الحفائر، أعباء التطهير والإتاوات الملحقمة للمذابح ...).
- غير أنه لوحظ أن الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم مجهولة و مهملة من طرف معظم البلديات وعليه يجب على الجماعات المحلية ما يلي:
- اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق ...).
- إعداد البعثات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تقم بإعادته إلى حاله الأصلي من جراء ما ألغته الأشغال التي قامت بها، وعند الرخص بتعين على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحميل إجباري ضدها.
- تطبيق أحكام المنشور رقم 2127 المؤرخ في 20 نوفمبر 2012 المتعلق بتنظيم نشاط حراسة مواقف السيارات المدفوعة الثمن واستغلال حقوق التوقف على المستوى البلدي لاسيما فيما يخص فرض رسم تدريجي عند تحديد رخصة الاستغلال الممنوحة.
- وضع تسعيرة عادلة ومجينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة بتحديد مساهمة حسب سعر تكلفة الخدمات المقدمة (دور الحضنة، الحفائر ...).
- تطبيق أحكام المادة 60 من قانون المالية لسنة 2012 الذي يخصص ناتج الامتياز للاستغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف لفائدة البلديات الساحلية ككل في مجال اختصاصها الإقليمي مما سيسمح بتحسين أفضل والتكفل بالأعمال المرتبطة بتحضير ومتابعة موسم الاصطياف وتخفيف الأعباء على عاتق الميزانيات البلدية. وسيتم موافاتكم بمذكرة توجيهية حول هذا الموضوع لاحقا.

3- اختيار كيفية التسيير والاستغلال المناسب لأموال الجماعات المحلية:

نظرا للنقصان الناجمة من اعتماد التسيير المباشر للأملاك المنتجة للمداخيل و تبعاً للجوء المحووظ إلى التراضي في عملية تكراء هذه الأملاك (المحلات التجارية، الأسواق، المذابح،...) و إلى تجديد العقود، يوصى بتفضيل مبدأ المزايدة لمنح تسيير الأملاك المنتجة للمداخيل. وبالفعل، وتطبيقاً لأحكام المادة 150 من قانون البلدية، هيأامكان البلدية استغلال مصالحتها العمومية في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسات عمومية بلدية، عن طريق الامتياز أو التفويض. في هذا الإطار، و فيما يخص بعض الأملاك، يوصى بالنقيد بقوى هذه التعليلة.

روضات الأطفال:

لمواجهة صعوبات استغلال روضات الأطفال المنجزة في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف صندوق الجماعات المحلية المشترك السابق بعنوان السنة المالية 2006، والتي تعود للصعوبات التي اعترضت تطبيق أحكام دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتياز تسيير مركز استقبال الطفولة الصغيرة، و لتفادي تدهور هذه الأملاك، على البلديات اتخاذ التدابير اللازمة لإعطاء مرونة أكثر في تطبيق أحكام دفتر الشروط المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 08-287 المؤرخ في 17 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط إنشاء مؤسسات ومراكز استقبال الطفولة الصغيرة وتنظيمها وسيرها ومراقبتها وكذا التقرب من مديرية التربية طبقاً لبرقيتي رقم 1008 المؤرخة في 22 سبتمبر 2015.

يوصى كذلك بوضع تسعيرة عادلة ومجيدة للخدمات المقدمة لمستعملي هذا المرفق العام بتجديد مساهمة حسب سعر تكلفة الخدمات المقدمة.

المكتبات البلدية:

تتم عملية تجهيز المكتبات البلدية وقاعات نشاطات المنجزة في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف صندوق الجماعات المحلية المشترك السابق بعنوان السنة المالية 2006، حسب وضعية تقدم الأشغال وبالتالي، و لتفادي تدهور هذه الهياكل، يوصى بالنسهر على استغلالها مباشرة بعد تسليم إعانة التجهيز وبعد تنفيذ كل إجراءات المزايدة.

ولمواجهة المشاكل المرتبطة بتسيير هذه المكتبات فإن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية أنشأ شعبة الوثائق والمحفوظات التي تضم أسلاك الأعوان المؤهلين لتسيير هذه الأخيرة (الوثائق أمناء المحفوظات المساعدين الوثائق أمناء المحفوظات والأعوان التقنيين).

الأسواق:

على الجماعات المحلية تثمين أملاكها مهما كانت طبيعتها لاسيما مختلف الأسواق (أسواق الخضار والفواكه، أسواق الماشية، الأسواق الأسبوعية وأسواق التجزئة ...) وهذا لرفع - وبصفة محسوسة - إيراداتها الخاصة. ولهذا يجب تفضيل مبدأ المزايدة في اختيار المسير.

4- الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وتنمية الاقتصاد المحلي:

بحكم جوارية السلطات المحلية وارتباطها المباشر بالمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين، يتم مساءلتها بصفة خاصة حول الرهانات ومدى نجاح السياسات الوطنية لإعادة تنشيط الاستثمارات. في الواقع، يتعلق الأمر بتحرير المبادرات المحلية لتثمين ومضاعفة الإمكانيات والثروات المعروفة التي تمتلكها الجماعات المحلية.

في هذا الإطار، تشكل الوكالات العقارية وبامتياز أداة بين أيدي الجماعات المحلية، يمكنها أن تلعب دورا رئيسيا في تطبيق وتجسيد الإستراتيجية الوطنية لبعث الاستثمار، خاصة من خلال استغلال العقار الموجود خارج المحيط الحضري واختيار أراضي تابعة - من الأفضل - للأملاك الخاصة للجماعات المحلية أو للوكالة العقارية أو على الأقل تابعة للأملاك الخاصة للدولة ... لإنشاء مناطق نشاط جديدة.

في الأخير، وفي إطار تجريد المعطيات المتعلقة بتسيير الأملاك -انظر الملحق- وطبقا لبرقبي الموجهة للسيدات والسادة الولاة رقم DGMDA/906 المؤرخة في 12 جويلية 2015، يطلب منكم استغلال البرنامج الإلكتروني المتعلق بتسيير الأملاك المحلية على مستوى سكاية البلديات للسماح بإرسال معطيات موثوق بها وفي الأجل المطلوب.

للكم هي العناصر الأساسية للأعمال المتوخاة في إطار تثمين أملاك الجماعات المحلية والتي يطلب منكم تنفيذها على الفور وبشكل العناية اللازمة.

نور الدين بسوي

- نسخة إلى السيد الوزير الأول (على سبيل عرض الحال)

تعليمية رقم 2304 مؤرخة في 03 أكتوبر 2019 تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير،
حماية وتطوير المساحات الخضراء . ملحق 5



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

المندوب

تعليمية رقم 2304 مؤرخة في 03 أكتوبر 2019

تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء.

السيدات والسادة الولاة و الولاة المنتدبون

بالإتصال بـ:

- السيدات والسادة رؤساء الدوائر

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية

المساحات الخضراء هي جزء أساسي من الإطار المعيشي، إذ تعتبر بمثابة الرئة بالنسبة للمدينة، إلا أنها تواجه في بلدنا بعض الإهمال، بسبب التوسع العمراني للمدن والأحياء .

يُجمع المختصون في التهيئة العمرانية وكذا التقنيون في مجال التعمير على معيار قدره 10م² مساحة خضراء لكل ساكن، في حين أن الوضعية السائدة للمساحات الخضراء في الجزائر، جعلت هذا الرقم منخفض بعشر مرات بما هو معمول به دوليا، أي 1م² لكل ساكن.

علاوة على ذلك ، فإن المساحات الخضراء بجميع أشكالها، تساعد على العائش
 الحضري، و كمثل على ذلك ، تسمح الزيادة في المساحات المغروسة
 بنسبة 10% بخفض درجة الحرارة بمقدار درجة واحدة في كل 100 م²، مما يقلل من
 خطر الاحتباس الحراري، وبالتالي فإن تطوير المساحات الخضراء قد يكون الأداة المناسبة
 التي ستمكن الجماعات المحلية، في إطار مهامها، من المشاركة الفعلية في تنفيذ أهداف
 التنمية المستدامة التي التزمت بها الجزائر على المستوى الدولي، سيما للحد
 من انبعاثات الغازات الدفينة، في حدود القدرات الوطنية، بنسبة 7% في اتفاق 2030.

و عليه، و بالنظر إلى الحالة التي تشكو منها المساحات الخضراء في مدنتنا
 عبر كل التراب الوطني ، أصبح من الضروري وضع مقاربة جديدة قادرة على إزالة
 العقبات التي حالت حتى الآن، دون تنفيذ استراتيجية محكمة للمساحات الخضراء،
 سيما تلك التي على مستوى الساحات العمومية، التجمعات السكنية وبالقرب من
 هيكل الخدمات ، المباني العامة ومساحات النقاط السوداء التي تم القضاء عليها.

إن عملية تحديث المساحات الخضراء، تتطلب من الآن فصاعدا تصورا شاملا
 للتنمية المحلية المستدامة تركز على تزيين المدينة ، تنمية جاذبيتها و تحسين جودة
 الاطار المعيشي الحضري للمواطن.

أما ما تعلق منها، بالإطار التشريعي الخاص بالمساحات الخضراء، جدير بالذكر
 أن القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية والقانون رقم
 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، يمنحان للجماعات المحلية،
 في إطار مهام المرفق العام، اختصاصا واسعا من حيث لهيئة المساحات الخضراء
 وصيانتها.

كما أن القانون رقم 07 - 06 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء، حمايتها وتتميتها، وضع مجموعة من الأدوات لتسيير هذه المساحات والمحافظة عليها. وعليه، وبالإضافة إلى التعلية رقم 16 المؤرخة في 13 أوت 2019، المتعلقة بالحملة الوطنية للتشجير، تعتبر هذه التعلية ورقة طريق للإجراءات الواجب اتخاذها من طرف الجماعات المحلية فيما يخص تسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء. وعليه، فإن الولاية، الولاية المنتخبون، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مدعوون للسهر، بكل في مجال اختصاصه، على تنفيذ محتوى التعلية الآتي نصها:

1 - إعداد المخطط الأخضر الحضري للولاية،

في هذا الإطار، أطلب منكم إعداد "المخطط الأخضر الحضري لولايتكم" بالتشاور مع جميع الفاعلين المعنيين (مصالح الدولة، المنتخبين، الحركة الجمعوية، المعاهد والمؤسسات التابعة للقطاعات المعنية لاسيما البيئة، الفلاحة، الغابات والتكوين المهني.....)

يحدد هذا "المخطط الأخضر الحضري للولاية" ورقة طريق تشمل المجالات

التالية:

- أ - دراسة دقيقة لوضعية المساحات الخضراء المتواجدة في الأماكن العمومية أو التابعة لخوادم، وتحديد طبيعتها ونوعية ككل منها مع جرد شامل ومبين لرأس المال الأخضر لكل بلدية.
- ب - وضع برنامج محكم ومستدام لإعادة تهيئة، إنعاش وصيانة المساحات الخضراء الموجودة (معالجة التربة، صيانة نقاط المياه، الري، التقليم،...).
- ج - السهر على المحافظة على الأملاك العقارية المخصصة لإنشاء المساحات الخضراء (مناطق غير قابلة للتعمير، مناطق محمية، قطع شاغرة حضرية)، وتعريف وإحصاء القطع الأرضية العمومية التي يمكن تهيئتها وفتحها أمام الجمهور.

هـ - يمتنع برنامج لإنشاء مساحات خضراء جوارية بالاستناد إلى المعايير المعترف بها، أي 10 م² لكل ساكن، على مستوى الأحياء و الشوارع و الساحات و التباكل العمومية.

فيما يخص هذه النقطة، يطلب منكم إمتبا را من تاريخ استلام هذه التعليم، إطلاق عملية أولية تشمل غرس الأشجار و تهيئة المساحات الخضراء في جميع المدارس الابتدائية الموجودة في إقليم ولايتكم، حسب رزنامة لا تتجاوز الثلاثي الأول من سنة 2020.

ح- ادماج وتهيئة المساحات الخضراء في كل مشروع بناء هياكل عمومية جديدة (المدارس ، المراكز الصحية و المياني الإدارية.....)، كضرورة يتوجب أخذها بعين الاعتبار من طرف الدراسات العمرانية و المعمارية.

الأهداف الرئيسية المتوخاة من تنفيذ "المخطط الأخضر الحضري لكل ولاية" تتمثل في :

- تحسين الإطار المعيشي الحضري،
- فتح العديد من المساحات الخضراء للترفيه و التسلية للسكان،
- الحفاظ على حزام أخضر على أبواب مدننا،
- صيانة و تحسين نوعية المساحات الخضراء الحضرية الحالية،
- إنشاء مساحات خضراء من جميع الأنواع (الحدائق الحضرية وشبه الحضرية، الحدائق العامة و الحدائق الخاصة، الحدائق المشتركة و/أو السكنية، الغابات الحضرية الترفيهية.....)،
- توسيع المساحات الخضراء موازاة مع تزايد المساحات المبنية.

2- وضع جهاز تنظيمي للمتابعة والتنفيذ:

على المستوى التنظيمي، اطلب منكم إنشاء لجنة ولائية و لجان فرعية في كل بلدية تتولى مهمة التكفل بالمساحات الخضراء في حدود إقليمها الجغرافي. يترشح

التوجيهات العامة و تحديد البرامج المخصصة للتهيئة، و تسيير و تطوير المساحات



تسهر اللجنة الولائية على إنشاء جميع اللجان البلدية و تضمن التنسيق الدائم و المستمر بمتابعة أعمالها و حوصلتها للوصول إلى إعداد المخطط الأخضر الحضري الولائي.

3 - تمويل العمليات المبرمجة ضمن المخطط الأخضر الحضري الولائي؛

إن إنجاح "المخطط الأخضر الحضري الولائي" يتطلب إمكانيات مالية و مادية معتبرة . و لذلك، يملأ منكم اقتراح ووضع تركيب مالي قصد رصد مصادر تمويل مختلفة سيما: ميزانية الدولة (مخططات البلدية للتنمية، مخططات قطاعية للتنمية)، التمويل الذاتي بعنوان الميزانيات المحلية و صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

في هذا الإطار، على كل بلدية و ولاية تخصيص و رصد سنويا، مبلغ مالي لتنفيذ برنامج هذا المخطط الأخضر.

أما الاحتياجات المالية من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، يجب أن تُقدم حسب الأولويات ووفقا لبرنامج طلب تمويل تشمل ثلاث سنوات متتالية.

4 - التكوين، الاتصال والتعسيس؛

إن التحديات الحقيقية لا تأتي من أعمال تهيئة و صيانة المساحات الخضراء فحسب، بل يجب أن تشمل تأهيل و مهنية المورد البشري وإشراك كل الفاعلين على المستوى المحلي من المنتخبين و المجتمع المدني و المواطنين لضمان نجاح المخطط

الأخضر الحضري الولائي في هذا السياق، من الضروري :

• إبرام اتفاقيات مع مراكز و معاهد التكوين و التعليم المهني المتخصصة بعين البنيانين و تهيئة وصيانة المساحات الخضراء لأجل تكوين أعوان البلديات والأعوان التابعة للمؤسسات العامة تحت الوصاية المكلفة بهذا المجال.

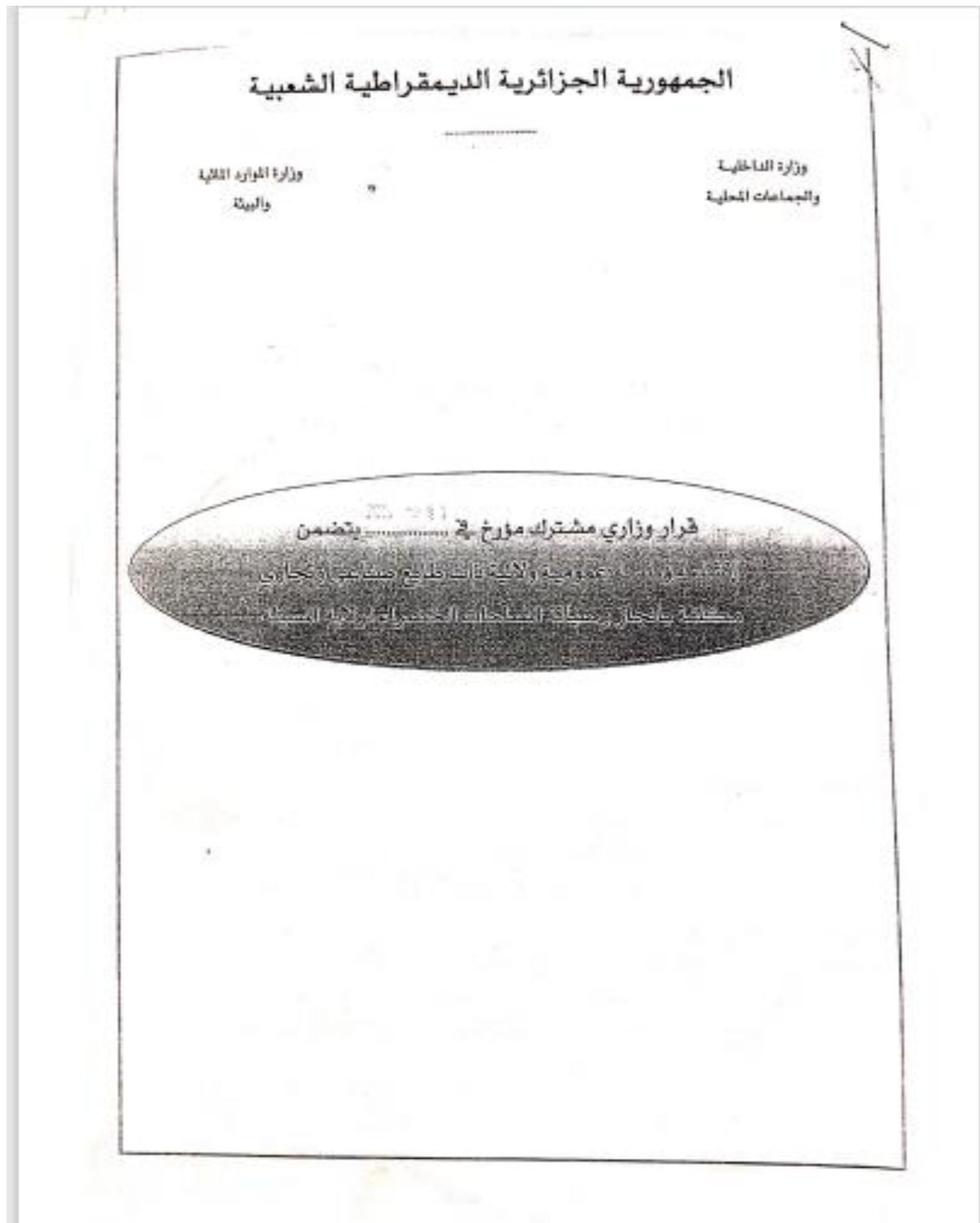
- وضع برنامج إصصالي يعنى بالمخطط الأخضر في مجمله.
- تحسيس و توعية الجمهور حول رهانات حماية و المحافظة على المساحات الخضراء من خلال التغطية الإعلامية الواسعة (الجرائد، الراديو، التلفزيون) و كذا على مستوى المدارس، الجامعات، المساجد، و الجمعيات...
- إبرام عقود مع المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في إطار تفويض المرفق العام من أجل تهيئة و صيانة المساحات الخضراء مع إعطاء الأولوية للمؤسسات الناشئة الذكية.
- تعزيز الشراكة مع الخبراء في الميدان و الباحثين واللجوء إذ تطلب الأمر لمكاتب الدراسات المتخصصة.
- إشراك الجمعيات و النوادي الخضراء الولائية في صيانة المساحات الخضراء بإجراءات تحفيزية و منح مساعدات مالية.
- خلق منافسة إقليمية بين البلديات، من خلال تنظيم مسابقات ما بين البلديات و الأحياء في إطار " المدينة الخضراء" و الإعلان على الشائزين بتاريخ 05 جوان من كل سنة.

في الأخير، و من أجل ضمان نجاح و متابعة منتظمة لهذا المخطط أطلب منكم مواثباتي بصفة دورية (كل شهرين)، بتقرير مفصل حول الإجراءات المتخذة لإعداد و مدى تقدم النكفل بمحتوى نص التعليم و مختلف العرائيل التي تعرض سبيل تنفيذه لكل هذا أولي بالغ الأهمية لتنفيذ محتوى هذه التعليم.

الناطقة والجماعات المعطوية
بسملة العنصرية
مسلح الدين محمول

نسخة إلى،
السيد الوزير الأول على سبيل عرض حال

قرار وزاري مشترك مؤرخ في 08 نوفمبر 2015 يتضمن إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة. ملحق 6



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

قرار وزاري مشترك مؤرخ في يتضمن
إنشاء مؤسسة عمومية ولأثنية ذات طابع صناعي وتجاري
مكلفة بانجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة.

إن وزير الداخلية والجماعات المحلية؛

ووزير الموارد المائية والبيئة؛

- ويمقتضى القانون رقم 88- 01 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المعدل،
- ويمقتضى القانون رقم 03- 10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة؛
- ويمقتضى القانون رقم 07- 06 المؤرخ في 25 ربيع الثاني 1428 الموافق 13 ماي 2007، المتعلق بتسيير وحماية وتنمية المساحات الخضراء؛
- ويمقتضى القانون رقم 07- 11 المؤرخ في 15 ذي القعدة عام 1428 الموافق 25 نوفمبر سنة 2007 والمتضمن النظام المحاسبي المالي، المعدل،
- ويمقتضى القانون رقم 10- 01 المؤرخ في 16 رجب عام 1431 الموافق 29 يونيو سنة 2010 والمتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المعدل،
- ويمقتضى القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية، لا سيما المواد 110، و 124 منه ؛
- ويمقتضى القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 والمتعلق بالولاية، لا سيما المواد 54، 141، 146، 147، 148 و 149 منه ؛
- ويمقتضى المرسوم رقم 83- 200 المؤرخ في 4 جمادى الثانية عام 1403 الموافق 19 مارس سنة 1983 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية، تنظيمها و سيرها، لا سيما المادة 7 منه،
- ويمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 15- 125 المؤرخ في 25 رجب عام 1436 الموافق 14 مايو سنة 2015 والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة، المعدل؛
- ويمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94- 247 المؤرخ في 2 ربيع الأول عام 1415 الموافق 10 غشت سنة 1994، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، المعدل،
- ويمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 10- 258 المؤرخ في 13 ذو القعدة 1431 الموافق 21 أكتوبر 2010 الذي يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة؛

وبمقتضى المداولة رقم 14/173 المؤرخة في 22 جويلية 2014 المتخذة من طرف المجلس الشعبي لولاية المسيلة، المتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري بمسكفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء،

يقرر أن ما يأتي:

المادة الأولى: طبقا لأحكام المرسوم رقم 83 - 200 المؤرخ في 4 جمادى الثانية 1403 الموافق 19 مارس سنة 1983 والمذكور أعلاه، تنشأ مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري، بمسكفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء، بولاية المسيلة، تدعى في صلب النص "المؤسسة".

الباب الأول

التسمية والمقر والموضوع

المادة 2: تسمى المؤسسة المذكورة في المادة الأولى أعلاه "المؤسسة العمومية الولائية المسكفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء"، باختصار "م.ع.و. مسيلة الخضراء".

تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

المادة 3: توضع المؤسسة تحت وصاية والي ولاية المسيلة.

المادة 4: يقع مقر المؤسسة ببلدية المسيلة.

ويمكن تحويله إلى أي بلدية أخرى بإقليم الولاية بناء على مداولة مجلس الإدارة والتسيير بعد موافقة الوالي.

كما يمكن للمؤسسة إحداث فروع لها في البلديات التابعة لاختصاصها الإقليمي، بعد موافقة الوالي.

المادة 5: تضمن المؤسسة مهمة المرفق العام حسب دفتر شروط يحدد حقوقها والتزاماتها اتجاه الولاية والبلديات.

تتولى الولاية إعداد دفتر الشروط المذكور أعلاه.

المادة 6: يشمل الاختصاص الإقليمي للمؤسسة إقليم جميع بلديات ولاية المسيلة.

المادة 7: تتولى المؤسسة مهامها في حدود اختصاصها، بالتنسيق مع المصالح المعنية، في إطار القوانين والتخطيطات السارية المفعول، بهذه الصفة تكلف لاسيما ب:

- إنشاء وتهيئة وتسيير المساحات الخضراء والحدائق العمومية والمنتزهات وضمان صيانتها؛
- اعتماد برامج حديثة من أجل تطوير هذه الفضاءات؛
- تشخيص وجرد الحدائق العمومية والمساحات الخضراء في المحيط الحضري؛
- العمل على توسيع رقعة المساحات الخضراء داخل النسيج الحضري لتزيين الفضاءات العمومية وإعطاء طابع جماعي للمحيط؛
- تشجير وغرس مختلف أنواع النباتات على حافة الطرقات وتقاطع الطرقات والمناطق الصناعية ومختلف الفضاءات الأخرى والسهر على صيانتها؛

- خدمة المرتفقين في الفضاءات العمومية بتوفير شروط الراحة والسكينة وجعلها في متناول الجميع؛
- تهيئة الفضاءات الجوارية وتجهيزها بمستلزمات الراحة والترفيه؛
- ضمان حراسة الحدائق العمومية والمساحات الخضراء وتوفير مستلزمات السلامة والأمن؛
- القيام بعمليات تنظيف وتهيئة الشبكات وقنوات السقي وأحواض المياه داخل هذه الفضاءات؛
- المحافظة والاعتناء بالأنواع النباتية والزهرية التي تتوفر عليها الحدائق العمومية لاسيما النادرة منها؛
- إنشاء وتسيير المساتل لإنتاج النباتات والأزهار لتغطية متطلبات المدن؛
- إعداد البرامج التحسيسية لترقية التربية البيئية وتأمين التنوع والثراء الطبيعي؛
- تنظيم المعارض والمسابقات والقيام بكل النشاطات التي تهدف إلى المحافظة على البيئة وتشجيع توسيع المساحات الخضراء؛
- اقتناء الممتلكات العقارية وكذا كل الحقوق غير المنقولة لحسابها الخاص؛
- التكفل بكل العمليات المرتبطة بموضوعها أو التي يمكن أن تساهم في تنمية المساحات الخضراء.

الباب الثاني

التنظيم والسير

المادة 8: ينهر المؤسسة ويمسرها مجلس إدارة وتسيير، يدعى أدناه "المجلس" ويشرف عليها مدير.

الفصل الأول

مجلس الإدارة والتسيير

الفرع الأول

التشكيلة، المهام والسير

المادة 9: يتكون مجلس الإدارة والتسيير من:

- الوالي أو ممثله، رئيساً؛
- رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله، عضواً؛
- منتخب من المجلس الشعبي الولائي، عضواً؛
- المدير المكلف بالتنظيم والشؤون العامة، عضواً؛
- المدير المكلف بالإدارة المحلية، عضواً؛
- المدير المكلف بالبرمجة ومتابعة الميزانية، عضواً؛
- المدير المكلف بالبيئة، عضواً؛
- المدير المكلف بالمصالح الفلاحية، عضواً؛
- المدير المكلف بالتعمير والهندسة المعمارية والبناء، عضواً؛
- المدير المكلف بالموارد المائية، عضواً؛

- المدير المكلف بالأشغال العمومية، عضواً؛
 - محافظ القابات، عضواً؛
 - المدير المكلف بأعمال الدولة، عضواً؛
 - رئيس أمن الولاية أو ممثله، عضواً؛
 - ممثل عن الدرك الوطني، عضواً؛
 - ممثل عن الحماية المدنية، عضواً؛
 - رؤساء الدوائر المختصون إقليمياً أو من يمثلهم، أعضاء؛
 - رئيس مجلس شعبي بلدي منتخب من طرف نظرائه، عضواً.
- يحضر جلسات المجلس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تكون بلدياته المعنية بجدول الأعمال، بصفة استشارية.
- يمكن للمجلس الاستعانة، بصفة استشارية، بكل شخص من شأنه تويره في أشغاله بحكم تخصصه أو مؤهلاته.
- المادة 10:** يعين أعضاء المجلس بقرار من الوالي لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد.
- في حالة شغور مقعد أحد الأعضاء، يتم استخلافه بعضو آخر، بنفس الأشكال، للمدة المتبقية من المدة.
- المادة 11:** يعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه.
- المادة 12:** يتولى مدير المؤسسة الأمانة التقنية للمجلس.
- المادة 13:** يتولى المجلس تشييط المؤسسة وتوجيهها وتسييق ومراقبة نشاطها.
- المادة 14:** يتداول المجلس، في إطار القوانين والتتظيمات السارية المفعول، في المواضيع التالية:
- تنظيم وسير والنظام الداخلي للمؤسسة،
 - التتظيم الداخلي والمخطط السنوي لتسيير المستخدمين،
 - القوانين الأساسية والشروط الخاصة بمرتبات المستخدمين،
 - مخططات التسيير وكذا حصيلة نشاط السنة المالية المتصرمة،
 - مخطط نشاط المؤسسة،
 - الميزانية والحسابات لاسيما الحالات التقديرية للإيرادات والتفقات وكذا الحصيلة المالية،
 - الشروط العامة لإبرام الاتفاقيات والصفقات والمعاملات الأخرى التي يلتزم بها المؤسسة،
 - التقرير السنوي للتسيير،
 - تقرير محافظ الحسابات،
 - القروض وكذا قبول الهبات والوصايا،
 - النظام الداخلي للمجلس،

- تحديد أسعار الخدمات التي تقدمها المؤسسة للبلديات،

- تحويل مقر المؤسسة،

- إنشاء فروع لها،

- اتفاقيات التوأمة والتعاون والتبادل.

٧

المادة 15: يجتمع المجلس أربع (04) مرات في السنة في دورات عادية باستدعاء من رئيسه.

كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو من ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من مدير المؤسسة.

يعد الرئيس جدول الأعمال باقتراح من المدير.

توجه الإستدعاءات إلى الأعضاء من طرف الرئيس مرفقة بجدول الأعمال خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل تاريخ انعقاد الاجتماع.

يمكن تقليص هذه المدة إلى ثمانية (08) أيام بالنسبة للدورات غير العادية.

الفرع الثاني

نظام مداوالات المجلس

المادة 16: لا تصح مداوالات المجلس إلا بحضور ثلثي (3/2) أعضائه على الأقل.

وفي حالة عدم اكتمال النصاب، يعقد اجتماع ثان خلال الثمانية (08) أيام الموالية، في هذه الحالة تصح المداوالات، مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

المادة 17: يصادق على مداوالات المجلس بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

المادة 18: ترسل مداوالات ولوائح المجلس إلى الوالي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي الموافقة عليها.

مع مراعاة أحكام المادة 19 أدناه، تصبح المداوالات قابلة للتنفيذ خمسة عشر (15) يوما بعد إيداعها لدى الولاية.

المادة 19: لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداوالات المتضمنة:

- الميزانيات والحسابات؛

- القروض وقبول الهبات والوصايا؛

- تحديد أسعار الخدمات التي تقدمها المؤسسة للبلديات؛

- تحويل المقر؛

- إنشاء فروع لها؛

- اتفاقيات التوأمة والتعاون والتبادل.

المادة 20: تدون مداولات المجلس في سجل خاص مؤشر وموقع عليه من طرف الوالي.
يوقع على كل محضر جلسة رئيس المجلس ومكاتب الجلسة ، وترسل نسخة منه إلى الوالي.

الفصل الثاني

مدير المؤسسة

- المادة 21: يعين مدير المؤسسة بموجب قرار من الوالي وتنتهي مهامه بنفس الأشكال.
- المادة 22: يمارس المدير مهامه في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول وتحت رقابة المجلس.
- يكتف المدير لاسيما بـ:
- تمثيل المؤسسة في جميع أعمال الحياة المدنية، بهذه الصفة يرفع الدعاوى القضائية لحساب المؤسسة؛
 - السهر على حسن سير المؤسسة والمحافظة على ممتلكاتها؛
 - ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي المؤسسة؛
 - تعيين وعزل المستخدمين في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول باستثناء مستخدمي الشاطئ، الذين يجب أن يخضعوا للموافقة المسبقة للمجلس؛
 - تحضير اجتماعات المجلس؛
 - تنفيذ مداولات المجلس؛
 - إعداد مشروع ميزانية المؤسسة و ضمان تنفيذها، باعتباره الأمر بالصرف؛
 - إبرام كل الإتفاقات و العقود والصفقات والاتفاقيات مع الهيئات العمومية أو الخاصة، الوطنية أو الأجنبية لحساب المؤسسة؛
 - يحضر اجتماعات المجلس بدون صوت تدولي.

الباب الثالث

النظام المالي والمحاسبي

الفصل الأول

محاسبة المؤسسة

- المادة 23: تفتتح السنة المالية للمؤسسة في كل أول يناير وتختتم في 31 ديسمبر من كل سنة.
- تمسك محاسبة المؤسسة في شكل تجاري طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول.
- المادة 24: تسند مهمة التسجيلات المحاسبية وإدارة الأموال إلى محاسب، ويقوم بالإثبات عليها في نهاية كل سنة مالية محافظ حسابات يوظف بعقد محدود المدة في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول، بعد إستشارة المجلس.

المادة 25: تتكون إيرادات المؤسسة من:

- الإيرادات الناتجة عن خدمات ونشاطات المؤسسة المتعلقة بموضوعها ،
- القروض المحصل عليها بعد موافقة المجلس ،
- الإعانات المحتملة التي تمنحها الدولة و/أو الولاية و/أو البلديات ؟
- الهبات والوصايا .

المادة 26: تتكون نفقات المؤسسة من:

- مصاريف المستخدمين والأعباء الأخرى المتعلقة بهم ،
 - نفقات سير المؤسسة ،
 - نفقات التجهيز والاستثمار ،
 - تمديد القروض ،
 - كل المصاريف الأخرى التي تدخل في إطار مهامها .
- المادة 27: ترسل الجداول التقديرية لإيرادات ونفقات المؤسسة مرفقة بالمداولة الخاصة بها إلى الوالي قصد المصادقة عليها .

في حالة عدم المصادقة عليها في بداية السنة المالية المعنية ، يمكن للمدير أن يأمر بصرف النفقات الضرورية لسير المؤسسة في حدود الإثني عشر (12/1) من المبلغ الإجمالي للسنة المالية المتصرفة .

المادة 28: يرسل الوالي تقرير النشاط السنوي و تقرير محافظ الحسابات بعد الموافقة عليهما من طرف المجلس إلى الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية .

المادة 29: تزود المؤسسة بتخصيص مالي أولي للتسيير بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي . ويمكن تزويدها أيضا ، ضمن نفس الأشكال ، بتخصيص مالي للتجهيز .

الفصل الثاني

ممتلكات المؤسسة

المادة 30: تتكون ممتلكات المؤسسة من:

- الأملاك المنقولة وغير المنقولة المحوكة لفائدة المؤسسة في إطار التكفل بمهام الخدمة العمومية ،
- الأملاك المنقولة وغير المنقولة التي اكتسبتها المؤسسة أو المنجزة من طرفها ،
- الأملاك المنقولة وغير المنقولة المخصصة لها أو المتنازل لها عنها من طرف الدولة و/أو الولاية و/أو البلدية و/أو كل هيئة أو شخصية معنوية لفائدة المؤسسة ،
- الأملاك المنقولة و غير المنقولة الناجمة عن عمليات التوأمة و التعاون والتبادل .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر:

- 1- القرآن الكريم
- 2- حديث عن الرسول (ص)، صحيح مسلم، كتاب الزكاة، باب إثم مانع الزكاة، برقم 987.
- 3- الموسوعات والقواميس: معجم المصطلحات، عربي عربي، أنظر الموقع:

<http://www.almaany.com>

ثانياً: قائمة المراجع:

أ. النصوص الوطنية:

أ- الدساتير:

- 1- دستور 1963، المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 ديسمبر 1963، الموافق عليه في استفتاء شعبي بتاريخ 8 ديسمبر 1963، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 8 ديسمبر 1963.
- 2- دستور 1976، المنشور بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج، ر، ج، ج، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج، ر، ج، ج، عدد 9، المؤرخة في 1 مارس 1989.
- 4- التعديل الدستوري 2016، الصادر بموجب القانون 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج، ر، ج، ج، عدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 5- التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج، ر، ج، ج، عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ب- القوانين العضوية:

- 1- القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج، ر، ج، ج، عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

ت-القوانين العادية والأوامر:

- 1- القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد التشريع المعمول به، ج، ر، ج، ج، رقم 02، المؤرخة في 11 جانفي 1963.
- 2- القانون رقم 63-277، المؤرخ في 26 جويلية 1963، يتضمن قانون الاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 53، الصادرة بتاريخ 2 أوت 1963.
- 3- الأمر 66-133، المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 46، المؤرخة في 8 يونيو 1966
- 4- الأمر رقم 66-62، المؤرخ في 26 مارس 1966، يتعلق بالأماكن والمناطق السياحية، ج، ر، ج، ج، عدد 28، مؤرخة في 8 أفريل 1966.
- 5- الأمر 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، ج، ر، ج، ج، عدد 80، لمؤرخة في 17 سبتمبر 1966.
- 6- الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 6، المؤرخة في 18 جانفي 1967.
- 7- الأمر رقم 67-83 مؤرخ في 02 جوان 1967، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368، المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج، ر، ج، ج، عدد 47، المؤرخة في 09 جوان 1967.
- 8- الأمر 67-90، المؤرخ في 17 جوان 1967، المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج، ج، ج، رقم 52، المؤرخة في 27 جوان 1967.
- 9- الأمر 67-281، المؤرخ في 20 ديسمبر 1967، يتعلق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية، ج، ر، ج، ج، عدد 7، مؤرخة في 23 يناير 1968.
- 10- الأمر 68-53، المؤرخ في 30 سبتمبر 1968، يتضمن التسيير الذاتي في الفلاحة، ج، ر، ج، ج، عدد 15، المؤرخة في 15 فبراير 1969.
- 11- الأمر 74-26، المؤرخ في 20 فبراير 1974، المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 19، المؤرخة في 5 مارس 1974.
- 12- القانون المدني رقم 75-58، معدل ومتمم، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ج، ر، ج، ج، عدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975.

- 13- القانون 75-59، المعدل والمتمم، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، ج، ر، ج، ج، عدد 101، المؤرخة في 19 ديسمبر 1975.
- 14- الأمر رقم 75-87، مؤرخ في 30 ديسمبر 1975، المتضمن الموافقة على القوانين الجبائية، ج، ر، ج، ج، عدد 104، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1975.
- 15- الأمر 76-57، المؤرخ في 05 جويلية 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج، ر، ج، ج، عدد 61، المؤرخة في 30 جويلية 1976.
- 16- الأمر رقم 76-101، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج، ر، ج، ج، عدد 102، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1976.
- 17- الأمر رقم 76-104، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب الغير مباشرة، ج، ر، ج. ج، العدد 70، الصادرة بتاريخ 02 أكتوبر 1977.
- 18- الأمر رقم 76-102، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الرسوم على الأعمال، ج، ر، ج. ج، العدد 103، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1976.
- 19- الأمر رقم 76-103، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الطابع، ج، ر، ج. ج، العدد 39، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1977.
- 20- القانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج، ر، ج، ج، عدد 10، مؤرخة في 04 مارس 1980.
- 21- قانون 81-09، المؤرخ في 24 يناير 1981، يتضمن القانون البلدي، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 7 يوليو 1981.
- 22- القانون 82-11، المؤرخ في 21 غشت 1982، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ج، ر، ج، ج، عدد 34، المؤرخة في 24 غشت 1982.
- 23- القانون رقم 82-13، المؤرخ في 28 غشت 1982، المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد وسيرها، المعدل والمتمم بالقانون 86-13، المؤرخ في 29 أوت 1986.
- 24- القانون رقم 82-14، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1982، يتضمن قانون المالية لسنة 1983، ج، ر، ج، ج، عدد 57، صادر في 30 ديسمبر 1982.
- 25- القانون 83-18، المؤرخ في 13-08-1983، المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية، ج، ر، ج، ج، عدد 34، مؤرخة في 16 غشت 1983.
- 26- القانون 83-21، المؤرخ في 18 ديسمبر 1983، المتضمن قانون المالية لسنة 1984، ج، ر، ج، ج، عدد 55، المؤرخة في 31 ديسمبر 1983.

- 27- القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج، ر، ج، ج، عدد 69.
- 28- القانون الملغى 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج، ر، ج، ج، عدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984.
- 29- القانون رقم 85-09 مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1985، يتضمن قانون المالية لسنة 1986، ج، ر، ج. ج، عدد 56، صادر في 29 ديسمبر 1985.
- 30- القانون رقم 86-05 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1986، يتضمن قانون المالية لسنة 1987، ج، ر، ج، ج، عدد 55، صادر في 30 ديسمبر 1986.
- 31- القانون رقم 87-19، المؤرخ في 08-12-1987، المتضمن ضبط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج، ر، ج، ج، عدد 50، المؤرخة في 9 ديسمبر 1987.
- 32- القانون 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 13 يناير 1988.
- 33- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج، ج، ج، ر، عدد 14، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- 34- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، ج، ج، ج، ر، عدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- 35- قانون العمل 90-11، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتضمن قانون علاقات العمل، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 25 أبريل 1990.
- 36- القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، ج، ر، ج، ج، عدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.
- 37- القانون 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج، ر، ج، ج، عدد 49، مؤرخة في 18 نوفمبر 1990.
- 38- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج، ر، ج، ج، عدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990.
- 39- القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج، ر، ج، ج، عدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990.
- 40- القانون رقم 90-31، الملغى، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، ج، ر، ج، ج، العدد 53، المؤرخ في 5 ديسمبر 1990.

- 41- القانون رقم 90-36، المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج، ر، ج، ج، عدد 57، لسنة 1990.
- 42- القانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج، ر، ج، ج، العدد 21، الصادر بتاريخ 1991/05/05.
- 43- القانون رقم 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج. ر، ج، ج، عدد 65، المؤرخة في 18 ديسمبر 1991.
- 44- القانون رقم 91-25، المؤرخ في 19 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج، ر، ج، ج، عدد 65، سنة 1991.
- 45- الأمر 95-20، المؤرخ في 17 يوليو 1995، متعلق بمجلس المحاسبة، ج، ر، ج، ج، عدد 39، المؤرخة في 23 يوليو 1995.
- 46- الأمر 95-22، المؤرخ في 26 غشت 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العامة الاقتصادية، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 3 سبتمبر 1995، المعدل والمتمم.
- 47- الأمر رقم 95-27 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج، ر، ج، ج، عدد 82، صادر في 31 ديسمبر سنة 1995.
- 48- القانون رقم 96-31، المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، ج، ر، ج. ج، العدد 85، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1996.
- 49- القانون 97-02، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية 1998، ج، ر، ج، ج، عدد 89، المؤرخة في 31 ديسمبر 1998.
- 50- القانون 98-11، المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، المعدل والمتمم بالقانون 08-5، المؤرخ في 23 فيفري 2008، ج، ر، ج، ج، عدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008.
- 51- القانون 99-01، المؤرخ في 06 يناير 1999، المتعلق بتحديد القواعد المتعلقة بالفندقة، ج، ر، ج، ج، عدد 2، مؤرخة في 10 يناير 1999.
- 52- القانون رقم 99-05، المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 7 أبريل 1999، المعدل والمتمم بالقانون 08-06، المؤرخ في 23 فيفري 2008، ح، ر، ج، ج، عدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008.
- 53- القانون رقم 99-11، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج، ر، ج، ج، عدد 92، المؤرخة في 25 ديسمبر 1999.

- 54- القانون رقم 2000-06، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج، ر، ج، ج، عدد 80، المؤرخة في 24 ديسمبر 2000.
- 55- الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 20 يوليو 2001، المتضمن تنظيم المؤسسات الاقتصادية وخصوصتها، ج، ر، ج، ج، عدد 47، الصادرة في 22 يوليو 2001، المتمم بموجب الأمر 01-08، المؤرخ في 28 فبراير، ج، ر، ج، ج، عدد 11، الصادرة في 2 مارس 2008.
- 56- الأمر 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج، ج، ج، ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 06-08، المؤرخ في 15 يوليو، ج، ج، ج، ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 19 يوليو 2006.
- 57- القانون 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج، ر، ج، ج، عدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- 58- قانون الإجراءات الجبائية المنشأ بموجب المادة 40 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، المعدل والمتمم، ج. ر، عدد 79، الصادرة في 23 ديسمبر 2001.
- 59- القانون 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، ج. ر، ج، ج، عدد 8، الصادرة بتاريخ 6 فيفري 2002.
- 60- القانون 02-02، المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بحماية الساحل وتنظيمه، ج، ر، ج، ج، عدد 10، المؤرخة في 12 فبراير 2002.
- 61- القانون 02-08، المؤرخ في 8 ماي 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن وتجهيزها، ج، ر، ج، ج، عدد 34، المؤرخة في 14 مايو 2002.
- 62- قانون رقم 01-21، المؤرخ في 22 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج، ر، ج، ج، عدد 79، المؤرخة في 23 ديسمبر 2001.
- 63- القانون 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.
- 64- القانون رقم 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، ج، ج، ج، ر، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.
- 65- القانون رقم 03-01، المؤرخ في 17 فبراير 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2003.
- 66- القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج، ر، ج، ج، عدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

- 67- القانون 05-10، المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للأمر 58-75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 26 جوان 2005.
- 68- القانون رقم 05-12، مؤرخ في 14 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج، ر، ج، ج، عدد 04، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2005، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج، ر، ج، ج، عدد 04، الصادرة في 27 جانفي 2008، معدل ومتمم بموجب الأمر 09-02، مؤرخ في 22 جويلية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، الصادرة في 22 جويلية 2009.
- 69- القانون 05-12 المتعلق بالمياه، ج، ر، ج، ج، عدد 60، المؤرخة في 4 سبتمبر 2005.
- 70- القانون رقم 05-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج، ر، ج. ج. عدد 85، صادر في 31 ديسمبر 2005.
- 71- القانون 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج، ر، ج، ج، عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006.
- 72- القانون 06-11، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج، ر، ج، ج، عدد 14، مؤرخة في 8 مارس 2006 المعدل والمتمم.
- 73- الأمر 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 46، لسنة 2006، المؤرخة في 16 يوليو 2006.
- 74- قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج، ر، ج، ج، عدد 85، المؤرخة في 27 ديسمبر 2006.
- 75- القانون 07-11، المؤرخ في 25 نوفمبر 2007، المتعلق بالنظام المحاسبي المالي، ج، ر، ج، ج، عدد 78، المؤرخة في 25 نوفمبر 2007.
- 76- القانون 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج، ر، ج، ج، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.
- 77- القانون 08-14، المؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدل ويتم القانون 90-30، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 3 أوت 2008.
- 78- الأمر 08-04، المؤرخ في 1 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج، ر، ج، ج، عدد 49، المؤرخة في 3 سبتمبر 2008.

- 79- القانون 09-09، المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، المتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج، ر، ج، ج، عدد 78، مؤرخة في 31 ديسمبر 2009.
- 80- القانون 02-10، المؤرخ في 29 يونيو 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج، ر، ج، ج، عدد 61، المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.
- 81- القانون 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج. ر، ج، ج، عدد 37، مؤرخة في 02 يوليو 2011.
- 82- القانون رقم 06-11، مؤرخ في 28 ديسمبر 2011، يتضمن قانون المالية سنة 2012، ج، ر، ج، ج، عدد 72، مؤرخة في 29 ديسمبر 2011.
- 83- القانون 02-11، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج، ر، ج، ج، عدد 13، المؤرخة في 28 فبراير 2011.
- 84- القانون 07-12، المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج، ر، ج، ج، عدد 12، المؤرخة في 29 فبراير، 2012.
- 85- القانون رقم 06-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 15 جانفي 2012.
- 86- الأمر 01-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج، ر، ج، ج، عدد 40، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.
- 87- القانون رقم 18-15، المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج، ر، ج. ج، العدد 72، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2015.
- 88- القانون 09-16، المؤرخ في 3 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 46، المؤرخة في 3 أوت 2016.
- 89- القانون 17-16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج، ر، ج، ج، العدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.
- 90- قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدلة بموجب المادة 37 من القانون رقم 16-14، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج، ر، ج، ج، عدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2017.
- 91- القانون 11-17، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج، ر، ج، ج، عدد 76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2017.
- 92- قانون رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج. ر، ج، ج، عدد 53، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

93- القانون 12-19، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتم القانون 09-84، المؤرخ في 4 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج، ر، ج، ج، عدد 78، مؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

94- قانون المالية رقم 14-19، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج، ر، ج، ج، عدد 81، المؤرخة في 30 ديسمبر 2019.

95- القانون 14-19 المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج، ر، ج، ج، عدد 81، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2019.

96- الأمر 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

97- القانون 18-22، المؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 50، المؤرخة في 28 يوليو 2022.

ث- النصوص التنظيمية:

• المراسيم التشريعية:

1- المرسوم التشريعي 18-93، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، ج، ج، ج، ر، عدد 88، المؤرخة في 30 ديسمبر 1993.

2- المرسوم التشريعي 12-93، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 10 أكتوبر 1993.

• المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم 189-63، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة تنظيم البلديات، ج، ر، ج، ج، عدد 35، المؤرخة في 31 ماي 1963.

2- المرسوم 63-129، يتضمن تحديد الحدود الإقليمية، ج، ر، ج، ج، عدد 57، الصادر في 16 جويلية 1974.

3- المرسوم 190-64، المؤرخ في 23 يوليو 1964، يتضمن إنشاء هيئة من حراس الأملاك الشاغرة ذات طابع سياحي أو مستعملة للسياحة، ج، ر، ج، ج، عدد 11، مؤرخة في 3 يوليو 1964.

4- المرسوم رقم 65-260، المؤرخ في 14 أكتوبر 1965، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين.

- 5- المرسوم 53-67، المؤرخ في 17 مارس 1967، المتعلق بالامتياز الممنوح للبلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 28 مارس 1967.
- 6- المرسوم رقم 67-145، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، ج، ر، ج، ج، عدد 71، الصادرة في 31 أوت 1967.
- 7- المرسوم 68-16، المؤرخ في 03 أوت 1968، المتضمن منح الدولة للبلديات عن طريق الامتياز حق استغلال بعض المنشأة الرياضية الواقعة في مناطقها، ج، ر، ج، ج، رقم 8، المؤرخة في 26 يناير 1968.
- 8- المرسوم 69-15، المؤرخ في 15 فبراير 1969، المتضمن تعريف مجموعة العمال التابعة لاستغلال الفلاحي المسير ذاتيا، ج، ر، ج، ج، عدد 15، مؤرخة في 15 فبراير 1969.
- 9- المرسوم رقم 69-52، المؤرخ في 12 ماي 1969، المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 43، لسنة 1969، المؤرخة في 20 ماي 1969.
- 10- المرسوم 71-139، المؤرخ في 26 ماي 1971، المتعلق بكيفيات تأسيس وتنظيم وتسيير المقاولات العمومية التابعة للولاية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 01 جوان 1971.
- 11- المرسوم 71-179، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتعلق بكيفيات تأسيس وتنظيم المقاولات العمومية التابعة للبلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 56، المؤرخة في 9 جويلية 1971.
- 12- المرسوم 73-45، المؤرخ في 28 فبراير 1973، يتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، ج، ر، ج، ج، عدد 20، المؤرخة في 9 مارس 1973.
- 13- المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 9 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج، ر، ج، ج، عدد 67، المؤرخة في 21 أوت 1973.
- 14- المرسوم 80-53، المؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، ج، عدد 10، الصادرة في 4 مارس 1980.
- 15- المرسوم 83-201، المؤرخ في 10 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 12، مؤرخة في 22 مارس 1983.
- 16- المرسوم 83-200، المؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983.

- 17- المرسوم 84-55، المؤرخ في 3 مارس 1984، يتعلق بإدارة المناطق الصناعية، ج، ر، ج، ج، عدد 10، مؤرخة في 06 مارس 1984.
- 18- المرسوم 84-56، المؤرخ في 03 مارس 1984، يتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية وعملها، ج، ر، ج، ج، عدد 10، مؤرخة في 06 مارس 1984.
- 19- المرسوم 85-117، المؤرخ في 07 مايو 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج، ر، ج. ج، عدد 21، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1985.
- 20- المرسوم 86-05، المؤرخ في 8 يناير 1986، يحدد شروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعد ضرورية لإنجاز برامج الاستثمار الخاصة المعتمدة قانونيا، كما يحدد كفاءات هذا البيع، ج، ر، ج، ج، عدد 1، المؤرخة في 8 يناير 1986.
- 21- المرسوم 87-209، المؤرخ في 08 سبتمبر سنة 1987، المتعلق بتنظيم تخطيط التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، ج، ر، ج، ج، عدد 37، لسنة 1987، المؤرخة في 09 سبتمبر 1987.
- 22- المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 6 يوليو 1988.
- 23- المرسوم 94-215، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 27 يوليو 1994.
- 24- المرسوم الرئاسي 96-113، المؤرخ في 23/03/1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 20 لسنة 1996.
- 25- المرسوم الرئاسي 99-170، المؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 52 بتاريخ 04 أوت 1999.
- 26- المرسوم 07-69، المؤرخ في 19 فبراير 2007، المحدد لكفاءات وشروط منح امتياز واستغلال المياه الحموية، ج، ر، ج، ج، عدد 13 مؤرخة في 21 فبراير 2007.
- 27- المرسوم الرئاسي 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 58، المؤرخة في 7 أكتوبر 2010.

- 28- المرسوم 06-11، المؤرخ في 10 جانفي 2011، يحدد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية، ج، ر، ج، ج، عدد 2، المؤرخة في 12 جانفي 2011.
- 29- المرسوم رقم 41، المؤرخ في 26 ماي 2011، تم تعديله بموجب مرسوم رقم 54 المؤرخ في 11 جوان 2011.
- 30- المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. ج، ر، ج، ج، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
- 31- المرسوم الرئاسي 16-03، المؤرخ في 7 يناير 2017، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 02، المؤرخة في 13 يناير 2017.
- 32- المرسوم الرئاسي 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 25، المؤرخة في 29 أبريل 2020.
- 33- المرسوم الرئاسي 20-103، المؤرخ في 16 جويلية 2020، المتضمن تعيين المندوبين المحليين لوسيط الجمهورية، ج، ر، ج، ج، عدد 44، المؤرخة في 20 جويلية 2020.
- 34- المرسوم الرئاسي 21-139، مؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج، ر، ج، ج، عدد 29، المؤرخة في 18 أبريل 2021.

• المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم تنفيذي رقم 86-266، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتعلق بصلاحيات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج، ر، ج، ج، عدد 45، مؤرخة في 5 نوفمبر 1986.
- 2- المرسوم التنفيذي 90-405، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم الحضريين وتنظيم ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 56، مؤرخة في 26 ديسمبر 1990، المعدل بالمرسوم التنفيذي 03-408 مؤرخ في 5 نوفمبر 2003، ج، ر، ج، ج، عدد 68، المؤرخة في 09 نوفمبر 2003.
- 3- المرسوم التنفيذي 91-177، المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 1 يوليو 1991، ص 994. والمرسوم التنفيذي 91-178، المتضمن تحديد الإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى

- الوثائق المتعلقة بها، المؤرخ في 28 ماي 1991، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 01 يونيو 1991.
- 4- المرسوم التنفيذي الملغى 91-454، المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 60، الصادرة في 24 نوفمبر 1991.
- 5- المرسوم التنفيذي 91-485، المحدد لكفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، ج، ر، ج، ج، عدد 66، المؤرخة في 22 ديسمبر 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، ج، عدد 15، مؤرخة في 22 فيفري 1992.
- 7- المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم 09-374، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج، ر، ج، ج، عدد 67، المؤرخة في 19 نوفمبر 1992.
- 8- المرسوم التنفيذي 94-293، المؤرخ في 25 سبتمبر 1994، يتضمن إنشاء صيدلية مركزية للمستشفيات وتنظيمها وعملها، ج، ر، ج، ج، عدد 63، المؤرخة في 5 أكتوبر 1994.
- 9- المرسوم التنفيذي 94-294، المؤرخ في 25 سبتمبر 1994، المتضمن كفاءات حل وتصفية المقاولات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ج، ر، ج، ج، عدد 63، المؤرخة في 5 أكتوبر 1994.
- 10- المرسوم التنفيذي 94-320، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، يتعلق بالمناطق الحرة، ج، ر، ج، ج، عدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994.
- 11- المرسوم التنفيذي 94-320، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، يتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم التشريعي 93-12 والمتعلق بترقية الاستثمار ويحدد شروط تعيين المناطق الخاصة وضبط حدودها، ج، ر، ج، ج، عدد 67، المؤرخة في 19 أكتوبر 1994.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 96-92، المؤرخ في 03 مارس 1996، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج، ر، ج، ج، عدد 16، لسنة 1996، المؤرخة في 06 مارس 1996.

- 13- المرسوم التنفيذي رقم 96-262، المؤرخ في 29 يوليو سنة 1996، يعدل ويتمم المرسوم 87-209، المؤرخ في 08 سبتمبر سنة 1978، المتعلق بتنظيم تخطيط التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، ج، ر، ج، ج، عدد 46، لسنة 1996، المؤرخة في 31 يوليو 1996.
- 14- المرسوم التنفيذي 96-30 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996، يتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، ج، ر، ج، ج، عدد 55، المؤرخة في 25 سبتمبر 1996.
- 15- المرسوم التنفيذي 98-70، المؤرخ في 21 فبراير 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وتحديد قانونها الأساسي، ج، ر، ج، ج، عدد 11، المؤرخة في 01 مارس 1998.
- 16- المرسوم التنفيذي 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المؤرخ في 13 يوليو 1998، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 15 يوليو 1998، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 13 يوليو 2009، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخة في 03 ماي 2009.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 01-101، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 22 أبريل 2001.
- 18- المرسوم التنفيذي 01-102، المؤرخ في 21 أبريل 2001، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 22 أبريل 2001.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 02-43، المؤرخ في 16 جانفي 2002، المتضمن إنشاء بريد الجزائر، ج، ر، ج، ج، عدد 04، المؤرخة في 16 جانفي 2002.
- 20- المرسوم التنفيذي 02-40، المؤرخ في جانفي 2002، المتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران (الخليفة للطيران) وكذا دفتر الشروط المرافق لها، ج، ر، ج. ج، عدد 4، الصادرة في 16 جانفي 2002.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 02-41، المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران (أنتينيا للطيران).
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 02-41، المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران (إيكواير للطيران).
- 23- المرسوم التنفيذي 06-355، المؤرخ في 9 أكتوبر 2006، يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلاته وتنظيمه وتسييره، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 11 أكتوبر 2006.

- 24- المرسوم التنفيذي 06-256، مؤرخ في 9 أكتوبر 2006، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 11 أكتوبر 2006.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 06-385، مؤرخ في 28 أكتوبر 2006، يحدد كفاءات ممارسة الوكالة الوطنية لتنمية السياحة حق الشفعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج، ر، ج، ج، عدد 70، مؤرخة في 5 نوفمبر 2006.
- 26- المرسوم التنفيذي 07-120، مؤرخ في 23 أبريل 2007، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 24، المؤرخة في 25 أبريل 2007، ألغيت بصدور المرسوم 10-20، المؤرخ في 12 جانفي 2010، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار وتشكيلها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 04، الصادرة في 17 جانفي 2010.
- 27- المرسوم التنفيذي 07-23، المؤرخ في 28 يناير 2007، المتضمن تحديد كفاءات إعادة بيع الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية أو منح حق الامتياز عليها، ج، ر، ج، ج، عدد 8، المؤرخة في 31 يناير 2007.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، المتضمن تحديد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج، ر، ج، ج، عدد 34، المؤرخة في 22 ماي 2007.
- 29- المرسوم التنفيذي 08-156، المؤرخ في 26 ماي 2008، يتضمن تطبيق أحكام القانون 07 11، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 28 ماي 2008.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، ج، عدد 50، مؤرخة في 7 سبتمبر 2008.
- 31- المرسوم التنفيذي 09-152، المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد شروط وكفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج، ر، ج، ج، عدد 27، المؤرخة في 6 ماي 2009.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 10-91، المؤرخ في 14 مارس 2010، الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري والشبه الحضري، ج، ر، ج، ج، عدد 18، المؤرخة في 17 مارس 2010.

- 33- المرسوم التنفيذي رقم 11-75، المؤرخ في 16 فيفري 2011، يتضمن صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية في وزارة المالية تنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 11، المؤرخة في 20 فيفري 2011.
- 34- المرسوم التنفيذي 12-315، المؤرخ في 21 أوت 2012، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج، ر، ج، ج عدد 49. المؤرخة في 9 سبتمبر 2012.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج، ر، ج، ج، عدد 69، المؤرخة في 19 ديسمبر 2012.
- 36- المرسوم التنفيذي 104-14، المؤرخ في 12 مارس 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج، ر، ج. ج، عدد 15، صادرة بتاريخ 16 مارس 2014.
- 37- المرسوم تنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المؤرخ في 24 مارس 2014. ج، ر، ج، ج، عدد 19، مؤرخة في 02 أفريل 2014.
- 38- المرسوم التنفيذي 15-15، المؤرخ في 22 جانفي 2015، المتضمن إنشاء المديرية الولائية للصناعة والمناجم وتنظيمها وسيرها، ج، ر، ج، ج، عدد 64، المؤرخة في 29 جانفي 2015.
- 39- المرسوم التنفيذي مؤرخ في 20 يوليو 2016 يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 41، مؤرخة في 12 يوليو 2016.
- 40- المرسوم التنفيذي 16-190، المؤرخ في 30 يونيو 2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 41، المؤرخة في 12 يوليو 2016.
- 41- المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر، ج، ج، عدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر 2016.
- 42- المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج، ر، ج، ج، عدد 68، المؤرخة في 28 نوفمبر 2017.

43- المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 5 غشت 2018.

44- المرسوم التنفيذي 21-432، المؤرخ في 4 نوفمبر 2021، يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، للاستصلاح في إطار الامتياز، ج، ر، ج، ج، عدد 85، المؤرخة في 7 نوفمبر 2021.

• القرارات:

1- قرار رقم 1، المؤرخ في 18 جانفي 2005، تحت رقم 6 الصادر عن رئيس الحكومة والمتضمن تجريد عمليات التنازل عن الحقوق العقارية الممنوحة للمنتجين لفلاحين بموجب القانون 87-19.

2- قرار الوزير الأول، رقم 2143، المؤرخ في 13 سبتمبر 2015، يتضمن ترشيد النفقات.
3- القرار الوزاري مشترك، المؤرخ في 8 ديسمبر 1993، المتضمن المصادقة على المداولة المؤرخة في 12 يونيو، للمندوبية التنفيذية لولاية الجزائر والمتعلقة بإنشاء مؤسسة عمومية لتسيير أسواق الفواكه والخضر لولاية الجزائر، ج، ر، ج، ج، عدد 9، المؤرخة في 6 فبراير 1994.
4- قرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 24 نوفمبر 1994، يتضمن تحديد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانية البلديات، ج، ر، ج، ج، عدد 17، المؤرخة في 4 مارس 1992.
5- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، المتضمن إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة، ملحق 6.

6- القرار الوزاري المشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المؤرخ في 8 نوفمبر 2015، يتضمن إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بإنجاز وصيانة المساحات الخضراء لولاية المسيلة.

7- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 8 يناير 2017، يحدد كيفية نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب"، مجانا، من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ج، ر، ج، ج، عدد 22، المؤرخة في 9 أبريل 2017.

- 8- القرار الوزاري، المؤرخ في 09 ديسمبر 2014، المتضمن تحديد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج، ر، ج، ج، عدد 03، ص21، المؤرخة في 27 يناير سنة 2015.
- 9- القرار الوزاري، المؤرخ في 13 مارس 2017، يحدد كفايات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان لجماعات المحلية، ج، ر، ج، ج، عدد 48، المؤرخة في 20 أوت 2017.

• التعليمات:

- 1- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 22، المؤرخة في 11 نوفمبر 2006، المتعلقة بتسيير مراكز الردم التقني للنفايات عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية ولأئية ذات طابع صناعي وتجاري.
- 2- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 22، المؤرخة في 11 نوفمبر 2006، عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير المالية، وزير تهيئة الإقليم والبيئة.
- 3- التعليمات الوزارية المشتركة، رقم 001، المؤرخة في 6 أوت 2015 المتضمنة الإجراءات ومخطط توضيحي لكيفية معالجة ملفات طلب الامتياز على العقارات التابعة للأمالك الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.
- 4- التعليمات 842/3.94، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.
- 5- التعليمات 006، المؤرخة في 9 جوان 2019، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لتنفيذ أحكام المرسوم 18-199 المتعلق بتقويض المرفق المحلي.
- 6- التعليمات رقم 2019/2023 المؤرخة في 3 أكتوبر 2019، تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء.
- 7- التعليمات رقم 842-3094، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.
- 8- مذكرة رقم 00096، المؤرخة في 10 مارس 2016، المتعلقة بتنمين أملك الجماعات المحلية الموجهة إلى الولاية والولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- 9- قانون الطابع، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، نشرة 2020، الجزائر، ص40.
- 10- قانون الإجراءات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، نشرة 2019، الجزائر، ص02، وما بعدها.

- 11- برنامج الامتثال الجبائي الإرادي من علاقة مبنية على الثقة، نشرة المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، العدد 77، سنة 2015.
- ج- تقارير المنظمات والهيئات الوطنية والدولية:
- 1- قرار مجلس المحاسبة، المؤرخ في 16 يناير 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها وفروعها، ج، ر، ج، ج، عدد 6، المؤرخة في 24 يناير 1996.
- 2- مقرر بنك الجزائر، رقم 01-18، مؤرخ في 2 يناير 2018، يتضمن نشر قائمة البنوك والمؤسسات المالية المعتمدة في الجزائر، ج، ر، ج، ج، عدد 4، المؤرخة في 28 يناير 2018.
- 3- تقرير عبد المجيد عطار، انخفاض أسعار وتأثيره على الاقتصاد الجزائري، تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، 07 تشرين الثاني، نوفمبر 2015. لتفاصيل أكثر يمكن الاطلاع على: Conseil National rapport de conjoncture économique et social, 1ère, Economique et Social . P20، Novembre 2015، semestre 2015 .
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، جويلية 2012، ص 28.
- 5- تقرير منظمة الشفافية الدولية المؤرخ في 20/09/2013، متوفر على الرابط: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_action_regional_report_ar
- 6- كلمة السيد عبد الحميد بن شيخ، ملحق الجلسة: ملاحظات واقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات عن مشروع قانون المتعلق بالبلدية، مؤرخ في 11 أبريل 2011، ج، ر، لمناقشات المجلس الشعبي الوطني 28 مارس 2011، رقم 2005.
- 7- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي حول التدبير المفوض للمرافق العمومية، المؤرخ في 17 ديسمبر 2015، على الموقع الإلكتروني: www.cese.ma

II. الكتب:

• الكتب العامة:

- 1- أحمد عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، ج 8، ط3، الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1998.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط4، د م ج، الجزائر العاصمة، 2006.
- 3- محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، 2017.
- 4- محمود المرسي لاشين، الفاروق عمر والخراج، الفتح الإعلامي العربي، القاهرة، سنة 1990
- 5- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، دار هومة، 2008.
- 6- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 7- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر وتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ط3، 2015.
- 8- محمد العربي زبيري، التجارة الخارجية للشرق الجزائري في الفترة 1792-1830، ط2، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984.
- 9- محمد أمين بو سماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن عمر، رجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1995.
- 10- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1986.
- 11- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 12- مروة هيام، القانون الإداري الخاص، المرافق العامة الكبرى وطرق ادارتها، الاستهلاك-الاشغال العامة-التنظيم المدني، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان.
- 13- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 14- محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء، ج2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان.
- 15- نوح مهند مختار، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2005.
- 16- ناصر لباد، القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، ط1، منشورات لباد، سطيف، 2004.
- 17- سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية الإسكندرية، 2008
- 18- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ط6، سنة 2014.

- 19- فاروق محمد الباشا، التشريعات الاجتماعية، قانون العمل، منشورات دمشق، ط6، 1971.
- 20- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- 21- عبد الرزاق الحديثي فخري، الجرائم الاقتصادية، مطبعة جامعة بغداد، 1981.
- 22- يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013.
- 23- عبد الرحمان الهيتي نوزاد، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
- الكتب المتخصصة:
- 1- أمير يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة، 2001.
- 2- أحمد محمد المصري، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1968.
- 3- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، القدس، 2016، ص 53.
- 4- أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر 2015.
- 5- النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 6- أحمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي، ج 1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010.
- 7- بلال الأنصاري، دور الضرائب المباشرة في تحقيق السياسة المالية، دراسة مقارنة بالنظام المالي الإسلامي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط1، سنة 2017.
- 8- بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، ط8، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2017.
- 9- جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقا للتشريع الأردني، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ط1، 2000.
- 10- جورج لوفران، الحركة النقابية في العالم، مترجم للغة العربية، منشورات عويدات، ط3، بيروت، لبنان، 1986.
- 11- حميد بوزيدة، جباية المؤسسة -دراسة تحليلية في النظرية العامة للضريبة على القيمة المضافة، دراسة نظرية وتطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ماي 2007.

- 12- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.
- 13- حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الأردن، عمان، ط1، 2014.
- 14- حكيمة كحيل، استغلال الأراضي الفلاحية المتوفرة التابعة للدولة طبقاً للتشريع الجزائري، دار هومة، 2017.
- 15- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 16- مراد مناصر، فعالية النظام الضريبي وإشكالية التهرب الضريبي، دار هومة الجزائر، 2001.
- 17- محمد بلقاسم حسن بهلول، الغزو الرأسمالي الزراعي للجزائر ومبادئ إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني بعد الاستقلال، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1984.
- 18- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، الفكر البرلماني، عدد1، سنة 2002.
- 19- مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، الفكر البرلماني، عدد2، سنة 2003.
- 20- مراد ناصر، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2004.
- 21- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، الفكر البرلماني، عدد1، سنة 2002.
- 22- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ط1.
- 23- محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 24- محمد مسعد محي، الإطار القانوني للنشاط السياحي والفندقي، مصر، المكتب العربي الحديث، دون سنة نشر.
- 25- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس الجزائر، سنة 2010.
- 26- ناصر عقيل الطيار، أثر السياحة على اقتصاديات المملكة العربية السعودية، الرياض، مكتبة العبيكان، ط1، 2006.
- 27- نصيرة بوعون يحيوي، الضرائب الوطنية والدولية، الأوراق الزرقاء الدولية للنشر، برج الكيفان، الجزائر، سنة 2010.
- 28- نصيرة عباس، أبحاث في الإصلاح المالي، تحت إشراف مولود ديدان، دار بلقيس، الجزائر، 2009.
- 29- عبد العزيز محمودي، استثمار العقار الصناعي في القانون الجزائري على ضوء آخر الاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، بيت الأفكار، ط1، الدار البيضاء-الجزائر 2019.

- 30- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 22.
- 31- عصام بشور، نور الله البطريق، التشريع الضريبي، مطبعة الروضة، دمشق، سنة 1993.
- 32- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2012.
- 33- عيد أحمد الحسان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، الجامعة الأردنية، عدد2، 2007.
- 34- فاروق عبد الحميد محمد، المركز القانوني للمال العام، ط1، مطبعة خطاب، القاهرة، 1983.
- 35- فضيلة زواوي، واقع الاستثمار السياحي في الجزائر وإجراءات النهوض به في ظل القانون والتنمية المستدامة، الاستثمار السياحي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، ألفا للوثائق، قسنطينة، الجزائر، سنة 2019.
- 36- فاطمة الزهراء نسيصة، نوال بناي، مونية زوقاوي، ترقية السياحة الفكرية من خلال المؤتمرات الدولية في الجامعة، الاستثمار السياحي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، ألفا للوثائق، قسنطينة، الجزائر، سنة 2019.
- 37- قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2018.
- 38- رضا خلاصي، شذرات النظرية الجبائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع في الجزائر، سنة 2014.
- 39- رعد الطائي وعيسى قداه، إدارة الجودة الشاملة، دار اليازوري للنشر، عمان.
- 40- خليل عواد أبو حشيش، دراسة متقدمة في المحاسبة الضريبية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2004.
- 41- خميس السيد، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، القاهرة، عالم الكتب، 1978، ص-ص، 14-15، نقلا عن عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014.
- 42- يوسف بن رقية، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، ط1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001.
- III. الأطروحات:

- 1- بن شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1، 2010-2011.
- 2- بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2018-2019.

- 3- بن نملة صليحة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، فرع الإدارة المالية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، سنة 2011-2012.
- 4- بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، السنة الجامعية 2019-2020.
- 5- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي (حالة الجزائر 1990-2004)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 6- زغود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1980.
- 7- حميدوش اسيا، صلاحيات الإدارة في تسيير المحفظة العقارية التابعة للأموال الوطنية الخاصة في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، 2018-2019.
- 8- طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في التنمية، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009.
- 9- لوصيف أحمد، إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2020-2021.
- 10- ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015.
- 11- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، لسنة 2014-2015.
- 12- منصور الزين، آليات تشجيع وترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 13- سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة من أجل نيل دكتوراه دولة في العلوم، تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، لسنة 2017-2018.
- 14- سلامي سمية، النظام القانوني لعقود تفويض المرفق العام في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2020-2021.

- 15- عبد الرحيم التجاني، المنازعات الجبائية في مجال الضرائب المباشرة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، المغرب، سنة 2012-2013.
 - 16- عايلي رضوان، مردودية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014-2015
 - 17- علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2015-2016.
 - 18- فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر 2000-2010، أطروحة دكتوراه، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2012.
 - 19- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وفاق، أطروحة دكتوراه، تخصص التحليل الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011.
 - 20- خوادجية سميحة حنان، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 01، سنة 2014-2015.
 - 21- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، قسم القانون العام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 1، سنة 2011-2012.
- IV. المذكرات:**
- 1- العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009 - حالة المسيلة -مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2005-2009.
 - 2- فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية وانشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، سنة 2012-2013.
 - 3- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2004.
 - 4- غضبان رابح، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص، إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
 - 5- سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

- 6- عبيرات لخضر، مكانة الضرائب والرسوم ضمن ميزانية الجماعات الإقليمية (دراسة حالة بلدية الأغواط)، مذكرة ماجستير، تخصص: نقود مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، 2010.
- 7- قديد الياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة 3 بلديات في الجزائر)، مذكرة ماجستير، تخصص العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 8- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس، سطيف، دون تاريخ المناقشة.
- 9- طالب عبد الهاني، الممتلكات البلدية واقعها وإمكانيات تثمينها، مذكرة لنيل شهادة التكوين ما بعد التدرج، تخصص التسيير العمومي المحلي، المدرسة الوطنية للإدارة 1995.
- 10- عزيزي عثمان، دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلا)، مذكرة ماجستير، تخصص التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.
- 11- عوابد شهرزاد، اللامركزية والديموقراطية من خلال البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة فرحات عباس، سطيف، دون تاريخ مناقشة.
- 12- صافو محمد، المجالس المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة، دراسة حالة تيسمسيلت (1997-2000)، مذكرة ماجستير، تخصص التنظيم الإداري والسياسي، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2002.
- 13- بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2001-2002.
- 14- جبالي محمد، مكافحة الغش الضريبي في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، سنة 2008.
- 15- بلكرشة مولاي محمد، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية (دراسة حالة بلدية وهران) مذكرة ماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 2008.
- 16- أمجوج نورا، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة 2006-2007.
- 17- عمراتي بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 1990.

- 18-بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.
- 19-بلفتيحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص المؤسسات السياسية، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2010-2011.
- 20-بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، تخصص العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
- 21-حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس، مذكرة ماجستير، تخصص، إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.
- 22-رانا أديب المنذر، مفهوم الضريبة - تعريفها - أشكالها، ديبلوم الدراسات العليا، جامعة دمشق، 2005-2006.
- 23-مراح سليمة، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001.
- 24-بوقطف محمود، التكوين أثناء الخدمة ودوره في تحسين أداء الموظفين في المؤسسة الجامعية (دراسة ميدانية بجامعة لغرور خنشلة، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.
- 25-ريم بنت عمر بن منصور الشريف، دور إدارة التطوير الإداري في تحسين الأداء الوظيفي، رسالة مقدمة استكمالاً لنيل درجة الماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والإدارة جامعة الملك عبد العزيز جدة المملكة العربية السعودية، 2013.
- 26-شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، (دراسة حالة بلدية)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2010-2011.
- 27-بدال غنية، التخطيط البلدي والتنمية المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.
- 28-بن عزة محمد، ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009)، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

- 29- علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 30- عمران فيصل، عقود الشراكة العمومية الخاصة، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2010-2011.
- 31- راضية بن مبارك، التعليق عن التعليم رقم 842/94,3 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2001-2002.
- 32- عطار نادية، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام، التجربة الجزائرية في مجال التفويض تسيير المياه، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر.
- 33- برباش حورية، تفويض المرفق المحلي، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2003-2004.
- 34- بودراف مصطفى، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة ماجستير في قانون المؤسسات، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011-2012.
- 35- اوكال حسين، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، بن عكنون، 2010.
- 36- زوليفة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012.
- 37- رفيق لوعيل، أثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012-2013.
- 38- عنين فضيلة، النظام القانوني للاستثمار السياحي في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، البلدة، 2011.
- 39- غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، القانون وتسيير الإقليم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2011-2012.
- 40- بقر سلمى، النظام القانوني للاستثمار في المجال الفلاحي، حالة المستثمر الفلاحية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

- 41-داودي فاطمة الزهراء، التعاون ما بين البلديات، مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق سعيد حمدين، سنة الجامعية 2013-2014.
- 42-روحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، البلدية في قانون 10-11، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، السنة الجامعية 2012-2013.
- 43-قارة تركي إلهام، آلية الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2012-2013.
- 44-مختاري نسيم، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- 45-عبد الرحمان عكسة، العلاقات الأورو متوسطية في إطار التعاون اللامركزي، مذكرة مكمل لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الدراسات السياسية المقارنة، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2015.
- 46-قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع دولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2013-2014.
- 47-سامية زاقوران، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 48-رابح مهداوي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر والجنائز، لولاية الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2010-2011.
- 49-محمد الأمين كربوش، تمويل ودعم المالية المحلية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، 2016.
- 50-بورقعة الهاشمي، توزيع الجباية المحلية ولا مركزية المهام، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي المغاربي للجباية والجمارك، دفعة 2000.

V. المقالات:

- 1-مسعداوي يوسف، تحديات المالية والجباية المحليتين، مجلة الحقيقة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية أدرار عدد 29، كلية، الجزائر، 2014.
- 2-فيصل كلثوم، ضريبة الدخل، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 14، عدد 2، سوريا، 1998.
- 3-كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر ج 34، رقم 2، سنة 1996.

- 4- يامة إبراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميلة، عدد 05، جوان 2017.
- 5- مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، فيفري 2005.
- 6- نور الدين قريني، تحديات تمويل الجماعات المحلية في ظل تراجع عائدات البترول ومتطلبات إصلاح المالية المحلية -حالة الجزائر خلال الفترة 2007-2016، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية جامعة علي لونيسي البليدة 2 المجلد 5، عدد1، جوان 2016.
- 7- بوفليح نبيل، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في فترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف المجلد 5، عدد1، 2013.
- 8- زمران كريم، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 4، العدد1، جوان 2010.
- 9- أمال حمزروقي، دراسة تحليلية لانعكاسات جائحة كورونا على أسعار النفط العالمية، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 6، العدد 1، 2021.
- 10- بسمة عولمي، عبد المالك مهري، تبعية الموارد الجبائية للسلطة المركزية وآثارها على عجز البلديات في الجزائر بالإشارة إلى بلديات ولاية تبسة، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية جامعة علي لونيسي البليدة 2، المجلد 3، عدد 1، 2014.
- 11- نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد10، سنة 2012.
- 12- تشانتشان منال، موارد ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي للنهوض بالتنمية المحلية، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة جيلالي بونعامة، خميس مليانة، العدد 08، سنة 2017.
- 13- بن ورزق هشام، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة1، عدد15، سنة2016.

- 14- كمال رزيق، سمير عمور، تقييم عملية إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، مجلد 4، عدد 05، 2008.
- 15- بلواضح الجيلاني، فعالية نظام الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلد 10، عدد 03 لسنة 2016.
- 16- ايت قاسي عزو رضوان، بن زيدان جاج، نمو الجباية العادية في ظل الإصلاحات الضريبية وظرف النمو الاقتصادي، دراسة حالة الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، مجلة البشائر الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد 05، العدد 3، ديسمبر 2019.
- 17- حمادو دحمان، الرقابة الغير قضائية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، العدد الأول، ديسمبر، سنة 2013.
- 18- بن مرزوق عنتر، آليات ترشيد نظام الحكم وتفعيل سياسة مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، عدد 9، سنة 2011.
- 19- بن ورزق هشام، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر، دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة لمين دباغين سطيف 2، عدد 22، جوان 2016.
- 20- طواهرية أبو داود، غيتاوي عبد القادر، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد الثاني، العدد 2، ديسمبر 2018.
- 21- وصاف السعيد، قويدري محمد، واقع الاستثمار في الجزائر: بين الحوافز والعوائق، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، المجلد 8، العدد 8، سنة 2008.
- 22- رشو عبد القادر، نمط تسيير العقار الصناعي وانعكاساته على التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، المجلد 3، عدد 1، ديسمبر 2020.
- 23- حساين سامية، انتقال العقار الصناعي في الجزائر من العائق الى الحافز، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية مولود معمري تيزي وزو، عدد 1، سنة 2019.
- 24- توفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، الجباية المحلية والتنمية المحلية للبلديات في الجزائر، مجلة أفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 02، عدد 02، سنة 2018.

- 25- قدي عبد المجيد، بشكيط سهام، نحو مقارنة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات-دراسة حالات بلديات ولاية جيجل-مجلة الاقتصاد الجديد، مخبر الاقتصاد الرقمي في الجزائر، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد 2، العدد 19، لسنة 2018.
- 26- ونادي رشيد، قشرو فتحة، مدخل نظري حول اللامركزية الجبائية واستقلالية النظام الجبائي المحلي، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة لوني علي البلدية 2، العدد 1، ديسمبر 2012.
- 27- بن عبد الله عادل، مستاري عادل، حقوق المكلف بالضريبة في إجراءات الرقابة الجبائية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 04، 2009.
- 28- مغاري عبد الرحمن، شيخي بلال، دور الإدارة الجبائية في تنمية التحصيل الضريبي عن طريق تفعيل الرقابة الجبائية، مجلة دراسات جبائية، مخبر تحديات النظام الضريبي الجزائري في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة لوني علي البلدية 2، عدد 02، سنة 2013.
- 29- سعيدي بن شهرة، قمان عمر، عصرنه المنظومة الجبائية الجزائرية كسبيل لتفعيل النظام الجبائي وتطويره، مجلة اقتصاد المال والأعمال JFBE، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميلة، المجلد 4، العدد 3، سبتمبر 2020.
- 30- إبراهيمي عبد الله، حميدة المختار، دور التكوين في تهيئة وتنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 7، 2005.
- 31- فراري محمد، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، العدد 2، ديسمبر 2012.
- 32- قادري نسيم، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه التمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018.
- 33- وصيف فائزة خير الدين، عمر ملوكي، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) ومساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات، مجلة العلوم الإدارية والمالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمة لخضر الوادي، المجلد 02، العدد 02، 2018.
- 34- وهيبة خبيزي، المخططات البلدية للتنمية إطار لامركزي ضيق وتدبير مركزي شامل، دفاثر البحوث العلمية، المركز الجامعي مرسل عبد الله، تيبازة المجلد السابع، عدد الأول، جوان سنة 2019.
- 35- ليندة أونيسي، المخطط البلدي ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1 العدد 9، جوان 2016.

- 36- عيسات العمري، معوقات التنمية الاجتماعية للمجتمع المحلي ورهانات الفعل التنموي، مجلة تنمية الموارد البشرية، تصدر عن وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية جامعة لمين دباغين، سطيف 2، المجلد 7، العدد الثاني، ديسمبر 2016.
- 37- عادل بوعمران، كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية، مدلولها، معاييرها ومستلزماتها، مجلة معارف، جامعة ألكلي محند أولحاج، جامعة البويرة، جوان 2010، العدد الثامن، ص 93،
- 38- عبد الخالق علاوي، مبدأ التسيير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب على ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس-أبريل 2014.
- 39- عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 2، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، فبراير 2019.
- 40- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر 1، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 26، 2010.
- 41- محمد بن سعيد، بسمة نزار، "آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير الإدارة المحلية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، العدد الثالث عشر، جوان 2018.
- 42- بوجلال عمر، ضيف الله عقيلة، إدماج المقاربة التشاركية لترقية الحكامة المحلية دراسة في التجربتين الجزائرية والمغربية، مجلة الحوار المتوسطي، مخبر البحوث والدراسات الاستشرافية في حضارة المغرب الإسلامي، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، المجلد 10، عدد 2، جوان 2019.
- 43- مفيدة بن لعبيدي، التسيير المحلي التشاركي الية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث، نخبة من الباحثين الجزائريين بالتنسيق مع مركز ابن خلدون للدراسات والأبحاث بالأردن، جامعة زيان عاشور، الجلفة المجلد 07، العدد 21، 2015.
- 44- ساعد العقون، عبد المنعم بن أحمد، التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الإدارة ومبادئ الحكم الراشد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 21، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، باتنة 1، الجزائر، 2017.
- 45- أوكيل محمد أمين، إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية المجلد 1، عدد 1، سنة 2017.

- 46- ضريفي نادية، حاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 1، مارس 2019.
- 47- بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، مجلد 2، عدد 2، سنة 2008.
- 48- عجلان العياشي، ليات ترشيد الجباية المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، دراسة تحليلية لصندوق التضامن والضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 46، مارس 2017.
- 49- بلفكرات رشيد، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية وآليات تفعيل الحوكمة المحلية، مجلة الرائد العلمي، جامعة أحمد بن بلة وهران 1، المجلد 6، العدد 10 ماي 2019.
- 50- بوكثير عبد الرحمان، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، العدد العاشر، جانفي 2017.
- 51- عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، الشفافية، مجلة المنصور، العدد 18، كلية المنصور الأهلية، العراق، 2012.
- 52- محمد أمين أوكيل، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة" البلدية نموذجاً، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 10، العدد 1، سنة 2019.
- 53- شكران قاسم الدغمي، مبدأ الجودة في المرافق العمومية، دراسة تحليلية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 46، العدد 1، سنة 2019.
- 54- ماهر صالح علاوي الجبوري، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع الجديد، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، عدد 3.
- 55- ضريفي نادية، جودة الخدمة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد الرابع، ديسمبر 2016.
- 56- تومي سمية، بن عمارة منصور، فعالية الرقابة الجبائية في ظل التوجهات الاستراتيجية لعصرنة الإدارة الجبائية، دراسة حالة الجزائر، مجلة دراسات جبائية، العدد 12، جوان 2018.
- 57- أحسن ركي، سمير عماري، واقع وأفاق عصرنة الإدارة الضريبية في الجزائر، مجلة أرصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 22 أوت 1955 سكيكدة، مجلد 3، عدد 1، جوان 2020.

- 58- عباد عبد الهادي، بن سادات نصر الدين، أخلة الإدارة العمومية كآلية لتقويم السلوك الإداري في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 7، أبريل 2022.
- 59- بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلة المفكر، العدد الرابع عشر، سنة 2017.
- 60- نعيمى فوزي، غراس عبد الحكيم، عقود الشراكة العمومية الخاصة في القانون الوضعي الحديث النشأة والأهداف، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانه غليزان، المجلد 1، عدد 1، جانفي 2010.
- 61- سام دلة، مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، عدد 96، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، 2016.
- 62- جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج موسى أف أخموك تامنغست، المجلد 8، عدد 4، 2019.
- 63- حميد بن علي، إدارة المرافق العامة عن طريق الامتياز، دراسة التجربة الجزائرية، مجلة البحوث الإدارية، عدد 3، مصر 2007.
- 64- سهيلة فوناس، عقود تفويض المرفق العام، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، عدد 02، جامعة بجاية، 2014.
- 65- راضية رحمانى، مبدأ المساواة في معاملة المترشحين في قانون الصفقات العمومية الجزائري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المملكة المغربية، العدد التاسع، 2015.
- 66- ياسين حجاب، مبروكة محرز، "الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد 2، جوان 2016.
- 67- حمدى فلة، حمدي مريم، الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر بين التحفيز القانوني والواقع المعيق، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلد 9 عدد 1، 2014.
- 68- عزة بوعيسي، محمد بلعسل، تعزيز دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي في الجزائر كآلية لإصلاح الجماعات المحلية على ضوء القانون 11-10، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 6 العدد 2، سنة 2021.

- 69- شاهد إلياس، دفرور عبد المنعم، الاستثمار السياحي في الجزائر الإطار القانوني والمؤسسي، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، مخبر السياسات التنموية والدراسات الاستشرافية، جامعة اكلي محند أولحاج البويرة، المجلد 1، ديسمبر 2016.
- 70- تقاز مختار، مصطفى عبد النبي، طرق اكتساب العقار السياحي في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج موسى أف أمموك تامنغت المجلد 8، العدد 2، سنة 2019.
- 71- نوفل رؤوف بركاني، حمزة وهاب، الاستثمار في العقار السياحي في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس بركة، المجلد 4، العدد 3، سنة 2021.
- 72- سعيداني رشيد، أهمية الاستثمار في التنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد 3، عدد 02 جوان 2017.
- 73- محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر العراقل والرهانات، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، مخبر الاقتصاد والتنمية البشرية في الجزائر، جامعة لونيبي علي البلدية 2، رقم المجلد 10، العدد 3، سنة 2020.
- 74- شعاشعية لخضر، استغلال الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز، المجلة القضائية للمحكمة العليا، الجزائر، العدد 1، سنة 2013.
- 75- أحمد صالح علي، عقد الامتياز الفلاحي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة جامعة الجزائر 1، المجلد 50، العدد 05، سنة 2013.
- 76- شارف بن يحيى، الشراكة الأجنبية كاستراتيجية جديدة للاستثمار في العقار الفلاحي التابع للدولة في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020.
- 77- بوبشولة أسماء، الإشكالات التي يثيرها العقار الصناعي كمحل للنشاط الاستثماري في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، المجلد 7، عدد 2، جوان 2020.
- 78- ميزاني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 5، العدد 6، سنة 2010.

- 79- العشعاش إسحاق، التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt)، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة جامعة الجزائر 1، المجلد 5، العدد 1، السنة 2021.
- 80- بن عيسى قدور، "التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، عدد 01، 2012.
- 81- مراح أحمد، التعاون بين الجماعات الإقليمية في ظل القوانين الوطنية والدولية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي الشريف بوشوشة افلو المجلد 2، العدد 1، جانفي 2019.
- 82- بوشيرب عبد الله، البعد التنموي في ظل سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مرسلّي عبد الله تيبازة، المجلد 1، العدد 3، سبتمبر 2017.
- 83- نعيمى إيمان، بورصة النفايات أرضية اقتصادية لتثمين النفايات الحضرية ودورها في حماية البيئة، مجلة القانون العقاري، مخبر القانون والعقار، جامعة علي لونيبي البلدية 2 المجلد 5، العدد 1، مارس 2018.
- 84- رابحي كريمة، سعيداني ججبة، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية 11-10، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 6، العدد 4، ديسمبر 2021.
- 85- خطير نعيمة، التعاون اللامركزي الجزائري المتوسطي كمدخل لتحقيق التنمية بين كثافة النصوص وتواضع النتائج، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس المدية، المجلد 2، العدد 1، مارس 2018.
- 86- غريسي التجاني، غريسي جمال، أهمية التعاون اللامركزي في تنمية الأقاليم الحدودية، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة بونعامة خميس مليانة، المجلد 8، عدد 2، 2022.
- 87- عبد الله قادية، الإطار القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 16، العدد 1، يونيو 2019.
- 88- نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام، إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، عدد 26، جوان 2019.
- 89- مقال صادر عن إضاءات، نشرة نوعية يصدرها معهد الدراسات المصرفية، العدد 06، الكويت، 2008.

- 90- سعاد صبور، عبد الرحمن بن ساعد، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية درارية، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، المجلد 21، العدد، 02، 2018.
- VI. المداخلات في الملتقيات:
- 1- عجلان العياشي، اليات ترشيد الأداء التمويلي للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية -البلديات نموذجا-المنعقد يومي 8 و 9 نوفمبر 2016، بجامعة جيجل.
- 2- عبو عمر، عبو وهيبة، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وآفاق، كلية العلوم القانونية
- 3- والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، 2013.
- 4- ضياف ياسمين، يحي مريم، التهرب الضريبي كمؤشر للفساد المالي، مداخل، أُلقيت في المؤتمر الدولي الافتراضي حول: الفساد بين نصوص القانون وتحديات العولمة، ليوم 18 ماي 2021، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة برج بوعريج.
- 5- حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الاجهزة والادارات المحلية والبلديات -خيارات وتوجهات-، اسطنبول-تركيا، 2010، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2011.
- 6- منصوري الحاج موسى، التهرب الضريبي ووسائل مكافحته، مداخل في إطار الملتقى الوطني الأول بعنوان أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تامنغست، المنعقد يومي 13 و14 جوان 2012.
- 7- زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والافاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، أيام 2 و4 ديسمبر 2008.
- 8- توفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني الأول حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلديات نموذجا-"، جامعة 08 ماي 1954، قالمة، أيام 08 و 09 نوفمبر 2016.

- 9- البصيري فهد محسن، مدققو الحسابات والأزمة الاقتصادية العالمية، مؤتمر الأزمة العالمية وكيفية علاجها من منظور النظام العام الاقتصادي الغربي والإسلامي، جامعة لبنان، طرابلس، لبنان.
- 10- صندوق النقد الدولي، ورشة عمل حول الالتزام الضريبي، المركز الإسلامي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، الأردن.
- 11- نور الهدى يحيوي، زحل حفاظ، دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية في الحفاظ على المال العام، الملتقى الوطني الأول حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلديات نموذجاً"، جامعة 08 ماي 1954، قالمة، أيام 08 و 09 نوفمبر 2016.
- 12- التومي إبراهيم، دور التأهيل والتدريب المهني في تنمية المهارات البشرية، مداخلة أُلقيت في إطار الندوة العلمية حول دور منظمات أصحاب الأعمال في تضيق الفجوة القائمة بين مخرجات التدريب واحتياجات سوق العمل، القاهرة أيام 8 و 10 نوفمبر 2009، متوفر على الموقع: <http://www.google.dz/search>
- 13- بوضياف عمار، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مداخلة أُلقيت في إطار الملتقى الدولي الخامس حول مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 3 و 4 ماي 2009، مجلة الاجتهاد القضائي عدد 06 متوفر على الموقع الإلكتروني: Biskara.dz/fac/droit/images/.../rg6a2.pdf
- 14- عجلان العياشي، آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير لمحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قالمة.
- 15- حساين سامية، الشراكة بين القطاع العام والخاص بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث على المصلحة الاقتصادية، فعاليات الملتقى الوطني حول الشراكة بين القطاع العمومي والخاص يومي 2 و 3 ماي 2013 تحت إشراف الدكتورة غوتي سعاد، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، لباد للنشر والتوزيع.

16- ضياف ياسمينية، مغني منيرة، اختيار المفوض له في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مداخلة أقيمت بـ " ملتقى وطني بعنوان تقنية تفويض المرفق المحلي في البلدية الجزائرية" يوم 20 ماي 2021، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة.

17- ضياف ياسمينية، مداخلة بعنوان: الإعلان في الصفقات العمومية كآلية وقائية لمكافحة الفساد، الملتقى الدولي الرابع حول الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد بين أولوية مكافحة وضرة الوقاية، المنعقد يومي 26، 27 فيفري 2020، بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة.

18- قرير نواره، امتياز العقار الفلاحي بين ضرورات التنمية وحتمية الاستثمار، مداخلة أقيمت ضمن فعاليات الملتقى الوطني عن طريق التحاضر عن بعد بعنوان: العقار والتنمية المستدامة، كلية الحقوق، جامعة المسيلة يوم 29 مارس 2022.

19- ضريفي نادية، قرير نواره، إعادة تدوير النفايات أرضية لبرصة اقتصادية وآلية لحماية البيئة، الملتقى الدولي عن طريق التحاضر عن بعد حول الآليات القانونية والمؤسسية لحماية البيئة المنعقد يوم 10 نوفمبر 2021، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة.

VII. المحاضرات:

1- بن ناجي الشريف، محاضرات في الصفقات العمومية، السنة الأولى مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011.

2- بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في النظام القانوني للمرفق العام، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر 2017-2018.

3- صغير بيرم عبد المجيد، الوجيز في القانون العام الاقتصادي، محاضرات مقدمة للسنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، السنة الجامعية 2016-2017.

VIII. المراجع الإلكترونية:

1- الميزانية العامة للدولة وقانون المالية، على الموقع الإلكتروني:

[Http://: www.onefd.edu.dz](http://www.onefd.edu.dz)

- 2- مخلوف آيت زياد، محروقات لا تتجاوز 2.4%، الإحصائيات الأخيرة للمركز الوطني للإعلام والإحصائيات التابع للجمارك، متوفر على الموقع:
<https://www.djazairess.com/alfadjr/101228/14-06-2017/12:00>.
- 3- برنامج التنمية الخماسي، تم الإطلاع عليه يوم 29/06/2022، المتوفر على الموقع:
<http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf>
- 4- بيان مجلس الوزراء، المنعقد يوم 24 ماي 2010، بين الرئيس والوزراء، المتوفر على الموقع:
<http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf>
- 5- تجميد كافة الاستثمارات التجهيز في الجزائر بسبب انخفاض أثمان النفط متوفر على الموقع:
<https://www.madajara.com/alfadjr/16273.html/10-06-2017/11:0>
- 6- <http://www.bbc.com> ، تم الاطلاع عليه بتاريخ : 30 جوان 2022.
- 7- <http://www.aa.com.tr> ، تم الاطلاع عليه بتاريخ : 30 جوان 2022.
- 8- كمال رزيق، إصلاح النظام الجبائي ص1 متوفر على الموقع:
<http://www.saranbitte.com/electobib/exp221.rar>
- 9- www.entv.d الموقع الرسمي للمؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري.
- 10- إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومية متوفر على الموقع:
<http://www.dgf.gov.dz/ar/stat/asp#d>
- 11- إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومية، في 31 ديسمبر 2014، على الموقع الإلكتروني:
www.dgfp.dz
- 12- وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz.
- 13- المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
www.interieur.gov.dz، تمت الزيارة بتاريخ 06-02-2021.
- 14- مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الحكومة، 17 أفريل 2014 متاح على بوابة الوزير الأول على الرابط: www.premier-ministre.gov.dz
- 15- نص خطاب رئيس الجمهورية، بتاريخ 15 أفريل 2011، متوفر على الرابط:
<http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activités/presidentacti.htm>

16- منظمة المادة 19 هي منظمة دولية غير حكومية تهتم بتكرس الحق في الحصول على المعلومة

اقتبست اسمها من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان وبنفس التعبير جاءت المادة

19 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية وتأسست في عام 1987 موقعها على شبكة

الانترنت www.article19.org.

17- أنظر مشروع مدونة سلوك الموظف العمومي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،

الجزائر، ص 02، الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على الموقع:

<http://www.onplc.org.dz>

18- أنظر موقع الشركة على الرابط الإلكتروني: "<https://robinhoodenergy.co.uk>"، أطلع

عليه بتاريخ 05-02-2022.

19- يسير بلهيب، لا للتدبير المفوض... نعم لرقابة شعبية على الممتلكات" مقال منشور بتاريخ 30

أوت 2011، موجود على الرابط: <File:///C:/Users/MAISON%20XP/Desktop.html>

20- موسوعة المعلومات والبحوث بيت DZ، مفهوم الاستثمار، د ت، على الرابط:

<https://bit.ly/3iLKiqo>

21- وزارة تهيئة الإقليم والسياحة والبيئة، المخطط التوجيهي لتهيئة السياحة الأقطاب السياحية

لامتياز، الكتاب الثالث، 2008، ص-ص، 5-6. على الموقع الإلكتروني:

<https://www.mta.gov.dz>

22- مركز معلومات الجوار الأوروبي، "قائمة المشاريع الإقليمية"، 22 ماي 2015، على الرابط

الإلكتروني: http://www.enpi-info.eu/list_projects-med.php

23- <http://www.interieur.gov.dz> تم الاطلاع عليه بتاريخ : 07-04-2022.

IX. مقالات الصحف:

1- العباس الوردي، التوأمة وصناعة القرار الاقتصادي الترابي بالمغرب، 07 نوفمبر 2013،

هسبريس، جريدة إلكترونية مغربية، على الرابط الإلكتروني:

www.hespress.com/opinions/93290

2- الشكاري كريم، التعاون الدولي للجماعات الترابية المغربية بين النظرية والواقع، 15 فيفري

2012، العيون، جريدة إلكترونية، على الرابط الإلكتروني: www.marocdroit.com

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

I. Les décisions :

- 1- Ministère de l'intérieur, précis de la fiscalité locale, direction générale des affaires administrative et des collectivités locales, Alger 1974, P. 2.

- 2- Raoya Abderrahmane-Simplification des démarches administratives- vers une réforme du service public-lettre de la direction générale des impôts ministère des finances n°69/2013 –p03.
- 3- Direction des Relations Publiques et de la Communication, « Instruction Générale sur le Référentiel Qualité de Service », Direction Générale des Impôts, Ministère des Finances, 2012.
- 4- La loi N° 92-125, du 06 Février 1992, relative à l'administration territoriale de la république, journal officiel de la république française, N°33, du 08 Février 1992, Disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr, consulté le : 10-09-2019.
- 5- La loi N° 93-122, du 29 Janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, journal officiel de la république française, N°25, du 30 Janvier 1993, Disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr, consulté le : 10-09-2019.
- 6- Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 7- Ordonnance n°2003-850 du 04 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médicosociaux soumis à autorisation sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr>
- 8- Ordonnance n° - 2004-559 du 17 Juin 2004 sur les contrats de partenariat, JORF N° 141 du 19 juin 2004.
- 9- Ordonnance n° - 2008-735 du 28 Juillet 2008 Ordonnance, pour voir cette ordonnance voir, <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- 10- CE, 23 Décembre 2009, 07^{ème} et 02^{ème} sous-section réunies, Reg N° 328827, l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles. Disponible sur site : www.legifrance.gouv.fr, consulté le : 21-09-2019.
- 11- Ordonnance 59-29 du janvier 1959 relative aux syndicats. Voir le site WWW.collectivites locales.gouv.fr.

II. Les rapports :

- 1- Banque d'Algérie rapport 2009.
- 2- Jean-Pierre SUEUR, et Hugues PORTELLI, « Note sur les contrats de partenariat, une forme de PPP », publiée dans le cadre du rapport d'information : les contrats de partenariats : des bombes à retardement, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, N°733, France, 2003.

III. Les livres :

- 1- Raymond FERRETTI, Droit fiscal.
Cpd, uphero .com/web. Documents/cours-droit fiscal.pdf.
- 2- Emmanuel DISLE, Droit fiscal, DUNO, 2015-2016.
- 3- Nathalie Besacier-Gonthier, Marcel Gonthier, Jean-Luc Rossignol, Droit fiscal, Edition FOUCHER, 2007-2008.
- 4- Luis serven, Rodrigo, suescun fiscal policy, stabilization and growth prudence, OR, abstinence, edited by GUILLERMOE, PERRY THE WORLDIBANK, Washington, 2008.

- 5- Ank MICHELS, and Laurens DE GRAAF, « Examining Citizen Participation : Local Participatory Policy Making and Democracy », In : Local Government Studies, V36, N°04, Taylor and Francis Group publishes, United Kingdom, 2010.
- 6- J .F.Auby, les services publics locaux, coll. . «Que-sais-je », PUF, Paris, 1982.
- 7- J.O.20 Décembre1987.
- 8- Guillaume Glénard, la notion de délégation dans le droit de délégation de service public-droit administratif, Edition juris_classeur2002.
- 9- Sophie pigonon,la réforme de la commande publique,AJDA,2002.
- 10- Mireil Berbari, Serge Biand, Jean Eric, Callon veronique Mirouse,jean-Marc Peyrical ,Gwenelle Ribault, délégation de service public, édition litec,2000,paris.
- 11- Pierre DELVOLVE, « la privatisation du service public », In : Revue Pouvoirs, N° 117-02, le Seuil, France, 2006.
- 12- Paul Lignières, Partenariats publics privés, Lites. Paris 2000.
- 13- CHENAUD FRAZIER carole : « la notion de délégation de service public », RDP, N°1, 1995.
- 14- M.Bouvier, Les Finances Locales, 11° Edition, Collection Systèmes, L.G.D.J, Paris 2006.
- 15- Voir également Martine LOMBARD, Gilles DUMONT : Droit administratif, 6ème édition, DALLOZ, Paris, 2005, p. 177 ; Olivier DUGRIP, Luc SAIDJ, op.cit.

IV. Les dictionnaires :

- 1- Le Dictionnaire de français Larousse, 2005.

V. Les thèses et mémoires :

- 1- Guillaume Djerekian, Lutte Contre Le Fraude Fiscale Internationale, Mémoire Master Ingéni
- 2- erie financière, Université Aix-Marseille III, Décembre 2008.
- 3- Cité par. Ousmane BA, La prise de décisions locales : les procédés pour plus de démocratie, thèse de doctorat, école doctorale des sciences de l'homme et de la société, université de Reims, Champagne-Ardenne, France, sd.
- 4- Manuel TIRAD, La gouvernance aux ETATS-UNIS étude comparative des conceptions américaine et française du droit public, thèse de doctorat, droit, économie, science sociales, université Panthéon-Assas, Paris 02, France, 2009.
- 5- Sous la direction de Cherif BENNADJI, Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (35^{ème} promotion), la déréglementation dans les SP, ENA, 2001/2002.
- 6- KADOUCH Avi, délégation de gestion de service public hospitalier, thèse pour en droit public, Université de Paris I, Sorbonne, 2004.
- 7- AHMANE Kheira, le contrat international de l'eau-contribution à une étude de partenariat public-privé, mémoire en vue de l'obtention du diplôme de magistère en droit public économique, faculté de droit, université d'ORAN, 2014.
- 8- Muhannad AJJOUB, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, thèse de doctorat, Ecole doctorale George VEDEL, Université Panthéon-Assas, Paris2, France, 2016.
- 9- Jean Baptiste Bouet, Administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république, thèse de doctorat, Ecole doctorale d'Anges_2006.

VI. Les études et recherches :

- 1- Projet d'étude, « L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché » Conseil National Economique et Social, commission ad_hoc_finances locales-Alger, 25 juin 2001.
- 2- Allocution de Mr : Raouya Abderrahmane Directeur Général des impôts suite séminaire sur le système d'information-vers une administration électronique – Direction Générale des impôts – Ministère des finances – Bulletin d'information n° : 73/2014.
- 3- Chabane Benkezouh, de la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration, Revue Idara 2003.

VII. Les articles :

- 1- Guillaume Djerekian, Lutte Contre Le Fraude Fiscale Internationale, op.cit.
- 2- Banque d'Algérie rapport 2009, évolution économique et monétaire en Algérie, juillet 2010.
- 3- Boumoula Samir « La problématique des finances Publics Locales en Algérie : des centralisations réelle ou supposés ? Cas de quelque communes de la wilaya de Bejaia » op.cit.
- 4- Charte relative au partenariat des sociétés, union générale des travailleurs algériens, rencontre tripartite, 23 Décembre 2017, Disponible sur le site : www.tsa-algerie.com, consulté le : 16-09-2019.
- 5- Jean-François DOMINE, et Jeremy SCAHILL, «Blackwater, l'ascension de l'armée privée la plus puissante du monde », In : Revue historique des armées, N°225, France, 2009.
« Blackwater, c'est quoi ? », article disponible sur le site : www.20minute.fr, publié le : 20-09-2007, consulté le : 22-07-2019
- 6- RACHID zouamia: la délégation. Commotionnelle de service public a la berme décret présidentiel du 16 septembre 2015 revue a académique de la resbak gerudi rêver semestrielle spécialisé référence septième année volume 13- out – 2016
- 7- Micheline Falzon, Les interventions économiques de collectivité locales, 1991.
- 8- BANNEFFR (Gerhard), La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales, Revue internationale des sciences sociales, n°172, 2002/2.
- 9- ROUX (André), Le conseil constitutionnel et la décentralisation, In la décentralisation dix ans après, Sous la direction de GUY Gilbert et DELCAMP Alain, LGDJ, Paris 1993.
- 10- LAPOUZE (Patrick), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », Revue collectivités territoriales intercommunalité, N°7, Juillet, Aoute, 2005.
- 11- Edina Solo et Emmanuelle Moustier, la coopération décentralisée : un élan pour le développement culturel durable dans l'espace euro-méditerranéen développement durable et territoires, Vol1n°1, Mai2010.
- 12- Jean-Louis Guigou et Michel David, La coopération décentralisée en Méditerranée, Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen, 2013.
- 13- Taïb Assaid, la coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, Revue Algérienne des Politique Publique, N°5, Octobre 2014.
- 14- Charles DEBBASCH : Institutions et droit administratifs (les structures administratives), P.U.F, Paris, 1976.

VIII. Les commentaires d'arrêts et décisions :

- 1- Ministère des Finance, Direction Générale des Impôts, Documentation interne de la direction des opérations fiscales et du recouvrement.
- 2- Direction des Relations Publiques et de la Communication, Le Référentiel Qualité de Service : Démarche et perspectives, Direction Générale des Impôts, Ministère des Finances, 2012.
- 3- DIRECTIVE 2014/23/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, JOUE n° L 94/1 le 28.3.2014.
- 4- Conseil de L'Europe, Coopération Intercommunale, manuel de comité européen sur la démocratie locale et régionale 2008 (CDLR).
- 5- Ahcene Tahraoui, une convention intercommunale pour le développement local (Tizi Ouzou), El Watan, le 02-06-2016.

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
8	الباب الأول: إصلاح التمويل التقليدي للجماعات المحلية
10	الفصل الأول: واقع التمويل المحلي
11	المبحث الأول: محدودية التمويل المحلي
11	المطلب الأول: ضعف مصادر التمويل الداخلي
12	الفرع الأول: محدودية تمويل الجباية المحلية
12	أولاً: مفاهيم حول الجباية
25	ثانياً: ضعف الجباية المخصصة للجماعات المحلية
33	ثالثاً: انخفاض في حصة الجباية المحلية من الضرائب الموزعة بين الدولة والجماعات المحلية
37	الفرع الثاني: محدودية تمويل أملاك وممتلكات الجماعات المحلية
37	أولاً: مدخل لأملاك وممتلكات الجماعات المحلية
48	ثانياً: ضعف موارد تسيير الأملاك والتمويل الذاتي
56	المطلب الثاني: التمويل الخارجي بين مركزية التخطيط ومحدودية التمويل وانعكاساته على الجماعات المحلية
56	الفرع الأول: صور التمويل الخارجي
56	أولاً: موارد التمويل الخارجي التي تساهم بنسبة كبيرة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية
65	ثانياً: موارد التمويل الخارجي التي تساهم بشكل محدود في تمويل ميزانية الجماعات المحلية
67	الفرع الثاني: انعكاسات اعتماد الجماعات المحلية على التمويل الخارجي
68	أولاً: الاعتماد على الجباية البترولية
72	ثانياً: توجيه القرار التنموي المحلي
74	المبحث الثاني: أسباب أخرى ساهمت في ضعف التمويل المحلي
74	المطلب الأول: عوامل ساهمت في نقص الموارد الجبائية للجماعات المحلية
74	الفرع الأول: عوامل قانونية ساهمت في جفاف الموارد الجبائية
75	أولاً: هيمنة واستحواذ السلطة المركزية على المصادر الجبائية الأكثر إنتاجية
77	ثانياً: تعقد وعدم استقرار التشريع الجبائي وتفتشي ظاهرة الغش والتهرب الجبائي

80	الفرع الثاني: عوامل تنظيمية ساهمت في جفاف الموارد الجبائية للجماعات المحلية
80	أولاً: عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة سبب اختلال هيكل التمويل الجبائي
83	ثانياً: ضعف أداء الإدارة الجبائية
84	المطلب الثاني: أسباب ساهمت في ركود التمويل خارج الجبائية
84	الفرع الأول: أسباب متعلقة بالتسيير المالي للجماعات المحلية
85	أولاً: عدم فعالية الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
94	ثانياً: سوء تسيير الموارد البشرية وتشديد مركزية التسيير على المستوى المحلي
100	الفرع الثاني: محدودية الاستثمار المحلي وتفاقم ديون الجماعات المحلية
100	أولاً: محدودية الاستثمار المحلي
106	ثانياً: تفاقم ديون الجماعات المحلية
110	الفصل الثاني: ترشيد هيكل التمويل المحلي
111	المبحث الأول: إصلاح إيرادات التمويل المحلي
111	المطلب الأول: تحسين مردودية الإيرادات الجبائية وتثمين الموارد خارج الجبائية
111	الفرع الأول: تحسين مردودية الإيرادات الجبائية
111	أولاً: تحسين الحصيلة الجبائية لصالح الجماعات المحلية
119	ثانياً: تأهيل الأداء الوظيفي لأعوان الإدارة الجبائية ومراجعة التشريع الجبائي
129	الفرع الثاني: تثمين الموارد خارج الجبائية
129	أولاً: ترشيد الإنفاق العام وتفعيل أداء الموارد البشرية للإدارة المحلية
134	ثانياً: ترشيد طرق التصرفات في الممتلكات وجردها وتثمين استغلالها
138	المطلب الثاني: إصلاح صندوق الجماعات المحلية وترشيد نفقات الإعانات المركزية
138	الفرع الأول: إصلاح صندوق الجماعات المحلية
139	أولاً: دور صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
146	ثانياً: أسباب محدودية تمويل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية وضرورة الإصلاح
149	الفرع الثاني: توجيه الإعانات المقدمة من الدولة نحو المشاريع ذات الأولوية
150	أولاً: طرق إعداد مخططات التنمية باقتراح لامركزي وتسيير مركزي
155	ثانياً: الاعتبارات الواجب مراعاتها في المشاريع التنموية
156	المبحث الثاني: دعم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية وتطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث

157	المطلب الأول: دعم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية
157	الفرع الأول: تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
157	أولاً: مفهوم الوصاية الإدارية
159	ثانياً: مظاهر تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
163	الفرع الثاني: صور التخفيف من حدة الوصاية الإدارية وضرورة تكريس ضمانات قانونية لتعزيز استقلالية الجماعات المحلية
164	أولاً: صور تخفيف الوصاية من الناحية العضوية
167	ثانياً: ضرورة تعزيز ضمانات الاستقلال الإداري للجماعات المحلية
171	المطلب الثاني: تطبيق مبادئ الحوكمة للتسيير العمومي الحديث
172	الفرع الأول: التسيير المحلي التشاركي لتحسين وترشيد الموارد المالية
172	أولاً: مفهوم التسيير المحلي التشاركي القانوني له
180	ثانياً: آليات مشاركة فواعل التسيير المحلي التشاركي
190	الفرع الثاني: الشفافية، الجودة وأخلاق العمل الإداري من أجل ترشيد الوظيفة الإدارية وتحسين الخدمة العمومية
190	أولاً: الشفافية في تسيير الشؤون العمومية
195	ثانياً: تجويد الخدمة العمومية
205	ثالثاً: أخلاق العمل الإداري
212	خلاصة الباب الأول
214	الباب الثاني: بدائل التمويل المحلي من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة
216	الفصل الأول: إدخال القطاع الخاص كفاعل في التمويل المحلي
216	المبحث الأول: تفويض المرفق العام المحلي كآلية للتمويل المحلي
217	المطلب الأول: تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر
217	الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام
217	أولاً: تعريف تفويض المرفق العام
220	ثانياً: تمييز تفويض المرفق العام عما يشابهه من أساليب
227	الفرع الثاني: التطور التشريعي لعقود تفويض المرفق المحلي في الجزائر
227	أولاً: تفويض المرفق العام المحلي قبل صدور المرسوم الرئاسي 15-247
230	ثانياً: تفويض المرفق العام المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والنصوص المطبقة له

236	المطلب الثاني: تفويض المرفق العام المحلي من أجل تمويل التنمية المحلية المستدامة
237	الفرع الأول: مدى مساهمة عقود تفويض المرفق العام في القانون الجزائري في تمويل التنمية المحلية
237	أولاً: مساهمة عقد الامتياز وإيجار المرفق المحلي في التمويل المحلي
243	ثانياً: مساهمة الوكالة المحفزة وعقد التسيير في التمويل المحلي
248	الفرع الثاني: حسن اختيار المفوض له من أجل ضمان التمويل المحلي وتحدي المحافظة على خصوصية المرفق العام في ظل التفويض
248	أولاً: الدعوة إلى المنافسة كقاعدة عامة في اختيار المفوض له في عقود التفويض المرفق المحلي
257	ثانياً: تحدي المحافظة على خصوصية المرفق العام في ظل التفويض
260	المبحث الثاني: تشجيع الاستثمار المحلي
260	المطلب الأول: الإطار القانوني للاستثمار المحلي
261	الفرع الأول: مفهوم الاستثمار المحلي
261	أولاً: تعريف الاستثمار المحلي
262	ثانياً: التطور التشريعي للاستثمار المحلي في الجزائر
269	الفرع الثاني: دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي في الجزائر
269	أولاً: الصلاحيات الاقتصادية للبلدية الداعمة للاستثمار المحلي في الجزائر
272	ثانياً: الصلاحيات الاقتصادية للولاية الداعمة للاستثمار المحلي في الجزائر
278	المطلب الثاني: دعم وتشجيع الاستثمار المحلي في القطاعات الحيوية لتحقيق تنمية محلية مستدامة
278	الفرع الأول: دعم وتشجيع الاستثمار السياحي
279	أولاً: مفهوم الاستثمار السياحي
284	ثانياً: الحافطة العقارية المخصصة للاستثمار السياحي (لتشكيل، طرق الاكتساب، الآليات القانونية للحماية والاستغلال)
293	ثالثاً: رهان الاستثمار السياحي في الجزائر
295	الفرع الثاني: دعم وتشجيع الاستثمار الفلاحي والصناعي
295	أولاً: دعم وتشجيع الاستثمار الفلاحي
305	ثانياً: دعم وتشجيع الاستثمار الصناعي

315	الفصل الثاني: تفعيل التعاون المشترك وأسلوب تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أجل رفع القدرة المالية للجماعات المحلية
315	المبحث الأول: التعاون المشترك الوطني واللامركزي الدولي بين الجماعات المحلية آلية لإنعاش التمويل المحلي
315	المطلب الأول: التعاون المشترك الوطني كآلية للتمويل التنمية المحلية
316	الفرع الأول: مفهوم التعاون المشترك بين البلديات
316	أولاً: ظهور مبدأ التعاون المشترك
317	ثانياً: تعريف التعاون المشترك
321	ثالثاً: شروط التعاون المشترك
322	الفرع الثاني: التعاون المشترك الوطني: الآليات، المجالات وسبل التفعيل
322	أولاً: آليات التعاون المشترك من خلال قوانين الجماعات المحلية
329	ثانياً: مجالات التعاون المشترك وسبل التفعيل
338	المطلب الثاني: التعاون الدولي اللامركزي
339	الفرع الأول: مفهوم التعاون اللامركزي
339	أولاً: تعريف التعاون اللامركزي
342	ثانياً: شروط التعاون اللامركزي
346	الفرع الثاني: مجالات التعاون الدولي اللامركزي
346	أولاً: أهم مبادرات التعاون الأور ومتوسطة
350	ثانياً: واقع التعاون الدولي اللامركزي الجزائري
353	المبحث الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كعون اقتصادي في الجزائر
353	المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في الجزائر
353	الفرع الأول: ظهور وتعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
353	أولاً: ظهور المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
356	ثانياً: تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
362	الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتمييزها عن المؤسسات العمومية الأخرى
362	أولاً: خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

365	ثانيا: تمييز المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عن باقي المؤسسات العامة الأخرى
365	المطلب الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كنمط لتسيير المرفق المحلي من أجل تمويل التنمية المحلية
369	الفرع الأول: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري من خلال قوانين الإدارة المحلية
369	أولا: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في ظل النظام الاشتراكي
371	ثانيا: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري في ظل الإصلاحات الاقتصادية
375	الفرع الثاني: واقع المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري وضرورة نجاعة التسيير من أجل تمويل التنمية المحلية
375	أولا: واقع المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري
386	ثانيا: تفعيل دور المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية المحلية في تمويل التنمية
390	خلاصة الباب الثاني
392	الخاتمة

ملخص الدراسة:

التنمية المستدامة للجماعات المحلية مرتبطة بشكل أساسي بحوكمة هيكل التمويل المحلي من خلال ترسيخ مبادئ الحوكمة التمويلية التي تدخل في إطار الإصلاح الشامل لمواردها الذاتية في الجوانب التسييرية، المادية والبشرية وتوجيه موارد الإعانات المركزية نحو المشاريع التنموية ذات الأولوية. مع ضرورة البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي من خلال حوكمة طرق وأساليب تسيير مصالحها بالاعتماد على الشراكة مع القطاع العام والخاص، إلى جانب تفعيل التعاون المشترك بين الجماعات المحلية وتفعيل دور المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كعون اقتصادي يساهم في تمويل التنمية المحلية المستدامة.

Summary of the Study :

Sustainable development of local communities is primarily linked to the governance of local finance through the consolidation of principles of financial governance, which are part of the comprehensive reform of their self-resources in managerial, material, and human aspects, as well as directing central aid resources towards prioritized development projects.

There is a necessity to explore new sources of local finance through governance of methods and approaches in managing their interests, relying on partnerships with the public and private sectors. In addition, it is important to activate mutual cooperation between local communities and to enhance the role of public institutions with an industrial and commercial nature as an economic support that contributes to financing sustainable local development.

Résumé de l'étude :

Le développement durable des communautés locales est principalement lié à la gouvernance des finances locales en consolidant les principes de gouvernance financière, qui font partie de la réforme globale de leurs ressources propres dans les aspects de gestion, matériels et humains, ainsi qu'en orientant les ressources d'aide centrale vers les projets de développement prioritaires.

Il est nécessaire d'explorer de nouvelles sources de financement local en utilisant des méthodes et des approches de gouvernance pour gérer leurs intérêts, en s'appuyant sur des partenariats avec les secteurs public et privé. De plus, il est important d'activer la coopération mutuelle entre les communautés locales et de renforcer le rôle des institutions publiques à caractère industriel et commercial en tant que soutien économique contribuant au financement du développement local durable.