



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية



المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع قانون الإدارة العامة.

إشراف الدكتور

إعداد المترشح :

سعيدى الشيخ

بدري عزالدين

أعضاء لجنة المناقشة :

رئيساً،

جامعة جيلالي ليابس

أ.د / كراجي مصطفى

مشرفاً ومقرراً،

جامعة الطاهر مولاي

د / سعيدى الشيخ

عضواً.

جامعة جيلالي ليابس

أ.د / قاسم العيد عبد القادر

السنة الجامعية : 2017/2016.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء :

قيل لي في طفولتي أن الرجال لا يموتون يا أبي ! إنهم فقط يتظاهرون بذلك، لذا بقيت حاضراً في قلبي وفي جوارحي على طريقة المتصوفة والعارفين ..

إلى أمي رحمها الله، الغيمة الطاهرة التي أمطرتني حباً وحناناً، ثم رحلت على عجل؛ لأنها كائن سماوي لا يليق أبداً بأهل الأرض.

لكما أهب هذه الغزاة .. وقطيعاً من الغزلان الجميلة ..

عليكما رحمة من الله وصدقة جارية.

إلى السنديانة الباسقة، أصلها ثابت وفرعها في السماء - زوجتي حبيبي - فراشتي الملونة التي أعادت لي طفولتي.

إلى فرحي المبهج : لؤلؤتي ريتا، وجماتي فاطمة منة الرحمان، وابني الرائع مُجدد عبد الملك ..

إلى الواجهة البحرية لمدينة روسيكادا وصحراء تمراست، إلى الأرض الجزائرية بأكملها، جبالها وغاباتها وسهولها .. وشهدائها.

إلى كل من أضاء شمعة في وجه الظلام والظالمين.

عز الدين...

امتنان وشكر :

بدايةً، لله الحمد والشكر العظيم الذي وفقني لإتمام هذا العمل ..

ثم أتقدم بفائق امتناني وتقديري للدكتور سعيدي الشيخ، الذي شرفني بتأطيره لي، وساعدني بنصائحه وتوجيهاته الثمينة، التي قادتني إلى إتمام هذا البحث.

كما أتقدم بشكري العميق لجميع أساتذتي المحترمين، أعضاء هيئة تدريس السنة النظرية لمدرسة الدكتوراه "قانون الإدارة العامة"، وأعضاء لجنة المناقشة الموقرين.

ولا يفوتني أن أشكر كل من ساهم من قريب أو بعيد في إعداد هذه المحاولة، وأخص بالذكر السيد بلبشير بوداود، والسيد بوسته جلول .

إلى كل هؤلاء أُصرح بعرفاني العميق وامتناني المتواصل..

برري عزالمين

قائمة المختصرات

AAI : Autorité Administrative Indépendante.

EPA : Etablissement public à caractère administratif.

EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial.

OPU : Office des Publications Universitaires.

SIG : Service à Intérêt Général.

SIGE : Service à Intérêt Général Economique.

UN : United Nations.

UNCED : United Nations Conference on Environment and Development.

UNEP : United Nations Environment Programme.

مقدمة عامة

مقدمة عامة :

كان المرفق العام ومازال هوية المجتمع ومعيار درجة رقيه وتأخره، حتى بات التعبير القانوني لفلسفة السياسة، والمرتكز الأساسي في تحديث الدولة⁽¹⁾، في الوقت الذي أصبحت فيه مهمة التنمية بمختلف أبعادها تمثل هاجساً قوياً لمختلف الدول والحكومات، مهما كانت طبيعة أنظمتها وتوجهاتها الاقتصادية، ومادام أنه يتعذر على الدولة وجهازها التنفيذي أن تقوم بهذه المهمة بنفسها مباشرة، فإنها سخرت أدوات وآليات لتحقيق هذا، من خلال مرافقها العامة، ذات البعد الوطني والمحلي، وإن كان ما يهم في هذه الدراسة هي المرافق العامة المحلية.

إن المرفق العام يعد أحد المفاهيم الجوهرية في القانون والقضاء الإداري⁽²⁾، إذ فضلاً عن دوره قديماً وحديثاً في توزيع الاختصاص القضائي وبيان ذاتية القانون الإداري، يعتبر المرفق العام أيضاً أحد أساليب تدخل الدولة في الشأن التنموي، إذ تُظهر التحولات التاريخية تدخل الدولة الرأسمالية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية بواسطة المرافق العامة الصناعية والتجارية، نتيجة للأزمة الاقتصادية والمالية التي عصفت بعد الحرب العالمية الأولى، ودفعت بالدول آنذاك إلى التدخل في المجال الاقتصادي زيادة عن وظيفتها التقليدية الإدارية المتمثلة أساساً في حفظ الأمن والدفاع⁽³⁾.

¹وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة(دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009، ص 5.

²لقد كان لقرار "بلانكو" الفضل الكبير في إظهار العلاقة المتينة بين مفهوم المرفق العام من جهة، والقانون الإداري من جهة ثانية، حيث برز المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، وتتلخص وقائع هذه القضية في جرح صبي بعربة تابعة لمصنع تبغ، على إثرها صدر قرار محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية بتاريخ 08 فيفري 1873؛ والذي اعتبر أن مسؤولية الدولة التقصيرية إزاء الأفراد عن الأفعال الضارة التي تصدر عن موظفي الإدارة في المرافق العامة لا تخضع لقواعد القانون المدني، التي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، وأضاف القرار أن مسؤولية الدولة تخضع لقواعد خاصة متميزة تجد أساسها في فكرة المرفق العام وضرورات المرافق العامة. وللتفصيل أكثر في هذه النقطة، ينبغي الاطلاع على : محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص 297، ورياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 9 وما يليها.

³شكلت الأزمات الاقتصادية والمالية والحاجات الاجتماعية، سبباً لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي؛ حيث ظهرت على إثر ذلك المرافق العامة الصناعية والتجارية بعد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والتجارية، وتميزت عن المرافق العامة الإدارية التقليدية، من خلال قرار محكمة التنازع الفرنسية المؤرخ في 22 جانفي 1921 المتعلق بناقلة بحرية في ساحل العاج اسمها Bac d'eloka، تعرضت لحادث تسبب في غرق مسافر وإلحاق الضرر بمجموعة عربات، وعلى إثرها أكدت محكمة التنازع "أن سفينة Eloka ليست من المنشآت العامة، وبما أن مستعمرة ساحل العاج بقيامها بتسهيل عبور البحيرة من ضفة إلى أخرى للأشخاص والبضائع ولقاء أجر معين، تكون قد استثمرت مرفقاً عاماً للنقل بذات الشروط التي يستثمر بها صناعي مثل هذا المرفق،

في الجزائر وإن لم يلقَ معيار المرفق العام أو المعيار المادي ذلك الرواج أو الاهتمام الذي لقيه في كنف القضاء الفرنسي؛ حيث أعتد المشرع الجزائري بداية من قانون الاجراءات المدنية الأول في المادة 07 منه على المعيار العضوي في تحديد النزاع الإداري، غير أن هذا لا يفسد للود قضية، ذلك أن التنمية كانت مناط الدولة الجزائرية الفتية بعد استقلالها، وهذا ما يبدو جلياً من خلال قانون البلدية لسنة 1967⁽¹⁾، وقانون الولاية لسنة 1969⁽²⁾، اللذان وضعوا الكثير من الاختصاصات التنموية على عاتق الجماعة المحلية، التي تُعتبر مجالسها المنتخبة آنذاك من إنشاء الحزب الواحد، الذي لم يقبل إلا أن تكون تعبيراً عن إرادته، وعن إرادة السلطة القائمة، ثم النظام السياسي⁽³⁾.

وانطلاقاً من سنة 1988، التي تميزت بصدور القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁴⁾، عاد المرفق العمومي للواجهة من جديد؛ حيث أعيد له الاعتبار وتم تميم دوره من خلال تكريس الطرق الكلاسيكية لتسييره والمختلفة تماماً عن الطرق الاشتراكية⁽⁵⁾؛ وهذا ما دفع بالمشرع الجزائري إلى التغيير من تصوراته اتجاه المرفق العام المحلي أيضاً، في ظل انتهاج الجزائر لنظام اقتصاد السوق، من خلال إحداث تغييرات جوهرية في أساليب تسيير المصالح المحلية البلدية والولاية، والذي يبدو جلياً في قانوني البلدية لسنتي 1990 و2011؛ حيث تحوّل امتياز المرفق العام البلدي من أسلوب احتياطي في التسيير إلى طريقة أصلية يمكن للبلدية اللجوء إليها بكل حرية لتسيير مرافقها العامة.

وبالتالي مادام لا يوجد نص خاص يعطي الصلاحية للقضاء الإداري، فيكون القضاء العادي صالحاً للنظر في نتائج الحادث الذي تشكو منه الجهة المدعية"، ينظر هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2002، ص 07؛ وينظر وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 5؛ وينظر أيضاً عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 133.

¹الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 1967/6، المعدل والمتمم بالقانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981، الجريدة الرسمية عدد 1981/27.

²الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 1969/44، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، الجريدة الرسمية عدد 1981/7.

³سعيد الشيوخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2006/2007، ص 4، غير منشورة.

⁴القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 1988/2، والذي تم إلغاؤه باستثناء البابين الثالث والرابع منه، بموجب الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 1995/55، والذي ألغي بدوره بموجب الأمر 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية عدد 2001/47.

⁵قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2013/2014، ص 3.

إضافة لما سبق، إن محاولة المشرع لتفعيل المرفق العام المحلي رافقتها تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري رقم 842/3.94 المؤرخة في 7 سبتمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، التي تعتبر التعليمة الأولى من نوعها التي وضعت نظام قانوني لامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، ولم يسبقها إلى ذلك أي نص قانوني آخر، لا بالنسبة لامتياز المرافق العمومية الوطنية ولا المحلية، وهذا ما يزيد من أهميتها⁽¹⁾؛ حيث رخصت للجماعات المحلية باللجوء إلى أساليب أكثر فعالية مغايرة لتلك المعتمدة، آنذاك، كأسلوب امتياز المرافق العامة وتأجيرها⁽²⁾، في الوقت الذي كان يُعتبر الامتياز طريقة احتياطية لتسيير المرفق العام المحلي⁽³⁾.

وما يزيد من أهمية موضوع المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية هو الاهتمام البالغ الذي أولاه النص القانوني الجزائري مؤخراً للمفهومين، المرفق العام والتنمية؛ حيث أقدم المؤسس الدستوري في التعديل الأخير المؤرخ في 6 مارس 2016 على دسترة مفهوم التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة⁽⁴⁾، إضافة إلى صدور المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام؛ هذا المرصد الذي كُلف بالإشراف على تقييم أعمال السياسة الوطنية لترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما⁽⁵⁾.

ثم في سياق تعزيز مردودية المرفق العام، وجّهت السلطة التنظيمية اهتمامها إلى مسألة تفويضات المرفق العام من خلال المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؛ حيث اعتبرت أن عقود الامتياز والايجار والوكالة المحفزة

¹بن مبارك راضية، التعليق على التعليمة رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002/2001، ص 8، غير منشورة.

²تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، أدرجتها بن مبارك راضية، مرجع سابق، الملحق 1، ص 2.

³المادة 138 القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 1990/15، المتمم بالأمر رقم 03/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية عدد 2005/50.

المادة 130 القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 1990/15، المتمم بالأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية عدد 2005/50.

⁴دباجة الدستور الحالي، الصادر بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 2016/14.

⁵المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2016/02.

والتسيير ما هي إلى صور مختلفة لكيان واحد يأخذه عقد التفويض⁽¹⁾، هذا الأخير الذي يعتمد على إشراك القطاع الخاص أساساً في تسيير المرفق العام، وهذا ما يُبرز الأهمية البالغة التي يحظى بها الدور التنموي للمرفق العام، الذي يُنتظر منه الكثير.

وإن كان يصعب التفريق بين المرافق العامة المحلية والمرافق العامة الوطنية، لصعوبة إيجاد معيار قاطع في هذا الشأن، غير أن الفقه الإداري دأب على محاولة إيجاد معيار حاسم يميز بينهما، إذ هناك من الفقهاء من اعتبر معيار تكلفة إنشاء وتسيير المرافق العامة هو أصدق معيار يميز بين المرافق الوطنية والمحلية، وفريق آخر رأى بمعيار الكفاءات الفنية المطلوبة، فالمرافق التي تحتاج إلى كفاءات علمية عالية في تسييرها يجب إلحاق مهمة إدارتها إلى الجهات المركزية، وغيرها من المرافق التي لا تحتاج لمثل هذه الكفاءات يمكن تصنيفها مرافق عامة محلية، وهناك جانب آخر من الفقه اعتبر أنه يجب تصنيف المرفق العام مرفقاً وطنياً إذا كان نفعه المباشر يعود ويمتد إلى مواطني الدولة بأكملها، وغير ذلك من المرافق ينبغي ترك أمر إدارتها للجهات المحلية، ثم إلى جانب كل هذه المعايير هناك معيار أخير يعتبر أن أهمية النشاط الذي يتولاه المرفق العام يحدد تصنيفه، فالمرافق التي يجب أن تتم إدارتها على جميع إقليم الدولة بشكل متماثل، وهذا لأهميته البالغة كمرفق الدفاع أو العدالة أو الشرطة، هي مرافق وطنية، أما المرافق التي يهتم نشاطها الأقاليم المحلية فقط يجدر اعتبارها مرافق عامة محلية⁽²⁾، يُحسُنُ أن يترك أمر إدارتها لممثلي المواطنين المحليين، لأنهم أعرف الناس بمتطلبات التنمية المحلية وحاجيات المواطنين المحليين وأولوياتهم.

رغم كل هذه المعايير الكثيرة لتحديد تصنيف المرفق العام، محلي كان أو وطني، إلا أنه يصعب التفرقة بينهم، لأن هذه المعايير هي معايير نسبية لا يمكن أن تكون معايير قاطعة؛ لذا يرى جانب من الفقه أن التمييز بين المرافق الوطنية والمرافق المحلية ليس بالأمر السهل، فلا يمكن وضع معيار قاطع للتفرقة بينهما، لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير بحيث تتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية

1 المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2015/50.
2 سامي الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014، ص 108 وما يليها.

والاجتماعية المحيطة بها، فقد تختلف التفرقة بين بلد وآخر⁽¹⁾، لذا ما نعتبره اليوم مرفق محلي قد يوصف غداً بأنه مرفق وطني وفقاً لمعطيات جديدة، وجميع المرافق الوطنية أو المحلية سيّان، تهدف في نهاية الأمر إلى تحقيق المصلحة العامة، ولا يمكن إنكار دورها التنموي البارز، خاصة منها المرافق العامة البلدية والولائية، التي تمثل موضوع مذكرتي.

أسباب اختيار الموضوع :

من الدوافع التي قادت إلى اختيار هذا الموضوع، من بين المواضيع المقترحة علينا، هناك أسباب موضوعية وأخرى ذاتية :

بالنسبة للأسباب الموضوعية فتتمثل في المكانة البالغة التي يحظى بها مفهوم المرفق العام في القانون الإداري، وأثره التنموي الذي يمكن أن يُراهن عليه دائماً، خاصة على الصعيد المحلي.

أما الأسباب الذاتية، فإنها تتلخص في السعي إلى التعرف أكثر على مفهوم المرفق العام المحلي، هذا الفضول الذي عززته الرؤية العلمية الراقية التي تقدم بها أساتذة السنة النظرية لمدرسة الدكتوراه؛ حيث ولدت عندي صورة ذهنية متميزة عن هذا الموضوع.

اشكالية الدراسة :

تبعاً لما سبق، إن الجماعة المحلية في الجزائر تسعى من خلال وسائلها المختلفة إلى ترقية الفضاء المحلي وتنميته، طبقاً لنصوصها القانونية، للنهوض بوحداً المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، خاصة بعد الانفتاح الاقتصادي الذي عرفته الجزائر، الذي ساق إلى إشراك القطاع الخاص في مجال المرفق العام، وتبني مفهوم تفويضات المرفق العام، ومبادئ الشفافية والنوعية في هذا الشأن.

وبناءً على هذه المعطيات والتحويلات تتضح اشكالية تطرح نفسها، يمكن صياغتها في عبارة مفادها : ما هي أساليب تجسيد الدور التنموي للمرفق العام المحلي الأنسب لتفعيله كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر؟ في ظل المعطيات الراهنة .

¹خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 286.

المنهج المتبع :

ولمعالجة الاشكالية المطروحة في البحث تم الاعتماد على المنهج التحليلي، لتوظيفه في معالجة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمرفق العام المحلي، ثم إضافة لهذا، تم الاعتماد على المنهج التاريخي، في تتبع التطور التاريخي لمفهوم المرفق العام والتنمية، ثم توضيحاً للدور التنموي الفعال للمرفق العام المحلي تم معالجة مثال عنه، هو مرفق النقل الجماعي الحضري، المتميز بطابعه التنافسي.

الدراسات السابقة :

تم الاطلاع على عدد من أطروحات الدكتوراه ومذكرات الماجستير، التي لها علاقة بموضوع المرفق العام المحلي؛ حتى يتسنى إعداد بحث منسجم، من أهمها :

- أطروحة دكتوراه بعنوان "المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الامتياز"، للأستاذة ضريفي نادية،

- مذكرة ماجستير بعنوان "التعليق على التعليم رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها"، للأستاذة بن مبارك راضية،

- مذكرة ماجستير بعنوان "المرافق العمومية المحلية" للأستاذة سكال خديجة، والتي عالجت من خلالها عدد من المرافق الإدارية والاقتصادية المحلية،

- مذكرة ماجستير بعنوان "المؤسسة العمومية المحلية" للأستاذة قدومة وحيدة، التي سلطت الضوء من خلالها على النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية، ومنازعاتها القضائية،

- مذكرة ماجستير بعنوان "المرفق العام المحلي" للأستاذ بوادي مصطفى، والذي ناقش من خلالها النظام القانوني وطرق تسيير المرفق العام المحلي، سيما أسلوب الايجار والمقاولة العمومية.

رغم كل هذه البحوث الجادة، تكاد تنعدم الدراسات القانونية التي تربط مباشرة بين المرفق العام المحلي ومفهوم التنمية المحلية، مما يمكن اعتباره أحد الصعوبات التي واجهت إعداد هذا البحث، حتى وإن توفرت بعض المراجع المرتبطة بالجماعات المحلية إجمالاً. ومن الصعوبات أيضاً عدم تيسر الحصول على بعض الوثائق الإدارية المتعلقة بموضوع البحث.

خطة البحث :

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذا البحث، المعنون بالمرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر، إلى فصلين رئيسيين.

- في الأول تمّت معالجة مفهوم المرفق العام المحلي ودوره التنموي،
 - أما في الفصل الثاني، فقد تمّت مناقشة الطرق المتاحة قانوناً لتفعيل المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر.
- وفي الأخير حُتّمت هذه المحاولة بمجموعة من الاستنتاجات والاقتراحات، التي اسْتُشْفِتْ من خلال هذا البحث المتواضع.

الفصل الأول : المرفق العام

المحلي ودوره التنموي

الفصل الأول : المرفق العام المحلي ودوره التنموي

ورثت الدولة الجزائرية بعد استقلالها وضعاً اقتصادياً منهكاً، وحالة اجتماعية مهترئة، لا تفي بأغراض التنمية في شيء، آنذاك، كان القطاع العام مجرد مرافق و هياكل مشوهة، تم خلقها لخدمة جماهير المعمرين، و لم يستفد الجزائري منها - في احسن الأحوال - إلا بقدر ما يتعرض له من اهانة داخلها من طرف الإدارة الاحتلالية وأعوانها، وبرحيل موظفي وعمال تلك الهيئات إبان الاستقلال، بقيت تلك الأخيرة هياكلاً خالية من اجهزتها الادارية، مما شكل فراغاً في مرافق الدولة الجزائرية المستقلة على جميع الأصعدة، سواء كانت صحية أو تعليمية أو اقتصادية أو غيرها، فكان الفرد الجزائري محروماً إلا من قوته المعنوية وطاقته الثورية المتأججة.

بدايةً ، اختارت الجزائر نهجاً اشتراكياً، متأثرة بالوضع الدولي؛ حيث كان الاتحاد السوفياتي ومنظومة البلدان الاشتراكية ركناً أساسياً على صعيد التوازن الدولي⁽¹⁾، وكانت الملكية العامة لوسائل الانتاج ما تزال فكرة براقية، ملازمة لمبادئ العدالة والمساواة، ووفقاً لهذه الرؤية توسعت النشاطات الاقتصادية للدولة الجزائرية، حيث وصل عدد مؤسساتها الوطنية مثلاً، بعد إعادة هيكلتها العضوية والمالية ، نتيجة صعوبات التحكم في إدارتها و تسييرها، إلى 450 مؤسسة عامة سنة 1982⁽²⁾.

طبعاً، إن المرافق العامة الوطنية منها أو المحلية، مرت خلال مسارها التنموي بتحولات عميقة، إلى أن وصلت إلى شكلها الحالي، هذه التحولات أملاها التوجه الايديولوجي للدولة الجزائرية خاصة، مما ساهم في رسم ملامح المرفق العام. ومن خلال هذا الفصل ستم معالجة النظام القانوني للمرفق العام المحلي (مبحث أول)، ثم الدور التنموي للمرفق العام المحلي (مبحث ثانٍ).

المبحث الأول : النظام القانوني للمرفق العام المحلي

لتحديد النظام القانوني للمرفق العام المحلي سيتم معالجة مفهومه (مطلب أول)، ثم كفاءات إنشاء وإلغاء المرافق العامة المحلية وأنواعها والمبادئ التي تحكمها (مطلب ثانٍ).

¹ إبراهيم مشروب ، التخلف و التنمية ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، 2002 ، ص 130 .
² الطيب داودي و ماني عبد الحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية الجزائرية ، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، العدد 03، 2004، ص140.

المطلب الأول : مفهوم المرفق العام المحلي

للإحاطة بالمرفق العام المحلي يجب التطرق في البداية الى تعريفه، ثم بيان أركانه وشرحها، حتى يتسنى إزاحة الغموض عنه.

الفرع الأول : تعريف المرفق العام المحلي

بدايةً ، حين كان المرفق العام النشاط يعني المرفق العام المؤسسة⁽¹⁾، لم يكن هناك ما يثير الجدل حول مفهوم هذا الأخير، لكن وبعد اتساع مجالات نشاط الدولة ثم تدخل أشخاص القانون الخاص في نشاطاتها المختلفة اختل التطابق المحكم بين مجموع أجهزتها والمرفق العام بمفهومه المادي؛ لذا سيتم التطرق إلى تعريفه لغوياً، ثم سرد بعض التعاريف الفقهية له، للانتهاء إلى محاولة توضيح مدى تفاعل المشرع الجزائري مع هذا المفهوم.

أولاً - التعريف اللغوي للمرفق العام المحلي :

في اللغة المرفق والمرفق مؤصل الذراع في العُضد ، وكذلك المرفق و المرفق من الأمر وهو ما ارتفعت وانتفعت به⁽²⁾.

قال سبحانه وتعالى : (وَ إِذِ اعْتَزَلْتُمُوهُمْ وَ مَا يَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأَوْوُوا إِلَى الْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَ يُهَيِّئْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مَرْفَقًا)⁽³⁾.

المقصود ب : فأووا إلى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته، أي ييسر عليكم رحمة يستركم بها من قومكم ويهيئ لكم من أمركم الذي أنتم فيه (مرفقاً) أي أمراً ترتفقون به⁽⁴⁾، ويسهل وييسر لكم من أمركم الذي أنتم بصدده ما ترتفقون به، وتنتفعون بحصوله⁽⁵⁾.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص431.

² جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص 861.

³ الآية 16 من سورة الكهف، المصحف برواية ورش عن نافع.

⁴ الحافظ ابن كثير، تفسير القرآن الكريم، الجزء الثالث، الدار المتوسطة للنشر، الطبعة الأولى، تونس، 2005، ص 73.

⁵ أيمن عبد العزيز جبر، تفسير روائع البيان لمعاني القرآن، دار الأرقم، الطبعة الثانية، عمان، 1998، ص 295.

أما لفظ "عام" فهو اسم، والمقصود العام والخاص، ولفظ "مَحَلِّي" فهو اسم منسوب إلى المَحَلِّ، ومعناه داخلي، متعلق بموضوع معيّن أو خاص بمنطقة⁽¹⁾.

وقد استعمل المشرع الجزائري لفظ المرفق أو المرفق العام للدلالة عن النشاط أو أجهزة الدولة وهيئاتها، واستعمل أيضاً لفظ "المصالح العمومية" متجهاً لنفس المعنى؛ حيث أن المرافق أو المصالح عند الرجوع إلى النسخة الفرنسية لتلك النصوص نجد أنها تترجم إلى : les services publics، ويتضح هذا مثلاً من خلال المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الذي استعمل مصطلح "المرفق"، فيما نجد في مقابل هذا أن قانون البلدية رقم 10/11 قد استعمل غالباً مصطلح "المصالح" للإشارة لمفهوم المرافق العامة، وهذا ما يلاحظ في المادة 149 مثلاً، وفي غيرها من المواضيع الأخرى⁽²⁾، وهذا ما يؤكد أن المصلحة العامة هي في صميم المرفق العام وفي أساس وجوده، وبالتالي إن تقدير وجود الأخير يعني بالضرورة وجوداً للمصلحة العامة⁽³⁾.

ثانياً - التعريف الفقهي للمرفق العام المحلي :

في البداية ستمم معالجة تعريف المرفق العام إجمالاً، دون التمييز بين المرفق الوطني أو المحلي، حتى يتسنى في النهاية بيان التعريف الفقهي للمرفق العام المحلي أيضاً.

إن التعاريف الفقهية للمرفق العام تأخذ اتجاهين رئيسيين، اتجه اهتم بالجانب العضوي أو الشكلي للمرفق العام، الذي جعل من تعريف الفقهاء له يأتي بمعنى الجهاز الإداري أو الهيئة أو المنظمة أو المؤسسة، أما بالنسبة للاتجاه الثاني فأخذ بالجانب المادي للمرفق العام أو ما يسمى بالمعيار الموضوعي أو الوظيفي؛ حيث تم تعريفه باعتباره نشاط يهدف لتلبية حاجيات عامة، إضافة لهذا، هناك فريق ثالث من الفقهاء حاولوا الجمع بين المعيارين للوصول لتعريف أوضح لمفهوم المرفق العام.

¹ المعجم عربي عربي على الموقع الإلكتروني : www.almaany.com ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 22 جانفي 2016، الساعة 09:00.

² المادة 149 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 3 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 2011/37.

المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2015/50.

³ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 213.

1 - المعنى العضوي :

وفقاً لهذا المعنى عرف العميد Hauriou المرفق العام بأنه "منظمة أو هيئة تضم مجموعة من العناصر البشرية والمادية والمالية والقانونية"⁽¹⁾، إن الذي يبدو من هذا التعريف أنه يُغلب الجانب العضوي للمرفق العام؛ حيث يعتبره منظمة أو هيئة، مما يجعل من الجامعة والمدرسة ودور الأيتام والعجزة وجهاز الأمن مثلاً مرافقاً عامة بحكم أنها منظمات وهيئات عامة، وفي نفس السياق نجد أن الأستاذ أحمد محيو اعتبر المرفق العام بمعناه العضوي هو الإدارة بشكل عام، فحيث توجد مؤسسة-إدارية يوجد مرفق عام⁽²⁾.

وفقاً للمعنى العضوي، لم يكن هناك أيُّ تعقيد في تحديد تعريف المرفق العام؛ حيث ارتبط وجود المرفق العام بالشخص العام، واتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق⁽³⁾.

2 - المعنى المادي :

اتجه العميد Duguit في تعريفه للمرفق العام إلى المعنى المادي له أو الوظيفي كما يطلق عليه أيضاً؛ حيث اعتبر أنه : " كل نشاط تعود مهمة تحقيقه وتنظيمه والإشراف عليه للحكام، لأن تأمينه هو لازم لتحقيق وتطوير التعاقد الاجتماعي، وهو بفضل هذه الطبيعة لا يمكن تأمينه بالكامل إلا بتدخل من السلطة الحاكمة"⁽⁴⁾. إن هذا التعريف حتى وإن اعتُبر المرفق العام عبارة عن نشاط، إلا أنه ربط تحقيق هذا الأخير بتدخل السلطة الحاكمة التي تسعى من خلال هذا إلى تحقيق وتطوير التضامن الاجتماعي، مما ربط تعريف المرفق العام بهذا المفهوم، أي التضامن الاجتماعي، الذي يطرح مسألة حدود مفهوم التضامن الاجتماعي.

ومن التعاريف أيضاً التي تتخذ من المعنى المادي معياراً لها هو تعريف الأستاذ René Chapus، حيث عرف المرفق العام بأنه " نشاط يقوم به أو يؤمنه شخص عام تحقيقاً للمصلحة

¹ Hauriou. Précis de droit administratif 12^e édition 1933.P.64 et S.

ذكره وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 192.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1996، ص 430.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 307.

⁴ L.Duguit, Droit constitutionnel, 3^e édition, 1928, Tome 2, P. 55.

ذكره وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 192 و 193.

العامة"⁽¹⁾، إذ تم تعريف المرفق العام بالغاية منه أي تحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي اعتبرت معياراً للتعريف عند الفقهاء والحجر المؤسس لوجود المرفق العام⁽²⁾، رغم أنه لا يخفى الطابع المرن لفكرة المصلحة العامة⁽³⁾.

3 - الجمع بين المعنيين :

ومن بين تعريفات المرفق العام التي تجمع بين المعاني والجوانب العضوية-الشكلية والمعاني والجوانب المادية-الموضوعية لفكرة المرفق العام، التعريفات التالية⁽⁴⁾:

تعريف "رولان" الذي يفيد أن المرفق العام هو : "مشروع ذو نفع عام، خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحاكم، ويهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض، ويخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص واستثنائي".

وكذا تعريف الدكتور ثروت بدوي الذي يفيد بأن المرفق العام هو "مشروع ذو نفع عام تقوم به الإدارة وتهدف به إلى إشباع حاجات عامة، مستخدمة في سبيل ذلك بعض امتيازات أو سلطات استثنائية مغايرة في طبيعتها للسلطات التي تكون للأفراد العاديين الذين يديرون مشروعات خاصة".

وفي نفس السياق يعرفه الدكتور سليمان الطماوي تعريفاً يجمع فيه بين المعنيين السابقين المادي والعضوي، بقوله أن المرفق هو عبارة عن : "مشروع (entreprise) يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"⁽⁵⁾.

¹ René Chapus. Le service public et la puissance publique, RDP 1968. P.237

ذكره وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص194

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2011/2012، ص 18.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري(التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة، 2004، ص207

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، بن عكنون، 2014، ص 57 و58.

⁵ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996، ص 305.

كما عرف الدكتور وليد حيدر جابر المرفق العام بأنه "وظيفة أو مهمة ترتبط عضويًا بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالجماعة العامة صاحبة السلطة في تحقيقها، وتخضع لنظام قانوني يرتبط بطبيعة هذه الوظيفة أو الوسيلة التي تتحقق من خلالها، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة"⁽¹⁾.

من خلال هذا يُلاحظ أن التعاريف الفقهية للمرفق العام إجمالاً لا تتعارض مع ما جاء في التعريف الفقهي للمرفق العام المحلي؛ حيث يرى الدكتور سليمان الطماوي أن المرفق الإقليمية أو البلدية هي التي يقتصر نشاطها على جزء محدد من الدولة كمحافظة أو مدينة أو قرية، ويترك أمر إدارة هذه الأخيرة للوحدات المحلية، لأنها أدري بحاجاتها المختلفة على إقليمها⁽²⁾.

ثم في نفس الاتجاه ذهب الأستاذ محمد الصغير بعلي معرّفًا المرفق العامة المحلية أيضاً بأنها " المرفق العامة التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية"⁽³⁾، بالتالي إن الطابع المحلي - حسب هذا التعريف - لا يغير من وصف المرفق العام في شيء، وإنما يلحقه فقط بجزء جغرافي معين، فالعامل الجغرافي إذاً أو العنصر المكاني عنصر أساسي في حياة الجماعات المحلية، إذ لولا المكان لما أمكننا الحديث عن مجتمع محلي كحقيقة واقعية ومن ثم الجماعة المحلية كتنظيم إداري⁽⁴⁾.

لذا يمكن القول - من خلال ما سبق - أن المرفق العام المحلي مشروع عام تنشئه وتضمن إدارته الجماعة المحلية بهدف تحقيق نشاط عام معين، تلبية لحاجيات مواطنيها.

إن هذه التعاريف السابقة، حتى وإن لم تجتمع في صيغة واحدة أو فكرة موحدة إلا أنها ترتبط فيما بينها في نقاط مشتركة، والتي يمكن أن يُطلق عليها تسمية أركان المرفق العام، هاته الأخيرة التي سيتم التفصيل فيها في نقطة لاحقة.

في نفس هذا الشأن يقول الفقيه أحمد محيو أن مفهوم المرفق العام، ليس، ولا يمكن أن يكون مفهوماً قانونياً مجرداً وحيادياً، وليس له من معنى إلا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي

¹ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 198.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 321.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 212.

⁴ سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 91.

اسندت له⁽¹⁾، حيث يرتبط مضمونه بالبيئة المحيطة به؛ فالمرافق العامة تتغير حسب الزمان والمكان وحسب متطلبات المجتمع وطموحاته، وكمفهوم قانوني تتحكم فيه مفاهيم فلسفية وسياسية واقتصادية خارجة عنه لكن قد تكون هي الوسيلة لتعريفه وفهمه، فهو مرتبط بالمصلحة العامة التي تعتبر علة وجوده وإنشائه⁽²⁾.

ثالثاً - التعريف التشريعي للمرفق العام المحلي :

المقصود بالتعريف التشريعي هنا هو ما ورد في النصوص التشريعية الجزائرية المختلفة، بدايةً من التشريع الأساسي، ثم العادي، والفرعي.

يقيناً، إن الاختيارات الأيديولوجية للجزائر أثرت على بنية ووظيفة النظام الإداري والمفاهيم المرتبطة به، بما فيها مفهوم المرفق العام، لذا يُتَوَقَّع الاختلاف في مكانة هذا المفهوم بين مرحلتَي الاشتراكية واقتصاد السوق، فالمرفق العام يرتبط أكثر بالإيديولوجية القانونية الليبرالية⁽³⁾.

1 - المرفق العام المحلي في التشريع الأساسي :

جاء دستور الجمهورية الجزائرية الأولى الذي لم يعمر طويلاً، خالياً تماماً من مصطلح المرفق العام إجمالاً، فضلاً عن المرفق العام المحلي، حيث وضع المؤسس الدستوري غاية بناء ديمقراطية اشتراكية من بين الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية، على غرار أهداف أخرى صنفها معها، منها ما يرقى لمرتبة الحفاظ على الوحدة الوطنية⁽⁴⁾، وهذا ما يفسر جلياً، ولا يترك مجالاً للجدل حول الغاية من تجاهل المؤسس الدستوري لهذا المصطلح، الذي يمثل في مضمونه مفهوماً ليبرالياً محضاً، بالتالي كان من غير الممكن أبداً، توظيف مثل هذا المصطلح دستورياً.

¹ احمد محيو، مرجع سابق، ص 435

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 23.

³ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن أعمار ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1995، ص 3.

⁴ المادة العاشرة من دستور 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 1963/64.

وعلى نفس الاتجاه تقريباً جاء دستور 22 نوفمبر 1976⁽¹⁾، والذي اعتبر الاشتراكية في المادة العاشرة منه أنها خيار الشعب الذي لا رجعة فيه، وفي موضع آخر من هذا النص أقر المؤسس الدستوري أن الأساليب الاشتراكية في التسيير من المحاور الأساسية لبناء الاشتراكية⁽²⁾، مما يولد حساسية مفرطة اتجاه المفاهيم الليبرالية، خاصة إذا كان الأمر متعلقاً بالنص عليها دستورياً.

لكن، وبعد ظهور دستور 23 فيفري 1989⁽³⁾، دخلت الدولة الجزائرية في مرحلة ايدولوجية جديدة، أساسها تبني نظام اقتصاد السوق، جعلت لغة المؤسس الدستوري، لا تمتنع عن استخدام مفاهيم ومصطلحات المدرسة الليبرالية، من بينها مفهوم المرفق العام، والمثال على هذا ما جاء في المادة 160 من الدستور قولها : يؤسس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات المحلية، والمرافق العمومية⁽⁴⁾، بعدما كانت صياغتها السابقة تقول : المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها⁽⁵⁾.

وكأن المؤسس الدستوري أراد أن يزيح المفاهيم الاشتراكية لحساب المفاهيم الرأسمالية الجديدة، غير أنه لم يمعن في استخدام هذا المصطلح أو إعطائه بعداً أو تصوراً جديداً، حيث ظهرت جلياً إرادة السلطات العمومية في تبني الأدوات الليبرالية من خلال التوجه نحو اقتصاد السوق، رغم عدم النص الصريح على مبدأ حرية الصناعة والتجارة⁽⁶⁾، غير أن الأمر شهد تحولاً هاماً مع التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁷⁾ أين تمت دسترة مبدأ حرية الصناعة والتجارة⁽⁸⁾، إضافة إلى إدراج مفهوم ضبط السوق، ومنع الاحتكار والمنافسة غير النزيهة، من خلال المادة 43 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016⁽⁹⁾؛ حيث أن

¹ دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 1976/94.

² المادة 18 من دستور 1976، مرجع سابق.

³ دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 1989/9.

⁴ المادة 160 من دستور 23 فيفري 1989، مرجع سابق.

⁵ المادة 190 من دستور 22 نوفمبر 1976، مرجع سابق.

⁶ وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 118.

⁷ دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 1996/76.

⁸ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 120.

⁹ القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 2016/14.

تفكيك النظام الاحتكاري والانتقال إلى المنافسة الحرة يؤدي إلى توزيع جديد للأدوار وظهور فاعلين جدد في النظام المؤسساتي بما يتوافق والأدوار الجديدة للدولة⁽¹⁾.

رغم هذا إن المؤسس الدستوري لم يتطرق إلى تعريف المرفق العام، سواء كان مرفقاً وطنياً أو محلياً، وهذا خلافاً لما هو موجود في بعض الدساتير، إذ أنه بالمقارنة مع دساتير دول الجوار يتضح أنها تولي المرفق العمومي أهمية يمكن وصفها بالبالغة، ويستدل على ذلك بدستور المملكة المغربية⁽²⁾، خاصة ما تعلق بالباب الثاني عشر منه⁽³⁾.

2 - المرفق العام المحلي في التشريع العادي :

لظروف موضوعية أملت المرحلة، جاء نص القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والذي يقضي بالإبقاء على سريان القوانين الفرنسية⁽⁴⁾، إلا ما يتناقض منها و السيادة الوطنية، ريثما يتم التفكير في الملامح القانونية المناسبة للدولة الجزائرية الفتية، بالتالي حافظ النظام الجزائري، آنذاك، على أغلب التركة القانونية، واستعان بها لتصريف أعماله، تفادياً لحالة الفراغ القانوني.

منح المشرع في قانوني البلدية والولاية صلاحية إنشاء المرافق العامة المحلية للبلدية والولاية، بداية من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، ثم الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية⁽⁵⁾؛ وإن قيده هذان القانونان صلاحية المجالس الشعبية البلدية والولائية بدرجة متفاوتة بين قانون وآخر، في اختيار أساليب تسييرها مرافقها العامة المحلية، وذلك تبعاً للمراحل المختلفة التي مرت بها الدولة الجزائرية وجماعاتها المحلية، وهذا ما يتم التفصيل فيه لاحقاً خلال الفصل الثاني.

ميّز المشرع في قانون البلدية 24/67 بين المرافق المحلية الإدارية والمرافق الاقتصادية⁽⁶⁾؛ حيث اعتمد التقسيم التقليدي للمرفق العام، إلا أنه عندما فصل في مسألة المرافق الاقتصادية جعل هدفها يمكن أن

¹ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 278.

² قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 14.

³ دستور المملكة المغربية 2011، منشور في الموقع الإلكتروني : www.mcrp.gov.ma ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 16 مارس 2016، الساعة 06:50 صباحاً.

⁴ القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد التشريع المعمول به، الجريدة الرسمية عدد 1963/02.

⁵ الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

⁶ المواد 200، 202 من الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، مرجع سابق.

يكون صناعياً أو تجارياً أو ثقافياً أو صحياً أو اجتماعياً، متوسعاً جداً في هذا، خلافاً لوصفها التقليدي المتمثل في المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري لا غير، على أن الممارسة الإدارية لم تحقق ما نصت عليه الأحكام التشريعية، وفعالاً فإن المرافق العامة الاقتصادية لم تتعد أبداً حدود الميدان الإنتاجي والتجاري، وفي الأخير رجع المشرع سنة 1981 إلى المفهوم التقليدي للمرفق العام الصناعي والتجاري⁽¹⁾، من خلال القانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي⁽²⁾، بالتالي يمكن القول، أن المشرع في قانون البلدية والولاية السابقين لم يعطيا تعريفاً للمرفق العام المحلي، وإنما اكتفيا ببيان طرق تسييره وكيفيات احداثه.

لكن بصدر قانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية رقم 09/90⁽³⁾، اللذان يعتبران قانونا الجماعات المحلية الأولان بعد الانفتاح الاقتصادي، نجد أنهما قد عبّرا عن المرافق العامة المحلية في المادتين 132 و119 على التوالي بنفس الصيغة تقريباً، وعرفا المرافق العامة المحلية بأنها : مصالح عمومية محلية (بلدية أو ولائية) لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها. وللتذكير إن المشرع الجزائري استعمل لفظ "المصالح" للتعبير عن المرافق العامة، فعند الرجوع للنسخة الفرنسية لهذا القانون نجد أنه استعمل في مقابل هذا المعنى عبارة "les services publics" التي يقصد بها في اللغة العربية "المرافق العامة".

بالتالي نجد أن المشرع عرّف المرفق العام المحلي من خلال الغاية منه، أي توفير الاحتياجات الجماعية لمواطني الجماعة المحلية، وإن كان محررو هذا التعريف أثناء أشغالهم التمهيديّة أقرّوا أن "المرفق العام هو في نفس الوقت غاية ومجموعة من الوسائل تستعملها البلدية أو الولاية قصد تلبية حاجيات المواطنين الجماعية"، وإن لم يعتمد هذا التعريف في النصوص التشريعية⁽⁴⁾.

¹ محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 23.

² المادة 202 من القانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 1981/27.

³ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 57 و58.

بالنسبة للقانونين رقم 10/11 و 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، فإنهما لم يخرجيا عن التعريف السابق، إلا في ما تعلق بالمرافق العامة البلدية التي اعتبر المشرع أنها تنشأ لغاية تلبية حاجيات المواطنين وإدارة الأملاك البلدية⁽¹⁾.

وإجمالاً، يمكن القول أن تعريف القانون للمرفق العام المحلي جاء مقترناً بالغاية منه أي تلبية الاحتياجات الجماعية، بما لا يقيد مفهوم المرفق العام في صيغة جامدة.

3 - المرفق العام المحلي في التشريع الفرعي :

المقصود هنا بالتشريع الفرعي هو التنظيم أو ما يطلق عليه أيضاً بالنصوص التطبيقية، ومن أهم النصوص التنظيمية المتعلقة بالمرفق العام المحلي يمكن ذكر المرسوم رقم 200/83 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الذي جاء تطبيقاً للأمر رقم 24/67 و الأمر رقم 38/69، المتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، وتعتبر المؤسسة العمومية المحلية l'établissement public local إحدى طرق تسيير المرفق العام المحلي. وإن كان هذا المرسوم لم يعرف المرفق المحلي إلا أنه تطرق في المادتين 30 و 31 منه إلى نظام المرفق العام⁽²⁾ الصناعي والتجاري، الذي يتضمن حسب نص المادتين السابقتين شروط عامة وخاصة، ويطلق عليها "قانون المرفق العام"، حيث يخضع لها استغلال المرفق العام من طرف المؤسسة العمومية المحلية، ويجب أن ينص وجوباً على حقوق المرتفقين وواجباتهم⁽³⁾.

وإجمالاً، إن أهم نص تطرق إلى مسألة المرفق العام المحلي هو تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها⁽⁴⁾، التي

¹ المادة 149 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 3 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 2011/37.

المادة 141 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 2012/12.

² إن العلاقة التي يحكمها نظام المرفق العام هي العلاقة بين المؤسسة أو الشخص القانوني المسير للمرفق العام من جهة، والأشخاص الذين يستعملون ويستفيدون بخدمات المرفق من جهة أخرى. ينظر : جوادي نبيل، دفاتر الشروط في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005، ص17.

³ المادتين 30، 31 من المرسوم رقم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 1983/12.

⁴ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق.

تطرت وأملت بجميع جوانب امتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها. غير أن هذه التعليلة لم تتعرض لتعريف المرفق العام، وإن أفضت إلى تصور جديد حول هذا المفهوم مفاده اشراك اشخاص القانون الخاص في تسيير المرفق العام المحلي، وهذا ما يُظهر جلياً الفارق الايديولوجي بين مرحلة ما قبل دستور 1989 وما بعدها. وهذا ما دفع بالمشروع الجزائري إلى الإقدام على إعطاء تعريف صريح للمرفق العام المحلي من خلال ما رأيناه سابقاً في قانونا البلدية والولاية، وأهم ما يميز هذا التعريف هو أنه تعريف مرن يتلاءم مع طبيعة المرفق العام القابلة للتطور والتكيف وفقاً للتحويلات المختلفة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية.

الفرع الثاني : أركان المرفق العام المحلي

إن المرفق العام بجميع أنواعه وأشكاله، سواء كان محلياً أو وطنياً، أو كان إدارياً أو اقتصادياً، له أربعة أركان وعناصر تزيد من تعريفه وتمييزه عن غيره من المنظمات والأجهزة والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة على حد السواء وهذه الأركان والعناصر هي (1) :

- أن المرفق العام مشروع عام،
- المرفق العام مشروع ذو نفع عام،
- المرفق العام مرتبط بشخص معنوي عام،
- المرفق العام يخضع لنظام قانوني متميز.

أولاً - المرفق العام مشروع عام :

إن المرفق العام هو عبارة عن مشروع عام، أي الخدمات التي يؤديها تقدم عن طريق مشروع، ذلك لأن كل مرفق عام هو منظمة تتكون من مجموعة من وسائل وأشخاص ومواد مرتبة ترتيباً إدارياً، لأداء الخدمة العامة⁽²⁾، حيث يقتضي وجود أي مرفق عام إقامة تنسيق وتنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة (البشرية والمادية)، بالشكل الذي يسمح له بأداء دور في تلبية الحاجات العامة، وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به، مدير، مجلس إدارة، لجان وغيرها⁽³⁾.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 59.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 305.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 208.

غير أنه ليس كل مرفق عام تحدّثه الإدارة سواء كانت مركزية أو محلية تتولى إدارته بنفسها، فكثيراً ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها، وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة⁽¹⁾، لذا نجد امكانية أن يعهد إلى القاضي الإداري الفرنسي اختصاص النظر في شأن المنازعات التي تم تنفيذ صفقات الأشغال العامة لحساب صاحب امتياز ليست له صفة الشخص العمومي⁽²⁾.

ثانياً - المرفق العام مشروع ذو نفع عام :

ليس المقصود بالمصلحة العامة أنه يلزم أن يمتد نفعها لجميع أفراد المجتمع، بل قد ينشأ مرفق عام لتلبية حاجيات فئة معينة تتقاسم مجالاً جغرافياً معيناً كالمرافق العامة المحلية التي هي موضوع الدراسة، أو يتقاسمون مهنة واحدة (نقابة المحامين أو المهندسين المعماريين)، فلا يغير هذا من وصف المرفق العام حتى وإن اقتصر خدماته على سكان إقليم معين أو تحدد بطائفة معينة من الأفراد، طالما أن هؤلاء أو أولئك غير معينين بذواتهم⁽³⁾.

عندما يقوم شخص عام بإدارة نشاط معين يجب أن تكون المصلحة العامة هي الهدف كي يكون المرفق عاماً⁽⁴⁾، فالهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام، عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية الآنية والمستقبلية⁽⁵⁾، للمجتمع سواء على المستوى الوطني أو المحلي، تبعاً للمرفق العام الذي يتولى تقديم هذه الخدمات، كخدمات الدفاع أو الأمن التي تتولاها مرافق عامة وطنية، وخدمات التزويد بالمياه الصالحة للشرب أو الحدائق العمومية أو الإنارة العمومية فتتولاه مرافق عامة محلية، فلا وجود للمرفق العام إذا لم ينطو النشاط على نفع عام⁽⁶⁾.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 309.

² جورج قوديل، بيار دلوقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2008، ص 105.

³ محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 25.

⁴ جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 217.

⁵ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 60.

⁶ علي خاطر شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 1990، ص 28.

إذ تشكل المصلحة العامة كمفهوم ما يزال من الصعب تعريفه، التعبير القانوني لحاجات الجمهور الأساسية، التي تضطلع الجماعة العامة بتحقيقها، وهي كأي مفهوم تخضع للتطور متأثراً بالبيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وكذلك الثقافية التي تنضوي فيها، ولقد استقر العلم والاجتهاد على القول أنه لا وجود لمرفق عام دون مصلحة عامة⁽¹⁾.

ولا يخفى الطابع المرن لهذا العنصر نظراً لمرونة فكرة الحاجة العامة⁽²⁾، فالمصلحة العامة ليست حكراً على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة، ولقد اقترح الفقه معياراً للخروج من هذه الإشكالية، فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت الأركان الأخرى يتكوّن المرفق العام، أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فإن الوظيفة لا ترتقي إلى منزلة المرفق العام⁽³⁾.

ويترتب هنا أن المرافق العامة تقوم بتقديم خدماتها -أصلاً- بصورة مجانية، رغم ما قد تفرض من رسوم لا ترتقي -أبداً- إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة⁽⁴⁾، وهذا ينطبق على المرفق العام الإداري، أما بالنسبة للمرفق العام الصناعي والتجاري فاختلقت الآراء بصدها بين من يساند فكرة حقيقة الأسعار، ومن يؤيد فكرة السعر العادل لا سيما في المجالات الحساسة لتفادي الإفراط في الاستهلاك كالماء والطاقة وغيرها⁽⁵⁾، وقد أيد الاجتهاد الفرنسي فكرة المصلحة المالية في قضية Société des Autobus Antibois، حيث اعتبر "أن أهداف الإدارة في تحقيق مصالح مالية لها هي مشروعة، لأن موازنة البلدية تعتبر من أهداف المصلحة العامة"⁽⁶⁾.

ثالثاً - ارتباط المرفق العام بشخص معنوي عام :

ومعنى ارتباط المرفق العام هو خضوع المرفق العام للسلطات العامة المختصة في الدولة انشاءً وتنظيماً وتسييراً وإدارةً ورقابةً وإلغاءً⁽⁷⁾، فهي من تنشئ المرفق وهي من تحدد له نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته

¹ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 211.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 207.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 310.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 208.

⁵ بوادي مصطفى، المرفق العام المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة د/مولاي الطاهر، سعيدة، السنة الجامعية 2006/2005، ص 30.

⁶ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 217.

⁷ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 61.

بجمهور المنتفعين، وبيان سبل الانتفاع ورسومه، وهي أيضاً من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص⁽¹⁾.

وهذا الارتباط ما هو إلا تعبير عن المعنى العضوي لمفهوم المرفق العام، الذي بدونه يصبح النشاط ذا طبيعة خاصة، فالمعنى العضوي ما تزال له مكانته في بناء مفهوم المرفق العام، وهو لم يعد يقصد منه الطابع العام (هيئة أو إدارة عامة) إنما وجود ارتباط مباشر أو غير مباشر مع الشخص المعنوي العام⁽²⁾.

ويرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره أو إلغاءه، فالمرافق العامة الوطنية إنما ترتبط بالسلطات المركزية، والمرافق العامة المحلية تتبع وحدات الإدارة اللامركزية، البلدية والولاية، وتخضع لوصايتها⁽³⁾.

رابعاً - المرفق العام يخضع لنظام قانوني متميز :

إن المشروع العام الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة وأنشأته الدولة وتولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص، وما أجمع عليه الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر⁽⁴⁾، والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الاحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافاً جذرياً عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة⁽⁵⁾.

كل مرفق عام يخضع لقدر من القواعد القانونية تحكم سيره، فالمرافق العامة ليست كلها على نمط واحد، كما أنها لا تدار بنفس الطريقة، لكن يجمع بينها بعض القواعد القانونية، تنطبق عليها جميعاً أياً كان شكلها أو طريقة إدارتها⁽⁶⁾.

وفي الأخير ينبغي القول أن ثمة أهمية لمعيار نية السلطات العامة في تحديد المرفق العام، فليس ثمة مرفق عام موضوعي، أي ليس ثمة نشاطات هي بطبيعتها مرافق عامة، كما كان يقول الفقيه غاستون جيز

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 311.

² وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 208.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 208.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 312.

⁵ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 61.

⁶ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 305.

Gaston jéze، وعندما تكون نية المشرع غامضة على القاضي استنتاج قيام مرفق عام انطلاقاً من مؤشرات عديدة، ولكن هذه المؤشرات ليست واضحة تماماً هي الأخرى، فحتى عنصر الغاية (المصلحة العامة) يعاني من غموض يقوى أكثر فأكثر، مع دخول عوامل الربح والمنافسة والخصوصية⁽¹⁾، على الرغم من تبني الفقه في أغلبه ما استقر عليه الاجتهاد (الفرنسي) لناحية عدم فصل المصلحة المالية عن المصلحة العامة، فالأستاذ Truchet رأى أن المصلحة المالية للإدارة قد تم الاعتراف بها صراحة كمصلحة عامة⁽²⁾.

المطلب الثاني : إنشاء ومبادئ المرفق العام المحلي

إن الجماعة المحلية لها حرية إنشاء مرافقها العامة كما تساهم في ترقية الكثير من المرافق العامة المختلفة المتواجدة على إقليمها (فرع أول)، غير أنه رغم تنوع المرافق العامة المحلية إلا أنها في نهاية الأمر تخضع لمبادئ عامة واحدة (فرع ثانٍ).

الفرع الأول : إنشاء المرافق العامة المحلية

تبادر الجماعة المحلية إلى إنشاء وترقية المرافق العامة المختلفة في مجالات متعددة، بما فيها السكن والصحة والنظافة والتسيير الحضري وغيرها كثير، وبطبيعة الحال لا يمكن لأي كان إنشاء هذه المرافق حتى وإن سعى من خلال هذا إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا إذا رخصت له النصوص القانونية بهذا، تبعاً لإجراءات محددة سلفاً.

أولاً - ميادين إنشاء المرافق العامة المحلية :

للجماعة المحلية سواء كانت البلدية أو الولاية، أن تنشئ مرافق عامة وتساهم في ترقيتها في مجالات تنموية مختلفة، ولتوضيح هذا سيتم التطرق في البداية إلى المرافق العامة البلدية، ثم إلى المرافق العامة الولاية.

¹ جورج سعد، مرجع سابق، ص 218.

² وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 217.

1 - المرافق العامة البلدية :

تساهم البلدية في كثير من المرافق العامة في شتى المجالات، من بينها المرافق التالية.

أ - في ميدان السكن :

بصفة عامة يسهم المجلس الشعبي البلدي في تحقيق برامج الإسكان في نطاق المخطط الوطني⁽¹⁾، وتسهر البلدية على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرنامج السكن، وتسهر أيضاً على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية⁽²⁾، كما تتولى البلدية توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية، وتبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن، وتشجيع جمعيات السكان التي تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء⁽³⁾، إذ يعتبر مرفق السكن من أهم المرافق العامة الذي يتولى عدد من الفاعلين تحقيقه بما فيهم البلدية.

إضافة لقانون البلدية الحالي، لم تحمل قوانين البلدية السابقة مرفق السكن حيث نصت المادة 106 أيضاً من قانون البلدية رقم 08/90 أن البلدية تختص في مجال السكن "بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها".

ب - في ميدان التربية :

بداية من قانون البلدية 24/67 الذي كلف المجلس الشعبي البلدي بالإسهام في إنجاز برامج الأبنية المدرسية وتكاليف صيانتها (المادة 161)، ثم جاء المرسوم 377/81 الذي أكد وتوسع في صلاحيات البلدية اتجاه قطاع التربية⁽⁴⁾.

ثم بصدور القانون رقم 08/90 نصت المادتين 97 و 99 على اختصاص البلدية في إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، إضافة إلى تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته،

¹ مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس، 2014، ص 39.

² المادة 115 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ المادة 119 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المرسوم رقم 377/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التربية، الجريدة الرسمية عدد 1981/52.

وهذا ما أكدت عليه أيضاً المادة 122 من قانون البلدية الحالي 10/11؛ حيث يقع على عاتق البلدية اتخاذ جميع الإجراءات قصد :

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها،
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية،
- اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

ج - في ميدان حفظ الصحة والنظافة :

يسهم المجلس الشعبي البلدي في تحقيق أفضل الشروط الصحية لسكان البلدية مستعيناً بالمعونات المالية والفنية التي تقدمها الدولة لتحقيق هذا الهدف، فيعمل على ضمان الصحة العمومية وطهارة المحيط، ولاسيما مجالات توزيع المياه ومكافحة الأمراض المعدية ونظافة الأغذية والمساكن والمؤسسات⁽¹⁾. وفي هذا الصدد نصت المادة 100 من قانون البلدية رقم 08/90 على أن البلدية تتكفل "بانجاز مراكز صحية وقاعات العلاجات وصيانتها طبقاً للمقاييس الوطنية"، ثم جاءت المادة 123 من قانون البلدية الحالي 10/11 التي كلفت البلدية، بمساهمة المصالح التقنية للدولة، بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية لاسيما في المجالات المذكورة سلفاً.

ومنه يلاحظ أن المشرع قد كلف البلدية ومرافقها العمومية بالمساهمة في حفظ الصحة العمومية، بوسائلها الوقائية التي منها مكافحة نواقل الأمراض، جمع النفايات ومعالجتها وغيرها؛ وهذا موقف وقائي واستشرافي من المخاطر ويعد مكسباً للجماعة المحلية، من حيث التكلفة التي ستدفع إذا تفشى وباء مرض الكوليرا، والتيفوئيد، وغيرها من الأمراض⁽²⁾.

د - في الميدان الثقافي والرياضي والسياحي⁽³⁾ :

تساهم البلدية في إنجاز وتطوير الهياكل القاعدية الجوارية وصيانتها، المتعلقة بنشاطات التسلية والفنون والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي عموماً، وتتولى البلدية أيضاً المساهمة في صيانة المساجد

¹ مكلكل بوزيان، مرجع سابق، ص39.

² عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2011، ص 96.

³ المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

والمدارس القرآنية وضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، وإضافة لهذا تعمل البلدية على المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية المتعلقة بالنشاطات الرياضية والشباب بواسطة الاستفادة من الدعم المالي للدولة.

ويجدر بالذكر أن المشرع يركز في هذا الشأن على تطوير الهياكل الجوارية سواء الثقافية أو الرياضية أو الشبابية، لأنها الأقدر على الانسجام مع الطلب المجتمعي داخل الأحياء، إضافة لكونها وسيلة لنشر ثقافة التضامن داخل الخلايا المحلية الجديدة (الأحياء الحديثة)، فضلاً عن كل هذا إنما تتميز بتكاليف إنجاز منخفضة مقارنة بالمشاريع الكبرى.

أما في الجانب السياحي فقد كلف المشرع البلدية باتخاذ جميع التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المستثمرين المعنيين باستغلالها، وهذا بالنسبة للبلديات التي تمتلك أبعاداً سياحية، على غرار الكثير من البلديات البحرية أو التاريخية أو الصحراوية التي يمكن أن تساهم السياحة في ترقية التنمية المحلية داخلها.

هـ - في الميدان الاجتماعي :

في هذا المجال كلف المشرع، من خلال المادة 122 من القانون رقم 10/11، البلديات الجزائرية بجميع الإجراءات قصد "حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية".

لذا يجب إعطاء الأولوية لدراسة الحالات والتحقيقات من أجل وضع خريطة اجتماعية تبرز خصوصيات وطبيعة المشاكل لكل حي في الوسط الحضري وكل منطقة عمرانية أو مركز حياة في الوسط الريفي، بهذه الكيفية يمكننا أن نعرف كيف يوزع جغرافياً طلب الشغل، الفقر، وهشاشة ظروف الحياة، السكان المهمشين، ويمكننا الحصول على معلومات ومعطيات مؤكدة لوضع استراتيجيات ملائمة⁽¹⁾.

¹ عبد القادر خليل، مرجع سابق، ص 89.

و- في ميدان النقل الجماعي :

يمكن للبلدية إنجاز واستغلال شبكات النقل الجماعي الحضري⁽¹⁾، الذي يعتبر أحد المرافق البلدية تبعاً لنص المادة 149 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، كما أن عليها السهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ (المادة 122 من القانون 10/11) وهذا ما أكدته المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 171/15 المتعلق بالنقل المدرسي⁽²⁾، والذي نص أيضاً في المادة الرابعة منه على أنه يمكن للجماعات الإقليمية التدخل عبر إمكانياتها الخاصة "أو عبر عقد اتفاقية مع متعاملي النقل العمومي للأشخاص، من أجل ضمان خدمة النقل المدرسي".

ز - في ميدان التسيير الحضري :

قد تتقاطع هذه الأنشطة أو المرافق المحلية المتعلقة بالتسيير الحضري لفضاء البلدية مع الميادين الأخرى التي تم ذكرها سلفاً؛ حيث يسهل ربط علاقة بينها وبين الميادين الصحية أو البيئية أو الثقافية أو الاجتماعية التي تتولى البلدية المساهمة في تحقيقها وترقيتها.

في هذا الصدد يمكن للبلدية أن تحدث هذه المرافق، التي وصفها المادة 149 من قانون البلدية أنها مرافق عمومية تقنية، وهذا نتيجة لطابعها الفني أو التقني، وتتكفل هذه الأخيرة بما يأتي⁽³⁾ :

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة،
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى،
- صيانة الطرقات وإشارات المرور،
- الإنارة العمومية،
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية،
- الحظائر ومساحات التوقف، والمحاشر،
- النقل الجماعي،

¹ المادتين 10 و31 من القانون 13/01 المؤرخ في 7 أوت 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة عدد 2001/44.

² المرسوم التنفيذي رقم 171/15 المؤرخ في 23 جويلية، 2015 المتعلق بالنقل المدرسي، الجريدة الرسمية عدد 2015/37.

³ المادة 149 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المذابح البلدية،
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء،
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها،
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها،
- المساحات الخضراء.

إن هذه المرافق العامة المحلية تساهم بحق في تحسين وترقية المحيط المعيشي للمواطن المحلي، وتنشيط الفضاءات العمومية البلدية، ومن هنا فإن كل جماعة محلية مهتمة بتحسين الإطار المعيشي لمواطنيها والاستعمال العقلاني لوسائلها المحدودة غالباً، عليها أن تسجل أعمالها في نظام منهجي للتسيير والتنمية⁽¹⁾، لذا نجد أن المشرع مكّن البلدية خيارات مختلفة في تسيير هذه المرافق، نظراً لطابعها التقني المرن الذي يلائم جميع أنماط التسيير.

2 - المرافق العامة الولائية :

على غرار البلدية تساهم الولاية أيضاً في إنشاء وترقية المرفق العام المحلي في شتى المجالات، يتم التفصيل فيها من خلال هذه النقطة.

أ - في ميدان السكن :

نصت المادة 100 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن، ويتجلى في تدعيمه للبلديات فيما يخص برامج الإسكان، ويساهم في تشجيع وتنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن ويبادر ويشارك في ترقية ورفع مستوى برامج السكن، المخصص للإيجار في شتى المجالات⁽²⁾، ثم فضلاً عن هذا يساهم المجلس الشعبي الولائي في عملية تحديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية على مستوى الولاية، ويساهم أيضاً في الحفاظ على الطابع المعماري⁽³⁾، هذا الأخير الذي يدعم الهوية والثقافة المحلية، مما يضمن البعد السياحي لبعض المدن الجزائرية.

¹ عبد القادر خليل، مرجع سابق، ص 49.

² مكلل بوزيان، مرجع سابق، ص 36.

³ المادة 101 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وإضافة لهذا، يسهم المجلس الشعبي الولائي بالتعاون والتنسيق مع البلديات المعنية والمصالح التقنية المختصة في القضاء على ظاهرة السكن الهش وغير الصحي⁽¹⁾، الذي يجعل المجلس يسهم في تجسيد مرفق السكن، عن طريق المساهمة في إنجاز وترقية هذا المجال الحيوي على الصعيد المحلي.

إضافة للقانون الحالي، لم تقص القوانين السابقة المجلس الشعبي الولائي من تنمية قطاع السكن؛ حيث نصت المادة 82 مثلاً من القانون رقم 09/90 على دعمه للبلديات في مجال توفير وترميم وترقية السكن.

ب - في ميدان التربية والتعليم :

بطبيعة الحال، اهتمت النصوص المتلاحقة بمجال التربية والتعليم بداية من الأمر رقم 38/69 المعدل والمتمم والمتعلق بالولاية، ثم المرسوم 377 /81 المذكور سابقاً المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، هذا الأخير الذي توسع ودقق في مهام الولاية في هذا الشأن.

ثم من خلال المادة 74 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية نجد أن هذه الأخيرة تتولى "في إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوين إنجاز مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني، وتتولى أيضاً صيانة هذه المؤسسات والعناية بها"⁽²⁾.

أما بالنسبة لقانون الولاية الحالي 07/12 نجد أن المادة 92 منه جاء في نصها "تتولى الولاية، في إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوينية، إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتكفل بصيانتها والحفاظ عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة والمسجلة في حسابها"⁽³⁾.

¹ المادة 101 فقرة 2 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² المادة 74 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ المادة 92 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ج - في ميدان حفظ الصحة والنظافة :

يتولى المجلس الشعبي الولائي طبقاً لنص القانون 07/12 إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، وهذا في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية؛ وهذا لمحدودية دور البلدية في هذا الشأن، لأن إنجاز تجهيزات صحية معتبرة يتطلب مخصصات مالية تفوق قدرة البلدية⁽¹⁾. من جهة أخرى يسهر المجلس الشعبي الولائي على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، وفي هذا الشأن يشجع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة لوقاية الجمهور من الأمراض المعدية أو الناتجة عن المواد الاستهلاكية المختلفة⁽²⁾.

د - في الميدان الثقافي والرياضي والسياحي:

في هذا الشأن نص القانون 07/12 المتعلق بالولاية على أن المجلس الشعبي الولائي يساهم في "إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه"، وهذا بالتعاون والتشاور مع البلديات المعنية والأجهزة المكلفة بترقية النشاطات الرياضية والثقافية والشبابية، والجمعيات الناشطة في هذا المجال⁽³⁾.

ويسهم المجلس أيضاً في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي، ويطور النشاطات اليومية التي تعمل على ترفيته وتثمينه، بالتنسيق مع الهيئات والجمعيات المعنية بهذا الأمر⁽⁴⁾.

أما في الجانب السياحي فقد نص القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أن المجلس الشعبي الولائي يسهر على "حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك"⁽⁵⁾، وإن كانت حماية القدرات السياحية وتشجيع الاستثمار متعلق بجميع المجالات الأخرى، الثقافية والتاريخية والعمل البيئي، وغيرها من المرافق العامة التي تساهم في ترقية قطاع السياحة.

¹ المادة 94 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق

² المادة 94 فقرة 2 و3 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ المادة 97 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ المادة 98 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ المادة 99 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

ه - في الميدان الاجتماعي :

إن تدخل المجلس الشعبي الولائي في الشأن الاجتماعي نصت عليه أساساً المادة 96 من القانون 07/12، بقولها "يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان :

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي،
- حماية الأم والطفل،
- مساعدة الطفولة،
- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،
- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمتحاجين،
- التكفل بالمشردين والمختلين عقلياً."

إن التدخل في الجانب الاجتماعي من طرف المجلس الشعبي الولائي يساهم في دعم العمل التضامني اتجاه هذه الفئات، لمكافحة سوء التغذية والتشرد في هذه الأوساط، وحمايتهم اجتماعياً، مما يساعد على إعادة الانسجام داخل المجتمع المحلي.

و - في ميدان التسيير الحضري :

إضافة لما سبق نصت المادة 141 من القانون 07/12 على بعض المرافق العامة التي يمكن للولاية إنشاؤها، لتساهم في تطوير المحيط الحضري المحلي، مما يسع الولاية التدخل في المجالات التالية :

- الطرق والشبكات المختلفة،
- النقل العمومي،
- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة،
- المساحات الخضراء.

إن هذه المرافق العامة تساهم في تحسين وتنمية الفضاء الحضري داخل الولاية، والإطار المعيشي للمواطن المحلي، على غرار المرافق العامة البلدية أيضاً، ويمكن أن نلاحظ أيضاً مدى التقارب بين جميع هذه الميادين التنموية التي تتضافر جميعها لتطوير التنمية المحلية، وتوفير الحاجيات الجماعية للمواطنين.

إجمالاً إن المجلس الشعبي في الولاية يساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁾، ويمارس الاختصاصات المخولة له قانوناً في ميادين الفلاحة، الري، السكن، التعمير، البيئة وتهيئة الإقليم وغيرها من المجالات⁽²⁾. كما ينسق المجلس الشعبي الولائي ويساعد ويوجه ما تقوم به البلديات من مبادرات⁽³⁾، ويتولى تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها⁽⁴⁾.

ثانياً - السلطة المكلفة بإنشاء المرفق العام المحلي :

إن الذي يتولى إنشاء وإدارة هذه المرافق الإقليمية والبلدية، في البلاد التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، هي الهيئات المحلية المنتخبة والممثلة لسكان هذه الوحدات⁽⁵⁾، ويُعبر عن هذه الوحدات في الجزائر بالجماعات المحلية البلدية والولاية.

إن منح المشرع لبعض المشروعات المحلية صفة المرفق العام كان نتيجة لأهميتها، أو لأنها بحكم طبيعتها لا تستهوي ميولات الأفراد الاستثمارية رغم أهميتها، فأسعفها المشرع بتصنيفها مرافقاً عامة، تلبيةً لمصلحة المجتمع المحلي، كمرفق الحالة المدنية أو مرفق التزويد بالماء الصالح للشرب، أو مرفق جمع النفايات المنزلية، أو الردم التقني، والتي تُعتبر ذات أهمية بالغة في الحياة الحضرية المحلية؛ حيث رخصت المادة 132 من القانون رقم 08/90 للبلدية أن تحدث "مرافق عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها"⁽⁶⁾. كما نص قانون البلدية الحالي على امكانية إحداث مرافق عمومية تقنية تضمن البلدية سيرها تلبيةً لحاجيات مواطنيها وإدارة أملاكها⁽⁷⁾.

أما بالنسبة للمرافق العامة الولائية فقد نص قانون الولاية رقم 09/90 الملغى على أنه "يمكن الولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها إنشاء مصالح عمومية ولائية"⁽⁸⁾، وفي نفس السياق نص قانون الولاية الحالي رقم 07/12 في المادة 141 أنه "يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجيات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية".

1 المادة 75 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

2 المادة 77 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3 مكلل بوزيان، مرجع سابق، ص 36.

4 المادة 75 فقرة 2 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

5 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 321.

6 المادة 132 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

7 المادة 149 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

8 المادة 119 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وإجمالاً إن المشرع الجزائري مكّن الجماعة المحلية من إحداث المرافق العامة المحلية (ولائية أو بلدية)، وهذا لأنها الأقدر على فهم الطلب المجتمعي المحلي ومقتضيات التنمية في البيئة المحلية.

ثالثاً - كيفية إنشاء وإلغاء المرفق العام المحلي :

للتفصيل في هذا يتم التعرض في البداية لكيفية إنشاء المرافق العامة البلدية، للتطرق بعد ذلك لكيفية إنشاء المرافق العامة الولائية، ثم في الأخير يُختم هذا بكيفية إلغاء المرفق العام المحلي.

1 - كيفية إنشاء المرافق العامة البلدية :

يمر تأسيس المرفق العام البلدي بمرحلتين، مرحلة المداولة التي يُناقش من خلالها المجلس المنتخب إنشاء هذا الجهاز أو النشاط، لتلي ذلك مرحلة المصادقة، وسيتم معالجة هذا في النقطتين التاليتين.

أ - مرحلة المداولة :

بداية من الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم⁽¹⁾، المتضمن القانون البلدي، اشترط المشرع في إنشاء المرفق العام المحلي أن يكون بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، وهذا ما تبناه أيضاً المشرع في القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية⁽³⁾، ولم يخرج المشرع عن هذه القاعدة إلى اليوم؛ حيث نصت المادة 52 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أن المجلس الشعبي البلدي يعالج "الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

وتتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، حسب نص المادة 54 من القانون 10/11، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، وبعد الموافقة على المداولة المتضمنة إنشاء المرفق العام البلدي، تحرر وتسجل ويوقع على المداولة من قِبل الأعضاء الحاضرين، ليتم إيداعها لدى الوالي خلال أجل ثمانية أيام⁽⁴⁾.

¹ الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 1967/6، المعدل والمتمم بالقانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981، الجريدة الرسمية عدد 1981/27.

² المادتين 200، 202 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

³ المادة 42 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المادة 55 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ب - مرحلة المصادقة :

لا تكون مداولة المجلس الشعبي البلدي المتضمنة إنشاء مرفق عام محلي قابلة للتنفيذ إلا بعد استكمال مرحلة المصادقة عليها من طرف الوصاية، وهذا ما ذهبت إليه جميع قوانين البلدية، لكن بفروق جوهرية؛ حيث نصت المادة 42 من القانون 08/90 على أنه " لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :

- الميزانيات والحسابات؛

- احداث مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية."

والذي يفهم من خلال هذه المادة أن المشرع اشترط في تنفيذ المداولات المتضمنة إحداث المرافق العامة البلدية المصادقة الصريحة من طرف والي الولاية، خلافاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بحكم القانون بعد 15 يوماً من إيداعها لدى الولاية⁽¹⁾، في حين أن المداولة المتضمنة إنشاء مرفق عام محلي ينبغي أن يُصدر الوالي قراره صراحة فيها خلال مدة 30 يوماً من إيداعها، وتعتبر المداولة مصادقاً عليها بعد انقضاء هذا الأجل دون صدور هذا القرار⁽²⁾.

أما بالنسبة لقانون البلدية الحالي فإن الأمر يختلف كثيراً؛ حيث تخلى المشرع على شرط التصديق الصريح من قبل الوصاية⁽³⁾، على مداولات المجلس الشعبي البلدي المتضمنة إنشاء مرفق عام محلي، ليتحول الأمر لمجرد المصادقة الضمنية طبقاً لنص المادة 56 من القانون إذ "تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية"⁽⁴⁾ لا غير، وهذا لا يمكن وضعه إلا في خانة دعم استقلالية المجالس المحلية المنتخبة البلدية في مجال إنشاء المرفق العام المحلي، مما مكنها من إثبات مزيد من الحرية في إدارة التنمية المحلية، خاصة وأن البلدية هي الأقدر على فهم متطلبات التنمية على إقليمها، لذا فإن المشرع أحسن بتوخيها هذا الاتجاه.

¹ المادة 41 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 43 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ حيث نصت المادة 57 من القانون 10/11 على حالات المصادقة الصريحة بقولها "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي :

-الميزانيات والحسابات،

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

-اتفاقيات التوأمة، -التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

⁴ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2 - كيفية إنشاء المرافق العامة الولائية :

على غرار المرفق العام البلدي يمر تأسيس المرافق العامة الولائية بمرحلتين أيضاً، بداية بمرحلة المداولة من قبل المجلس الشعبي الولائي، لتليها مرحلة المصادقة.

أ - مرحلة المداولة :

من خلال الأمر رقم 38/69 المعدل والمتمم⁽¹⁾، المتضمن قانون الولاية، إن المشرع تبعاً لنص المادة 130 منه، خول صلاحية إنشاء المرفق العام المحلي على مستوى الولاية للمجلس الشعبي للولاية المختص إقليمياً، وبطبيعة الحال لا يكون هذا إلا بواسطة التداول⁽²⁾، وهذا نفسه ما أخذ به أيضاً المشرع في القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة 120 منه على أن "تنشأ المرافق العمومية الولائية بمداولة المجلس الشعبي الولائي".

ثم على نفس الشاكلة جاء القانون الحالي 07/12؛ حيث نصت المادة 141 منه أن المرافق العامة الولائية تنشئ بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي الولائي، هذا الأخير الذي يوافق عليها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، حسب نص المادة 51 من قانون الولاية، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، بعد هذا تحرر المداولة المتضمنة إنشاء المرفق العام، وتسجل ويوقع عليها وجوباً أثناء الجلسة من قبل جميع الأعضاء الحاضرين، ليتم إيداعها لدى الوالي خلال أجل ثمانية أيام من تاريخ الموافقة عليها⁽³⁾.

ب - مرحلة المصادقة :

ذهبت جميع قوانين الولاية المتلاحقة إلى اعتبار مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة إنشاء مرفق عام محلي غير قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها، غير أن هذا الأمر يختلف من قانون لآخر، وبصورة جوهرية في قانون الولاية الحالي.

¹ الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 69/44، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، الجريدة الرسمية عدد 1981/7.

² المادة 63 من الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

³ المادة 52 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وفي هذا الشأن نصت المادة 50 من القانون 09/90 بقولها : "لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولاىى التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها :

- الميزانيات والحسابات،

- إحداث مصالح (مرافق) ومؤسسات عمومية ولائىة."

ومن ثمة فإن مداوات المجلس الشعبي الولاىى المتضمنة إنشاء مرافق عامة ولائىة لا يمكن تنفيذها، إلا بعد المصادقة الصرىجة من قبل الوصاية التي يمثلها وزير الداخلية حسب مفهوم القانون 09/90، خلافاً للقاعدة العامة التي تشترط المصادقة الضمنية فقط، على مداوات المجلس الشعبي الولاىى المتضمنة مسائل أخرى غير مسألة الميزانيات والحسابات وإنشاء المرافق العامة⁽¹⁾، وهذا نفسه ما كان مأخوذاً به أيضاً خلال سريان الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، إذ يشترط في مثل هذه المداوات المصادقة الصرىجة بقرار مشترك بين وزير الداخلية والوزراء المعنيين بالمرفق⁽²⁾.

لكن في ظل قانون الولاية الحالي رقم 07/12 يلاحظ تخلي المشرع عن شرط المصادقة الصرىجة على مداوات المجلس الشعبي الولاىى المتضمنة إنشاء المرافق العامة الولاىية⁽³⁾، ليقصر الأمر على مجرد المصادقة الضمنية لا أكثر تبعاً لنص المادة 54 من القانون الحالي، التي جاء فيها أن مداوات المجلس الشعبي الولاىى تصبح "نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين 21 يوماً من إيداعها بالولاية"، وهذا ما يعزز ويدعم استقلالية المجالس التداولية الولاىية في خلقها للمرفق العام المحلي على مستوى الولاية، بما أنها أكثر العارفين بمتطلبات التنمية المحلية على مستوى الولاية.

¹ المادة 49 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² المادتين 57، 58 من الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

³ نصت المادة 55 من القانون 07/12 على حالات المصادقة الصرىجة بقولها "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداوات المجلس الشعبي الولاىى المتضمنة ما يأتي :

-الميزانيات والحسابات،

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

-اتفاقيات التوأمة،

-الهيئات والوصايا الأجنبيية."

وإجمالاً سواء فيما تعلق بإنشاء المرافق العامة البلدية أو الولائية، فإن المشرع أحسن عندما تخلّى عن شرط المصادقة الصريحة من طرف الوصاية على مداوات المجالس المنتخبة في هذا الشأن؛ حيث أن المشرع بسّط الإجراءات⁽¹⁾، معطياً مساحة حرية أكبر لهذه الأجهزة التداولية⁽²⁾، هذه الأخيرة التي عبر عنها الدستور في المادة 17 منه بأنها "قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁽³⁾، فدعم استقلالية المجالس المنتخبة هي دعم لمشئمة المواطنين المحليين، واستقلالية القرار التنموي المحلي عن الرقابة الوصائية الحادة من الهيئات المركزية.

غير أن إنشاء مرافق عامة محلية (ولائية أو بلدية) يتطلب رصد نفقات مالية معتبرة سواء كانت ذات مصدر محلي ذاتي أو في شكل إعانات مركزية مخصصة لهذا الغرض، مما يتطلب إدراج هذا في المداوات المتعلقة بالحسابات والميزانيات للمجالس المنتخبة، والتي يتطلب فيها طبعاً المصادقة الصريحة من الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية أو الوالي⁽⁴⁾، طبقاً للمادتين 57 و55 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، وهذا ما يعيدنا لمسألة المصادقة الصريحة من جديد، على مشروع الميزانية المحلية، هذه الأخيرة التي ينبغي فيها أن تكون متوازنة وجوباً⁽⁵⁾، طبقاً للمادتين 179 و161 من قانوني البلدية والولاية على التوالي.

ورغم هذا لا يمكن إنكار مساحة الاستقلالية التي مُنحت تقنياً للمجالس التداولية في مجال إنشاء المرفق العام المحلي من خلال قانوني البلدية والولاية الحاليين، لتبقى جدلية توفير المصادر المالية لتحقيق المرفق العام المحلي تلقي بظلمها على مدى استقلالية المجالس التداولية في الجزائر، خاصة بالنظر للوضعية التي تعرفها الجماعات المحلية من شحّ لمواردها المالية الداخلية.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 337.

² قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 91.

³ المادة 17 من الدستور الحالي، الصادر تعديله بموجب القانون 01/16، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

⁴ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 91، 98.

⁵ سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2009/2008، ص 32.

3 - إلغاء المرافق العامة المحلية :

إن للإدارة أيضاً سلطة تقديرية في إلغاء المرافق العامة، وليس للموظفين الذين يشرفون على إدارة المرفق، ولا للأفراد الذين ينتفعون منه حق الاعتراض على ذلك الإلغاء استناداً إلى حق مكتسب يدعى به⁽¹⁾.

إجمالاً إن عملية إلغاء المرفق العام المحلي يتم بالكيفية التي أنشئ بها، أي وفقاً لقاعدة توازي الأشكال، وهذه القاعدة في أصلها قاعدة جوهرية في مبدأ المشروعية ومؤكدة له، ذلك أنها لا تكتفي بما يكتفي به مبدأ المشروعية، من وجوب التزام الأدنى، حدود ومقتضيات التصرف الأعلى مرتبة، ولكنها تفرض على مصدر التصرف، أن يلتزم بنفس الأشكال والاجراءات المتبعة في إصدار القرار المراد إلغاؤه أو تعديله التزاماً بالشرعية⁽²⁾.

الفرع الثاني : المبادئ التي تحكم سير المرفق العام المحلي

إن المرفق العام المحلي يعد أحد أشكال المرفق العام؛ حيث أنه مثلما يكون للمرفق العام الوطني اختصاص إقليمي يمتد إلى إقليم الدولة بكاملها، فإن للمرفق المحلي أيضاً اختصاص يرتبط بإقليم الجماعات المحلية التي تتولى إدارته، رغم هذا فإن المرافق العامة، على مختلف أنواعها وأشكالها، تخضع لمجموعة من القواعد العامة، تُشكل ما يعرف بالمبادئ الأساسية للمرافق العامة التي تسري على جميع أنواع المرافق العامة سواء وردت بقوانينها وأنظمتها الداخلية أو لم ترد، إذ أنها تعتبر من المبادئ العامة للقانون⁽³⁾.

وتبعاً لهذا ستم معالجة المبادئ العامة التي تحكم سير المرفق العام بالترتيب التالي :

أولاً - مبدأ استمرارية سير المرفق العام،

ثانياً - مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام،

ثالثاً - مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 311.

² بوادي مصطفى، مرجع سابق، ص 110.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 220.

أولاً - مبدأ استمرارية سير المرفق العام :

إن مبدأ الاستمرارية أو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد كما يطلق عليه أيضاً، يعتبر من أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة⁽¹⁾، فلا يتصور أبداً أن يتوقف مرفق جمع النفايات المنزلية أو مرفق التزويد بمياه الشرب أو الكهرباء أو مرفق النقل الحضري عن النشاط، حيث يؤدي اختلال استمراريتهما إلى اضطراب الحياة المجتمعية كلياً، لذا نجد أن مفوض الحكومة تارديو Tardieu لخص هذا المبدأ في صيغة مختصرة مفادها " الاستمرارية هي روح المرفق العام"⁽²⁾.

فمبدأ استمرارية المرفق العام نابع عن تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على المداومة والانتظام لا على التقطع والتوقف⁽³⁾، مما يسهم في تلبية الحاجيات العامة للمجتمع بديمومة مستمدة من دوام الدولة وهيئاتها المختلفة.

وللأهمية البالغة لهذا المبدأ الذي يسري على جميع المرافق العامة، حتى وإن لم يرد النص عليه، إلا أنه لا بأس إن تم التعرض إلى تكريسه في النصوص الجزائرية، لنتطرق بعد ذلك إلى تطبيقاته المختلفة.

1 - تكريس مبدأ استمرارية سير المرفق العام :

إن مبدأ استمرارية سير المرفق العام تم تكريسه في الدستور الجزائري، ثم في القوانين المختلفة، والتنظيم أيضاً، لذا ستم معالجة هذا في النقاط الثلاث اللاحقة.

أ - التكريس الدستوري :

يبدو التكريس الدستوري لهذا المبدأ في المادة 90 من الدستور، وتحديداً من خلال ما يتعهد به رئيس الجمهورية، خلال أدائه لليمين الدستورية، بأن يسهر على استمرارية الدولة والعمل على السير العادي للمؤسسات⁽⁴⁾، ليس هذا فحسب بل نص المؤسس الدستوري أيضاً في المادة 99 من الدستور

¹ محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2011، ص 152.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص 484.

³ محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 113.

⁴ المادة 90 من الدستور الحالي، مرجع سابق.

أن الوزير الأول فضلاً عن صلاحياته الأخرى فإنه "يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"، ما يقتضى هذا المحافظة على ديمومة سير المرافق العامة في تقديم خدماتها المختلفة دون انقطاع.

إن هذا التكريس لمبدأ استمرارية المرفق العام يضع على عاتق جميع المسؤولين، وفي كل المستويات الإدارية، الالتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرفق العام بطريقة سليمة ودائمة، مثل التقيد بمواقيت العمل، وتوفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق العام بانتظام واطراد⁽¹⁾، وهذا طبعاً ما ينطبق على سير جميع المرافق العامة المحلية أيضاً.

ب - التكريس القانوني :

إن التكريس القانوني لهذا المبدأ جاء في كثير من النصوص القانونية، وأحسن مثال على ذلك ما جاء في نص المادتين 83 و109 من قانوني البلدية والولاية الحاليان على التوالي؛ حيث نص قانون البلدية أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع المرافق والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها، مما يتطلب حشد الوسائل الكفيلة بديمومة واستمرارية خدمات المرفق العام المحلي المنوط بالبلدية، ونفس الأمر ينطبق على المرفق العام المحلي المنوط بالولاية، إذ نصت المادة 109 من قانون الولاية أن الوالي يسهر على وضع المرافق الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها.

وأكثر وضوحاً من هذا، ما نصت عليه المادتين 48 و49 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، في حالة حل المجالس التداولية، سواء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، الذي يوجب على الوصاية في الحاليتين، الوالي أو وزير الداخلية، أن يعين مندوبية - خلال عشرة أيام - تحل محل المجلس التداولي مؤقتاً، تتولى المهام الموكلة له إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، وهذا ما يُظهر جلياً مدى أهمية مبدأ استمرارية المرفق العام إجمالاً، والمرفق المحلي خاصةً بما أنه موضوع دراستنا؛ حيث لا يمكن أن تترك تلبية حاجيات المواطنين إلى الفراغ، إذ يجب أن يتولى أحدهم إدارة المرفق العام لضمان استمراريته.

ج - التكريس التنظيمي :

كرس التنظيم مبدأ استمرارية المرفق العام في عدد من نصوصه، سنذكر عدداً منها محاولين انتقاء النصوص التي لها علاقة مباشرة بالمرفق العام المحلي، وأهمها نص تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 225.

رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها⁽¹⁾؛ حيث جاء فيها أن "تحسين سير إدارة المرافق العامة يتطلب إلى جانب الإدارة المركزية وجود إدارة محلية فعالة وعالية الأداء، تعمل على السعي دوماً إلى إشباع الحاجات العامة لسكان الإقليم بانتظام واضطراد".

وفي نص آخر أيضاً، جاءت المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 54/08 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب، حيث نصت أنه "يجب أن تسيّر الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب باستمرار"⁽²⁾، ثم إضافةً لهذا المثال نصت المادة الثامنة أيضاً من المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المحدد للشروط المتعلقة بامتياز المنشآت القاعدية للمسافرين أنه "يجب تسيير المنشأة القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات بصفة مستمرة وتوفير دوماً انتظام في الخدمات لجميع المستعملين"⁽³⁾.

ومؤخراً يلاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽⁴⁾ نص على المبادئ الثلاثة التي تحكم سير المرفق العام إجمالاً، أو ما يطلق عليها مبادئ "رولان"، وعلى رأس هذه المبادئ ذكرت المادة 209 مبدأ الاستمرارية؛ حيث يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه لهذا المبدأ، الذي يلزم المفوض له (الملتزم أو المستأجر أو المسير...) التقيّد في إدارته واستثماره للمرفق العام بتحقيق مبدأ الاستمرارية في تقديم الخدمات.

إن الأمثلة في هذا الشأن كثيرة جداً، يمكن استنتاجها من الدستور أو القوانين، نظراً لما لهذا المبدأ من أهمية حتى في المجال القضائي، لأن القضاء الإداري كثيراً ما اعتمد عليه، ولأن معظم أحكام ومبادئ القانون الإداري تخص هذا المبدأ ومتفرعة عنه⁽⁵⁾.

¹ تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري رقم 842/3.94 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 54/08 المؤرخ في 9 فيفري 2008، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، الجريدة الرسمية عدد 2008/8، ص 18.

³ المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 2004/82، ص 34.

⁴ المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2015/50.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 337.

2 - تطبيقات مبدأ استمرارية سير المرفق العام :

إن لمبدأ الاستمرارية أو مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد تطبيقات في مجالات مختلفة، فنشاط المرفق العام ينبغي أن يستمر بصورة مضطربة، دون أي توقف طالما لم تبرره المصلحة العامة⁽¹⁾، لذا كانت هذه التطبيقات ضماناً لتحقيق المصلحة العامة، في مجال الوظيفة العامة، ومجال العقود الإدارية، ثم مجال الأموال العامة.

أ - في المجال الوظيفة العامة :

لضمان مبدأ استمرارية سير المرفق العام تطبيقات في الوظيفة العامة تحقيقاً لحسن سير المرفق بانتظام واطراد منها :

أ- تنظيم حق الاضراب :

يُعَرَّفُ إضراب الموظفين بأنه امتناع الموظفين عن تأدية أعمال وظائفهم بصفة مؤقتة تعبيراً عن عدم الرضا على أمر معين⁽²⁾، واعترف المؤسس الدستوري بهذا الحق، حيث نصت المادة 71 من دستور 96 الحالي على أن "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدوداً لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع"، وتبعاً لهذا جاء نص المادة 36 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها "يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"⁽³⁾، وهذا أيضاً ما ذهبت إليه المادة 5 من القانون 11/90 المعدل والمتمم معتبرة أن الاضراب حق "للعامل"⁽⁴⁾.

¹ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 207.

² محمد جمال الذنبيات، مرجع سابق، ص 153.

³ الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2006/46.

⁴ القانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية عدد 1990/17، المعدل والمتمم بالقانون رقم 29/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد 1991/68، والمعدل أيضاً بالمرسوم التشريعي رقم 03/94 المؤرخ في 11 أبريل 1994، الجريدة الرسمية عدد 1994/20، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 21/96 المؤرخ في 09 جويلية 1996، الجريدة الرسمية عدد 1996/43، والمتمم أيضاً بالأمر رقم 02/97 المؤرخ في 11 جانفي 1997، الجريدة الرسمية عدد 1997/03.

لكن مع كل هذا إن الحق في الإضراب ليس مطلقاً بل هو مقيد بشروط، تحقيقاً لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وضّحها القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 27/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991⁽¹⁾، نورد أهمها في النقاط التالية :

- شرط موافقة جماعة العمل على الإضراب : وهذا بواسطة عقد جمعية عامة في موقع العمل المعتاد، بعد إعلام المستخدم، والبت في احتمال التوقف الجماعي عن العمل⁽²⁾،
- شرط الإشعار المسبق : في أجل لا يقل عن ثمانية أيام يتفق عليه بالتفاوض بين أطراف الخلاف بانتهاء هذا الأجل يتم الدخول في الإضراب⁽³⁾،
- شرط تقديم الحد الأدنى من الخدمة : إذ نصت المادة 37 من القانون 02/90 المعدل والمتمم على أنه يجب ضمان الحد الأدنى من الخدمة في المرافق العمومية الأساسية، منها المصالح الاستشفائية، المصالح المرتبطة بالتزويد بالكهرباء، الغاز، الماء، المصالح البلدية لرفع القمامة والتطهير⁽⁴⁾،
- المنع التام للجوء إلى الإضراب : في أسلاك القضاء، أعوان مصالح الأمن والأعوان الميدانيين للجمارك، الموظفين المعيّنين بمرسوم، عمال المصالح الخارجية للسجون، وغيرهم⁽⁵⁾.

فرغم أن حق الاضراب يعتبر حقاً دستورياً إلا أن المشرع أحاطه بكثير من القيود، وعيّن له آليات وقائية تحد من اللجوء إليه، منها ما يتعلق بدراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية داخل المؤسسات والإدارات العمومية بصفة دورية درءاً لحالة الإضراب⁽⁶⁾، ثم فضلاً عن هذا وعن القيود التي ذُكرت سلفاً،

¹ القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية عدد 1990/6، المعدل والمتمم بالقانون رقم 27/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد 1991/68.

² المادة 27 من القانون رقم 02/90 المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، مرجع سابق.

³ المادة 30 من القانون رقم 02/90 المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، مرجع سابق.

⁴ المادة 38 من القانون رقم 02/90 المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، مرجع سابق.

⁵ المادة 43 من القانون رقم 02/90 المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، مرجع سابق.

⁶ المادة 15 من القانون رقم 02/90 المعدل والمتمم، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، مرجع سابق.

يمكن أن يُؤمر بتسخير العمال المضربين في الهيئات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات بغرض أداء أعمال ضرورية لضمان استمرار بعض الحاجيات الضرورية، ويعد عدم الامتثال لإجراء التسخير خطأ جسيماً⁽¹⁾، كل هذا لم يكن إلا لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، مهما كان نوعه أو شكله بما في ذلك المرفق العام المحلي.

أ- ب- تنظيم الاستقالة :

الاستقالة هي رغبة الموظف في ترك الخدمة بإرادته قبل بلوغ السن القانونية لسبب من الأسباب⁽²⁾، ولقد اعترف بها القانون للموظفين العموميين في نص المادة 217 من الأمر رقم 03/06 المذكور سابقاً؛ حيث نصت أن "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي"⁽³⁾، واعترف بها القانون رقم 11/90 المعدل والمتمم للعمال أيضاً في نص المادة 68 منه⁽⁴⁾.

إن كانت الاستقالة حق معترف به للموظفين، إلا أنها لا تعتبر حقاً مطلقاً يتحصل عليه الموظف متى أراد، لأنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة، كما يشاء، وبدون إجراءات⁽⁵⁾، إذ أن المشرع سعى في تقرير هذا الحق إلى التوفيق بين مصلحتين في هذا السياق، مصلحة الموظف المتمثلة في احترام رغبته بالاستقالة وترك العمل، والمصلحة العامة المتمثلة بالحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽⁶⁾، حيث نصت المواد 218، 219 و220 من الأمر رقم 03/06 على القيود التالية⁽⁷⁾ :

- القيد الأول : تقديم طلب كتابي من الموظف، يعلن فيه إرادته (المادة 218)،

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 342.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 496.

³ الأمر رقم 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁴ القانون 11/90، المتعلق بعلاقات العمل، مرجع سابق.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 228.

⁶ محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2015، ص 155.

⁷ المواد 218، 219، 220 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

- القيد الثاني : التزام الموظف بأداء مهامه المرتبطة بالوظيفة إلى غاية الرد على طلبه من السلطة المختصة التي لها حق التعيين، خلال مدة شهرين من تاريخ إيداع طلبه (المادتان 219، 220)،

- القيد الثالث : إن كل تغيب للموظف أكثر من 15 يوماً، دون مبرر مقبول، يعتبر إهمالاً للمنصب قد يعرضه للعزل، تبعاً لنص المادة 184 من الأمر رقم 03/06.

ثم إضافة لهذا، نجد أن قانون العقوبات في نص المادة 115 جرم عملية التشاور بين الموظفين العموميين لتقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف سير مرفق عام (مصلحة عمومية)، وعاقب على هذا الفعل بعقوبة تتراوح من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات حبساً، وهذا إمعاناً في احترام مبدأ استمرارية حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

أ-ج- نظرية الموظف الفعلي :

إن الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته، في مجال المرافق العامة رغم أنه لم يعين تعييناً صحيحاً، وهذه النظرية خلقها القضاء الإداري، ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي حفاظاً على استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك في الظروف العادية والاستثنائية على السواء⁽¹⁾، وإن كانت مبادئ القانون تقتضي إلغاء جميع تصرفاته، لأنها صادرة عن غير ذي مختص، غير أن القضاء وسعياً منه عدم ارتباك أداء الخدمات العامة بانتظام واطراد أضفى مشروعية على هذه الأعمال رغم العيب المذكور⁽²⁾.

ويأخذ بنظرية الموظف الفعلي في الحالتين :

- حالة الظروف العادية : حيث نجح القضاء الفرنسي في تأسيس قراراته بالاعتراف ببعض الأعمال الصادرة عن ما اصطلح على تسميتهم بالموظفين الواقعيين ولقد برر ما ذهب إليه بفكرة العمل الظاهر⁽³⁾،

- حالة الظروف الاستثنائية : لقد تم تسويق سلامة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي في حالة الضرورة ضمناً لمبدأ استمرارية المرفق العام⁽⁴⁾.

¹ محمد جمال الذنبيات، مرجع سابق، ص 154.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 346.

³ مرجع سابق، ص 347.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 230.

في كلا الحالتين إن الأخذ بنظرية الموظف الفعلي المقصود به ديمومة تقديم الخدمة العمومية، حتى وإن صدرت عن غير مختص؛ وهذا حماية لمصلحة الغير حسن النية في حالة الظروف العادية، وتجسيدياً لضرورة تأمين الحاجيات الجماعية في حالة الظروف الاستثنائية (الثورات والحروب مثلاً).

ب - في مجال العقود الإدارية :

إن العدالة تقتضي أن يكون هناك نوعاً من التوازن ما بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة وما بين المزايا التي يحصل عليها⁽¹⁾؛ حيث عندما يفقد العقد توازنه الاقتصادي لأسباب خارجة عن إرادة المتعاقد مع الإدارة وغير متوقعة عند إبرام العقد، يقتضي الأمر عملاً بمبدأ استمرارية المرفق العام، دعم المتعاقد مالياً من طرف الإدارة المتعاقدة⁽²⁾.

وعليه فقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن هذا الوضع يتطلب، من أجل ضمان مبدأ الاستمرارية، إيجاد توافق ومعادلة بين عاملين، هما :

- التزام المتعامل المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ العقد لما لها من أثر على المصلحة العامة وتلبية احتياجات الجمهور،
 - ضرورة تدخل الإدارة أو المصلحة المتعاقدة لسد ومنع أي اختلال في التوازن المالي للعقد، من خلال تحمل كل أو جزء من الأعباء المالية الإضافية نظير ما تتمتع به حقوق وسلطات.
- والحقيقة إن الحفاظ على التوازن المالي للعقد إنما يستند -في جوهره- إلى مبدأ الاستمرارية، ويتحقق ذلك بتطبيق نظرية المخاطر (فعل الأمير) أو نظرية الظروف الطارئة⁽³⁾.

ج - في مجال الأموال العامة :

إن القواعد والمبادئ القانونية المقررة لحماية الأموال العامة، مثل مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة، ومبدأ عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالحيازة والتقادم ومبدأ عدم حجز الأموال العامة، هذه

¹ محمد علي الخليلية، مرجع سابق، 316.

² هيام مروة، مرجع سابق، 45.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 232.

المبادئ القانونية المقررة لحماية أموال العامة تجدد سندها وأساسها وأهدافها القانونية في مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁾.

لذا نجد أن المشرع الجزائري قد حذف الأموال العامة بحماية أهمها ما جاء في نص المادة 689 من القانون المدني بقولها "لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم، غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها".

وفي نفس السياق أكدت المادة 66 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم المتضمن قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾ على مبادئ عدم قابلية التصرف، وعدم قابلية التقادم، وعدم قابلية الحجز، حماية للأملاك الوطنية العمومية، وهذا ما ذهبت إليه تماماً المادة 158 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، بنصها أن "الأملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز"، وهذا حتى تتمكن البلدية من حسن تسيير مرافقها العامة بانتظام واطراد، فقواعد ومبادئ حماية الأموال العامة هي من التطبيقات والآثار القانونية لهذا المبدأ⁽³⁾.

ليس هذا فحسب، فعلى الرغم من الحماية الدستورية التي تحظى بها الملكية الخاصة، إلا أن القانون يسمح بنزعها أو استعمالها أو الاستلاء عليها مؤقتاً - بشروط معينة - لضمان استمرارية المرافق العامة⁽⁴⁾، إذ تنص المادة 679 من القانون المدني على ما يأتي: "يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون.

إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضماناً لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستلاء".

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 79.

² القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 1990/52، المعدل والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في 20 جوان 2008، الجريدة الرسمية عدد 2008/44.

³ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 80.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 231.

ثانياً - مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام :

هذا هو المبدأ الثاني الذي يحكم سير جميع المرافق العامة، وبمقتضاه يتحتم على المرفق العام أن يؤدي خدماته إلى من يطلبها من الجمهور بنفس الشروط بحيث لا يكون هناك تمييز لا مبرر له بين المنتفعين⁽¹⁾، وإذا كانت كل المواثيق الدولية والوطنية وديساتير الدول تنص صراحة على مبدأ المساواة القانونية بين مواطني الدولة في كافة المجالات، فإن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة نادراً ما نجد نصوص الدستور تنص عليه صراحة، غير أن هذه المواثيق كثيراً ما تنص على المبدأ العام للمساواة بين الناس⁽²⁾.

وللتعرف أكثر على هذا المبدأ ومكانته في النظام القانوني الجزائري، سيتم تناوله بدايةً من تكريسه في النصوص القانونية الجزائرية، ثم التطرق بعد ذلك إلى مضمونه.

1 - تكريس مبدأ المساواة أمام المرفق العام :

من خلال هذه النقطة سيتم التعرض لتكريس هذا المبدأ في الدستور ثم في التشريع، وأخيراً في التنظيم.

أ - تكريس مبدأ المساواة أمام المرفق العام دستورياً :

إن هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام لمساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقاً دستورياً أعلنت عنه مختلف الديساتير⁽³⁾، لذا لم يكن المؤسس الدستوري الجزائري استثناء من هذا كله؛ حيث نصت المادة 32 من الدستور الحالي على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"، ثم نصت في نفس السياق المادة 34 أيضاً بأن المؤسسات تستهدف "ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، 377.

² عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 82.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 332.

إضافة لهذا نجد أن الدستور الجزائري كرس مبدأ المساواة أمام مرفق التعليم والتكوين المهني للحصول على الحق في التعليم المجاني (المادة 65)، ومبدأ المساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة (المادة 63)، والمساواة أيضاً في الواجبات منها أداء الضريبة (المادة 78).

ب - تكريس مبدأ المساواة أمام المرفق العام في التشريع :

من مظاهر المساواة أمام المرفق العام هي المساواة في دخول جميع المواطنين للوظائف العامة. إن المواطنين ليس لهم جميعاً، حق ذاتي بالدخول للوظيفة العامة، إلا أنهم يجب أن لا يتعرضوا لتمييز إذا توفرت لديهم شروط متساوية⁽¹⁾، وهذا ما كرسته المادتين 74 و 75 من الأمر رقم 03/06⁽²⁾، حيث نصت المادة 74 منه على خضوع "التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"، فيما نصت المادة 75 على الشروط العامة التي يجب توفرها في المرشح للوظيفة العمومية، مما يكرس مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة ما دام التشريع نص على معايير واضحة للانتقاء بين المواطنين الراغبين في ذلك، على أن تعطى لهم فرص متساوية للترشح والانتقاء.

ج - تكريس مبدأ المساواة أمام المرفق العام في التنظيم :

أهم ما يمكن أن يكون تكريساً لمبدأ المساواة أمام المرفق العام في التنظيم، هو إنشاء هذا الأخير لهيئة استشارية أطلق عليها تسمية "المرصد الوطني للمرفق العام"، ومن بين ما كُلف به هذا المرصد هو دراسة واقترح كل التدابير التي ترمي إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام⁽³⁾، وهذا جوهر تكريس المبدأ في التنظيم.

إضافة لهذا نصت المادة 209 من المرسوم الرئاسي 274/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على المبادئ الثلاثة، والتي من بينها مبدأ المساواة أمام المرفق الذي يكلف بتجسيده، في مفهوم هذا النص، المفوض له (الملتزم أو المستأجر أو المسير..) في عقود تفويضات المرفق العام، ثم في نفس الإطار -أي مبدأ المساواة- تنص المادة 5 من ذات المرسوم على مبدأ المساواة في

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 482.

² الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2016/02.

معاملة المترشحين الراغبين في التعاقد مع الإدارة من أجل الضفر بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

ثم على نفس المنوال، نصت المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 47/02 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها بقولها "تختص اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة بما يلي :

- استلام ودراسة ومتابعة كل الطلبات الواردة في الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون أن إدارة عمومية ما على المستوى المحلي أو المركزي قصرت في حقوقهم وفق قواعد المرفق العمومي"⁽¹⁾، وهذا ضماناً لتطبيق المبادئ العامة التي تحكم المرفق العام ومن بينها مبدأ المساواة.

2 - مضمون مبدأ المساواة أمام المرفق العام :

تبعاً لما سبق، يقتضي مبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرفق العام أن تكون هناك مساواة بينهم في المنافع والخدمات التي يحصلونها من المرفق العام ، ومساواة أيضاً في الالتزامات اتجاه المرفق العام، على أن مساواة الأفراد أمام المرافق العامة ليست مطلقة، فلا يعني أنه يجوز لكل فرد بدون قيد أو شرط أن يطلب انتفاعه بالخدمات التي يؤديها المرفق، وانما هذه المساواة ككل المراكز القانونية لا تصبح حقاً للمنتفع إلا بتوافر كل شروطها⁽²⁾.

أ - المساواة في المنافع :

تساوي المرتفقين أمام المنافع التي يوفرها لهم المرفق العام هو أول مظهر لهذا المبدأ، ومن حق كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية والتنظيمية التي يفرضها قانون المرفق، أن يحصل على الخدمات التي يقدمها المرفق العام، ولهذا أربع نتائج⁽³⁾ :

- يتحتم على مسيري المرفق العام أن يقدموا الخدمات لكل شخص يرغب في ذلك طبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي الذي يسير عليه المرفق،
- لا يسمح لمسيري مرفق عام أن يفضلوا بعض المرتفقين على البعض الآخر لاعتبارات شخصية،

¹ المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 74/02 المؤرخ في 16 جانفي 2002، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، الجريدة الرسمية عدد 2002/5.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 378.

³ محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 112 ، 113.

- إن تكافؤ الفرص بالنسبة للمواطنين في الحصول على المناصب والوظائف العمومية يعد وجهاً آخر لهذه القاعدة،

- إن كل عقود الإدارة تبرم بعد إجراء المنافسة والإشهار.

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة يعني أن ينتفع بالمرافق العامة كافة المواطنين، ولا يخل بمبدأ المساواة أن يتم وضع شروط وإجراءات وقوانين تنظم عمل المرفق العام، وان يتم تقاضي رسوم مقابل الانتفاع بالمرفق العام⁽¹⁾.

ب - المساواة في الالتزامات :

لا معني لمساواة المنتفعين أمام المرفق العام في الحقوق دون أن تكون هناك مساواة في الالتزامات والأعباء المنوطة بالمنتفعين، إلا في حالة وجود مسوِّع مقبول يقضي بعدم المساواة بينهم كإعفاء العجزة أو ذوي الحقوق أو غيرهم من المقابل المالي، لقاء ما يتحصلون عليه من خدمات المرفق العام.

إلا أنه يجب أن نفهم جيداً أن وراء هذه الصيغ المجردة حول المساواة، تسيطر بصورة عامة على الإدارة بعض المصالح وبعض الفئات الاجتماعية التي تحرف القانون لصالحها وخاصة حين تطبيق الإدارة لسلطتها التقديرية⁽²⁾.

ثالثاً - مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغير والتطور :

إن فكرة المرفق العام فكرة متغيرة ومتطورة، فلا يصح أن يجمد نظام المرفق العام عند وضع معين، ولا يجوز أن تبقى أساليبه دون تغيير، بل يجب أن يكون بالإمكان دائماً وفي كل وقت تطوير نظام المرفق العام ومواءمة أساليبه، وتعديل أنماط خدماته، حتى تكون باستمرار متجاوبة مع تطورات المصلحة العامة وحاجيات الجماهير⁽³⁾، فمبدأ القابلية للتغير والتطور وإن كان له صلة بمبدأ الاستمرارية إلا أن ميزته تكمن في أنه يتصل بصورة خاصة بنشاطات ذات مصلحة عامة تستند إلى التبدل في الظروف⁽⁴⁾.

¹ محمد جمال الذبيبات، مرجع سابق، ص 157.

² أحمد محبو، مرجع سابق، ص 483.

³ حسن محمد على حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 100.

⁴ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 84.

ويضمن هذا المبدأ لعملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة عوامل وعناصر وشروط المرونة الملائمة الواقعية وحرية الحركة والتكيف مع الظروف والمعطيات الطارئة والمستجدة⁽¹⁾.

لذا سيتم تناول من خلال هذه النقطة تكريس مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، ثم يتم الانتقال إلى تطبيقات هذا المبدأ.

1 - تكريس مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور :

إذا كانت المصلحة العامة تتطور بتطور الزمن كان لابد للمرفق أن يستجيب لتلك المتغيرات، لكي تتمكن من تقديم الخدمات التي من أجلها وجدت وانشئت المرافق العامة، وينشأ عن ذلك اختيار طريقة إدارة المرفق استجابة للتطورات الاقتصادية والتقنية⁽²⁾.

لذا نجد أن المادة 6 من المرسوم رقم 131/88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن⁽³⁾ قد نصت على أن الإدارة تسهر "دوماً على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"، وفي نفس السياق أيضاً نصت المادة 21 من ذات المرسوم على أنه "يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها (...) ويجب عليها، زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

بالتالي وتكريساً لهذا المبدأ أيضاً كلف التنظيم الجزائري المرصد الوطني للمرفق العام بما يأتي :

- اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين 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⁽⁴⁾،

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 80.

² محمد جمال الذنبيات، مرجع سابق، ص 158.

³ المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية 1988/27.

⁴ المادة 3 من المرسوم الرئاسي 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

- دراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام، كتحفيز تطوير الإدارة الإلكترونية⁽¹⁾.

وإجمالاً إن هذا المرصد يسهم في ترقية المرفق العام وتطويره ليتكيف مع المستجدات وحاجيات المنتفعين، حيث يسعى في هذا الصدد إلى المساهمة في اقتراح التدابير التي من شأنها تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية، وتشجيع إشراك المجتمع المدني في تحسين الخدمات المرفقية، وهذا تماشياً مع المفاهيم الحديثة المرتبطة بالديمقراطية التشاركية خاصة على المستوى المحلي التي تم النص عليها دستورياً (المادة 15 من الدستور)، وكذا فكرة البساطة مثلاً التي تعتبر من المبادئ والمفاهيم الحديثة للمرفق العام، مواءمةً لهذا الأخير مع روح الحاضر.

2 - ضمانات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغير والتطور :

إن لسلطات الإدارة اتجاه موظفيها ثم اتجاه المتعاقدين معها في تعديل المراكز القانونية لهم، يجعل من هذه الامتيازات وسيلة ناجعة لضمان تكيف شروط المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة به، لذا سيتم تناول هنا الضمانات المتعلقة بالموظفين العموميين ثم ننتقل إلى الضمانات المتعلقة بالعقود الإدارية.

أ - الموظفون العموميون :

ضماناً لمبدأ التكيف، يتم وضع الموظفين بالمرافق العامة في مركز لائحي-تنظيمي، بحيث يمكن للإدارة أن تعدل، بإرادتها المنفردة، من أوضاعهم ومراكزهم القانونية (الحقوق، الالتزامات) بما يتوافق ومقتضيات تطور الأجهزة والهيئات الإدارية لمواجهة ومواكبة ما يطرأ على الاحتياجات العامة من تطورات في مختلف المجالات : التربوية، الصحية، الأمنية، وغيرها⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 7 من الأمر رقم 03/06 بقولها "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية".

¹ المادة 5 من المرسوم الرئاسي 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، 236.

فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه⁽¹⁾، متحججاً بالحق المكتسب، نتيجة ما طرأ على مركزه القانوني من تغيير بسبب التعديلات الواقعة على تنظيم أو تسيير المرفق العام، كتغيير في أسلوب تسييره مثلاً⁽²⁾، أو تغيير في المهام الوظيفة لبعض الرتب أو غيرها من التعديلات التي تملئها ضرورة تطوير الخدمات المرفقية تحقيقاً للمصلحة العامة.

ويجدر بالذكر أن الأشخاص الذين يعملون على أساس عقود القانون الخاص يستطيعون أن يطالبوا، في حالة تعديل المرفق، بحقوق يستمدونها من العقود التي تربطهم بالإدارة، أما الأشخاص الذين يعملون على أساس عقود إدارية، فإنهم يخضعون للتعديلات التي تتطلب المصلحة العامة إدخالها على المرفق، لكنهم يستطيعون الاستفادة من تعويضات إذا مست حقوقهم المالية بسوء من جراء التعديل⁽³⁾.

ب - العقود الإدارية :

تملك الإدارة إبرام عقود إدارية لغايات تسيير المرفق العام، وغالباً ما تتمتع الإدارة عند إبرام العقود الإدارية بامتيازات لا نظير لها في العقود المبرمة في القانون الخاص، مثل حق تعديل العقد وفسخه، كل ذلك يوجد أساسه في مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير، فالهدف من إعطاء هذه الحقوق هو مسايرة المرفق العام للتطورات والتغيرات⁽⁴⁾.

بالتالي يمكن للإدارة مثلاً أن تعدل صفقاتها العمومية التي أبرمتها لتلائم حاجياتها المستجدة، وهذا بواسطة ما يطلق عليه بالملحق (avenant) ؛ حيث جاء في المادة 136، من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المذكور سابقاً، أن الملحق يشكل "وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة."

¹ محمد جمال الذنبيات، مرجع سابق، ص 158.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 236.

³ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 489.

⁴ محمد جمال الذنبيات، مرجع سابق، ص 159.

كما يمكن أيضاً للإدارة أن تعدل البنود التنظيمية في عقود تفويضات المرفق العام بإرادتها المنفردة دون الرجوع إلى رضى الطرف المتعاقد معها، وهذا يأتي تفصيله لاحقاً، مما يمكن الإدارة سواء كانت مركزية أو إقليمية أن تلائم وتكيف شروط إدارة المرفق العام مع متطلبات تطوير الخدمات العمومية.

غير أن الأمر يختلف من زاوية المنتفعين في شأن تعديل شروط إدارة المرفق العام، حيث يمكن أن يتم التمييز بين حالتين⁽¹⁾:

- فإذا تعلق الأمر بمرفق إداري، فإن المزايا التي يوفرها المرفق لهم تعتبر قابلة للتبديل بصورة دائمة،
- وإذا تعلق الأمر بالمنتفعين من مرفق عام صناعي أو تجاري فإن الوضع يكون أكثر التباساً، فعلاقات هؤلاء مع المرفق تكون ذات طابع تعاقدية، لهذا فإن بعض العناصر فقط تستطيع، في الواقع، أن تكون موضوعاً للتغيير وبطريقة انفرادية.

في الأخير يمكن وصف مبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتطور أنه المبدأ الذي يعطي للاستمرارية مدلولها، فأى معنى لمبدأ استمرارية المرفق العام دون قابلية هذا الأخير للتطور والتكيف تبعاً للتحويلات المختلفة، ليس هذا فحسب بل إن هذا المبدأ يعتبر آلية لتغطية الطلب المجتمعي المتطور، فلا يمكن أبداً تلبية حاجيات اليوم بأساليب الأمس.

إضافة لهذه المبادئ الثلاثة هناك من يضيف مبدأي الحياد ومجانبة المرفق العام⁽²⁾، ويقصد به أن يراعى في أداء مهام وتسيير المرفق العام مقتضيات المصلحة العامة، حيث يجب على مسير المرفق أن لا يستعمله لدعم مصالح معينة على حساب مصالح أخرى⁽³⁾، وكثيراً ما يعتبر هذا المبدأ من تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرفق العام، وهذا ما ذهب إليه الاستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي، معتبراً إياه أحد تطبيقات مبدأ المساواة لا غير، وبمقتضاه يمتنع القائمون على تسيير المرافق العامة عن القيام بأي تصرف ينم عن موقف سياسي معين⁽⁴⁾.

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 488 و489.

² بوادي مصطفى، مرجع سابق، ص 139.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 223.

⁴ مرجع سابق، ص 224.

وتكريساً لهذا المبدأ تنص المادة 25 من دستور 1996 الحالي أن "عدم تحييز الإدارة يضمنه القانون"، والمقصود بعدم تحييز الإدارة هو حيادها طبعاً، وتنص المادة 41 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المذكور سابقاً على أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، وهذا تطبيقاً لمبدأ حياد المرفق العام.

أما بالنسبة لمبدأ المجانية فلم يعد له مكان في ظل المرفق العام ذي الطابع الصناعي والتجاري، هذا ما ذهب إليه المشرع فيما يخص تعريفات المرفق العام المحلي؛ حيث تنص المادة 175 من قانون البلدية على أن البلدية تحدد في إطار "سير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها"، إذ أن تناسب المساهمة المالية مع نوعية الخدمات يفترض فيه عدم المجانية.

وإجمالاً، يبدو التعارض واضحاً، في ظل دسترة حرية التجارة والاستثمار، بين نظرية المنافسة الاقتصادية ونظرية العميد Duguít للمرفق العام؛ فهذه المنافسة هو تحقيق الفعالية الاقتصادية، تحقيق الفاعلية ورفاهية المستهلك في إطار آليات السوق، في حين أن هدف المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان مبادئ أساسية تتعلق بالمساواة والديمومة والقابلية للتكيف⁽¹⁾، لهذا جاء مفهوم الخدمة العامة كسياسة للتوفيق بين أهم أهداف المرفق العمومي المتمثلة في تحقيق المنفعة العامة، وبين أهم أسس تحرير سوق الخدمات والمتمثلة في المنافسة، وذلك إعمالاً لمبدأ التحول والتكيف⁽²⁾، وتمثل الخدمة العامة مفهوم أساسي (Clé)، طوره الاتحاد الأوروبي بهدف الاستفادة الحقيقية والفعالة من الخدمات الضرورية⁽³⁾؛ حيث تبنى القانون والاجتهاد الأوروبي فكرة التماثل بين المرفق العام الاستثماري والمشاريع الخاصة، عندما أخذ بمفهوم المرفق العام الاستثماري تحت تسمية المرافق ذات المصلحة العامة الاقتصادية (SIGE)⁽⁴⁾، وهذا بتحقيق التوازن بين ثلاث عناصر، وهي إمكانية الاستفادة جميع المواطنين من الخدمة العامة، بسعر مقبول ونوعية معقولة⁽⁵⁾؛ حيث تُضمن لجميع المرتفقين الاستفادة من بعض الخدمات المعتبرة كضرورية، مقابل تعريفات متاحة للجميع وبنوعية ذات مستوى

¹ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 74.

² قنان نهاد، المفهوم الأوروبي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العمومي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2012/2013، ص 35.

³ قنان نهاد، مرجع سابق، ص 21.

⁴ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 231.

⁵ Mohamed Boussoumah, L'etablissement public, OPU, Alger, 2012, p 114.

عام، قائمة على مبدأ المساواة، العمومية، الاستمرارية، التكيف، وشفافية التسيير، التمويل وتحديد التعريفات، وهي المبادئ التي ساهمت في تطوير الخدمات ذات المنفعة العامة (SIG)⁽¹⁾.

ولقد كان للمفهوم الأوروبي للخدمة العامة أثراً على المرفق العمومي في الجزائر، حيث أخضع المشرع لسياسة الخدمة العامة، لأول مرة، قطاع البريد والمواصلات⁽²⁾، الذي يشجع مستقبلاً إلى إخضاع باقي المرافق العامة الأخرى، ومنها المرفق العام المحلي الاقتصادي؛ حيث تُلاحظ بوادر مفهوم الخدمة العامة تتجسد في مرفق النقل الجماعي الحضري مثلاً⁽³⁾، فلا تعتبر الخدمة العامة مفهوم مخالف ومعارض للمرفق العام، وإنما ناتج استجابة لمقتضيات اقتصاد السوق، التي من أهمها انفتاح المرفق على المنافسة⁽⁴⁾.

¹ قنان نهاد، مرجع سابق، ص 91.

² مرجع سابق، ص 21.

³ المادة 7 من القانون 13/01 المؤرخ في 7 أوت 2001، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 2001/44، المعدل والمتمم بالقانون رقم 09/11 المؤرخ في 5 جوان 2011، الجريدة الرسمية عدد 2011/32.

⁴ قنان نهاد، مرجع سابق، ص 173.

المبحث الثاني : الدور التنموي للمرفق العام المحلي

لمشاركة المرفق العام المحلي في التنمية المحلية ينبغي على الجماعة المحلية أن تجسد التكامل بين وسائلها المالية وخياراتها التقنية في تسيير المرفق العام المحلي، حتى يتسنى لها إنشاء وإدارة مرافقها بنجاحة أكبر، لذا من خلال هذا المبحث سيتم التطرق إلى مصادر تمويل التنمية، المتاحة للجماعة المحلية لتجسيد مشاريعها المختلفة ومرافقها العامة (مطلب ثانٍ)، ثم بعد ذلك يتم الحديث عن الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي، الذي يُموّل مباشرة من ميزانية الجماعة المحلية (مطلب ثالث)، أما في البداية فإنه من الضروري التطرق إلى مقارنة مفاهيمية حول التنمية المحلية وتطورها (مطلب أول).

المطلب الأول: مقارنة مفاهيمية حول التنمية المحلية

التنمية عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه نشاط المجتمع، ولا تقتصر في الواقع على مجتمع دون آخر، فهي ضرورة سواء أكان المجتمع متحضراً أو متخلفاً أو نامياً، وإن كانت ألزم وأكثر إلحاحاً بالنسبة لهذه المجتمعات الأخيرة⁽¹⁾.

من خلال هذا المطلب سيتم التحدث بشكل مختصر عن تعريف التنمية وتطورها (فرع أول)، حتى يتسنى بعد ذلك التعرض والتدقيق في مفهوم التنمية المحلية (فرع ثانٍ).

الفرع الأول : تعريف التنمية وتطورها

قُسم هذا الفرع إلى نقطتين، في البداية يتم التطرق إلى تعريف التنمية إجمالاً ثم التوجه بعد ذلك إلى استعراض التطور التاريخي لهذا المفهوم المتجدد.

أولاً - تعريف التنمية :

في البداية كانت التنمية تعبر عن النمو في الاقتصاد الوطني وهيكله، وكانت درجة التنمية أو التخلف تقاس غالباً بمؤشرين شائعين هما الدخل الفردي ومعدل النمو السنوي المتوسط في الدخل القومي، ويعود هذا الاهتمام بالجوانب الاقتصادية للتنمية لعدد من العوامل، أولها أن أكثر الفروق

¹ رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 244.

وضوحاً بين الدول المتقدمة والنامية هي الفروق في حجم وهيكل ومعدل النمو لاقتصاداتها الوطنية، وثانياً كان هناك اعتقاد واسع وخصوصاً بين الاقتصاديين في الدول المتقدمة أن التغيير الاقتصادي ينبغي أن يسبق أي شكل آخر من التغيير، وينبغي أن ينظر إليه على أنه المؤشر الأكثر أهمية⁽¹⁾، لكن مع التحولات التي تشهدها المجتمعات، فإن التنمية لم تعد تقتصر على رفع المدخيل⁽²⁾.

إن حاجيات الإنسان المتنوعة والمتعددة قد أدت إلى توسيع مجال مفهوم التنمية حيث اشتمل على قضايا اجتماعية، سياسية وثقافية، إلى جانب القضايا الاقتصادية، وهذا التعدد والتنوع جعل التنمية أسلوباً ومنهجاً شاملاً لكل ما يتعلق بحياة المجتمع والفرد، وعلى اعتبار أن الإنسان في تطور دائم، فإن حاجته متجددة، لذا فالتنمية لا بد أن تواكب هذا التطور والتغيير للحاجات الإنسانية، فالتنمية في أبسط معانيها، يعرفها الدكتور أحمد رشيد بأنها "عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساساً لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب، وبمعنى أن أية تنمية يقصد بها معيشة السكان في كافة الجوانب"⁽³⁾.

وتبعاً لنفس التصور تعرّف التنمية الشاملة بأنها ذلك التطور البنائي أو التغيير الهيكلي للمجتمع بأبعاده الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والفكرية من أجل توفير الحياة الكريمة لجميع أفراد المجتمع، وأن يكون هدف التنمية الأساسي هو الفرد في المجتمع برغباته وحاجياته⁽⁴⁾.

وإجمالاً، يذهب البعض إلى القول أن التنمية رغم عدم دقتها وصعوبة حصرها، هي عملية متكاملة من الجهود المبذولة، تتكامل فيها جهود كل الأطراف الفاعلة داخل المجتمع، كجهد رجل الإدارة، الرجل السياسي، الرجل الاقتصادي... مع مراعاة بطبيعة الحال ضرورة الفصل في إطار الصلاحيات المخولة لكل واحد منهم، وهي لا تقتصر على مجال معين أو ميدان محدد، بل أن التنمية الشاملة تتداخل فيها

¹ أحمد عارف العساف، محمود حسين الوادي، التخطيط والتنمية الاقتصادية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص 31.

² ف.ش. أمال، مؤشرات التنمية البشرية معيار جديد يفرض نفسه، مجلة الجيش، مجلة شهرية للجيش الوطني الشعبي عن مؤسسة المنشورات العسكرية، عدد 585، أفريل 2012، ص 50.

³ خنفرى خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2011/2010، ص 7، 8.

⁴ عصام عمر مندور، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتغيير الهيكلي في الدول العربية، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2011، ص 24.

التنمية الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية، التنمية الثقافية والفكرية، وكل هذا من منطلق أن الإنسان يعيش أبعاداً مختلفة ترتبط بحياته اليومية⁽¹⁾.

أما عن مفهوم التنمية في المقاربة الإسلامية فيجب أن تكون التنمية شاملة ومتوازنة وتهدف إلى ترقية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، فمن تعاليم القرآن والسنة أن أي مجهود تنموي اقتصادي يجب أن يشمل ضمن أهدافه الأولية محاربة الفقر والفوارق الاقتصادية والاجتماعية، فالمقاربة المتعددة الأبعاد التي يمتاز بها الإسلام تسمح بتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في آن واحد، فلا يوجد تعارض بين هذين المفهومين⁽²⁾، فالتنمية في الإسلام هي التنمية الشاملة للإنسان الذي يؤدي وظيفته في القيام بأعباء الاستخلاف في الأرض وإعمارها، وهي مسؤولية مشتركة تجمع بين الحكومة والفرد⁽³⁾.

وفي هذا الصدد يذكر البعض، أن المفهوم الإسلامي للتنمية يتجاوز البعد الاقتصادي وبالتالي المفهوم التقليدي للتنمية، ليعني بها النهوض بمختلف جوانب الحياة ويجعلها تعبيراً عن السعي لتحقيق رفاهية الأفراد مادياً ومعنوياً وروحياً⁽⁴⁾.

ثانياً - تطوّر مفهوم التنمية :

جرى ربط بين التنمية والتقدم الاقتصادي، في الخمسينات من القرن الماضي، بمعنى القدرة على الحصول على مزيد من السلع والخدمات التي تشبع حاجيات الإنسان التي تتنامى بصورة مستمرة، واتجه الاهتمام إلى "النمو الاقتصادي" في الناتج القومي ومقارنته بنمو السكان، لقياس نصيب الفرد من السلع والخدمات كمؤشر على هذا النمو⁽⁵⁾، واستقر هذا المفهوم للتنمية بشكل غير خاضع للنقاش تقريباً، في البلدان المتقدمة والنامية على السواء وفي الوكالات الدولية، حتى منتصف الستينات⁽⁶⁾.

¹ جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 16.

² عبد الحميد براهمي، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، لبنان، 1997، ص 178.

³ عصام عمر مندور، مرجع سابق، ص 36.

⁴ سعيد الشبخ، مرجع سابق، ص 24.

⁵ محمد محمود الإمام، مقال السكان والموارد والبيئة والتنمية التطور التاريخي، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، الدار العربية للعلوم-ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 347.

⁶ أحمد عارف العساف، محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 31.

بعد هذا اتجه الاهتمام إلى القضايا الاجتماعية، حيث عرّفت الأمم المتحدة (U.N., 1969) التنمية الاجتماعية بأنها: "زيادة قدرة النظام الاجتماعي والهيكلي الاجتماعي والمؤسسات والخدمات والسياسات على استخدام الموارد في توليد تغيرات مواتية في مستويات المعيشة بمعناها الواسع وفقاً للقيم الاجتماعية السائدة، وتوزيع أفضل للدخل والثروة والفرص"⁽¹⁾، وهذا في ظل سوء توزيع الموارد الذي دفع بالكثيرين إلى التعبير عن استيائهم من الأوضاع المعيشية، في الجامعات والدول الأوروبية خاصة فرنسا وألمانيا الغربية.

أما في عقد السبعينات بدت بوادر مراجعات مفاهيم التنمية والتخلف؛ بعد الفشل في التوفيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، حيث فسّر البعض تقدم الدول الصناعية وتخلف الدول الزراعية بأنهما جانبان لعملة تاريخية واحدة، حققت فيها الأولى تقدمها على حساب تنمية نزولية للثانية، وخلال هذا العقد تم تناول العلاقة بين التنمية الاقتصادية والبيئة للمرة الأولى، في مؤتمر البيئة الانسانية باستوكهولم 1972، وتم إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP كأداة عمل من أجل البيئة، غير أنه لم يحصل تقدم كبير في إدماج الاعتبارات البيئية في عمليات التخطيط واتخاذ القرار، وفي عام 1977 تبنت جمعية الأمم المتحدة مشروعاً حول "غايات وعمليات ومؤشرات التنمية" ساهمت فيه 23 مؤسسة من مختلف الاتجاهات لتطوير نظريات وممارسات التنمية، وفي صياغة هذا المشروع جرى تعريف التنمية بأنها "تنمية الناس" وليس إنتاج السلع والخدمات ولا توزيعها.

وفي بداية الثمانينات طرّح منهج التنمية المستدامة للمحافظة على الموارد والبيئة للأجيال القادمة التي ستقطن العالم مستقبلاً، حيث أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1983 "المفوضية العالمية للبيئة والتنمية"، وأقرت الجمعية العامة في 1987/12/11 تقريرها "مستقبلنا المشترك" الذي عرّف التنمية المستدامة بأنها "التنمية التي تلي حاجات الحاضر دون الإضرار بقدرة الأجيال المقبلة على تحقيق حاجاتها"، حيث يجب أن تتضمن استراتيجيات التنمية المستدامة رؤية للحاجات البشرية أكثر اتساعاً، ورفاهة انسانية تشمل متغيرات غير اقتصادية كالتهليل والصحة التي تشبع لذاتها، والهواء والماء النقيين وحماية الجمال الطبيعي.

¹ محمد محمود الإمام، مرجع سابق، ص 351.

في التسعينات عقدت قمة الأرض للبيئة والتنمية UNCED، في ريو دو جانيرو 1992، لمساعدة الحكومات على إعادة صياغة استراتيجيات التنمية الاقتصادية لإيقاف تدمير الموارد الطبيعية وتخفيف تلوث الكوكب، وأقرت جدول أعمال القرن 21 كبرنامج عمل لتحقيق تنمية مستدامة على المستوى العالمي، وفي هذا العقد أيضاً تم التأكيد على أن التخلف نقص في القدرات لا في الدخل والسلع، وبناءً عليه عرّف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (1990) التنمية الانسانية بأنها "عملية توسيع نطاق الخيارات المتاحة أمام الفرد؛ وأهم هذه الخيارات المتشعبة هي أن يحيا الناس حياة طويلة خالية من العلل، وأن يتعلموا، وأن يكون بوسعهم الحصول على الموارد التي تكفل مستوى معيشة كريمة. ومن بين الخيارات الأخرى المشاركة في الحياة السياسية، وحقوق الانسان المقررة، واحترام الانسان لذاته".⁽¹⁾

وبعد عشرين سنة من قمة الأرض انعقدت ندوة الأمم المتحدة حول التنمية المستدامة، والتي عرفت بـ ريو +20، في جوان 2012 وتم خلالها التأكيد على المبادئ المذكورة في المؤتمرات والقمم السابقة على غرار قمة كوبنهاغن المنعقدة سنة 2009، وبناءً على هذا تم تحرير وثيقة ختامية معنونة بـ "المستقبل الذي نصبوا إليه"، هذه الأخيرة التي وافقت عليها 193 دولة منها الجزائر⁽²⁾.

وتبعاً لهذا الاهتمام بموضوع التنمية عموماً والتنمية المستدامة خاصة، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري عمل على دستورها؛ حيث جاء في ديباجة الدستور من خلال الفقرة الرابعة عشر: "يظل الشعب الجزائري متمسكاً بخياراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة."

بهذا فإن المؤسس الدستوري الجزائري ربط بين مفهوم التنمية المستدامة ومسألة الحفاظ على البيئة، نظراً للعلاقة الوثيقة بين المفهومين كما رأينا سلفاً، ثم على نفس المنوال أشارت المادة 19 من الدستور أيضاً لهذا المفهوم، فضلاً عن المواد 37 و43 و44 منه التي أشارت بشكل أو بآخر لهذا المعنى.

¹ للإطلاع أكثر على تفاصيل التطور التاريخي للتنمية ينبغي العودة إلى: محمد محمود الإمام، السكان والموارد والبيئة والتنمية التطور التاريخي، مرجع سابق، ص 347 وما يليها.

² أمال بوجليدة، قمة الأرض التزامات في خدمة التنمية المستدامة، مجلة الجيش، مجلة شهرية للجيش الوطني الشعبي تصدر عن مؤسسة المنشورات العسكرية، عدد 591، الجزائر، أكتوبر 2012، ص 34.

الفرع الثاني: مفهوم التنمية المحلية

في البداية سيتم التعرض لتعريف التنمية المحلية ثم إلى مستوياتها، للتطرق بعد ذلك إلى بعض أنواع التنمية المحلية.

أولاً - تعريف التنمية المحلية :

إن التنمية المحلية عملية تراكمية، الغرض منها إجراء تحسينات على الصعيد الاجتماعي، الاقتصادي والخدماتي لسكان المجموعة المحلية، في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها عن التنمية الوطنية، إلا من حيث مجال تطبيقها الميداني⁽¹⁾.

وكان أول ظهور فعلي لمصطلح التنمية المحلية في بداية ستينيات القرن الماضي وتحديدًا في فرنسا كرد فعل لقرارات التي أرادت أن تجعل من إعداد التراب أولوية وطنية وكان الهدف من هذه القرارات هو القضاء على الفوارق الجهوية بين العاصمة والضواحي وحتى داخل العاصمة نفسها، وهذا عن طريق سياسة إدارية تعيد تنظيم الأنشطة الاقتصادية من فوق حسب منطق قطاعي للمصالح، هذه النظرة الفوقية (اتخاذ القرارات من المركز دون التشاور مع السكان المحليين) كانت مرفوضة من قبل مختلف الفاعلين المحليين الذين يعتبرون أن تنمية أي إقليم يجب أن تأخذ بعين الاعتبار حاجيات سكانه وتطلعاتهم وبذلك طالبوا بتطبيق التنمية من تحت والتي تبنى على أساس استقلالية الأقاليم عن مركز القرار في العاصمة⁽²⁾.

هناك عدة تعريفات للتنمية المحلية يُذكر منها تعريف محي الدين صابر الذي يعتبرها : " مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائماً على أساس المشاركة في التفكير الإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعاً في كل المستويات علمياً وإدارياً."⁽³⁾

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 18.

² خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 13.

³ سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، نوفمبر 2011، ص 83.

ويقوم هذا التعريف على ضرورة مشاركة المجتمع المحلي في تجسيد التنمية، بما أن المجتمع هو المعنى والمستفيد الأول منها، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا بنشر الوعي في الوسط المحلي، حتى يتسنى تحقيق التنمية المنشودة بأكثر فاعلية، بما أن القائمين عليها هم أصحاب الشأن أنفسهم، على مستوى إقليم البلدية والولاية.

ويعرفها البعض بأنها "مختلف الاختصاصات التي اسند للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام بها على مستوى أقاليمها في إطار النصوص القانونية والتنظيمية أساساً والبرامج الوطنية"⁽¹⁾، ومنه إن التنمية المحلية تمس جميع الجوانب الحياتية للمواطن المحلي؛ حيث تهدف إلى تطوير البيئة المحلية في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، لذا فإن التنمية المحلية وفقاً لهذا التعريف تتجاوز المقاربات الضيقة للتنمية كتلك التي تعتبر التنمية على أنها نمو الناتج القومي الإجمالي، أو أنها زيادة متوسط دخل الفرد، أو أنها التصنيع أو التقدم التقني أو التحديث الاجتماعي⁽²⁾، فالتنمية المحلية هي نسق متكامل يهدف إلى تعزيز حياة المواطن المحلي في جميع جوانبها.

ثانياً - مستويات التنمية المحلية :

يمكن تقسيم فضاء التنمية المحلية إلى ثلاث مستويات، والمقصود بهذا طبعاً المجال المكاني الذي يتم فيه تجسيد برامج التنمية المحلية، حيث يتحدد في الجزائر إلى ثلاث مستويات⁽³⁾.

1 - التنمية البلدية :

إن للبلدية دور هام في مجال التنمية، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث موردها المادية والبشرية⁽⁴⁾، وتنعكس التنمية المحلية على مستوى البلدية - باعتبارها أحد الهيئات الإقليمية القاعدية للدولة - في ما يتضمنه المخطط البلدي للتنمية، من حصر لجميع حاجات سكان تلك البلدية في شتى ميادين حياتهم اليومية

¹ سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 27.

² أحمد عارف العساف، محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 36.

³ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 19.

⁴ سرير عبد الله رايح، مرجع سابق، ص 78.

(الزراعة، الصناعة، التجارة، الثقافة .. إلخ) بغية السعي في الاستجابة لطلباتهم حسب ما تسمح به قدرات البلدية⁽¹⁾.

نص المشرع الجزائري على صلاحيات كثيرة للمجلس الشعبي البلدي يمكنه من خلالها تحقيق التنمية على مستوى إقليم البلدية، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياحية وغيرها، وفي سبيل هذا يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات ويصادق عليها ويسهر بعد ذلك على تنفيذها، تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، كما يبادر المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموية، ويتخذ المجلس الشعبي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته⁽²⁾.

إضافة لهذا يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر، حسب نص المادة 215 من قانون البلدية، أن تشترك من أجل تهيئة أو تنمية أقاليمها المشتركة أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية، وهذا بواسطة تضايف الوسائل المادية والبشرية المشتركة بين البلديات المعنية، مما يساعد على ترقية وتنمية الفضاء المشترك بينهما.

2 - التنمية على مستوى الولاية :

بحكم أن الولاية تمثل قاعدة إقليمية إلى جانب البلدية، واعتباراً أنها مجموعة من البلديات والدوائر، فإن التنمية على مستوى الولاية تتم وفقاً لمخطط تنموي ولائي، يمس مختلف مناطق وبلديات الولاية، على أساس قطاع نشاط واحد كتنمية القطاع الفلاحي بالولاية⁽³⁾.

في نفس السياق، يعتبر مخطط تهيئة إقليم الولاية أداة للتهيئة والتنمية الإقليمية تقوم على تقدير خصوصيات ومؤهلات المنطقة المعنية، وكذا قدرات تحمل أنظمتها البيئية، وهذا سعياً من أجل تحقيق تنمية محلية شاملة، دون إهمال للبعد البيئي⁽⁴⁾؛ حيث أن ظهور مفهوم التنمية المستدامة قد بين العلاقة

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 19، 20.

² المادتين 107 ، 111 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع السابق.

³ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 20.

⁴ المادتين 2 ، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 المؤرخ في 1 مارس 2016، المحدد لكيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، الجريدة الرسمية عدد 2016/13.

الإيجابية بين الحفاظ على البيئة والتنمية الاقتصادية الصحيحة التي لا تجعل رخاء الحاضر عقبة أمام الرفاهية في المستقبل⁽¹⁾.

وتبعاً لما سبق، إن المشرع الجزائري رصد للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات مختلفة، بهدف تحقيق التنمية المحلية على مستوى إقليم الولاية في مجال الصحة العمومية، والفلاحة والري، والهياكل القاعدية الاقتصادية، وتجهيزات التربية والتكوين المهني، والسكن، وجمالاً يمكن أن نعبر عن هذه الاختصاصات بأنها تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياحية⁽²⁾.

3 - التنمية على المستوى الجهوي :

هناك العديد من البرامج التنموية يتم تجسيدها على المستوى الجهوي، وهو يشمل عدة ولايات تشترك في مميزات متجانسة كالمناخ، أو القدرات الطبيعية، أو المستوى الثقافي لسكانها، وهي عملية تطوير تدخل فيما يعرف بتنمية المناطق الجهوية، وفقاً لبرامج خاصة تبادر بها الدولة على أساس بعد جهوي⁽³⁾.

في هذا الصدد نجد أن قانون الولاية الحالي قد نص في المادة 150 منه على امكانية، ولايتين أو أكثر، إنشاء مؤسسات مشتركة لإدارة الممتلكات والتجهيزات المشتركة بينهم، عندما يكون هذا التسيير المشترك ضرورياً من الناحية التقنية والقانونية.

ثم في نفس السياق، نجد أن القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁽⁴⁾ قد عرّف في المادة الثالثة منه ما يسمى بـ "برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته" على أنه الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة؛ حيث يمثل برنامج الجهة

¹ مصطفى كامل السيد، التنمية والبيئة نقاش نظري، الموسوعة العربية من أجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، الدار العربية للعلوم-ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 373.

² المواد من 73 إلى 101 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 20.

⁴ القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 2001/77.

لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة فضاءً تنسيقياً لتنمية الإقليم وتهيئته، كما يعتبر إطاراً للتشاور والتنسيق بين الجهات من أجل إعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وتنفيذه ومتابعته⁽¹⁾.

ثالثاً - أنواع التنمية المحلية :

تم التطرق إلى أن التنمية المحلية هي نسق متكامل يهدف إلى تعزيز حياة المواطن المحلي في جميع جوانبها، فهي تستغرق جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى المحلي، لذا يمكن أن يتم تصنيفها على سبيل المثال لا الحصر إلى تنمية اقتصادية وتنمية اجتماعية وتنمية إدارية.

1 - التنمية الاقتصادية :

وتهدف إلى وضع مخططات، يكون الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية، سواء في الجانب الزراعي، الصناعي وحتى المنشآت القاعدية، بما يسمح لها خلق توازن يمكنها توفير منتوجات اقتصادية تلي بما حاجت أفرادها⁽²⁾، كما يعبر عنها بأنها العملية التي يتم فيها زيادة الدخل الحقيقي زيادة تراكمية وسريعة ومستمرة عبر فترة من الزمن بحيث تكون هذه الزيادة أكبر من معدل نمو السكان مع توفير الخدمات الانتاجية والاجتماعية وحماية الموارد المتجددة من التلوث والحفاظ على الموارد الغير متجددة من النضوب⁽³⁾.

وفي هذا الصدد إن الجماعة المحلية أو الإدارة المحلية تتلافى ما قد تؤدي إليه المركزية من ظلم وجور حينما تعطي الأولوية لمرافق العاصمة أو لمرافق المدن الكبرى على حساب المرافق المحلية مع أن المستفيدين من هذه الأخيرة ممولين للضرائب شأنهم في ذلك شأن سكان العاصمة والمدن الكبرى ومن ثم فهي أي الإدارة المحلية تؤدي إلى إيجاد توازن في مختلف أنحاء البلاد بصورة عادلة وبشكل يمنع إفادة جماعات على حساب جماعات أخرى أو طغيان المدن الكبرى على حساب القرى والمدن الصغرى⁽⁴⁾.

¹ المادة 47 من القانون رقم 20/01، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

² جمال زيدان، مرجع سابق، ص 21.

³ عصام عمر مندور، مرجع سابق، ص 28.

⁴ رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص 244.

2 - التنمية الاجتماعية :

وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بالجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، كتوفير المساكن المناسبة لهم وتحسين مستوى الخدمات الصحية، التعليمية وحتى الثقافية المقدمة لصالحهم⁽¹⁾، كما تهدف إلى تعميق الثقة بالنفس وبالقيم الانسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه من خلال مشاركته في إدارة المجتمع الذي يعيش فيه فمن خلال العمل الجماعي يرتبط الانسان بأفراد مجتمعه ويتأكد انتماؤه إلى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها وينفعل بكل ما يطرأ فيها من مشكلات⁽²⁾.

ثم إن تشكيل مجالس الوحدات المحلية من بين أبناء هذه الوحدات ومباشرة هذه المجالس لكافة الأنشطة التي تهدف إلى اشباع حاجات المواطنين وتحقيق رغباتهم وميولهم، إنما يغرس في نفوس هؤلاء المواطنين الإحساس بأن هذه الوحدات ما وجدت إلا بهم ومن أجلهم، الأمر الذي يدفعهم إلى الالتفاف حولها والعمل على تعضيدها مما ينمي لديهم ليس فقط الشعور بالانتماء إلى المجتمع الذي تعمل فيه هذه الوحدات وإنما أيضاً الشعور بأنهم في مجموعهم يشكلون وحدة اجتماعية أصيلة تتبلور فيها علاقاتهم وارتباطاتهم وولائهم نحو المجتمع المحلي مع الحرص على التفاخر بتماسكه ووحدته⁽³⁾.

3 - التنمية الإدارية :

تمثل مجموعة من العمليات والإجراءات المخططة سلفاً، تستعمل فيها بعض الأساليب الفنية كالتدريب، التوجيه وتقديم المساعدات المادية كالأموال والمعنوية كالاستشارات، من أجل رفع مردودية العمل الإداري وجعله مؤهلاً لإدارة التنمية⁽⁴⁾، فتحقيق الكفاءة الإدارية أحد الأهداف الهامة التي يسعى إليها نظام الإدارة المحلية حيث تلعب كفاءة الإدارة دوراً فعالاً وأساسياً في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وفي أداء الوظائف العامة التي يضطلع بها المجلس المحلي بكفاءة لتحقيق الاستخدام الأمثل

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 21.

² خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 280.

³ رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص 246.

⁴ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 21.

للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم⁽¹⁾، وفي سبيل هذا يجب اتباع وسائل عديدة منها⁽²⁾ :

- تعيين بعض الموظفين من ذوي الكفاءة والخبرة في المجالس المحلية لضمان توافر الخبرات التي تستوجبها الإدارة الكفاء للمرافق المحلية،
 - إسناد مهمة التنفيذ إلى هيئات أخرى معينة من قبل الحكومة المركزية تكون قادرة على اتخاذ الوسائل المادية والقانونية لوضع القرارات والاجراءات المتخذة من قبل المجالس المحلية موضع التنفيذ،
 - الاستعانة بهيئات فنية استشارية تنشأ خصيصاً في الأقاليم لمعاونة المجالس المحلية على أداء وظائفها وذلك على نمط الأجهزة المعاونة للحكومة المركزية،
 - الاهتمام بتدريب الأعضاء المنتخبين على كيفية ممارسة اختصاصاتهم بكفاءة وجدية.
- وإجمالاً إن التنمية المحلية عبارة عن عمليات اقتصادية واجتماعية، يترتب عنها تغيير في سلوك المواطنين وأنماط حياتهم الاجتماعية، وهو تغيير يدفع إلى أن يأخذ هؤلاء مواقف جديدة اتجاه هذه التنمية المحلية، في ظل وجود عوامل، لها الجانب الكبير في تحديد وبناء نمط علاقة التأثير المتبادل بين التنمية المحلية والأفراد⁽³⁾.

المطلب الثاني : مصادر تمويل التنمية المحلية

إن للامركزية قيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الاقصى من الشؤون يُدار بواسطة المعنيين انفسهم او بواسطة ممثلهم⁽⁴⁾، هذا يعني نقل جزء من السلطات و الوظائف و المسؤوليات من الدولة إلى الهيئات اللامركزية المحلية، المعترف لها بالشخصية المعنوية، وبطبيعة الحال لا يمكن هذه الهيئات أو الجماعات المحلية أن تسيّر مرافقها وتمارس دورها التنموي بصورة طبيعية دون توفرها على موارد مالية كافية، ومتاحة لها تجعلها سيدة القرار التنموي على إقليمها، فوفرة المصادر المالية لها دورها الجوهري في

¹ خالد ممدوح، مرجع سابق، ص 279.

² رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص 243.

³ جمال زيان، مرجع سابق، ص 22.

⁴ احمد محيو، مرجع سابق، ص 107.

تعزيز مبادئ اللامركزية، ودعم استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁾، فلا بديل للبلدية أو الولاية عند تسييرها لمرفقهما المحلية من موارد مالية معتبرة، خاصة في ظل الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي.

الفرع الأول : تنوع مصادر المالية المحلية

إجمالاً، إن مصادر المالية المحلية تقسم إلى فئتين، المصادر المالية الداخلية أو الذاتية، و المصادر المالية الخارجية⁽²⁾، كلاهما ترصدان لإدارة التنمية المحلية على إقليم البلدية والولاية.

إن تنوع هذه المصادر بقدر ما هو صفة ايجابية تساهم في تعزيز المالية المحلية من جهة، إلا أنه منفذ للجهات المركزية في تسجيل تواجدها العميق في محيط الجهات اللامركزية، وتوجيه القرار التنموي داخلها وفقاً للمقتضيات المركزية، بحجة تقديم إعانات مالية مركزية للجماعة المحلية، حتى وإن كانت هذه الأخيرة تعتبر العارف الأكبر بمرفقها المحلية ومتطلبات التنمية على إقليمها؛ فالهيئة التي تزود بالمال من حقها أن تراقب إنفاق هذا المال لتأكيد إنفاقه في الأوجه المخصصة له⁽³⁾.

أولاً - المصادر الداخلية :

يقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، كما هو مقرر ومتفق عليه في الفقه والقضاء الإداري، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بالإدارة المحلية تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق تملك الأموال الخاصة والأموال العامة، وعدم إمكانية استعمال أموالها من قبل السلطة المركزية أو أية هيئة أخرى إلا بإذنها⁽⁴⁾.

تمثل المصادر أو الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية، مجموع مداخيلها الجبائية وغير الجبائية، حيث تتضمن الأولى مجموع الضرائب و الرسوم المختلفة الخالصة لها كلياً أو جزئياً، أما بالنسبة للموارد

¹ رمضان بطيخ، مرجع سابق، 231.

² خالد سمارة الزغبى، تنظيم السلطة الإدارية، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 172.

³ مرجع سابق، ص 163.

⁴ مرجع سابق، ص 163.

غير الجبائية فتمثل حصيلة عوائد استغلال الأملاك وتشغيل المرافق العامة المحلية⁽¹⁾، وهذا ما تنص عليه المادة 174 من قانون البلدية الحالي بقولها " تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها"، والأمر ذاته ينطبق على الأملاك والمرافق العامة الولائية تبعاً لنص المادة 153 من قانون الولاية الحالي.

ومما لا شك فيه أنه كلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها⁽²⁾، وبالتالي تلبية الحاجات الجماعية لمرتفقي المرفق العام المحلي وفقاً للمعطيات المحلية الحقيقية التي تقدرها الجهات اللامركزية.

ثانياً - المصادر الخارجية :

لا يعني التركيز على الموارد الذاتية لدعم الاستقلال الإداري قدرة الوحدة المحلية على تغطية النفقات المحلية بالكامل من هذه الموارد، بل تحصل الوحدات المحلية على إعانات حكومية لتغطية هذه النفقات، وتختلف نسبة الإعانات من دولة إلى أخرى، فبينما تصل في إنجلترا إلى 50 % من ميزانية الوحدة المحلية تصل في الولايات المتحدة الأمريكية إلى 30 %، كما تصل إلى حوالي 80 % في مصر⁽³⁾.

وتقوم الإعانة الحكومية على تحقيق الأهداف الآتية⁽⁴⁾:

- إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يضمن توفير حد أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة.
- الحد من التفاوت الكبير بين الوحدات المحلية، فلا تستفيد الوحدات الغنية من ظروفها الطبيعية، لتحقيق مستوى معيشة أفضل لسكانها من ذلك الذي يتاح تحقيقه في الوحدات المحلية الأقل حظاً وثراءً.

¹ فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2013/2012، ص 10.

² سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 60.

³ مرجع سابق، ص 59.

⁴ مرجع سابق، ص 60.

ومن المعروف أن الإيرادات المحلية تشكو دائماً قلة مواردها المالية الذاتية، إما لأن حصيلة الضرائب والرسوم لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للمحليات، وإما لأن الحكومة المركزية لا تسمح بإرهاق المواطن بعبء الضرائب المضافة للإيرادات المحلية، لذلك تلجأ الإدارات المحلية إلى موارد أخرى خارجية أو غير ذاتية تأتي في قسمها الأكبر عن طريق مساهمة الدولة المركزية أو المؤسسات العامة أو الصناديق المالية التابعة لها، إضافة إلى مساهمات الدول والصناديق الأجنبية عن طريق القروض الخارجية أو مساهمات المواطنين المالية عن طريق التبرعات والهبات⁽¹⁾.

الفرع الثاني : المصادر المالية الداخلية للجماعة المحلية

إن المصادر المالية الداخلية أو الذاتية كما يطلق عليها أيضاً تُعبر عن قدرة الجماعة المحلية وحريتها في توجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية داخل إقليمها، بإنشاء مرافقها ومشاريعها العامة وتطوير تنميتها المحلية، الذي يجعل نجاح الدور التنموي للمرفق العام المحلي مرهون أيضاً بمدى قدرة الجماعة المحلية في تعبئة مواردها الداخلية.

تتكون المصادر المالية الداخلية للجماعات المحلية في الجزائر من مصادر جبائية ومصادر غير جبائية، سيتم معالجتها من خلال ما يأتي.

أولاً - المصادر الجبائية :

إن التكلم عن مصادر جبائية محلية لا ينبغي أن يفهم من خلاله أن الجماعات المحلية في الجزائر تمتلك حق احداث الضرائب و الرسوم، وتحديد أساسها ونسبها، لأنها في الحقيقة من اختصاص السلطة التشريعية لا غير، طبقاً للفقرة 12 من المادة 140 من الدستور، لكن المقصود بالمصادر الجبائية المحلية هو أن الضرائب و الرسوم المحصلة تؤول في النهاية لميزانية الجماعات المحلية كلياً أو جزئياً، وهذا ما يتم تفصيله في النقاط القادمة.

¹ خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 176.

1 - الضرائب والرسوم الخالصة كلياً للجماعات المحلية :

وتُعرّف الضرائب على أنها مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجبّه من ثروات الأشخاص بصورة جبرية ونهائية من دون مقابل خاص، وذلك بغرض تحقيق النفع العام⁽¹⁾، وأما الرسوم فقد أجمع علماء المالية على تعريفها بأنها مبلغ نقدي تتقاضاه الدولة جبراً من بعض الأفراد في مقابل ما تقدمه لهم من خدمة أو منفعة خاصة⁽²⁾، وتحصل لفائدة الجماعات المحلية في الجزائر بعض من الضرائب والرسوم، منها ما يؤول إلى ميزانية الجماعات المحلية مباشرة، و منها ما يؤول إليها بطريقة غير مباشرة، وتعتبر هذه الإيرادات الجبائية من أهم مصادر التمويل للجماعات المحلية (الداخلية) حيث تقدر مساهمتها حوالي 90 % إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية⁽³⁾.

وتمثل هذه الرسوم والضرائب في : الرسم العقاري، رسم التطهير، الرسم على النشاط المهني، رسم السكن، رسم الإقامة، حقوق الحفلات و الأفراح، رسم الرخص العقارية، الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية.

أ - الرسم العقاري :

يعتبر الرسم العقاري واحداً من الضرائب القديمة جداً في النظام الضريبي المحلي⁽⁴⁾، هو ضريبة مباشرة تحصل سنوياً، ويفرض هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية، الموجودة على التراب الوطني⁽⁵⁾.

يتدرج المشرع في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة في حساب هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية بين 3 % و 5 % و 7 % إلى غاية 10%⁽⁶⁾، وتحدد القيمة المالية لهذا الرسم في مجال العقارات المبنية وفقاً لجداول حسابية تتضمن تقييم قائم على المناطق والمناطق الفرعية، حيث يتم ترتيب البلديات حسب هذه المناطق بحكم نصوص تنظيمية تحدد مقاييس كل منطقة، أما بالنسبة للعقارات غير المبنية فيطبق حسب المادة 261 من قانون الضرائب سالف الذكر على الأراضي المتواجدة في

¹ فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص49.

² مرجع سابق، ص 121.

³ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 101.

⁴ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2003، ص 66.

⁵ المادتين 248 و 261-د من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

⁶ المادتين 261-ب و 261-ز من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

قطاعات عمرانية أو يراد تعميمها، المحجرات والأراضي الفلاحية؛ وتحسب القاعدة الضريبية من ناتج حساب سعر المتر المربع أو الهكتار مقارنة بمساحة الأرض⁽¹⁾، وهذا وفقاً للنسب السابقة، وتختلف هذه النسب حسب نوع الملكيات الخاضعة لهذه الضريبة.

يجدر بالذكر أن المشرع أعفى من هذا الرسم، الملكيات المبنية المخصصة لمرفق عام أو ذات منفعة عامة، التي لا تدر دخلاً، والعقارات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى ملكيات أخرى، وأخضع المشرع أيضاً هذا الرسم لإعفاءات مؤقتة على بعض الملكيات، منها الملكيات المتعلقة بنشاطات الشباب المؤهلون للاستفادة من صناديق دعم الشباب⁽²⁾.

إن هذه الاعفاءات وغيرها وإن كان لها أهدافها الموضوعية، إلا أنها تضعف في نهاية الأمر من مجموع قيمة تحصيل هذا الرسم، وما يزيد من تراجع حجم تحصيله أيضاً هو وضع الملكية العقارية في الجزائر، التي تتميز بالضباية وعدم الوضوح.

ويدخل هذا الرسم ضمن باب الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها، تبعاً لما نص عليه قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وفي هذا الشأن تتعاون مصالح البلديات مع الإدارة الجبائية بإرسال كل معلومة أو وثيقة لازمة لإعداد القوائم الضريبية المتعلقة بالرسم العقاري⁽³⁾.

ب - رسم التطهير :

أصطلح على هذا الرسم برسم رفع القمامات بداية من قانون المالية لسنة 2002⁽⁴⁾، ويؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، وهو رسم سنوي على كل الملكيات المبنية⁽⁵⁾.

ويحدد مبلغ هذا الرسم على النحو التالي :

- ما بين 1.000 دج و1.500 دج على كل محل ذي استعمال سكني،

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 48 و49.

² المواد 250، 251، 252، 261-هـ، من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

³ المادة 262 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

⁴ القانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية عدد 2001/79.

⁵ المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

- ما بين 3.000 دج و 12.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي،
- ما بين 8.000 دج و 23.000 دج على كل أرض مهياًة للتخميم والمقطورات،
- ما بين 20.000 دج و 130.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.

وتحدد قيمة الرسوم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية⁽¹⁾.

ج - الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية :

وهو رسم غير مباشر يحصل لفائدة البلدية، تم خلقه بموجب قانون المالية لسنة 2000 وتحديدًا في نص المادة 56 منه⁽²⁾، والتي جاء فيها " ينشأ لفائدة البلديات، على الإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، رسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية".

يحصل هذا الرسم على الإعلانات على الأوراق العادية، المطبوعة أو المخطوطة باليد أو المجهزة أو المغطاة بالزجاج أو مادة أخرى، أو المصققة أو المدهونة أو المضيفة أو الصفائح المهنية⁽³⁾، وتحدد قيمته الرسم بين 100 دج إلى 150 دج بالنسبة للإعلانات المدهونة، وبين 500 دج إلى 750 دج بالنسبة للصفائح المهنية، و 200 دج بالنسبة للإعلانات المضيفة⁽⁴⁾.

د- رسم الإقامة :

يمكن للبلديات المنشأة بها محطات مياه معدنية، أو سياحية أن تحدث رسماً يسمى رسم الإقامة؛ وهذا الرسم يطبق على الأشخاص الذين لا يقطنون بالبلدية ولا يملكون شهادة إقامة بها⁽⁵⁾، حيث تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998، وتحديدًا في نص المادة 59 التي جاء فيها "يؤسس

¹ المادة 263 مكرر2، من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.
² المادة 56 من القانون 11/99، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 1999/92.
³ المادة 56 من القانون 11/99، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق.
⁴ قانون الطابع، الأحكام الجبائية غير المقننة، نشرة 2016، ص 91، 92.
⁵ الشريف رحمان، مرجع سابق، ص 65.

رسم الإقامة لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو استحمامية أو مختلطة"⁽¹⁾، ثم بعد هذا تم تعميم تحصيله في جميع البلديات التي تحتوي على المؤسسات الفندقية ومراكز الإيواء تبعاً لقانون المالية التكميلي لسنة 2008، وتُحدد قيمة الرسم على الشخص لكل يوم إقامة بين 50 دج و 60 دج، ولا يمكن تجاوز 100 دج عن كل عائلة⁽²⁾.

هـ- الرسم على الرخص العقارية :

تم تأسيس هذا الرسم لصالح البلديات بموجب قانون المالية لسنة 2000 وتحديداً في نص المادة 55 منه؛ حيث تبعاً لهذا تخضع رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي، رخص التهديم وشهادات المطابقة والتجزئة والعمران عند تسليمها من طرف مصالح البلدية لهذا الرسم⁽³⁾.

ويجدر بالذكر أنه تم تعديل أحكام المادة 55 تبعاً لنص المادة 49 من قانون المالية لسنة 2006، لِيُعدَّل مجدداً في نص المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ثم بموجب المادة 36 من قانون المالية لسنة 2010⁽⁴⁾، وتحدد تعريفه تسليم شهادة التجزئة أو شهادة التعمير مثلاً بـ 2000 دج⁽⁵⁾.

و- حقوق الحفلات والأفراح :

أُسِّس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1966 وتحديداً في نص المادة 105 منه⁽⁶⁾، ويعتبر من أقدم الرسوم في النظام الجبائي الجزائري، ويتم دفعه من طرف المواطنين لقاء السماح لهم بإقامة الأفراح والأعراس العائلية كالزواج والختان⁽⁷⁾.

¹ القانون رقم 02/97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية رقم 1997/89.

² المادة 26 من الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 2008/42.

³ المواد من 55 من القانون 11/99، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق.

⁴ قانون الطابع، الأحكام الجبائية غير المقننة، نشرة 2016، ص 107.

⁵ مرجع سابق، ص 109.

⁶ المادة 106 من الأمر رقم 320 /65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية عدد 1965/108.

⁷ رحموني محمد، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، العدد الأول، 2013. ص 193.

وتحدد هذه "التعريفة كما يأتي :

- من 500 إلى 800 دج عن كل يوم، عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً.
 - من 1.000 إلى 1.500 دج عن كل يوم، إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة ليلاً.
- وتحدد التعريفات بموجب قرار رئيس البلدية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وبموافقة السلطة الوصية⁽¹⁾.

ز - رسم السكن :

رسم سنوي غير مباشر، أسس بموجب قانون المالية لسنة 2003، تبعاً لنص المادة 67 منه⁽²⁾، يفرض على كل شخص يحوز أو ينتفع بعقار ذي طابع سكني أو مهني يقع في جميع البلديات، سواء كان مالكاً أو مستأجراً أو شاغلاً لمحل بدون مقابل.

ويحدد مبلغ هذا الرسم على النحو التالي :

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، الواقعة في جميع البلديات، باستثناء البلديات مقر الدائرة.
 - 600 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، الواقعة في بلديات ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران، وكذا مجموع البلديات مقر الدائرة.
 - 3400 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع مهني، الواقعة في بلديات أو ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران، وكذا مجموع البلديات مقر الدائرة عبر التراب الوطني كله.
- ويحصل هذا الرسم من طرف وكلاء مؤسسة "سونالغاز"، عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز، لحساب الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية⁽³⁾.

¹ المادة 36 من القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية عدد 2000/80.

² المادة 67 من القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 86.

³ المواد 2، 3، 4، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 160/16 المؤرخ في 20 ماي 2016، المحدد لكيفيات تطبيق الرسم السنوي على السكن، الجريدة الرسمية 2016/33.

ح - الرسم على النشاط المهني :

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، وتحديداً في نص المادة 21 منه⁽¹⁾، بعدما كان في شكل رسمين منفصلين (T.A.I.C و T.A.N.C)، ويمس جميع النشاطات المهنية الغير مأجورة التي يمارسها الأشخاص الطبيعيين والمعنويين فوق تراب الجزائر، ويتم حسابه على أساس المبلغ الإجمالي للإيرادات المحصل عليها من النشاط المهني المنجز، أو رقم الأعمال⁽²⁾، بنسبة 2 % يتم توزيعها على النحو التالي⁽³⁾ :

- 0.59 % الحصة العائدة للولاية،

- 1.30 % الحصة العائدة للبلدية،

- 0.11 % الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إن تحصيل هذا الرسم لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، يعني أن هذا الأخير يعيد توزيعها مجدداً بمعايير أخرى، تحقيقاً لمفهوم التضامن المالي بين الجماعات المحلية.

2 - الضرائب والرسوم الخالصة جزئياً للجماعات المحلية :

والمقصود بالضرائب والرسوم الخالصة جزئياً للجماعات المحلية هي التي لا تحصل كلياً لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وإنما تشاركها فيها الدولة أو إحدى الهيئات العمومية الأخرى.

أ - الرسم الصحي على اللحوم :

هو رسم غير مباشر يحصل لفائدة البلديات، واجب الدفع عند الذبح أو استراد اللحوم على مالك اللحم، تعريفته 10 دج للكيلوغرام ويخصص منها مبلغ 1.50 دج للكيلوغرام لصندوق حماية الصحة الحيوانية، يحصل الرسم الصحي على اللحوم من طرف مندوبون بلديون، بواسطة وصولات أو تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب المؤهلون للقيام بالتحقيقات اللازمة سواء في المذابح أو لدى المصالح البلدية،

¹ المادة 21 من الأمر رقم 27/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 1995/82.

² جمال زيدان، مرجع سابق، ص 52.

³ المادة 222، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2016.

تخصص حصيلة الرسم إلى البلدية التي تم في تراها الذبح، أما عندما يتعلق الأمر بمسلك بلدي مشترك فتوزع الحصيلة فيما بين البلديات المعنية تبعاً للاتفاقيات المبرمة في هذا الشأن، وفي حالة اللحوم المستوردة فإن الرسم يتم تحصيله من قبل إدارة الجمارك عن المستورد، لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽¹⁾.

ب - الضريبة الجزافية الوحيدة :

تم تأسيسها بموجب المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007⁽²⁾، ويخضع لها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون و الشركات و التعاونيات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو حرفياً أو مهنة غير تجارية ، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري، ويوزع حاصل الضريبة الجزافية الوحيدة بنسبة 40.25 % منها لفائدة البلديات، و 5 % لفائدة الولاية، و 5 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، والباقي لفائدة الدولة وأجهزة أخرى⁽³⁾.

ج - الضريبة على الممتلكات :

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لألاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر، والأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لألاكهم الموجودة بالجزائر، يمثل وعاؤها الضريبي القيم الصافية لمجموع الأملاك (عقارات ومنقولات) والحقوق الخاضعة لها، وتتغير نسبة حاصل الضريبة من 0.5 % إلى غاية 1.75 % بتغير القيمة الصافية للأملاك الخاضعة للضريبة⁽⁴⁾، ويجدر بالذكر أنه ليس من السهل أبداً تقدير هذه ملكيات، مما يعيق تحصيلها، ويؤثر سلباً على حجم عائد هذه الضريبة.

يوزع عائد الضريبة على الأملاك كما يلي⁽⁵⁾ :

- 60 % عائدة إلى ميزانية الدولة،

¹ المواد 446، 447، 452، 462، 465، 466، 467، 468 من قانون الضرائب غير المباشرة، نشرة 2016.

² المادة 2 من القانون 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية عدد 2006/85.

³ المادتين 282 مكرر1، 282 مكرر5 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

⁴ المادة 274، 281 مكرر8 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، نشرة 2016.

⁵ المادة 282 ، من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، نشرة 2016.

- 20 % عائدة إلى ميزانية البلديات،

- 20 % عائدة لفائدة الصندوق الوطني للسكن.

د - الرسم على القيمة المضافة :

يقع على عاتق مستهلك السلعة أو الخدمة، فهو رسم على الاستهلاك، وإن كان يُحصل في حقيقة عن القائمين بالعمليات الخاضعة لهذا الرسم، البيوع، الأعمال العقارية، تقديم الخدمات وغيرها، وتحسب نسبته من ثمن البضائع أو الأشغال أو الخدمات بما في ذلك كل المصاريف والحقوق والرسوم، بمعدل عادي 17 %، و بمعدل مخفض 7 % حسب الحالة⁽¹⁾، ويوزع هذا الرسم بنسبة 10 % عائدة للبلديات و 10 % عائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، 80 % منه تعود لميزانية الدولة⁽²⁾.

هـ - الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية :

تخضع لهذه الضريبة المداخل الناتجة عن ايجار العقارات المبنية أو غير المبنية بما فيها الأراضي الفلاحية، والمحلات الصناعية أو التجارية، وتتراوح نسبة هذه الضريبة من 7 % إلى 15 % ، من مبلغ الإيجار الإجمالي، ويوزع حاصلها على النحو التالي :

- 50 % لفائدة ميزانية الدولة،

- 50 % لفائدة ميزانية البلديات⁽³⁾.

و - قسيمة السيارات :

تم تأسيس قسيمة السيارات بموجب قانون المالية لسنة 1997⁽⁴⁾، وتفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، وتحسب نسبة هذا الرسم بالنظر إلى طبيعة السيارة (إذا كانت سياحية، سيارة خدمة أو نقل المسافرين)، إلى عدد الأحصنة البخارية للسيارة، عدد المقاعد بالنسبة للسيارات الخاصة بنقل المسافرين⁽⁵⁾، ويجدر بالذكر أنه تم تعديل الأحكام المتعلقة بقسيمة السيارات بموجب المادة

¹ للتفصيل أكثر أنظر المواد : 01، 15، 21، 23، من قانون الرسوم على رقم الأعمال، نشرة 2016

² المادة 161 ، من قانون الرسوم على رقم الأعمال، نشرة 2016.

³ المواد 42، 42 مكرر، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ، نشرة 2016.

⁴ المادة 46 من الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، الجريدة الرسمية عدد 85.

⁵ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 55.

9 من قانون المالية لسنة 2016⁽¹⁾؛ حيث تحصل نسبة 30 % فقط من عائدات تعريفه القسيمة لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والباقي يتم توزيعه بين ميزانية الدولة 50 % والصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة⁽²⁾.

ز - رسوم الحفاظ على البيئة :

إضافة لما سبق، هناك رسوم شبه جبائية تحصل جزئياً لفائدة البلديات، لها أهداف تدخلية متعلقة بحماية البيئة، وهي كالتالي⁽³⁾:

- رسم تشجيع عدم تخزين الفضلات الخاصة :تقدر قيمته بـ 10.500 دج/طن، يوجه منها ما نسبته 25 % لفائدة لبلديات،
- رسم تخزين فضلات المستشفيات : تقدر قيمته بـ 24.000 دج/طن، يوجه منها ما نسبته 25 % لفائدة البلديات،
- رسم تكميلي على تلوث الجو من مصدر صناعي : تحصل قيمته عند تجاوز النسب المحددة، وتحدد نسبة 25 % من هذا الرسم تعود لفائدة البلديات،
- رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات مصدر صناعي : تحصل قيمته عند تجاوز النسب المحددة نسبة 50 % من هذا الرسم تعود لفائدة البلديات،
- رسم على الأطر المطاطية : تقدر قيمته بـ 10 دج و 5 دج عن كل إطار للسيارات الثقيلة والخفيفة على التوالي، يوجه منها ما نسبته 40 % لفائدة البلديات،
- رسم على الزيوت والشحوم : تقدر قيمته بـ 12.500 دج عن كل طن، يوجه منها ما نسبته 35 % لفائدة البلديات.

¹ المادة 09 من القانون رقم 18/15 المرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 72.

² المادة 309 من قانون الطابع، نشرة 2016.

³ خنفري خيضر، مرجع سابق ، ص 107 وما يليها.

3 - تقييم المصادر الجبائية :

على الرغم من تنوع مصادر الجباية المحلية كما رأينا، إلا أنه أجمع الكثير من الباحثين على ضعف موارد الجباية المحلية وهذا نتيجة لأسباب كثيرة من أهمها التهرب الضريبي؛ حيث يسعى المكلف بالضريبة إلى تقديم تصريجات مخالفة لواقع دخله وارباحه، أو عدم التصريح كلياً بنشاطه.

ومن أسباب ضعف حجم الموارد الجبائية للجماعات المحلية أيضاً هو كثرة الإعفاءات الواردة في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة التي رأيناها سابقاً، وإن كانت هذه الإعفاءات في حقيقة الأمر لها مبرراتها الاقتصادية والاجتماعية التي يراها المشرع، غير أنها تؤثر في جانبها الآخر على الوضعية المالية للجماعات المحلية.

ليس هذا فحسب، بل إن احتكار الدولة للسلطة الجبائية، حيث لا تملك الجماعة المحلية حق تأسيس الضريبة أو تعديلها، يجعلها تستأثر لنفسها بالجزء الكبير من العائدات، حيث أن الدولة تحتفظ بحق اقتطاع الضرائب الأكثر أهمية لصالحها، وهي تلك الضرائب المفروضة على : الدخل (IRG)، رقم الأعمال، الأرباح، وعلى رأس المال، وكذا على بعض النفقات الأخرى مثل المعادن النفيسة، لتصبح جباية الدولة تقوم على العناصر الأساسية للثروة، أما الجباية المحلية ما عدا الرسم على النشاط المهني (TAP) فهي تقوم على قيم لا تمكن من تمثيل مشاركة كل فرد، كالرسم العقاري الذي يحسب على أساس القيمة الإيجارية وليس القيمة التجارية⁽¹⁾.

ثانياً - المصادر غير الجبائية :

تعزيزاً لتنوع المصادر المالية الداخلية للجماعة المحلية، خصص لها المشرع موارد مالية أخرى غير جبائية تساهم في تعبئة مواردها المالية، ويمكن أن تقسم هذه الموارد إلى إيرادات استغلالية أو استثمارية وموارد التمويل الذاتي، يتم معالجتها في النقطتين اللاحقتين.

¹ خنفرى خيضر، مرجع سابق، ص 116 وما يليها.

1 - الإيرادات الاستغلالية (الاستثمارية) :

يقصد بالموارد الاستغلالية أو الاستثمارية ما تحصل عليه الوحدة المحلية في صور إيجار أو ريع لأموالها العقارية أو في صورة أثمان فيما يتعلق بالأرباح التي تتأتى من مشروعاتها الاقتصادية، وتكتسب هذه الإيرادات أهمية كبيرة في ظل التطور الحاصل لنظام الإدارة المحلية، حيث لم يعد ينظر للوحدات المحلية بأنها وحدات إدارية مستقلة فحسب، بل ينظر إليها كذلك باعتبارها وحدة اقتصادية مستقلة⁽¹⁾.

يمكن أن نقسم هذه الإيرادات إلى إيرادات مالية ناتجة عن استغلال المرافق العامة المحلية، وإيرادات ناتجة عن عائدات أملاك وممتلكات الجماعات المحلية.

أ - إيرادات استغلال المرافق العامة المحلية :

في الواقع، غالباً ما يكون هناك تقاطع واضح بين استغلال المرفق العام المحلي وتسيير الأملاك المحلية، خاصة بالنسبة للمرافق العامة البلدية؛ حيث تعتبر هذه الأخيرة وسيلة لإدارة أملاك البلدية⁽²⁾، وإجمالاً يمكن للبلدية أو الولاية أن تُوظّف الإيرادات المالية الناتجة عن الخدمات التي تقدمها مرافقها العامة في تمويل ميزانيتها؛ حيث تنص المادة 175 من القانون 10/11 أن البلدية تحدد "في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها"، وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة 153 من قانون الولاية.

إن كثير من الرسوم يمكن تحصيلها لقاء الخدمات المرفقية المختلفة، مثل : خدمات التزويد بالمياه الصالحة للشرب، عند استغلالها استغلالاً مباشراً، تبعاً لنص المادة 101 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه⁽³⁾، أو خدمات التخزين والتبريد التي تقوم بها المذابح التابعة مباشرة لمصالح البلدية، ودور الحضانة والفضاءات الرياضية والثقافية المختلفة، والحظائر والمحاشر ومساحات التوقف والحداثق العمومية المسيرة مباشرة، مما يدعم فعلاً تمويل التنمية المحلية.

¹ سامي الحمداني، مرجع سابق، ص 140.

² المادة 149 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ القانون 12/05 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، مرجع سابق.

ليس هذا فحسب، فالمشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية اعتبر نواتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية المحلية، والفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، من قبيل موارد الميزانية والمالية المحلية⁽¹⁾.

مما يوجب على الجماعة المحلية الحرص على تحصيل هذه النواتج وتأمين قيمتها، حتى تساهم فعلاً في تمويل التنمية المحلية، فالمشرع مكن البلدية والولاية إدارة مرافقها العامة وفقاً لأساليب الإدارة المباشرة أو غير المباشرة، بما يحقق نواتج استغلال وفوائض لا ينبغي التقليل من شأنها أبداً، خاصة في ظل تحكيم العقلانية الاقتصادية في تسيير المرفق العام المحلي.

ب - إيرادات الأملاك والممتلكات المحلية :

أحدثت المادة 18 من دستور 23 فيفري 1989 ثورة في النظام القانوني للأملاك الوطنية، حيث اعترفت للدولة والولاية والبلدية، بنظامين مختلفين للملكية العمومية⁽²⁾؛ أي إلى دومين عام ودومين خاص تماشياً مع التصنيف التقليدي⁽³⁾، وحتى يمكن للأملاك الجماعات المحلية أن تساهم في إيرادات هذه الأخيرة يجب أن يتم جردها وإحصاؤها وصيانتها دورياً، لذا نجد أن المشرع ألزم المجالس المنتخبة خاصة المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع التدابير، من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية⁽⁴⁾، ولتحقيق هذا على الجماعات المحلية أن تسهر على⁽⁵⁾ :

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية والتسيير العقاري، وإيجار باقي المحلات يتم تحديدها بحرية وفقاً لقواعد القانون المدني والتجاري.
- توثيق عقود الإيجار، مما يسمح للبلدية بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ، خاصة في حالة الإيجار من الباطن أو الامتناع عن دفع المستحقات، وتسوية وضعية الشاغلين غير الشرعيين.

¹ المادة 195 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المادة 151 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² عايلي رضوان، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد 10، جانفي 2014، ص 508.

³ القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52، المعدل والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في 20 جويلية 2008، الجريدة الرسمية عدد 44.

⁴ تنظر المادة 163 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵ تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 01047 المؤرخة في 5 أكتوبر 2015، المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، الملحق رقم 01، ص 03.

- تفضيل مبدأ المزايدة لإيجار الأملاك المنتجة للمداخيل، مما يزيد من نواتج إيجار هذه الأملاك.
ثم إضافة لهذا يمكن للجماعات المحلية أن تتقاضى إتاوات استعمال الدومين العام، في مقابل تسليم رخصة الوقوف أو رخصة الطريق⁽¹⁾، أو أي اتفاق في سبيل شغل الدومين العام كشرفات المقاهي والمحلات، إضافة إلى ناتج الامتياز للاستغلال السياحي للشواطئ الذي تستفيد منه البلديات الساحلية⁽²⁾.

2 - التمويل الذاتي لميزانية الجماعات المحلية :

تم النص عليه بداية من قانوني البلدية والولاية لسنتي 1967 و1969، ونُظّم بمرسومين⁽³⁾، ويعتبر التمويل الذاتي عملية داخلية يتم من خلالها اقتطاع مبلغ من إيرادات التسيير وتحويلها إلى نفقات التجهيز، وبالتالي فهو لا يعبر عن مورد حقيقي، كما أن وضعية ميزانية الجماعات المحلية التي تتميز بضعف كبير في إيراداتها يجعل هذا التمويل الذاتي دون فعالية تذكر⁽⁴⁾، لذا يجب على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية الفعلية لها وذلك تجنباً لكل خلل في توازن الميزانية، وعليه فإن الجماعات المحلية التي لا تملك الموارد الكافية لتغطية النفقات الإلزامية السنوية ملزمة بتحقيق الحد الأدنى القانوني المتمثل في 10 % من إيرادات الضرائب⁽⁵⁾.

¹ المادة 64 من القانون 30/90 المعدل والمتمم، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.
المادتين 71 و72 من المرسوم التنفيذي 427/12 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية 2012/69.
² المادة 60 من القانون 11/16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012، الجريدة الرسمية عدد 2011/72.
³ المرسوم رقم 145/67 المؤرخ في 3 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية عدد 71.
المرسوم رقم 156/70 المؤرخ في 22 أكتوبر 1970، المتعلق بالاقتطاع من ميزانية التسيير، الجريدة الرسمية عدد 94.
⁴ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 121.
⁵ تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 01047 المؤرخة في 5 أكتوبر 2015، المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، مرجع سابق، ص 6.

ويجدر بالذكر أنه تم تقدير النسبة القانونية الدنيا التي تقتطعها البلديات والولايات من إيرادات التسيير والمخصصة لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، بالنسبة لسنة 2016 بعشرة في المائة⁽¹⁾.

تعتبر موارد التمويل الذاتي ذات أهمية في تغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار بالنسبة للولايات والبلديات الغنية؛ حيث يساهم هذا الاقتطاع في تمويل بعض المشاريع المحلية، نظراً لحجمه المالي المعترف⁽²⁾.

3 - تقييم المصادر غير الجبائية :

إن الواقع يظهر لنا أن الموارد المتأتية من مداخيل الأملاك في أغلبية الجماعات المحلية لا تتجاوز نسبتها 10 % من مجموع الموارد⁽³⁾، هذه الحالة التي وصفها وزير الداخلية في تعليمة رقم 2143 المؤرخة في 13 سبتمبر 2015 التي وجهها للولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، بأنها مدعاة للقلق نظراً للوضعية المتدهورة للأملاك المنتجة للمداخيل والمستوى الضعيف في تحصيل مداخيل الأملاك في غياب المتابعة الدائمة، وعدم تثمين عائداتها وتقييمها والتي غالباً ما لا تعكس قيمتها التجارية الحقيقية، إضافة للطبيعة القانونية الغامضة للعديد من أملاك الجماعات المحلية والتي لا تسمح باستغلالها الفعلي⁽⁴⁾.

الفرع الثالث : المصادر المالية الخارجية للجماعات المحلية

إنها الموارد التي تأتي من مصادر مستقلة عن المجموعات المحلية، وتكون في شكل إعانات ومساعدات مالية مركزية أو من الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو في شكل قروض أو هبات ووصايا مختلفة.

¹ المادة 1 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أبريل 2016، المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية عدد 2016/24.

المادة 1 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أبريل 2016، المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات، الجريدة الرسمية عدد 2016/24.

² فراري محمد، مرجع سابق، ص 29 وما يليها.

³ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 120.

⁴ تعليمة وزير الداخلية رقم 2143 المؤرخة في 13 سبتمبر 2015، الصادرة بخصوص ترشيد النفقات، ص 3.

أولاً - الإعانات والمساعدات المالية المركزية :

وهي الوجه الشائع لمساهمة الدولة في نفقات معظم المجالس المحلية بهدف تكملة مواردها ورفع مستوى الخدمات فيها، والواقع إن لهذه المساعدات هدفاً اقتصادياً واجتماعياً تسعى من خلاله الدولة إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق ذات المواقع الهامة⁽¹⁾، ويرى عدد من الباحثين في هذا الشأن إلى أن الإعانات أو التخصيصات المركزية قد تؤثر في استقلالية الهيئات المحلية، فعن طريق هذه الإعانات قد تتدخل السلطة المركزية وتفرض رقابة صارمة على الهيئات المحلية مما يشل حريتها ويؤثر في مسار قراراتها⁽²⁾.

وفي الجزائر إن الجماعات المحلية تتلقى من الدولة إعانات ومخصصات تسيير، نظراً لما يأتي⁽³⁾ :

- عدم كفاية مداخيل الجماعة المحلية مقارنة بمهامها وصلحاياتها كما هو محدد في هذا القانون،
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،
- التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات،
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً،
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية ولا سيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

إضافة لإعانات ومخصصات التسيير، تطورت كفيات منح إعانات التجهيز العمومي للجماعات المحلية لكي تتلاءم مع مختلف مراحل نمو البلاد، ومع المبادئ الخاصة بالتدخل الاقتصادي والاجتماعي، وتكتسي هذه الإعانات طابعاً تكميلياً للعمليات المخططة في إطار المخططات البلدية للتنمية⁽⁴⁾، أو المخططات القطاعية غير الممركزة، والبرامج الخاصة لفائدة ولايات الجنوب والهضاب العليا، والمخصصات المالية لتطهير ديون الجماعات المحلية وغيرها⁽⁵⁾.

¹ خالد سمارة الزغني، مرجع سابق، ص 176.

² سامي الحمداني، مرجع سابق، ص 141.

³ -المادة 172 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

-المادة 154 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ الشريف رحمان، مرجع سابق، ص 79.

⁵ فراري محمد، مرجع سابق، ص 88 ما يليها.

إن هذه الاعانات من الجهات المركزية تخصص للغرض الذي منحت من أجله، حسب نص المادتين 172 و154 من قانوني البلدية والولاية، فلا يمكن أن توجه هذه المساعدات إلى غير ما خصصتها لها الجهات المركزية، وهذا ما قد يبدو فيه تقييد لاستقلالية الجهات اللامركزية، غير أن هذا أمر طبيعي لأن الجهات المركزية بما أنها هي من تقدم الإعانات المالية فستحرص طبعاً على تخصيصها، بما يتماشى مع الاختيارات الوطنية للتنمية، وهذا ما قد يتعارض مع أولويات التنمية المحلية.

إن الإعانات المالية المقدمة للجماعات المحلية، رغم عدم امكانية إنكار الدور الإيجابي لما قد تمثله من تدعيم لمالية الجماعات، إلا أنها تبقى دائماً مورداً استثنائياً له دور سلبي، تتمثل هذه السلبية في كون الإعانة قد تمس باستقلالية الجماعات المحلية وتجعلها في حالة تبعية للسلطات المركزية⁽¹⁾.

ثانياً - صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية :

بدايةً ولتجسيد التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية، تم الاعتماد على الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وقد أنشئ هذا الأخير بمقتضى المرسوم 134/73 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 واحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية⁽²⁾، ليصدر بعد ذلك المرسوم رقم 266/86 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله⁽³⁾، هذا الأخير الذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره⁽⁴⁾، وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية وزير الداخلية، ويتولى مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية⁽⁵⁾.

¹ سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 198.

² المادة 3 من المرسوم رقم 134/73 المؤرخ 9 أوت 1973، المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 واحداث مصلحة الاموال المشتركة للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 1973/67.

³ المادة 2 من المرسوم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشتركة وعمله، الجريدة الرسمية عدد 1986/45.

⁴ المادة 41 من المرسوم التنفيذي 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 2014/19.

⁵ المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي 116/14، المتضمن إنشاء صندوق التضامن للجماعات المحلية، مرجع سابق.

ومن المهام التي يتولاها صندوق التضامن المنصوص عليها في المواد 211 و212 من قانون البلدية،
والمواد 167 و177 من قانون الولاية ما يلي :

- تخصيص سنوي للمعادلة موجه لقسم تسيير ميزانية الجماعات المحلية،
 - إعانات تجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية،
 - إعانات للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة،
 - إعانات استثنائية بمناسبة أحداث كارثية أو غير متوقعة،
 - إعانات تشجيع خاصة بالبحث والتكوين والاتصال، أو تنمية المناطق الواجب ترقيتها.
- أما فيما تعلق بصندوق الجماعات المحلية للضمان، فإنه يعمل على تعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات المقيدة في ميزانية الجماعات المحلية، وهذا حسب ما جاء في نص المادتين 213 و178 من قانوني البلدية والولاية على التوالي.

ثالثاً - القروض :

تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية في العالم الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل المشروعات الضخمة التي تتطلب تمويلاً كبيراً قد تعجز الميزانيات المحلية عن تغطيته⁽¹⁾، وفي هذا الصدد سمح قانوني البلدية والولاية في المادتين 174 و156 منهما بإمكانية اللجوء للاقتراض، على أن يكون القرض لتمويل إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل.

إلا أن ما يمكن قوله بشأن هذا المورد حتى وإن كان يبدو وسيلة تمويل اقتصادية هامة، خاصة في الظروف الاستثنائية، التي تعترض الجماعات المحلية فإنه يبقى دائماً مجرد مورد خارجي قد يؤدي اللجوء إليه إلى المساس بأحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الجماعات المحلية التي سبق ذكرها والمتمثلة أساساً في الاستقلال⁽²⁾، إضافة لأعباء الفوائد المتركمة التي تثقل الميزانية المحلية.

¹ سامي الحمداني، مرجع سابق، ص142.

² سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 196.

رابعاً - الهبات والوصايا :

ويقصد بها المبالغ النقدية والعينية والهبات والوصايا التي يقدمها الأفراد والهيئات الخاصة والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية طوعاً، وبالنسبة للتبرعات والهبات التي يقدمها سكان الوحدة الإدارية فإنها تعكس في الواقع شعور الأفراد بأهمية مساهمتهم في تحمل الأعباء العامة، ولا تشكل التبرعات المقدمة من سكان الوحدة الإدارية أي خطورة مثلما تشكله التبرعات المقدمة من الدول الأجنبية أو من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، لذلك من الواجب أن تخضع هذه التبرعات لموافقة السلطة المركزية⁽¹⁾، لذا نجد أن المشرع الجزائري أخضع قبول الهبات والوصايا المقدمة للولاية أو البلدية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالمالية تطبيقاً لنص المادتين 171 و134 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، إضافة لخضوع باقي الهبات والوصايا المقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة لمداولة المجالس التداولية البلدية والولائية حسب نص المادتين 166 و133 من قانوني البلدية والولاية.

أما بالنسبة للهبات والوصايا التي يقدمها الأفراد، فإن النص على هذين الموردين يبقى مجرد مسألة نظرية، ذلك لكون الثقافة الاجتماعية السائدة والوعي لدى المواطن المحلي لم يسمح حتى الآن ببروز عادات وتقاليد في هذا الصدد على النحو السائد في المجتمعات المتطورة المتميزة بأعراق وتقاليد⁽²⁾.

إجمالاً إن الموارد المالية الخارجية تبقى موارد احتمالية، تتغير بتغير الواقع المالي للبلاد، كما أنها آلية شجعت على تفشي روح الاتكالية عند الجماعات المحلية، مما أدى إلى إهمال تامين وتعبئة الموارد المالية الداخلية لها، وبالنظر إلى الظرف الاقتصادي الحالي، والذي يتميز بانخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، تفرض علينا الآن أكثر من أي وقت مضى، اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية مبنية على التسيير العقلاني والحديث والفعال، دون المساس بنوعية خدمات المرفق العام⁽³⁾.

¹ سامي الحمداني، مرجع سابق، ص 142، 143.

² سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 201.

³ تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 01047 المؤرخة في 5 أكتوبر 2015، المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، مرجع سابق، ص 2.

المطلب الثالث : التجسيد المباشر للمرفق العام المحلي

من خلال هذا الفرع سيتم معالجة الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي (la régie) ؛ حيث تتكفل البلدية أو الولاية بتجسيد الدور التنموي له بواسطة وسائلها البشرية والمالية، دون إضفاء الشخصية المعنوية والاستقلال المالي عليه، ولهذه الطريقة عدد من النتائج.

الفرع الأول : تعريف الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي

يقصد بالاستغلال المباشر للمرفق العام أن تقوم الدولة بنفسها أو إحدى الوحدات المحلية بإدارة المرفق العام مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام⁽¹⁾.

ويعرف أيضاً الاستغلال المباشر بأن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام، وهذه الطريقة هي أقدم طرق إدارة المرافق إطلاقاً، وقد لازمت الدولة منذ ظهورها، وتدار بها الآن جميع المرافق الإدارية، لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد وعادة ما يعزفون ويمتنعون عن القيام به لأنه لا يدر عليهم ربحاً خلافاً لنشاط المرافق الاقتصادية⁽²⁾، مما يجعل هذه المرافق تخضع للقانون الإداري من حيث اعتبار أموالها من الأموال العامة، والعاملين فيها من الموظفين العموميين. كما تعتبر قراراتها من قبيل القرارات الإدارية، واستخدام هذه المرافق امتيازات واختصاصات السلطة العامة في علاقاتها مع الغير⁽³⁾.

كثيراً ما تقوم الجماعة المحلية، البلدية أو الولاية، بنشاط المرفق العام بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيم المرفق العام وتشغيله وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر التشغيل والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير وتدخل في علاقة مباشرة مع المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تديره إدارة مباشرة⁽⁴⁾، أي دون أن تنفصل أو تستقل تلك المرافق العامة قانونياً عن الجهة الإدارية (الجماعة المحلية) التي أحدثتها

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 325.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 350.

³ سكال خديجة، المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002/2003، ص 20.

⁴ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 16.

وأنشأتها، حيث أنها لا تكتسب الشخصية المعنوية⁽¹⁾، وتبقى مرتبطة عضوياً بالجماعة المحلية، حتى وإن رُصدت لها ميزانية مستقلة.

في الواقع لا يقتصر الاستغلال المباشر على المرفق العام الإداري فقط، بل يمتد لإدارة المرفق العام الصناعي والتجاري، أو ما يطلق عليه أيضاً بالمرفق الاقتصادي، هذا الأخير الذي يدار بهذه الطريقة، شأنه في ذلك شأن المرفق الإداري، يخضع لقواعد القانون العام فيما يتعلق بسيره وإدارته وتعيين موظفيه وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم، كما يخضع لقواعد المالية العامة⁽²⁾.

وإجمالاً، إن الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي لا يُكسب هذا الأخير وجوداً مستقلاً عن الجماعة المحلية، فهو موجود داخلها كبقية المصالح الأخرى التي تمثل في مجملها كيان الجماعة المحلية؛ الذي يجعل المرفق العام المحلي المسير مباشرة لا يتمتع بوجود قانوني، خارج كيان الجماعة المحلية، يمنحه أهلية التعاقد أو التقاضي باسمه وحسابه، لتتولى الجماعة المحلية بنفسها وحسابها تحقيق هذا المرفق العام، وتبعاً لهذا، تدخل في علاقة مباشرة مع المرتفقين، وتتولى إدارة هذا المرفق بنفسها تلبيةً للحاجات الجماعية لمواطنيها.

الفرع الثاني : الاستغلال المباشر للمرافق العامة البلدية والولائية

في البداية سيتم التطرق لمسألة الاستغلال المباشر للمرافق العامة البلدية ثم التطرق بعد ذلك إلى الاستغلال المباشر للمرافق العامة الولائية، من خلال النقطتين التاليتين.

أولاً - الاستغلال المباشر للمرافق العامة البلدية :

إضافة للاختصاصات العامة التي منحها المشرع للبلدية من أجل إدارة شؤون التنمية المحلية داخل إقليمها، في الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والثقافية وغيرها، لم يمتنع المشرع من تحديد بعض المصالح العمومية، والتي كلف البلدية أن تضمن سيرها، نظراً لما لها من أهمية بالغة في تلبية الاحتياجات المختلفة والضرورية للمواطن المحلي، فهي تتعلق بتسيير المحيط الحضري في إقليم البلدية، حيث عدّها المشرع في المادة 149 من قانون البلدية، واصفاً إياها بأنها مرافق تقنية، والمتمثلة في : مرفق التزويد بالمياه

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 239.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 326.

الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، ثم مرفق النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها، والمساحات الخضراء.

يلاحظ أن هذه المرافق ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحاجيات الأساسية للمواطن من جهة، وبأمالك البلدية من جهة ثانية، لذا فهي فضلاً عن تلبيتها لحاجيات المواطنين المحليين فإنها تهدف أيضاً إلى إدارة أملاك البلدية⁽¹⁾.

في نفس السياق نصت المادة 150 من القانون 10/11 على أنه يمكن للبلدية أن تسيّر هذه المرافق في شكل استغلال مباشر، وأن يتم تكييف عدد وحجم هذه المرافق العامة تبعاً لإمكانات ووسائل واحتياجات كل بلدية؛ إذ يختلف الأمر تبعاً لمعطيات كل جماعة محلية، كالاختلاف بين بلدية حضرية وأخرى ريفية مثلاً.

إن الاستغلال المباشر للمرفق العام البلدي لا يمنع البلدية من منح هذا الأخير ميزانية مستقلة خاصة به، تبعاً لما جاء في نص المادة 152، وهذا لا يتعارض طبعاً مع أسلوب الاستغلال المباشر، لأن المرفق العام يبقى مرتبطاً عضوياً بالبلدية، وهذه التقنية تتيح وضوحاً أكثر في تسيير الشأن المالي لهذا المرفق المحلي، لصالح بعض مرافقها العامة المحلية، خاصة بالنسبة للمرافق المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي تمّول نفسها ذاتياً بواسطة تحصيل أتاوى من المرتفقين، في مقابل ما تقدمه لهم من خدمات، لذا نجد أن القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه⁽²⁾، قد اشترط من البلديات في حالة استغلالها المباشر لمرفق المياه أن تلحقه بميزانية مستقلة عنها، حيث جاء في نص المادة 101 منه "يمكن البلدية، حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية"، إذ يصبح مرفق المياه يتمتع بميزانية مستقلة عن ميزانية البلدية، تقيد فيها جميع إيرادات ونفقات استغلال هذا المرفق، وإن كان هذا الأخير لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

¹ المادة 149 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² القانون رقم 12/05 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، عدد 2005/60.

ثانياً - الاستغلال المباشر للمرافق العامة الولائية :

على غرار المرفق العام البلدي نص المشرع في المادة 141 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية أنه يمكن لهذه الأخيرة أن تنشئ مرافقاً عامة ولائية بهدف تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها، وتتكفل هذه المرافق "على وجه الخصوص بما يأتي :

- الطرق والشبكات المختلفة،
 - مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة،
 - النقل العمومي،
 - النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة،
 - المساحات الخضراء،
 - الصناعات التقليدية والحرف."
- ثم نص المشرع في الفقرة الأخيرة من هذه المادة أن عدد وحجم هذه المرافق يكيف حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل ولاية، وهذا تبعاً للفروق والاختلافات الواردة بين ولاية وأخرى. ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مرافقه العامة عن طريق الاستغلال المباشر، ويمكن له أيضاً في هذا الصدد أن يقرر ميزانية مستقلة لبعض مرافقها العامة على أن يضمن توازنها المالي⁽¹⁾.

الفرع الثالث : النتائج المترتبة عن الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي

إن الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي يترتب عليه نتيجتين رئيسيتين، الأولى هي عدم تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية، والثانية هي إلحاقه عضوياً ووظيفياً بالجماعة المحلية أي بهيئة لامركزية إقليمية، ومن خلال هذا ستم معالجة النقطتين وما يتفرع عنهما من استنتاجات فرعية مختلفة.

¹ المواد 142، 143، 145 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

أولاً - المرفق العام المحلي لا يتمتع بالشخصية المعنوية :

إن عدم تمتعه بالشخصية القانونية يعني أنه تنظيم داخلي لا غير، يخضع لما يخضع له الشخص العام⁽¹⁾، البلدية أو الولاية التي اتسعت له شخصيتها القانونية، ومن خلال هذا يمكن أن نستخلص النتائج الفرعية التالية :

- أعوان المرفق العام المحلي هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العمومية، سيما الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾، ونصوصه التطبيقية خاصة المرسوم التنفيذي 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية⁽³⁾، فأعوان المرفق العام المحلي يرتبطون بالجماعة المحلية في علاقتهم الوظيفية، فإذا ما تم إلغاء المرفق المحلي تبقى علاقتهم الوظيفية قائمة مع الجماعة المحلية المنشئة للمرفق⁽⁴⁾.
- تعتبر كل أملاك المرفق العام أملاكاً عمومية تخضع لأحكام الدومين العام في التنازل⁽⁵⁾.
- إن التصرفات القانونية المرتبطة بتحقيق المرفق العام المحلي يتصدى لمنازعاتها القاضي الإداري تطبيقاً لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي أخذ بالمعيار العضوي في تحديد اختصاص القاضي الإداري.
- نتيجة لعدم اكتساب المرفق العام المسير بطريقة الاستغلال المباشر للشخصية المعنوية، فإنه لا يتمتع بأهلية التقاضي، حيث يمثل أمام القضاء بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة (الوالي، رئيس البلدية)⁽⁶⁾.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 351.

² الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية العدد 2011/53.

⁴ ينظر محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 240.

⁵ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 17.

⁶ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 241.

ثانياً - المرفق العام المحلي مرتبط بالجماعة المحلية :

إن الجماعة المحلية أي البلدية أو الولاية تعتبران هيئتان لا مركزيتان إقليميتان، وتقتضي اللامركزية الإقليمية منح الأقاليم في الدولة الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية⁽¹⁾، ثم إن إدارتهما أو استغلالهما مرافقهما العامة بصفة مباشرة يمكن أن يستخلص منه ما يلي :

- إن تمويل المرفق العام المحلي الخاضع للاستغلال المباشر يتم بواسطة الوسائل المالية للجماعة المحلية التابع لها، مما يزيد من الأعباء الملقاة على عاتق الجماعات المحلية، خاصة في ظل ضعف المصادر المالية للجماعات المحلية.

- تُقيّد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي في ميزانية الجماعة المحلية، إلا ما خصصت له ميزانية مستقلة طبقاً لما ذكر سلفاً، تُقيد فيها إيراداته ونفقاته، وتسجل في الحالتين حسب قواعد المحاسبة العمومية (المادة 151 من 10/11، المادة 144 من 07/12).

غير أنه لا يمكن للجماعة المحلية إنشاء وضمان مصالحها المختلفة دون توفرها على موارد مالية كافية، واستقلالية تعززها مبادئ اللامركزية، هذه الأخيرة التي أكد عليها رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 30 ديسمبر 2001 بمناسبة المصادقة على خطة العمل المرسومة في إطار تطبيق ما جاء في تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، التي تم إحداثها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372/2000⁽²⁾، حيث اعترف رئيس الجمهورية آنذاك بأن الدور الجديد للدولة يفرض مواصلة وتكثيف مبادئ اللامركزية وذلك بتحديد دقيق للمسؤوليات المنوطة بالمنتخبين والمترتبة عن تفويضهم الشعبي، وتلك الناتجة عن ممارسة صلاحيات السلطة العمومية التي تخولها الدولة⁽³⁾.

إجمالاً، إن المرفق العام المحلي يهدف أساساً إلى تلبية الحاجات الجماعية المختلفة لمواطني الجماعة المحلية، ويخضع في ذلك للمبادئ الثلاث التي تحكم سير المرفق العام، وأن الجماعات المحلية في خلقها

¹ طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص 406.

² المرسوم الرئاسي رقم : 372 / 2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 2000/71.

³ بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 30 ديسمبر 2001، منشور على موقع رئاسة الجمهورية : www.el-mouradia.dz، تم الاطلاع عليه يوم 28 أوت 2016، الساعة 21:00.

لمرافقها إنما يكون إلا وفقاً لما ينص عليه القانون، بما يضمن التماثل في الاختصاصات المرفقية بين الجماعات المحلية المختلفة، وبهذا تكون الإدارة المحلية ملزمة بخلق المرافق العامة التي ينص عنها القانون لا غير، كمرفق النظافة أو مرفق التزويد بالماء الصالح للشرب.. وغيرها من المصالح الأخرى، وإن كانت طبيعة الظروف المحلية تقتضي عدم التماثل الطبيعي في الحاجات المحلية بين منطقة وأخرى، الذي يفترض معه خلق مرافق عامة محلية متباينة، وفقاً لتباين المصالح المحلية المتميزة.

ثم إن استقلالية الجماعات المحلية تبقى مجرد استقلالية شكلية وظاهرية منقوصة، ما لم تتوفر ميزانيتها على موارد مالية كافية لترقية وإنشاء المصالح العامة المحلية المنوطة بها، حتى وإن اعترف للجماعة المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتم انتخاب قادتها من المواطنين المحليين، الذين يعتبرون أعرف الناس بالشأن التنموي المحلي.

إلا أنه في ظل شح الموارد المالية الداخلية للجماعة المحلية، الذي تم توضيحه سلفاً، والتراجع الحاد في موارد ميزانية الدولة، ينبغي على الجماعات المحلية تبني رؤية جديدة لتفعيل مرافقها العامة في تطوير التنمية على إقليمها، وهذا ما سيتم التطرق له في الفصل الثاني.

الفصل الثاني : تفعيل المرفق

العام المحلي في تطوير التنمية

المحلية في الجزائر

الفصل الثاني : تفعيل المرفق العام المحلي في تطوير التنمية المحلية في الجزائر

إن الوضع المالي الذي تعاني منه أغلب الجماعات المحلية في الجزائر، والتراجع الحاد الذي تعرفه موارد ميزانية الدولة، التي عوّلت عليها الجماعات المحلية كثيراً، سيدفع هذه الأخيرة إلا تبني تقنيات جديدة تضمن لها تفعيل مرافقها العامة، دون اللجوء إلى الاعانات المركزية، التي لم تعد في متناولها.

وفي هذا السياق، يذهب تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، إلى أنه يجب تحويل النشاطات ذات الطابع العملي إلى المؤسسات العمومية أو لصالح القطاع الخاص، سيما عندما يتعلق الأمر بالنشاطات التجارية، خلافاً للوظائف السياسية والاستراتيجية ووظائف الضبط والرقابة⁽¹⁾.

بهذا ينبغي تفعيل دور المؤسسة العمومية المحلية في مجال ضمان تسيير مرافق عامة مشتركة بين الجماعات المحلية، الذي يتلاءم مع الوضعية المالية السائدة للبلدية والولاية، ويتفق مع مفهوم التنمية المتوازنة والمستدامة (مبحث أول)، إضافة إلى إشراك القطاع الخاص في استغلال المرفق العام المحلي، بما يساهم في ترقية نوعية الخدمات المرفقية ويزيد من نجاعتها ومردوديتها، سعياً إلى تطوير التنمية المحلية (مبحث ثان).

المبحث الأول : الدور المتجدد للمؤسسة العمومية المحلية في تطوير التنمية المحلية

لقد استُعملت في الجزائر جميع أساليب تسيير المرفق العام بحظوظ متفاوتة⁽²⁾، بما فيها المؤسسة العمومية المحلية *l'établissement public local*، التي تم النص عليها كطريقة لتسيير المرفق العام المحلي، في جميع قوانين البلدية والولاية؛ حيث تميز هذا الأسلوب بخاصية التعايش، رغم أنه أسلوب ليبرالي إلا أنه طبق في عهد المرحلة الاشتراكية، وبطبيعة الحال هو مطبق في ظل القوانين الصادرة في إطار النهج الليبرالي⁽³⁾.

تبعاً لهذا، جعل المشرع الجزائري هذا الأسلوب الذي يتمتع بنظام قانوني متميز (مطلب أول) أحد آليات التعاون المشترك بين الجماعات المحلية المتجاورة، مما يسمح بتعاقد وسائلها المختلفة المالية

¹ Extrait du rapport du comité de réforme des missions et structure de l'Etat, in, Mohamed Boussoumah : L'établissement public, OPU, Alger, 2012, p 211.

² محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 7.

³ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 63.

والبشرية (مطلب ثان)، خاصة بالنسبة للمؤسسة البلدية المشتركة التي تتمتع باستقلاليتها الواضحة عن وصايتها (مطلب ثالث).

المطلب الأول : النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية

إن المؤسسة العمومية إحدى أساليب تسيير المرفق العام المحلي، وذلك بإكسابه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتنوع المؤسسة العمومية المحلية من حيث طبيعة ومجال نشاطها إلى أصناف متعددة، ما يجعلها تتميز عن الاستغلال المباشر للمصالح المحلية، فضلاً عن الأساليب الأخرى.

الفرع الأول : تعريف المؤسسة العمومية المحلية

إن اللامركزية المرفقية، أو المصلحية، أو التقنية هي لا مركزية المصالح، أو لا مركزية في المصالح، وغايتها إنشاء مؤسسات عامة، وطنية كانت أم إقليمية، ومنحها الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال الإداري والمالي⁽¹⁾.

عرف الفقيه الفرنسي Hauriou المؤسسة العمومية بأنها "مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية" واعتمد الفقيهان Waline و De laubadère هذا التعريف أيضاً⁽²⁾.

تُعرَّف المؤسسة العامة بأنها "مرفق عام مشخص قانونياً"، وعليه وخلافاً لطريقة الاستغلال المباشر، فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستقلال القانوني من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليه⁽³⁾.

وتُعرَّف المؤسسة العمومية أيضاً بأنها "شخص معنوي عام ينشأ لإدارة مرفق عام"⁽⁴⁾، فالمؤسسة العمومية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمرفق العام، وأهم ما يميزها هي فكرة الشخصية المعنوية، إذ تتمتع باستقلالية أكبر في إدارتها للمرفق العام عن أسلوب الاستغلال المباشر، فالمؤسسة العمومية هي صورة

¹ طارق المجدوب، مرجع سابق، ص 406 و 407.

² هيام مرة، مرجع سابق، ص 56.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 241.

⁴ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 372

للامركزية حيث تفوض الدولة لشخص معنوي عام (المؤسسة) تسيير مرفق عام، وذلك بمنحها استقلالية مالية وإدارية وفي إطار التخصص بغية الوصول لأكثر فعالية⁽¹⁾.

وقد أجاز المشرع للجماعات المحلية إنشاء مؤسسات محلية لإدارة مرافقها العامة، بغية التخفيف من أعبائها الإدارية، وإضفاء نجاعة ومردودية أكبر على تسيير المرفق العام المحلي، نتيجة ما تتمتع به المؤسسة العمومية المحلية من مرونة وتخصص، يجعلها أكثر إماماً بنشاطها الفني الذي عهد به إليها.

حيث نصت المادتين 153 و146 من قانوني البلدية والولاية، على إمكانية الجماعة المحلية أن تُنشئ مؤسسات عمومية بلدية أو ولائية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي من أجل تسيير مرافقها العامة المحلية، ويتم تحديد قواعد إنشائها وتنظيمها عن طريق التنظيم⁽²⁾.

بالتالي، إن المؤسسة المحلية إضافة لكونها ممثلاً لمفهوم اللامركزية المرفقية التي تُعبّر عن وجود مصالح متميزة ذات طابع فني، فإنها تنشط في حيز جغرافي محدود متعلق بالجال الإقليمي للجماعة المحلية التي أنشأتها، وهذا ما يميز المؤسسة العمومية المحلية عن المؤسسة الوطنية، هذه الأخيرة التي يمتد اختصاصها الإقليمي إلى المجال الوطني⁽³⁾، خلافاً للمؤسسة العمومية المحلية التي تضمن التسيير المستقل للمرافق البلدية والولاية نتيجة لتمتعها بالشخصية الاعتبارية، ومنه ضمان المرونة في التسيير⁽⁴⁾.

إجمالاً، إن المؤسسة العمومية المحلية هي شخص معنوي عام متخصص يتمتع بالاستقلال المالي، يباشر إدارة وتسيير مرفق عام محلي، ويخضع في نشاطه للوصاية.

وتُتبع مبدئياً، في إنشاء المؤسسات العمومية، ذات الطرق التي تُتبع في إنشاء المرافق العامة، فالمؤسسات العمومية، كما دُكر، ليست سوى مرافق عامة متخصصة تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁵⁾، ويقصد بإنشاء المؤسسة العمومية المحلية هو اختيارها كأسلوب لإدارة المرفق العام المحلي، ويخضع هذا لمرحلي المداولة والمصادقة التي رأيناها سابقاً⁽⁶⁾، وتنتهي بالاستغناء عن المرفق العام عن طريق إلغائه، أو

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 70.

² المادة 154 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المادة 148 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 62.

⁴ مرجع سابق، ص 43.

⁵ طارق المجذوب، مرجع سابق، ص 561.

⁶ الصفحة 33 من هذه المذكرة وما يليها.

بسحب الشخصية المعنوية المعترف بها للمرفق، فيصبح كباقي المرافق العامة التي لا شخصية لها⁽¹⁾، وهذا ما ينطبق مع النصوص التنظيمية في الجزائر، من خلال المادة 26 من المرسوم 200/83 في نصها "تنشأ المؤسسة دون تحديد أي مدة لها، وتحل قانوناً بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره، 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"⁽²⁾، وتستمر إدارته طبعاً بأسلوب الاستغلال المباشر أو بأي أسلوب آخر تراه الإدارة مناسباً، لأن سحب الترخيص بالاستغلال لا يعني إلغاء المرفق العام، وإنما تراح عنه الشخصية المعنوية لا غير.

الفرع الثاني : قيود استقلالية المؤسسة العمومية المحلية

إن تمتع المؤسسة العمومية المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وإن أضفى عليها صفة المرونة والاستقلالية التي تستعين بها في إدارة وتسيير المرفق العام، لكن هذا لا يعني تمتعها باستقلالية مطلقة، حيث يرد على هذا الاعتبار قيدين، القيد الأول يُعبر عنه بقيد التخصص، والقيد الثاني يتمثل في خضوع المؤسسة العمومية المحلية للصيانة.

أولاً - قيد التخصص :

إن سبب وجود المؤسسة العمومية هو البحث عن التخصص الذي يُولد بلا شك الفعالية، فنجاح التخصص في الاقتصاد، جعله في وقت ما محور القانون الإداري، عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية متخصصة في مجالات محددة بدقة⁽³⁾.

ثم إن تخصص المرفق العام يعني أنه لا يستطيع ممارسة نشاطه لأية غاية كانت، فلا يمكنه أن يمارسه إلا تحقيقاً للمهمة التي أوكلت إليه بموجب القوانين والأنظمة التي أنشأته ونظمتها، وهذا لا يعني أن غرضه يجب أن يكون واحداً لا غير فأغراضه قد تتعدّد، وفي هذه الحالة يجب أن تتحدّد على وجه الحصر، والقانون الذي ينشئ المرفق العام يوجّه نشاطه بصورة ايجابية، فلا يعين له الحقوق الممنوع عليه دخولها،

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 329.

² المادة 26 من المرسوم 200/83 المرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 1983/12.

³ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 72.

بل الحقوق المسموح له بالدخول إليها⁽¹⁾، فالمؤسسة العمومية تنشأ لتحقيق أغراض محددة، ليس لها أن تخرج عليها⁽²⁾، وهذا طبعاً ما ينطبق على المؤسسة العمومية المحلية؛ كأن تكلف هذه الأخيرة بتسيير المكتبة البلدية مثلاً أو حديقة عمومية أو أن يلحق بها مرفق رعاية الطفولة أو المسنين، فتمارس المؤسسة العمومية المحلية النشاط المحدد في المداولة المنشئة لها دون أن تحيد عنه، فلو حادت عنه أدى ذلك إلى عدم مشروعية أعمالها⁽³⁾، وإن كان يجوز لها بموافقة الوصاية أن تمارس نشاطاً فرعياً آخر، ينسجم مع نشاطها الرئيسي⁽⁴⁾.

بالتالي، إن قيد التخصص أو مبدأ التخصص المقصود به أن يُحدد نشاط المؤسسة العمومية المحلية تحديداً، فلا ينبغي أن يعطى لها تخصص عام، كالدولة والبلديات⁽⁵⁾، وإنما تخصص في نشاط بذاته لا يمكنها تجاوزه، مما يترتب نتيجة رئيسية، هي أن لا تستطيع الهيئة قبول هبة أو وصية مخصصة لتحقيق غايات ليس منوطاً بالهيئة تحقيقها⁽⁶⁾، لذا نجد أن المشرع الجزائري قيد إرادة المؤسسة العمومية المحلية بلدية كانت أم ولائية، في قبول الهبات أو الوصايا المقرونة بتخصيصات خاصة، بموافقة المجلس الشعبي المعني⁽⁷⁾، وهذا ضماناً لعدم خروج المؤسسة العمومية المحلية عن التخصص المحدد لها في قرار إنشائها.

ثانياً - قيد الوصاية :

تتكون المؤسسة العمومية المحلية من جهازين، الأول تداولي أي مجلس إدارتها، والثاني تنفيذي أي مديرتها⁽⁸⁾، من خلالهما يتم إدارة المؤسسة العمومية المحلية، لذا فإن الإدارة العامة تمارس تجاهه سلطة الوصاية، أي أنها تمارس رقابتها على الأشخاص الذين يتألف منهم، وعلى القرارات التي يتخذها، وهذه

¹ طارق المجذوب، مرجع سابق، ص 559.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 328.

³ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 55.

⁴ طارق المجذوب، مرجع سابق، ص 560.

⁵ هيام مروة، مرجع سابق، ص 71.

⁶ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 328.

⁷ - المادة 166 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادة 134 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁸ المادتين 11 و17 من المرسوم 200/83، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

الرقابة تتم بتعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة، أو الاعتراض على مقرراته، أو تعليق نفاذها على موافقتها المسبقة⁽¹⁾.

وهذا ما يبدو واضحاً من نص المرسوم 200/83 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، خاصة من خلال المادتين 11 و18 منه، إذ نلاحظ أن أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العمومية المحلية يتكونون من أعضاء معينين وآخرين من المنتخبين المحليين؛ حيث يغلب ممثلي الهيئات غير المركزية على عضوية مجلس إدارة وتسيير المؤسسة العمومية المحلية، إضافة لتعيين مديرها من طرف الوصاية حسب نص المادة 18 من المرسوم، وهذا ما يزيد من حدة الرقابة الوصائية على المؤسسة العمومية المحلية²؛ ذلك أن التعيين من قبل السلطة الوصية هو الأسلوب الغالب⁽³⁾.

ليس هذا فحسب، حيث تنص المادة 14 من المرسوم السابق على خضوع مداوات مجلس الإدارة والتسيير لنفس شروط الصحة القانونية والإلغاء والابطال والطعن المقررة في قانون البلدية بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي، وهذا يعني أن أعمال مجلس الإدارة تخضع للمصادقة عليها من قبل الوصاية، وتمارس جهة الوصاية المتمثلة -أساساً- في الوالي، العديد من صور الرقابة على أعمالها في شكل تصديق وإلغاء وحلول⁽⁴⁾، غير أنه، طبقاً لنص المادة 61 من قانون البلدية، يمكن للمؤسسة العمومية المحلية أن ترفع "تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"، وهذا أمر غير مستساغ أبداً في أغلب الأحوال، لأن الوالي أو من يمثله قانوناً يعتبر رئيساً لمجلس الإدارة والتسيير من جهة، وممثلاً للوصاية من جهة ثانية، إلا في حالة المؤسسة العمومية البلدية أو حالة المؤسسة البلدية المشتركة؛ حيث يرأس الأولى رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁵⁾، والثانية يرأسها عضو منتخب من طرف أعضاء مجلس الإدارة⁽⁶⁾.

¹ طارق المجذوب، مرجع سابق، ص 559.

² المادتين 11 ، 18 من المرسوم 200/83، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

³ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 59.

⁴ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة، 2013، ص 137.

⁵ المادة 11 فقرة 4 من المرسوم 200/83، مرجع سابق.

⁶ المادة 15 من المرسوم رقم 117/85 المؤرخ في 7 ماي 1985، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 1985/21.

بالتالي، إن المؤسسة العمومية المحلية كما رأينا تخضع للرقابة على أعمالها من طرف جهة الوصاية، وما يزيد من حدة هذه الوصاية هي صفة أعضاء مجلس إدارتها؛ مما يجعل المؤسسة العمومية المحلية تخضع لوصاية أشد من الوصاية التي تخضع إليها المجالس المحلية، وهذا ما يقيد استقلاليتها طبعاً، ويحد من نجاعة قرارها التنموي، ويجعلها مجرد أداة للتنفيذ في يد السلطة الوصية وهذا ما يؤدي بالقول إلى أن الاستقلالية التي نصت عليها القوانين استقلالية جد محدودة⁽¹⁾.

الفرع الثالث : تقسيم المؤسسات العمومية المحلية

يمكن تقسيم المؤسسة العمومية المحلية حسب امتداد اختصاصها الإقليمي من جهة، ثم حسب طبيعة النشاط المكلفة به.

أولاً - التقسيم حسب الامتداد الجغرافي :

تصنيف المؤسسة العمومية المحلية حسب امتداد نشاطها الإقليمي إلى عدد من الأصناف؛ حيث يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر من ولاية واحدة أو عدة ولايات أن تنشئ مؤسسات عمومية مشتركة، كما يمكن لولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة أيضاً⁽²⁾.

ويحدد مجال الاختصاص الجغرافي أو الإقليمي - حسب المادة 4 من المرسوم 200/83 - عن طريق اختيار أنسب وأحسن مجال لتحقيق أهداف المرفق العام المحلي، وبهذا فإن المؤسسات العمومية المحلية تصنف إلى⁽³⁾ :

- المؤسسة العمومية البلدية : وهي التي يقتصر امتداد نشاطها في إقليم بلدية واحدة لا أكثر.
- المؤسسة العمومية الولائية : وهي التي لا يمكن أن يتجاوز اختصاصها الإقليمي محيط إقليم ولاية واحدة.

¹ مقدمة وحيدة، مرجع سابق، ص 60.

² - المادتين 215 و 217 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادة 150 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - المادتين 7 و 11 من المرسوم 200/83، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية، مرجع سابق.

- المادة 2 من المرسوم 117/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

- المؤسسة البلدية المشتركة : ويتم إنشاؤها من قِبل بلديتين متجاورتين أو أكثر، من ولاية واحدة أو عدة ولايات، ويمتد اختصاصها الجغرافي لأقاليم هذه البلديات.
- المؤسسة الولائية المشتركة : ويتم إنشاؤها من طرف ولايتين أو أكثر.
- المؤسسة المشتركة بين الولايات والبلديات : ويتم إنشاؤها بين ولاية واحدة أو عدة ولايات وبلدية واحدة أو عدة بلديات.

ويتمثل الدور التنموي لهذه المؤسسات العمومية المشتركة في إدارة الممتلكات والتجهيزات المشتركة بين الولايات (المادة 150 من القانون 07/12)، وترقية فضاء الشراكة والتضامن بين البلديات (المادة 217 من القانون 10/11)، مما يعزز تحقيق التنمية المحلية بتضافر جهود ووسائل الجماعات المحلية، من أجل ترقية الفضاء المحلي المشترك بينها، وتوفير الخدمات المرفقية المختلفة فيه.

ثانياً - التقسيم حسب طبيعة النشاط :

تصنف المؤسسة العمومية المحلية أيضاً على حسب نوع النشاط الذي تتولاه؛ حيث نصت المادتين 154 و 147 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، على أن المؤسسة العمومية المحلية إما أن تكون ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري، وهذا أيضاً ما نصت عليه المادة 48 من القانون 01/88 المذكور سابقاً، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية بقولها "يمكن المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية انشاء هيئات عمومية (établissements publics) ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري"، لذا سيتم معالجة النوعين من خلال النقطتين اللاحقتين.

1 - المؤسسة العمومية الإدارية :

يختلف نشاط المؤسسة العمومية الإدارية (EPA) - عادة - عن نشاط الأفراد في استثماراتهم، لأنها غالباً ما لا تكون ذات مردود مالي معتبر، فهي تعمل على تقديم خدماتها بصورة مجانية أو شبه مجانية، حتى وإن فرضت من خلال ذلك بعض الرسوم فإنها في الحقيقة لا تمثل إلا نسبة ضئيلة جداً من قيمة الخدمة التي تتولى تقديمها، وأوضح مثال على هذا، حقوق الاشتراك التي تتلقاها مؤسسة عمومية محلية تتولى إدارة مكتبة بلدية⁽¹⁾، إذ لا تغطي هذه الرسوم تكاليف إنتاج الخدمة، لكن هذا لا ينقص أبداً

¹ سكال خديجة، مرجع سابق، ص 66 وما يليها.

من جدواها لأنها لا تهدف لتحصيل عوائد مالية بقدر ما يتجه نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة، فنشاط المؤسسة العامة الإدارية غير تجاري وغير مربح⁽¹⁾، وتخضع علاقة المرافق العامة الإدارية بالمرتفقين للقانون الإداري، ما عدا بعض الاستثناءات⁽²⁾.

ويتفرع على الطابع الإداري للمؤسسات العامة، خضوع المؤسسة العامة بصفة أساسية للقانون العام⁽³⁾، فقراراتها تعتبر قرارات إدارية، وأموالها أموالاً عمومية، والعاملون لديها من الموظفين⁽⁴⁾؛ حيث تحظى أموالها بحماية مدنية وجنائية متميزة⁽⁵⁾، ويسري على موظفيها قانون الوظيفة العمومية، وهذا ما تنص عليه المادة الثانية من القانون 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

إن ميزانية المؤسسة العامة الإدارية هي جزء من الميزانية العامة للدولة وتخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العامة⁽⁶⁾؛ حيث ينص المشرع في المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽⁷⁾ بقوله "يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة... والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

أما بالنسبة لمسألة المنازعات القضائية، فإننا لنكون أمام نزاع إداري، لا بد أن يكون أحد طرفي النزاع على الأقل شخصاً من أشخاص القانون العام⁽⁸⁾، مما يجعل المنازعات التي تكون المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري طرفاً فيها منازعة إدارية، ويعود إلى القضاء الإداري الفصل فيها طبقاً لنص المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁹⁾.

1 أحمد محيو، مرجع سابق، ص 453.

2 سكال خديجة، مرجع سابق، ص 67.

3 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 335.

4 طارق المجدوب، مرجع سابق، ص 564.

5 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 247.

6 أحمد محيو، مرجع سابق، ص 453.

7 القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 1990/35.

8 لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 36.

9 قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 2008/12.

وتبعاً لما سبق، إن المؤسسة العمومية الإدارية المحلية تخضع لأحكام القانون العام، فيما عدا الحالات التي تتصرف فيها كالأفراد العاديين، حيث تطبق قواعد القانون الخاص⁽¹⁾، ولا تختلف عن باقي المرافق العامة المحلية إلا في منحها الشخصية المعنوية، إضافة إلى تخصصها الفني.

2 - المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية :

تبنّت الجزائر صيغة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية (EPIC)، ويعود أصل هذه الصيغة إلى القانون الفرنسي، الذي استخدمها عقب الأزمات الاقتصادية لتمييز تدخله في الحياة الاقتصادية وقد نجم عن تعاظم دور هذه المؤسسات، داخل النظام القانوني الفرنسي، نشوء ما يسمى بأزمة المرفق العام، انقسم الفقه الفرنسي بشأن معالجتها إلى فريقين متعارضين، فريق أول يكتفيها على أنها مرفق عمومي، نظراً لوجود نقاط مشتركة بينهما تتعلق بالتسيير، التنظيم، والانتماء للقانون العام، والتمتع بامتيازات السلطة العامة، أما الفريق الثاني فيصر على إدماجها ضمن دائرة القانون الخاص، ويعتمد في ذلك على طبيعة النشاط الممارس⁽²⁾.

قد عرفها المشرع الجزائري في القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، من خلال المادة 44 منه بأنها المؤسسة التي تتمكن "من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقاً لتعريفه معدة مسبقاً ولدقتر الشروط العامة الذي يحدد الاعباء والتقييدات التي تعود على عاتق الهيئة، والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين"⁽³⁾.

وتنص المادة 45 من نفس القانون السابق أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع "للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع

¹ طارق المجذوب، مرجع سابق، ص 564.

² عجة الجبالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 20.

³ المادة 44 من القانون رقم 01/88 المرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 1988/2.

لقواعد القانون التجاري"، وبالتالي فأى نزاع ينشئ فيما بينها وبين الدولة يعود الفصل فيه لاختصاص القضاء الإداري⁽¹⁾، وبطبيعة الحال إن نزاعها مع الغير يخضع لاختصاص القاضي العادي.

إن نشاط المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هو نشاط صناعي أو تجاري ومربح، فتسييرها يجب أن يكون متوازناً أو رابحاً⁽²⁾، بالتالي كان لزاماً على المؤسسة العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن تكفل -على الأقل- توازن ميزانيتها إن لم تحقق أرباحاً، إذ نصت المادة 154 من قانون البلدية الحالي 10/11 على أنه "يجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها"، مع ذلك فإنها تبقى من أشخاص القانون العام، متميزة ومختلفة بذلك عن كل من : الشركات الخاصة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية *Entreprises publiques économiques*، والتي تخضع للقانون التجاري وتعتبر من أشخاص القانون الخاص⁽³⁾.

ومنه، تخضع المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية (محلية أو وطنية) إلى نظامين قانونيين مختلفين، القانون العام من جهة والقانون الخاص من جهة ثانية، ونلخص هذا كالتالي :

- أعوان المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية يخضعون لقانون العمل، باستثناء بعض إطاراتها المسيرة حسب قانونها الأساسي⁽⁴⁾،
- تتعاقد المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية وتعتبر عقودها بشكل عام تعود للقانون الخاص⁽⁵⁾، لكن يمكنها رغم ذلك إبرام صفقات عمومية، بناءً على أحكام القانون العام، إذا ما كلفت بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية⁽⁶⁾،
- ميزانية المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية مستقلة كلياً، والقواعد المحاسبية المطبقة هي قواعد القانون التجاري⁽⁷⁾، وفقاً للقانون 11/07 المتضمن النظام المحاسبي المالي، الذي يستثنى من

¹ لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 41.

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص 453.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 246.

⁴ مرجع سابق، ص 247.

⁵ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 453.

⁶ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المتضمن الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁷ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 453.

مجال تطبيقه الأشخاص المعنويون الخاضعون لقواعد المحاسبة العمومية (المادة 2 منه)؛ فميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري توضع على نمط الميزانيات التجارية⁽¹⁾، - بالنسبة لعلاقتها مع مرتفقيها، فإن علاقات المرافق العامة الصناعية والتجارية بمرتفقيها تخضع للقانون الخاص فقط⁽²⁾.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية توفر صيغة أكثر مرونة للتسيير نظراً لتكيفها بسهولة مع النشاطات الاقتصادية، أما القواعد التقليدية التي تحكم المؤسسة العامة الإدارية فهي قاسية جداً وصارمة جداً، وهي تؤدي لإدارة بيروقراطية تجعل من المستحيل استعمالها في نشاطات السوق الاقتصادية نظراً لأنه يجب عليها أن تتحمل منافسة المؤسسات الخاصة التي يعتبر الربح محركها الوحيد⁽³⁾.

المطلب الثاني : معاصرة المؤسسة العمومية المحلية لجميع مراحل التنمية في الجزائر

مرت الجزائر بمرحلتين تختلف من خلالهما استراتيجية التنمية، مرحلة اقتصاد اشتراكي موجه، ومرحلة اقتصاد السوق، هذا الأخير الذي يفترض فيه الاعتراف بقدرة الفرد على اتخاذ القرارات الاقتصادية التي تعود عليه، وعلى المجتمع بطريقة غير مباشرة، بالفائدة والنفعة⁽⁴⁾، مما يقود إلى تحقيق التنمية الشاملة في نهاية الأمر.

خلال هاتين المرحلتين كانت المؤسسة العمومية المحلية حاضرة في قوانين البلدية والولاية المتلاحقة (فرع أول)، وحاضرة أيضاً كآلية للتعاون المشترك بين الجماعات المحلية (فرع ثانٍ).

الفرع الأول : المؤسسة العمومية المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية

إن المرحلتين المذكورتين يمكن التعبير عنهما بمرحلة ما قبل دستور 1989، ومرحلة ما بعد هذا الدستور؛ حيث تبنت الجزائر من خلال هذا الأخير نهج اقتصاد السوق، الذي أثر طبعاً على أساليب تسيير المرفق العام المحلي، وهذا ما يتم مناقشته تبعاً للترتيب الزمني لقوانين البلدية والولاية.

¹ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 31.

² محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 135.

³ أحمد محبوب، مرجع سابق، ص 454.

⁴ حازم الببلاوي، عن الليبرالية، مقال منشور في الموسوعة العربية من أجل التنمية المستدامة، المجلد الرابع، الدار العربية للعلوم-ناشرون، لبنان، 2007، ص 77.

أولاً - مرحلة ما قبل دستور 1989 :

كان التنظيم الاقتصادي السائد تنظيمًا اشتراكياً، لكن هذا لم يمنع المشرع الجزائري من تبني الأساليب الليبرالية في التسيير، ومن بينها أسلوب المؤسسة العمومية المحلية، في قانون البلدية وقانون الولاية والنصوص التطبيقية لهما.

وفي هذا السياق سيتم تناول وضعية المؤسسة العمومية المحلية في نقطتين بدايةً بالمؤسسة العمومية البلدية ثم بعد ذلك المؤسسة العمومية الولائية.

1 - المؤسسة العمومية البلدية :

يُعتبر الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية أول قانون للبلدية في الجزائر بعد الاستقلال⁽¹⁾، وقد فرق هذا القانون بين المرافق المحلية الإدارية والمرافق المحلية الاقتصادية؛ تماشياً مع التقسيم التقليدي للمرفق العام، من خلال المادتين 200 و202 منه، وإن توسع المشرع في تقسيمات المرافق العامة الاقتصادية، كما سبق ذكره، هذه التقسيمات التي تخلى عليها المشرع فيما بعد، تبعاً لنص المادة 202 من القانون رقم : 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي⁽²⁾، لِيُعْتَمَدَ التقسيم التقليدي للمرافق العامة لا غير، في جميع نصوص الجماعات المحلية.

ثم من خلال المادة 219 نجد أن قانون البلدية رقم 24/67 قد اعتمد المؤسسة العمومية المحلية أسلوباً لتسيير المرفق العام البلدي، على غرار التسيير المباشر للمرافق العامة المحلية، وهذا خلافاً لطريقة الامتياز التي لم تحظ آنذاك بمكانة الأساليب الأخرى في تسيير المرفق العام المحلي؛ حيث كان اللجوء لهذه الوسيلة طريقة استثنائية إذ الأصل هو الاستغلال المباشر⁽³⁾، وهذا ما يتوافق مع النهج الاشتراكي.

¹ الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

² القانون رقم 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

³ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المرودية، مرجع سابق، ص 137.

2 - المؤسسة العمومية الولائية :

بعد صدور قانون البلدية بأكثر من سنتين، جاء الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 ليجسد أول قانون للولاية في الجزائر⁽¹⁾، وفي نفس السياق السابق أجاز قانون الولاية في المادة 130 منه للمجلس الشعبي للولاية إحداث المرافق أو المؤسسات العمومية المكلفة بها، حيث لم يفرق هذا القانون بين إحداث المرافق العامة من جهة، و إحداث المؤسسة العمومية من جهة أخرى، التي تعتبر أحد أساليب تسييرها، بقوله : "يجوز للمجلس الشعبي للولاية، أن يحدث المرافق أو المؤسسات العمومية المكلفة بهذه النشاطات"؛ مما يمكن القول بأن المشرع الجزائري قد رصد أسلوب المؤسسة العمومية المحلية كطريقة لتسيير المرفق العام في الولاية آنذاك، خلافاً لطريقة الامتياز التي لم تحظ بذات الاعتبار في قانون الولاية آنذاك؛ حيث يتعذر اللجوء له إلا إذا ثبت عدم إمكانية الاستغلال المباشر أو الاستغلال بطريق المؤسسة (المادة 136 من الأمر رقم 38/69)⁽²⁾.

بطبيعة الحال إن الاشتراكية تقدر الملكية العامة لوسائل الانتاج، مما يعظم من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، لذا نجد أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري قد عرفت في العهد الاشتراكي انتشاراً واسعاً بحكم تدخل الدولة في الميدان الصناعي والتجاري⁽³⁾، رغم ما حظيت به أساليب التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الميدان الصناعي والتجاري، التي لم تكن لا شاملة ولا سريعة، فقد شملت القطاع العام الوطني دون القطاع العام المحلي⁽⁴⁾.

ثم خلال فترة الثمانينات بدأ تقليص دور القطاع العام، إذ بينت القرارات المتخذة في هذه الفترة إقامة نظام جديد قريب جداً إلى الليبرالية، متمثلة أساساً في سلسلة الإصلاحات التي مست المؤسسة العمومية منذ سنة 1980⁽⁵⁾، وهذا ما يبرر صدور المرسوم رقم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيورها، خلال هذه الفترة بالذات، ثم بعده بسنتين فقط صدر المرسوم رقم 117/85 المؤرخ في 7 ماي 1985 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة

¹ الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 137.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 269.

⁴ محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 17.

⁵ فريمش مليكة، دور الدولة في التنمية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2011/2012، ص 233.

العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، هذان المرسومان جاءا تطبيقاً لقانوني البلدية والولاية ساريا المفعول، وإن صدرا متأخرين بما يقارب العشرين سنة.

ثانياً – مرحلة ما بعد دستور 1989 :

خلال فترة ما بعد دستور 1989 أو مرحلة تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق، صدر قانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية رقم 09/90 اللذان بقيا ساريا المفعول لعشرين سنة، ثم تم إلغاؤهما بنصين جديدين، وهما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، اللذان يزالا ساريا المفعول إلى اليوم.

تبعاً لهذا، تتم معالجة المؤسسة العمومية البلدية والولاية من خلال جميع هذه القوانين، الملغية وسارية المفعول، إضافة لتعليمية وزير الداخلية رقم 842/3.94 المذكورة سابقاً.

ويجدر بالذكر أنه خلال هذه المرحلة، وتحديداً أثناء سريان قانوني البلدية والولاية 08/90 و09/90، مرت المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بأزمة على إثر اتجاه الجزائر نحو حلها وتصفيتهما وقد كرس ذلك قانون المالية لسنة 1994⁽¹⁾، ثم المرسوم التنفيذي رقم 294/94 المؤرخ في 1994/09/25 المتضمن كفيات حل وتصفية المقاولات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽²⁾.

1 – المؤسسة العمومية البلدية :

لم تكن وضعية المؤسسة العمومية البلدية واحدة، بين قانون البلدية رقم 08/09 الملغى، وقانون البلدية رقم 10/11 ساري المفعول، وإن كان صدورها في ظل نظام اقتصادي واحد.

¹ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 74.

² المرسوم التنفيذي 294/94 المؤرخ في 25 سبتمبر 1994 ، المتضمن كفيات حل وتصفية المقاولات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الجريدة الرسمية عدد 1994/63.

أ - المؤسسة العمومية البلدية في ظل قانون البلدية 08/90 :

يعتبر القانون 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 أول قانون للبلدية في ظل النظام الرأسمالي الذي أخذت به الجزائر حديثاً⁽¹⁾؛ لذا جاء مواكباً نوعاً ما لمستجدات المرحلة، حيث نص المشرع في المواد من 134 إلى 138 على جميع طرق إدارة وتسيير المرافق العامة المحلية، التسيير المباشر، المؤسسة العمومية المحلية والامتياز.

إلا أنه يلاحظ أن هذا القانون رقم 08/90 أعطى أولوية أكبر لأسلوبي التسيير المباشر والمؤسسة العمومية المحلية في استغلال المرفق العام المحلي، خلافاً لأسلوب الامتياز الذي كان مقيداً ومشروطاً بعدم نجاعة الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي (المادة 138 من القانون 08/90)، رغم تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق⁽²⁾.

ب - المؤسسة العمومية البلدية في ظل قانون البلدية 10/11 :

أما بالنسبة لقانون البلدية الحالي 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011⁽³⁾ نجد أن المشرع في المادة 150 منه لم يفرق بين جميع طرق إدارة وتسيير المرافق العامة المحلية، التسيير المباشر أو المؤسسة العمومية المحلية أو الامتياز أو التفويض، معطياً البلدية الحرية في المفاضلة بين الأساليب المذكورة، في تسيير مرافقها المحلية⁽⁴⁾؛ لأنه في حقيقة الأمر لا يوجد أسلوب مجدي أو مفضل بذاته عن الآخر، وإنما يوجد أسلوب أنسب من الآخر، تبعاً لطبيعة المرفق المحلي والظروف المحيطة به، وهذا ما يبدو أن المشرع الجزائري قد أخذ به في قانون البلدية 10/11، وقد أحسن في هذا لأنه منح الحرية للمجلس الشعبي البلدي في المفاضلة بين هذه الأساليب واختيار الأنسب منها لإدارة مرافقها.

2 - المؤسسة العمومية الولائية :

بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية بين قانوني الولاية السابق والجديد، فإن الأمر لم يتغير كثيراً من حيث أولويتها وترتيبها بين أساليب تسيير المرفق العام المحلي التي أخذ بها المشرع.

¹ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 137.

³ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2001، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 141.

أ - المؤسسة العمومية الولائية في ظل قانون الولاية 09/90 :

لم يختلف قانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990⁽¹⁾ عن سابقه كثيراً في شأن ترتيب طرق إدارة وتسيير المرافق العامة المحلية، حيث نَظَّمَ المشرع هذا الشأن في المواد من 122 إلى 130، معطياً الأولوية لأسلوبي التسيير المباشر والمؤسسة العمومية المحلية، مقيداً تفعيل أسلوب الامتياز بشرط تعذر استغلال المرافق العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسة عمومية ولائية تبعاً لنص المادة 130 من ذات القانون⁽²⁾؛ لذا نلاحظ أن المؤسسة العمومية المحلية حظيت بمكانتها في تسيير المرافق العامة الولائية في نص هذا القانون، من خلال المادة 126 منه بقولها "يمكن الولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مرافقها العمومية".

ب - المؤسسة العمومية الولائية في ظل قانون الولاية 07/12 :

بالنسبة لقانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012⁽³⁾ فإنه نص على طرق تسيير المرافق العامة الولائية في المواد من 142 إلى 149، محافظاً عن أولوية التسيير المباشر والمؤسسة العمومية المحلية على حساب أسلوب الامتياز، الذي بقي يراوح مكانه كأسلوب لتسيير المرافق العامة الولائية تبعاً لما جاء في نص المادة 149 من هذا القانون، التي وضعت مجدداً في خانة الأسلوب الاحتياطي الذي لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة تعذر استغلال المرافق العمومية المحلية عن طريق الاستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية⁽⁴⁾.

وبمفهوم الموافقة نجد أن هذا القانون قد منح الحرية للمجلس الشعبي الولائي في المفاضلة بين أسلوب التسيير المباشر وأسلوب المؤسسة العمومية المحلية، من أجل تعيين الطريقة الأنسب لتسيير أحد المرافق العامة الولائية.

¹ القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 138.

³ القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 143.

3 - المؤسسة العمومية المحلية في ظل التعليم رقم 842/3.94 :

خلال مرحلة ما بعد تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق وتحديدًا في ظل قانوني البلدية والولاية رقم 08/90 و 09/90 على التوالي، جاءت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري الموجهة إلى السادة الولاة، رؤساء المجالس الشعبية ورؤساء المندوبيات التنفيذية آنذاك، تحت رقم 842/3.94 والمؤرخة في 7 ديسمبر 1994، والتي عاجلت من خلال مضمونها مسألة امتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، مخالفة في هذا الشأن لقانوني البلدية والولاية سالفين الذكر؛ لتمنح الأولوية في تسيير المرافق العامة المحلية لطريقتي التأجير والامتياز، معتبرةً أن "بإمكان الجماعات المحلية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة إلى حد الآن في تسيير مرافقها العمومية، تكون أكثر فاعلية، كأسلوب امتياز المرافق العامة أو تأجيرها"⁽¹⁾، والمقصود بهذا أن التعليمة فضلت أساليب الايجار والامتياز عن طريقة المؤسسة العمومية⁽²⁾.

لكن حتى وإن كانت التعليمة بوصفها عملاً داخلياً للإدارة، تعتبر وسيلة من وسائل السلطة الرئاسية، وبالتالي صدور مثل هذه الأعمال من السلطة المركزية في مواجهة السلطات اللامركزية يعتبر تعدي على نظام اللامركزية الذي يقوم على الاستقلالية⁽³⁾، إلا إنها اعتبرت مرجعاً أساسياً للجماعات المحلية في تسيير مرافقها العامة.

مع ذلك فإن قانوني البلدية والولاية الحاليان لم يتماشيا - كما عُرف سابقاً - مع هذا الطرح وبقيت المؤسسة العمومية المحلية محافظة على مكانتها على غرار باقي الأساليب، إن لم نُقل تفوقت كأولوية قدّمها المشرع عن أسلوب الامتياز في تسيير المرفق العام المحلي، من خلال قانون الولاية الحالي 07/12.

الفرع الثاني : المؤسسة العمومية المحلية فضاء للتعاون المشترك بين الجماعات المحلية

إن حضور المؤسسة العمومية المحلية في جميع قوانين البلدية والولاية المتلاحقة، لا يعني أن هذا الحضور جامد غير متكيف، وهذا ما يلمس في القانونين 10/11 و 07/12، اللذان نصا على ترقية التعاون بين الجماعات المحلية تكيفاً مع مستجدات التنمية في الجزائر، خلافاً للقانونين السابقين

¹ تعليمة وزير الداخلية 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 2.

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 139.

³ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 3.

08/90 و 09/90 اللذان لم يتوسعا في هذا الشأن، وإن تم النص من خلالهما على التعاون من أجل إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة، في المواد من 9 إلى 12 في قانون البلدية 08/90 إضافة لمجلس التنسيق الحضري لولاية الجزائر(المادة 177)، والمادة 131 من قانون الولاية 09/90.

أولا - المؤسسة الولائية المشتركة فضاء للتعاون المشترك :

إن كثافة النمو الذي تتميز به كبريات مدننا الشمالية والهضاب العليا وحتى الجنوب ليس له دائما الصلة بمنطق التجاذب الاقتصادي، بل هو ناتج أيضاً عن نقص شروط الحياة في الفضاءات الريفية نظراً لتدني مستويات تجهيزاتها، وعزلتها وانعدام الأنشطة فيها، فأصبحت منفرة ومراكز للنزوح الريفي إلى المناطق الحضرية⁽¹⁾.

لذا فإن ضمان تنمية متوازنة بين الجماعات المحلية الكبرى، ينبغي معه ترقية التعاون بينهم، هذا التعاون تشارك فيه حتى المناطق الأقل حظاً من التنمية، مما يجسد انسجاماً أكبر في التنمية المحلية، لا تدفع فيه المدن الكبرى أعباء نقص أو انعدام التنمية في جهات أخرى، حيث أصبحت المدن الكبرى بمثابة مضخات استقبال للمواطنين من المناطق النائية التابعة لها⁽²⁾؛ فالمصلحة المشتركة تهدف إلى توازن أحسن في توزيع السكان والنشاطات⁽³⁾، سيما في مجال المرافق العامة المحلية التي عبر عنها قانون الولاية في المادة 150 منه أنه يمكن لولايتين أو أكثر انشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة ممتلكاتها وتجهيزاتها.

كما نصت المادة الرابعة من القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بأن السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة تهدف إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي⁽⁴⁾. إن هذه الفضاءات الجهوية لا تعني أبداً إنشاء تقسيمات إدارية جديدة وإنما هي فضاءات للتنسيق والتشاور بين ولايات متاخمة لبعضها من أجل تحقيق مشاريع ناجعة تساهم في تطوير التنمية بين عدة ولايات، وهذا ما أكد عليه وزير البيئة وتهيئة الإقليم أثناء مناقشة القانون 02/10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني

¹ عبد القادر خليل، مرجع سابق، ص 34.

² مرجع سابق، ص 34.

³ مرجع سابق، ص 42.

⁴ تنظر المادة 4 من القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

لتهيئة الإقليم⁽¹⁾ بقوله : "الأمر لا يتعلق بإعادة هيكلة الولايات في إطار مؤسساتي، بل الهدف هو التنسيق والتفعيل قصد الوصول إلى التشاور حول المشاريع المشتركة بين ولايات متجانسة ومتجاورة، ونذكر أنه لا يتعلق الأمر بتاتاً بتقسيم إداري جديد، بل الهدف هو تنظيم الإقليم حول مجموعات منسجمة من الولايات من أجل ضرورة البرمجة الإقليمية والتخطيط الإقليمي"⁽²⁾.

في نفس السياق إن المادة 150 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، عندما نصت عن إمكانية التعاون بين الولايات، بقولها : "يمكن ولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها المشترك ضرورياً من الناحية التقنية والقانونية وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية الولائية"، قد أخضعت هذه المداولات المتضمنة إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة للمصادقة الضمنية لا غير، بإخضاعها لمقتضيات المادة 54 من القانون 07/12 فقط، وهذا في إطار الاتجاه الجديد للمشروع الجزائري في تقليص درجة الوصاية على إنشاء المرافق والمؤسسات العمومية المحلية من طرف الجماعات الإقليمية.

إن كان المشروع هنا قد أحال كليات تطبيق المادة 150 إلى التنظيم، الذي لم يصدر إلى اليوم، إلا أن المرسوم رقم 200/83 المذكور سابقاً، في المادة الثانية منه، قد تعرض لمسألة إنشاء المؤسسة الولائية المشتركة بين ولايتين أو أكثر، وهذا ما يتلاءم جداً مع ما يصبو إليه القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، حيث يمكن للمؤسسة العمومية المحلية أن تُجسد في إطار مشاريع مشتركة لتسيير الخدمات العمومية بين عدة ولايات متجاورة أو أكثر، في إطار فضاءات البرمجة الإقليمية أو ما أطلق عليها القانون رقم : 20/01 اسم برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

حيث أن فضاء التعاون والتشاور هذا يمكن أن يكون فضاءً للاختصاص الإقليمي للمؤسسة المشتركة بين الولايات التي نص على إمكانية إنشائها القانون 07/12 المتعلق بالولاية، ويخضع تحديد هذا المجال الجغرافي أو الاختصاص عن طريق اختيار انسب إطار لتحقيق الأهداف المرسومة للمرفق العام، وينبغي أن يهدف هذا الإطار إلى الاستخدام المحكم والأمثل للوسائل المسخرة وضمان أجود أنواع الخدمات

¹ القانون رقم 02/10 المؤرخ في 16 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 2010/61.

² المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 152، محضر الجلسة العلنية المنعقدة يوم 29 أبريل 2010، ص 29.

الممكنة للمستعملين⁽¹⁾، وهذا ما يساهم في التسيير والتوزيع السليم للخدمات المرفقية، بين الجماعات المحلية التي تحمل على عاتقها تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة، دون اللجوء إلى الاعانات المركزية من الدولة.

وتبعاً لما سبق، يمكن لولايتين أو أكثر متقاربة جغرافياً إنشاء مؤسسات مشتركة فيما بينها، لإدارة مرفق الردم التقني مثلاً، الذي يعتبر أحد الفرص الاستثمارية التي يمكن أن تنشأ من الحاجة للحفاظ عن البيئة⁽²⁾، وإن كان حالياً يتم تسيير مرافق الردم التقني بواسطة أسلوب المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽³⁾، التي تمارس اختصاصها على مستوى الولاية⁽⁴⁾، حيث تتولى تمويل نفسها من إيراداتها الاستثمارية⁽⁵⁾.

إن هذا المرفق يمكن من خلاله القضاء على المفرغات العشوائية واستبدالها بأماكن للردم التقني تسيّر بطرق عصرية⁽⁶⁾، مما يساهم في التقليل من تلوث الهواء الذي تتسبب فيه هذه المفرغات، خاصة عند حرقها في أماكن قد تكون قريبة جداً من المناطق العمرانية، مما يؤدي إلى انتشار الأدخنة والغازات المنبعثة والرماد في المناطق الحضرية، الذي يؤثر حتماً في صحة الانسان⁽⁷⁾. كما تُجنب مراكز الردم التقني المياه

¹ المادة 4 من القانون 200/83 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

² نعيم محمد علي الانصاري، التلوث البيئي مخاطر عصرية واستجابة علمية، دار دجلة، الطبعة الأولى، عمان، 2009، ص 251.

³ للاطلاع على النظام القانوني لمؤسسة الولائية لتسيير مراكز الردم التقني، يمكن الرجوع إلى مذكرة الماجستير للأستاذة: قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 84 وما يليها.

⁴ تم إنشاء المؤسسة العمومية الولائية لتسيير مراكز الردم التقني لولاية النعامة مثلاً، تبعاً للمداولة رقم 2009/04 المنعقدة بتاريخ 10 مارس 2009، خلال الدورة السنوية العادية للمجلس الشعبي الولائي، وهذا تطبيقاً للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 22 المؤرخة في 11 سبتمبر 2006، المتضمنة تسيير مراكز الردم التقني، التي حثت المجالس الشعبية الولائية للتداول من أجل إنشاء مؤسسات عمومية محلية لتسيير مراكز الردم التقني للنفايات.

⁵ لم تحصل المؤسسة العمومية لتسيير مراكز الردم التقني لولاية النعامة منذ إنشائها إلا على إعانة مركزية واحدة متعلقة بإعانة الاستغلال خلال الثلاث سنوات الأولى للنشاط، وحالياً تغطي نفقاتها من خلال عائد نشاطها، وتقدر قيمة التعريفات التي تتلقاها المؤسسة بـ: 9600 دج/طن بالنسبة للنفايات المنزلية وما شابهها، 70 دج/كغ بالنسبة لنفايات المستشفيات، 10 دج/كغ بالنسبة لنفايات المؤسسات الاستشفائية الجوارية، 40 دج/طن أو 64 دج/المتر بالنسبة للنفايات الهامدة، كما تقوم المؤسسة بفرز النفايات المنزلية ثم بيعها بأثمان تساهم في تمويل المؤسسة، وتقدر قيمتها كالتالي: الحديد 2 دج/كغ، البلاستيك PET 7 دج/كغ، البلاستيك PVC 10 دج/كغ، أوراق الكرتون 2 دج/كغ. المصدر: لقاء مع مدير المؤسسة العمومية لتسيير مراكز الردم التقني بالنعامة، يوم 03 مارس 2016، على الساعة التاسعة 09:00 صباحاً.

⁶ خلادي سومية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2013/2012، ص 107.

⁷ صليحة حفيفي، تسيير النفايات الصلبة وعلاقة تدويرها بالتنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، 2015، ص 62.

السطحية من التلوث، نتيجة امتزاجها مع مصادر النفايات المختلفة الموزعة في العراء، إذ منع المشرع رمي النفايات أياً كانت طبيعتها، في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية⁽¹⁾، فقاعدة المرادم المخصصة لدفن وضغط النفايات المنزلية يتم عزلها عن المياه الجوفية لتجنب رشحها، ليتم تغطيتها ثم استصلاحها وإعادة الاستفادة منها⁽²⁾.

ثم إن عملية تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها تتركز على مبدأ تثمين النفايات بإعادة استعمالها، أو برسكلتها أو بكل طريقة تمكن من الحصول باستعمال تلك النفايات، على مواد قابلة لإعادة الاستعمال أو الحصول على الطاقة⁽³⁾، حيث تساهم عملية تدوير النفايات الصلبة في تخفيض معدلات الطاقة المستخدمة في عملية التصنيع بدرجة كبيرة جداً مقارنة مع الطاقة اللازمة في عملية الإنتاج⁽⁴⁾، وهذه العمليات الصناعية مدخالاتها هي عناصر تلوث البيئة (النفايات) ومخرجاتها هي منتجات جديدة⁽⁵⁾، مما يجعل إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة بين الولايات أمر ضروري، حتى يمكن أنتاج كميات معتبرة من الطاقة، لأن عملية استخلاص الغاز (الميثان) متبعة في المرادم الكبيرة فقط نظراً لأن كميات الغاز المستخلصة منها ذات قيمة اقتصادية⁽⁶⁾، وهذا بتصميمها هندسياً منذ البداية لهذا الغرض، بتزويدها بالنظم والمعدات اللازمة لتجميع الغاز وسحبه بواسطة مجموعة من الأنابيب المدفونة داخل القمامة⁽⁷⁾.

ثانياً – المؤسسة البلدية المشتركة فضاء للتعاون المشترك :

إن المؤسسة البلدية المشتركة فضاء للتعاون المشترك بين البلديات، لكونها تجسد التعاضد المالي والبشري بين بلديتين متجاورتين أو أكثر، في إنشاء وتسيير مرفق عام محلي، يساهم في ترقية التنمية لهذا الفضاء المحلي المشترك، سيما أن المؤسسة البلدية المشتركة تتمتع باستقلالية عضوية عن وصايتها، مما يدعم فعالية قرارها التنموي، ومنه ستتم مناقشة هذه الفكرة من جانبين، في النقطتين التاليتين.

¹ المادة 51 من القانون 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 2003/43.

² محمد صابر، المخلفات البلدية الصلبة، مقال منشور في الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الثاني، الدار العربية للعلوم-ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 348.

³ المادة 2 من القانون رقم 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد 2001/77.

⁴ صليحة حفيفي، مرجع سابق، ص 130.

⁵ مرجع سابق، ص 96.

⁶ نعيم محمد علي الانصاري، نفس المرجع السابق، ص 100.

⁷ محمد صابر، نفس المرجع السابق، ص 349.

1 - المؤسسة فضاء للتنمية المشتركة بين البلديات :

إن محيط تخطيط التسيير وتهيئة الفضاء المحلي هو بالضرورة الفضاء الجيو-اقتصادي بين البلديات الذي يسمح، على عكس الحدود التي غالباً ضيقة وتقييدية للمحيط البلدي، بالارتكاز على التضامن والتآزر وبالتالي تشجيع خلق الثروات انطلاقاً من الإدارة المشتركة للإمكانات والموارد التي تتوفر عليها فضاء التعاون⁽¹⁾.

هذه الامكانيات والموارد البشرية والمالية، يمكن أن تساهم في تسيير مؤسسات بلدية مشتركة، تماشياً مع ما نصت عليه المادة 215 من القانون رقم : 10/11 المتعلق بالبلدية، بقولها : "يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاوض وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة"، تدعم مسيرة التنمية المحلية في الفضاء المحلي المشترك بين البلديات، هذه الأخيرة التي قد لا يربطها حتى إقليم ولاية واحدة، بقدر ما تربطها ضرورة تعاوض وسائلهم المختلفة، من أجل تحقيق تنمية متوازنة بين أقاليمهم، في ظل شح الموارد المالية للبلديات، غالباً.

تبعاً لهذا إن المرسوم 117/85 المؤرخ في 7 ماي 1985 والمحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، قد نص في المادة الثالثة منه أن الاختصاص الإقليمي أو الجغرافي المشترك لهذه المؤسسة يجب أن يُحدد وفقاً للشروط الأكثر ملائمة لتحقيق أهداف المرفق العام المحلي، ويجب أن يُأخذ بعين الاعتبار في تحديد هذا الإطار إمكانية الاستعمال الأحسن والأمثل لجميع الوسائل التي يتم تشغيلها، دون إغفال لهدف الجودة والنوعية الجيدة للخدمات المقدمة للمرتفقين، بهذا فإن الاختصاص الإقليمي ينبغي أن يكون محل تشاور بين المعنيين لتحقيق أمثل فضاء جغرافي يسمح بتحقيق أهداف المرفق العام المحلي بأفضل نوعية ممكنة تقدم لجمهور المنتفعين⁽²⁾.

وهذا ما يسمح للبلديات بتعاوض وسائلها المختلفة، دون إعادة النظر في الحدود الإدارية الموجهة باعتبارها أخرى، وزيادة على تعيُّرها، فإن التضامن ما بين البلديات يقدم أفضل ميزة مرتبطة بحقيقة تهيئة

¹ عبد القادر خليل، مرجع سابق، 41.

² المادة 3 من المرسوم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

الإقليم والتنمية المستدامة وفضاءاته، حسب مسارات أكثر نجاعة، وذات مردودية للتشجيع الفعال لإمكانياتها⁽¹⁾.

بالتالي، إن هذه الفضاءات بين البلديات يمكن أن تكون مجالاً للتكامل والتعاون المشترك، خاصة في ظل محدودية الموارد المالية للبلديات، فالمعطيات المختلفة لها تعتبر ميزة قد تساهم جدياً في تطوير التنمية المحلية، عن طريق إنجاز وتسيير مشاريع مرفقية محلية، في شكل مؤسسات بلدية مشتركة، تساهم في التنمية المشتركة لأقاليمها.

2 - المؤسسة البلدية المشتركة فضاء لدعم اللامركزية المرفقية :

يقصد باللامركزية توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة⁽²⁾، وهي مظهر من مظاهر الديمقراطية السياسية والإدارية والتي من شأنها وأهدافها ومقوماتها الأساسية إفساح المجال للناس المعنيين لإدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم أو على الأقل من خلال درجة ملائمة من المشاركة في إدارة أمورهم المحلية⁽³⁾.

ثم أن مناط اللامركزية هو تحسين الوظيفة الإدارية، نظراً لتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية⁽⁴⁾. ولأن المواطنين المحليين يعتبرون أدرى الناس بمصالحهم وحاجاتهم، وأكثرهم معرفة بشؤون مناطقهم، وأشهدهم حرصاً عليها واهتماماً بها، وهم يرغبون في إدارة شؤونهم بأنفسهم عن طريق انتخاب الهيئات المكلفة بإدارة هذه الشؤون⁽⁵⁾، وهذا ما لا يتحقق غالباً في صورة اللامركزية المرفقية التي تمثلها المؤسسة العمومية، نظراً لتجسيدها وفقاً لاعتبارات فنية لا غير، من جهة، وإلحاق إدارتها وتسييرها بأشخاص معينين لا منتخبين

¹ عبد القادر خليل، مرجع سابق، ص 41.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 32.

³ نائل عبد الحافظ العولمة، مرجع سابق، ص 102.

⁴ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 37.

⁵ طارق المجدوب، مرجع سابق، ص 404.

من جهة ثانية، مما أدى إلى عدم التوافر الحقيقي والناتج لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، وتشكيك جانب من الفقه في اعتبارها لامركزية إدارية⁽¹⁾.

إلا أن هذا يختلف تماماً بالنسبة لما هو مجسد في المؤسسة البلدية المشتركة التي تتمتع فيها فضلاً عن المتطلبات الفنية التي تميز اللامركزية المرفقية، اعتبارات إقليمية أيضاً نتيجة لما تمثله من تعاون مشترك بين البلديات، هذه الأخيرة التي تمثل الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة مثلما عبّرت عليها المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والمادة 16 من الدستور.

إن الاعتبار الإقليمية أو المحلية المجسدة في نظام المؤسسة البلدية المشتركة تمنحها مزيداً من الاستقلالية عن وصايتها، وهذا ما يظهر جلياً من خلال تشكيلة أعضاء جهازها التداولي والتنفيذي⁽²⁾؛ مما يدعم حقاً مبادئ اللامركزية المرفقية، ويمنح القرار التنموي للمؤسسة بعداً محلياً، يستجيب لمتطلبات التنمية المحلية في هذا الفضاء المشترك بين البلديات، لكونها تقوم أساساً على اعتبارات فنية هي الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز المركزي وترك إدارته لأهل الخبرة يديرونه عن طريق تعيين رؤسائه المديرين له⁽³⁾، من جهة، إضافة لاستجابتها أيضاً للاعتبارات المحلية في انتخاب أجهزتها التنفيذية والتداولية من جهة أخرى، مما يعزز استقلالية المؤسسة البلدية.

المطلب الثالث : المؤسسة البلدية المشتركة آلية لترقية فضاء الشراكة والتضامن بين البلديات

يسمح التعاون المشترك بين البلديات بتعاوض وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات بلدية مشتركة⁽⁴⁾، هذه الأخيرة لا يمكن أن تقوم بدورها في ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين البلديات على أكمل وجه، إلا بتوافرها على المرونة والاستقلالية اللازمة لذلك، لتغطية الطلب المجتمعي والمساهمة في تطوير التنمية المحلية في هذا الفضاء، فالتعاون المشترك بين البلديات الذي تعتبر المؤسسة البلدية المشتركة إحدى آلياته،

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 35.

² تنظر المواد 10، 15، 18 من المرسوم 117/85، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

³ مكلل بوزيان، مرجع سابق، ص 112.

⁴ المادة 215 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

يهدف إلى ترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات⁽¹⁾.

ليبان مدى استقلالية المؤسسة البلدية المشتركة، سيتم التطرق في البداية إلى كيفية إنشائها (فرع أول)، ثم إلى تنظيمها الإداري والمالي (فرع ثانٍ).

الفرع الأول : إنشاء المؤسسة البلدية المشتركة

إن تعاضد وسائل بلديتين متجاورتين أو أكثر في إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة، يساهم في تنمية الفضاءات المشتركة بينها، ويضمن التوازن والانسجام الذي تصبو إليه سياسة تهئية الإقليم وتنميته المستدامة⁽²⁾، خاصة في ظل شح الموارد المالية للبلديات في الجزائر.

في هذا السياق وتطبيقاً لنص المادة الأولى من المرسوم 117/85 يمكن لبلديتين أو عدة بلديات أن تنشئ مؤسسة عمومية مشتركة بينهما، تعمل على تسيير مرافق عمومية محلية ذات فائدة مشتركة بينها⁽³⁾، ويمر إنشاء هذه الأخيرة بمرحلتين، مرحلة المداولة ثم مرحلة المصادقة.

أولاً - مرحلة المداولة :

نصت المادة السادسة من المرسوم 117/85 أن انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات يكون عن طريق تداول المجالس الشعبية المعنية، مما يتطلب أن يمر هذا الشأن بمرحلة تشاور وتنسيق بين المعنيين لترتيب جميع الأعمال المتعلقة بذلك، ومن بينها اختيار أنسب مجال جغرافي للمؤسسة البلدية المشتركة، يسمح بتحقيق أهداف المرفق العام المحلي⁽⁴⁾.

في السياق ذاته نصت المادة 216 من القانون 10/11 على أن الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات، ومن بينها إنشاء المؤسسات المشتركة، تنجز بموجب اتفاقية أو عقود يتم

¹ المادة 217 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 4 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

³ المادة 1 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

⁴ المادة 3 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

الموافقة عليها عن طريق المداولات⁽¹⁾، وهذا ما يكفل حقاً الطابع التشاوري والديمقراطي بين المنتخبين المحليين لأجل إنشاء المؤسسات البلدية المشتركة.

ثانياً - مرحلة المصادقة :

إن قانون البلدية الحالي 10/11، لم يتعرض في المادتين 215 و 216 لمسألة المصادقة من قبل الوصاية عن مداولات المجالس الشعبية البلدية المتضمنة اتفاقيات إنشاء المؤسسة البلدية المشتركة، وأحال كليات تطبيق المادتين 215 و 216 إلى التنظيم الذي لم يصدر إلى اليوم، إلا أن التنظيم ساري المفعول يخضع هذه المداولات إلى المصادقة الصريحة من الوصاية التي يمثلها الوالي، بالنسبة للمداولات المتضمنة إنشاء مؤسسة بلدية مشتركة تابعة لإقليم ولاية واحدة، ومصادقة الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للمؤسسة البلدية المشتركة التي تنشأ بين بلديات من ولايات مختلفة⁽²⁾، في حين أن قانون البلدية الحالي رقم 10/11، لم يشترط في أحداث المرافق والمؤسسات العمومية المصادقة الصريحة من الوصاية واكتفى فقط بالمصادقة الضمنية لا غير⁽³⁾.

بالنسبة للمؤسسة البلدية المشتركة بين البلديات التي لا تتبع إقليم ولاية واحدة، فإنه قياساً بنص المادة 150 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية فإن المداولات المتضمنة إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لا تخضع إلا للمصادقة الضمنية من قبل الوالي لا أكثر، طبقاً للمادة 54 من قانون الولاية، مما يجعل المؤسسة البلدية المشتركة أجدر بمصادقة الوالي لا الوزير المكلف بالداخلية، خلافاً لنص المرسوم 117/85 في المادة السادسة منه.

إن إلغاء المؤسسة البلدية المشتركة يتم وفقاً لنفس إجراءات الانشاء، تبعاً لقاعدة توازي الأشكال.

ومجمل القول، إن المشرع الجزائري وهو يسير باتجاه تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في مجال إنشاء المصالح والمؤسسات العمومية، من المنتظر منه إصدار تنظيمات جديدة تتفق مع هذا التوجه.

¹ المادة 216 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 6 فقرة 1، 2، من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

³ المادة 56 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفرع الثاني : التنظيم المالي والإداري للمؤسسة البلدية المشتركة

من خلال هذه النقطة سيتم التطرق إلى التنظيم والتسيير الداخلي للمؤسسة البلدية المشتركة، أي التنظيم الإداري والتنظيم المالي لها، تبعاً للنقطتين التاليتين.

أولاً - التنظيم الإداري للمؤسسة البلدية المشتركة :

يتكون النظام الإداري للمؤسسة البلدية المشتركة من جهازين، الأول تداولي وتمثله اللجنة البلدية المشتركة، التي تمتلك السلطة التقريرية في المؤسسة، ثم الجهاز التنفيذي الذي يمثله مدير المؤسسة⁽¹⁾.

1 - الجهاز التداولي :

يدير المؤسسة البلدية المشتركة ويسيرها مجلس تداولي يطلق عليه تسمية اللجنة البلدية المشتركة، هذه الأخيرة تتصد لمهمة تحديد التنظيم الداخلي للمؤسسة البلدية المشتركة، الذي تصادق عليه السلطة الوصية⁽²⁾، وتعبّر تشكيلة اللجنة البلدية المشتركة عن الديمقراطية في التسيير، حيث أن الانتخاب هو الأسلوب الغالب في العضوية على مستواها⁽³⁾.

ولمناقشة مدى استقلالية هذه اللجنة سيتم التطرق في البداية لتشكيلة اللجنة البلدية، ثم للمهام المنوطة بها، وفي الأخير نتعرض لمدى القوة التنفيذية لمداولاتها.

أ - تشكيلة اللجنة البلدية المشتركة :

إن اللجنة البلدية المشتركة تتكون من مندوبين (02) اثنين عن كل بلدية شريكة في المؤسسة، يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب من طرف المجالس الشعبية المعنية، من بين أعضائهم أو من بين المواطنين المحليين الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة، خاصة ما تعلق بشروط عضوية المجالس الشعبية البلدية، ما لم ينص قرار السلطة الوصية المتضمن المصادقة على المداولات المنشئة للمؤسسة البلدية المشتركة بخلاف هذا، وتدوم مدة سريان مهام هؤلاء المندوبون في اللجنة البلدية المشتركة لنفس المدة التي يقضيها المجلس

¹ المادتين 8، 18 من المرسوم 117/85، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية 1985/21.

² المادتين 8، 9 من المرسوم رقم 117،/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

³ قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 104.

الشعبي البلدي الذي اختارهم، إلى جانب هذا تتولى اللجنة انتخاب رئيساً لها من بين أعضائها، ثم تنتخب أعضاء لمكتبها، ويتكون هذا الأخير من مندوبين اثنين إلى أربعة مندوبين، لأحدهم صفة نائب الرئيس، يخلفه في حال غيابه⁽¹⁾.

إن انتخاب أعضاء اللجنة البلدية المشتركة من قبل أعضاء المجالس الشعبية المعنية يدعم استقلاليتها، هذه اللجنة التي بدورها تنتخب رئيساً لها، الذي يجعل الجهاز التداولي في المؤسسة البلدية المشتركة يتكون من منتخبين محليين، مما يكرس بحق مشاركة المواطن المحلي في تسيير المرفق العمومي المحلي، وعليه تجسيد متطلب الانتخاب، والذي يشكل إلى جانب تجسيد الفعالية في الإدارة، نجاعة تسيير المرفق العمومي المحلي بواسطة أسلوب المؤسسة العمومية⁽²⁾.

ب - صلاحيات اللجنة البلدية المشتركة :

إن استقلالية اللجنة البلدية المشتركة لا فائدة منها، إلا في ضوء صلاحيات كافية تمنح لها قانوناً، لذا فإن التنظيم رصد لها صلاحيات متعلقة بتنشيط وتوجيه وتنسيق ومراقبة عمل المؤسسة البلدية المشتركة، حسب نص المادة 11 من المرسوم 117/85، وبهذه الصفة تتداول في المسائل التالية :

- تنظيم المؤسسة البلدية المشتركة وسيرها العام ونظامها الداخلي،
- الهيكل الإداري وجدول المستخدمين،
- الميزانية والحسابات وشراء العقارات وبيعها وتأجيرها،
- الشروط العامة لإبرام اتفاقيات وصفقات وغير ذلك من المعاملات التي تلزم المؤسسة البلدية المشتركة،
- القروض وبرامج الاستثمار.

يبدو من خلال الصلاحيات الموكلة للجنة البلدية المشتركة التي عددها المادة 11 من المرسوم المذكور أعلاه، أنها صلاحيات أحاطت بجميع المهام التنظيمية والمالية التي ينبغي لمجلس الإدارة أو اللجنة البلدية أن تتمتع بها حتى تؤمن إدارة المؤسسة العمومية⁽³⁾، وفي هذا الشأن تتخذ اللجنة البلدية قراراتها

¹ المادة 10، 15، 16 من المرسوم رقم 117/85، المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

² قدومة وحيدة، مرجع سابق، ص 105.

³ مرجع سابق، ص 108.

بعد التداول والموافقة عليها بالأغلبية البسيطة، ويحتسب صوت رئيسها مرجحاً في حالة تساوي الاصوات، وهذا ما يضمن استقلالية اللجنة البلدية، التي تم اختيار جميع أعضائها عن طريق الانتخاب من طرف المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽¹⁾.

ج - تنفيذ مداولات اللجنة البلدية المشتركة :

على اللجنة البلدية المشتركة أن تجتمع في دورة عادية مرة في كل شهر، لمناقشة المهام المنوطة بها والتداول عليها طبقاً للقوانين والتنظيمات، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل، وفي حالة لم يتوفر النصاب القانوني المذكور، يتم عقد اجتماع آخر خلال ثمانية أيام الموالية، وتكون آنذاك مداولات اللجنة البلدية المشتركة صحيحة مهما كان عدد أعضائها الحاضرين، وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة وفي حالة تساوي أصوات الأعضاء يحتسب صوت الرئيس مرجحاً⁽²⁾.

فضلاً عن هذا، إن مداولات اللجنة البلدية تخضع لنفس شروط الصحة القانونية التي تخضع لها مداولات المجلس الشعبي البلدي، وهذا تبعاً لما جاء في نص المادة 12 من المرسوم 117/85 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها.

بالتالي فإنه تطبيقاً لنص المادة 56 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإن مداولات اللجنة البلدية المشتركة تكون قابلة للتنفيذ بعد واحد وعشرون يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، أي خضوعها للمصادقة الضمنية من طرف الوالي، إلا ما تعلق بالمداولات المتضمنة مسألة الميزانية والحسابات أو قبول الهبات والوصايا الأجنبية، فإنها تخضع للمصادقة الصريحة، تبعاً لنص المادة 57 من قانون البلدية، وفي حال لم يعلن الوالي (الوصاية) قراره في هذا الشأن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، فإن هذه الأخيرة تعتبر مصادقاً عليها، تبعاً لنص المادة 58 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

غير أن ما يثير الغموض في هذا الشأن هو تحديد السلطة المكلفة بالمصادقة على مداولات اللجنة البلدية لمؤسسة بلدية مشتركة بين بلديتين أو أكثر لا ينتميان إلى إقليم ولاية واحدة، حيث لا يستساغ معه تعدد جهات الوصاية، حتى وإن كان هذا مقبولاً في حالة المصادقة على الاتفاقيات المنشئة لها قياساً

¹ المادة 14 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

² المادتين 13 و14 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

بما هو مطلوب قانوناً في إجراءات إنشائها⁽¹⁾؛ حيث أن هذا التعدد في جهات الوصاية لا يمكن أن يكون عملي أبداً، لإضراره بمرونة تسيير المرفق العام، هذا من جهة.

من جهة ثانية، حتى وإن اعتبرنا جهة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية، مثلما اعتبرته المادة السادسة من المرسوم 117/85، فإن هذا غير مستساغ أيضاً لأن المداولات التي قد تحرر في الدورات العادية بمعدل مرة في كل شهر⁽²⁾، والتي قد تتضمن مواضيع تتعلق بالصلاحيات الداخلية للمؤسسة لا أكثر، لا يعقل أن تخضع لمصادقة وزير الداخلية، خاصة في ظل المؤسسة البلدية الصناعية والتجارية التي يتطلب فيها مزيداً من المرونة لا العكس.

بهذا إن مسألة تحديد جهة الوصاية على المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات التي لا يجمعها إقليم ولاية واحدة يثير الكثير من الغموض، نتيجة لعدم مواكبة النصوص التنظيمية القديمة لقوانين البلدية والولاية الحاليين، اللذان يتجه المشرع من خلالهما إلى تخفيف حدود الرقابة الوصائية على إنشاء المرافق والمؤسسات العمومية، خلافاً لما كان معمول به سابقاً في النصين 24/67 و 38/69 المتعلقين بالبلدية والولاية، الذي جاء المرسوم 117/85 تطبيقاً لهما.

2 - الجهاز التنفيذي :

إن الجهاز التنفيذي للمؤسسة البلدية المشتركة يمثلها المدير الذي - في الحقيقة - يستمد سلطته من رئيس اللجنة البلدية المشتركة، حيث يتلقى منه تفويضاً بالإمضاء للتصرف باسمه وفي حدود صلاحياته، ويتم تعيينه بقرار صادر عن السلطة الوصية للمؤسسة البلدية المشتركة بناءً على اقتراح من اللجنة البلدية المشتركة⁽³⁾.

¹ المادة 216 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 13 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

³ المادتين 17 و 18 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

بالتالي إن المدير يتصرف تحت سلطة رئيس اللجنة البلدية المشتركة، ويُعدُّ من خلال هذا مسؤولاً عن السير العام للمؤسسة التي يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية، إضافة للصلاحيات التالية⁽¹⁾ :

- السهر على تطبيق تنظيم المصلحة،
- ممارسة سلطة الاشراف الاداري على المستخدمين،
- تحضير مداوالات اللجنة البلدية المشتركة،
- إعداد مشروع الميزانية،
- إبرام أية عقود أو اتفاقات أو اتفاقيات ضرورية لسير المؤسسة،
- عرض قرارات اللجنة البلدية المشتركة على الموافقات والآراء والتأشيرات التي يتطلبها التنظيم المعمول به.

إن هذه الصلاحيات التنفيذية لمدير المؤسسة البلدية المشتركة يمارسها هذا الأخير تحت رقابة رئيس اللجنة، في إطار التنظيم وقرارات اللجنة البلدية المشتركة⁽²⁾، مما لا يسمح له بالاستحواذ بالقرار التنفيذي داخل المؤسسة البلدية المشتركة، لتبقى هذه الأخيرة تتمتع باستقلاليتها المستمدة من استقلالية جهازها التداولي.

ثانياً - التنظيم المالي للمؤسسة البلدية المشتركة :

يختلف التنظيم المالي بين المؤسسة البلدية المشتركة ذات الطابع الصناعي والتجاري عن المؤسسة البلدية المشتركة الإدارية، لذا سيتم التطرق لهما تباعاً في النقطتين التاليتين.

1 - التنظيم المالي للمؤسسة البلدية المشتركة ذات الطابع الإداري :

يمكن أن تنشأ بلديتين متجاورتين أو أكثر مؤسسة بلدية مشتركة ذات طابع إداري، لضمان تسيير مرافق محلية إدارية مشتركة بينهما، للتكفل بالحاجات الجماعية للمواطنين، كإنشاء مكتبة بلدية مثلاً.

¹ المادة 19 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

² المادة 19 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

المعروف أن قواعد الميزانية والمحاسبة لدى المؤسسة العمومية الإدارية المحلية هي نفسها القواعد المطبقة على إدارة ميزانية ومحاسبة المصالح البلدية، طبقاً لنص المادة 22 من المرسوم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، حيث تخضع ميزانية المؤسسة البلدية المشتركة لمبادئ أو قواعد الميزانية المحلية، قاعدة السنوية، قاعدة الوحدة، قاعدة الشمولية، قاعدة التوازن، قاعدة التخصيص وقاعدة الأقدمية⁽¹⁾، وتخضع محاسبتها لمبادئ المحاسبة العمومية، وبممارس مهام المحاسب فيها، قابض البلدية مقر المؤسسة، أو محاسب يعتمده وزير المالية⁽²⁾.

تتكون ميزانية المؤسسة البلدية المشتركة الإدارية من قسمين، تماشياً مع التقسيم التقليدي، قسم للتسيير ثم قسم للتجهيز والاستثمار، طبقاً لنص المادة 20 من المرسوم المذكور، والأصل فيها أن خدماتها مجانية أو شبه مجانية، إذ قد تفرض على المنتفعين منها بعض الرسوم لقاء ما يتحصلون عليه من خدمات. كما لا يمكن أن يتم تخصيص الاعانات المقدمة للمؤسسة البلدية المشتركة أو مساهمات التجهيز أو نتائج القروض، والهبات والوصايا التي استفادت منها المؤسسة إلا لمصاريف التجهيز والاستثمار، وهذا ما يسمى بقاعدة التخصيص التي تتميز بها ميزانية المؤسسة البلدية المشتركة على غرار ميزانيات الجماعات المحلية⁽³⁾.

2 - التنظيم المالي للمؤسسة البلدية المشتركة ذات الطابع الصناعي والتجاري :

بطبيعة الحال يختلف التنظيم المالي للمؤسسة المشتركة الإدارية عن المؤسسة المشتركة ذات الطابع الصناعي والتجاري؛ حيث تمسك محاسبتها على الشكل التجاري، مما يضيف على معاملاتها مع الغير المرونة اللازمة لممارسة نشاطاتها التجارية والصناعية⁽⁴⁾، ويمكنها من تمويل ميزانيتها جزئياً أو كلياً من عائدات نشاطها الاستثماري نتيجة ما تحصله من تعريفات لقاء ما تقدمه للمرتفقين، لذا نجد أن المادة

¹ للتفصيل أكثر في القواعد التي تحكم ميزانية الجماعات المحلية ينبغي الرجوع إلى : سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسنطينة، السنة الجامعية 2008/2009، ص 16 إلى 26.

² المادة 21 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

³ المادة 20 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

⁴ المادة 23 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

24 من المرسوم 117/85 قد ألزمت المؤسسة البلدية المشتركة ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ومصاريفها، حتى لا يؤدي عجزها إلى الإخلال بميزانيات البلديات المشتركة فيها.

إن التعريفات التي تتلقاها المؤسسة البلدية المشتركة من المنتفعين يتم تحديدها من قبل المجالس الشعبية البلدية المعنية، ومن خلالها تمول المؤسسة البلدية المشتركة أعباءها المالية جزئياً أو كلياً، وفي حالة الظروف الاستثنائية التي قد يترتب عنها تكاليف استغلال غير اعتيادية، إضافةً للأعباء المالية المرتبطة بالتسيير العادي للمؤسسة، فإنه يمكن أن يخصص لها إعانات تجهيز⁽¹⁾، لكن لم يوضح هذا المرسوم الجهة المنوط بها تقديم هذه الاعانات، وإن كان غالباً ما تكون الجهات المركزية هي الكفيلة بتقديم مثل هذه الاعانات للهيئات اللامركزية المرفقية.

بالتالي يمكن أن يلاحظ عدم الانسجام بين قانوني البلدية والولاية الحاليان مع النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء المؤسسة البلدية المشتركة، سيما ما تعلق بالغموض الوارد في مسألة بيان جهة الوصاية على المؤسسة البلدية المشتركة بين بلديات غير المنتمية لإقليم ولاية واحدة، مما يؤثر على مرونتها في تسيير المرفق العام المحلي ويقلص من مردوديتها، خاصة بالنسبة للمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

¹ المادة 25، 26 من المرسوم رقم 117/85 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، مرجع سابق.

المبحث الثاني : تحدي تفويضات المرفق العام المحلي في تطوير التنمية المحلية

إن من أبرز الملامح التي ظهرت خلال العقدين الماضيين هي، الزيادة المطردة في دور القطاع الخاص في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾؛ فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالموصفات المطلوبة⁽²⁾، وعليه إن تقنية التفويض تعتبر إحدى الاستراتيجيات التي تنتهجها الدول متقدمة كانت أم في طريق التنمية، لكونها تشكل الدعامة والحل القانوني والاقتصادي للالتزامات والضغوطات المالية والتقنية التي تواجه المرافق العامة⁽³⁾.

تبعاً لهذا، وفي ظل محدودية مصادر المالية المحلية في الجزائر، يمكن لتفويضات المرفق العام المحلي أن تخفف من الأعباء المالية والإدارية الواقعة على عاتق الجماعة المحلية؛ حيث يُمكنها هذا من توفير خدماتها لمجموع مواطنيها، والقضاء على عمليات الاستنزاف المالية التي أثقلت كاهلها⁽⁴⁾.

بالتالي، ستنم في هذا المبحث معالجة صور تفويضات المرفق العام المحلي (مطلب ثان)، ثم نتائجها وآفاقها في تطوير التنمية المحلية (مطلب ثالث)، إلا أنه في البداية ينبغي التطرق إلى المبادئ الحديثة في تسيير المرفق العام، والتي لها علاقة وثيقة بعملية إشراك القطاع الخاص في تسيير المرفق عام (مطلب أول).

المطلب الأول : المبادئ الحديثة في تسيير المرفق العام

إن هذه المبادئ هي وليدة الاختيارات الجديدة وإشراك القطاع الخاص في تسيير المرفق العام⁽⁵⁾، وهذه المبادئ ليست في مستوى القيمة القانونية للمبادئ الثلاث التي رأيناها سابقاً، لأنها في الحقيقة لا تطبق على جميع المرافق العامة، فيمكن أن تطبق على مرفق عام دون آخر⁽⁶⁾، وذلك لاختلاف أنظمة المرافق العامة، تبعاً لما تنص عليه القوانين، والتنظيمات الخاصة بها، ودفاتر شروطها أيضاً.

¹ مصطفى كمال طلبية، التنمية المستدامة ضرورة للمنطقة العربية، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، بيروت، 2006، ص 546.

² سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 34.

³ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 7.

⁴ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 2.

⁵ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 229.

⁶ مرجع سابق، ص 229.

ومن خلال هذا المطلب يتم التعرض إلى مبدأ الشفافية أولاً، ثم مبدأ النوعية، ونختتم هذا المطلب بمبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للمرفق العام.

الفرع الأول : مبدأ الشفافية في تسيير المرفق العام

لم يمضِ الربع الأخير من القرن العشرين، حتى بدأت المطالبة بتعميم الشفافية في مجمل مناحي الحياة الإدارية، وجميع أوجه النشاط الذي تقوم به الإدارة، لتصبح هذه الأخيرة إدارة من زجاج L'administration de verre⁽¹⁾، ويتم تفعيل هذا المبدأ في مجال العقود الادارية بداية من اجراءات اختيار المتعاقد مع الادارة، ثم في تسيير المرفق العام بحد ذاته، الذي ينبغي فيه إضفاء مبدأ الوضوح والشفافية أيضاً.

لهذا فإن النصوص القانونية الجزائرية في صدد تنظيم كيفية اختيار المتعاقدين مع الإدارة، تبنت مبدأ الشفافية، من أجل نجاعة العروض العمومية والتوصل إلى تحقيق الجودة الشاملة في خدمات المرفق العام، بإخضاع اتفاقيات تفويضه إلى مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات⁽²⁾؛ فلقد كان لغياب الشفافية في إدارة واستثمار المرفق العام آثاره التي تمثلت بتحميل المتفاعلين وكذلك الجماعة العامة على السواء أعباء تقنية التفويض، بحيث أصبح الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام المستفيد الأول والأخير من هذا الغياب⁽³⁾.

وهذا ما نصت عليه أيضاً تعليمة وزير الداخلية رقم : 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، في شأن اختيار المتعاقدين مع الجماعة المحلية، حيث "يجب أن يتم وفق معايير موضوعية تحدد على أساسها مواصفات ومقومات دقيقة، وأن تتم هذه الإجراءات في علنية وشفافية تامة في جميع المراحل والمزايدات وذلك بهدف ضمان المنافسة المشروعة."⁽⁴⁾

وفي نفس السياق، إن المرسوم التنفيذي 417/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، جعل منح امتياز إنجاز وتسيير المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عن طريق المزايدة، مما يسمح بالمنافسة

¹ مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2005، ص 839.

² المادتين 5، 209 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 92.

⁴ التعليمات رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 5.

الشرعية بين المتعهدين⁽¹⁾، وهذا ما أكدته تعليمة وزير النقل رقم 353/10 المؤرخة في 10 جوان 2010 المتضمنة الامتياز عن طريق المناقصة لتسيير المحطات البرية، حيث حددت معايير اختيار المتعهدين بدقة ضماناً لمبدأ الشفافية في اختيار الملتزم مع الدولة أو الجماعات المحلية المعنية، ولخصها في ما يلي⁽²⁾ :

- القدرة المالية للمتعهدين، لا سيما الحصائل الثلاث الأخيرة للحسابات الاجتماعية،
- مبلغ عرض المتعهدين،
- الوسائل البشرية المسخرة والتي تتوفر فيهم بالخصوص :
- أ - الكفاءة المهنية للمستخدمين المقترحين للاستغلال (الخبرة المهنية، السن والشهادة)،
- ب - الكفاءة المهنية للمسؤول المكلف بالاستغلال.

إن تحديد طريقة ومعايير اختيار المتعاقد في مجال تفويض المرفق العام المحلي، يجسد حقاً مبدأ الشفافية، الذي من شأنه استدراج أحسن العروض، ضماناً لتحسين نوعية الخدمات، خاصة بالنسبة لامتياز إنجاز أو تسيير المرفق العام البلدي، المنوط بالجلس الشعبي المعني⁽³⁾.

ثم من جهة أخرى، وفي إطار عصنة المرفق العام، إن المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016، قد كلف المرصد الوطني للمرفق العام، باقتراح جميع التدابير التي تحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم⁽⁴⁾، وهذا حرصاً على دعم الشفافية في علاقة المرتفق اتجاه المرفق العام. كما يبدو هذا جلياً في مجال إعلان التسعيرات، والأمثلة كثيرة، نذكر منها ما نصت عليه المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المذكور سابقاً بقولها :

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 417/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 2004/82.

² تعليمة وزير النقل رقم 353/10، المؤرخة في 10 جوان 2010، المتضمنة الامتياز عن طريق المناقصة لتسيير المحطات البرية، الملحق رقم 02، ص 3.

³ المادة 13 فقرة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 416/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد لكيفيات إعداد مخططات النقل البري للأشخاص وتطبيقها، الجريدة الرسمية عدد 2004/82.

⁴ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

"يتعين على صاحب الامتياز إعلام الجمهور بالمواقيت والتسعيرات المتعلقة بخدماته"⁽¹⁾؛ فمبدأ الشفافية يزيد من فعالية المرفق العام ويسمح بالرقابة عليها وخاصة من طرف الإدارة المانحة للامتياز⁽²⁾.

وتحقيقاً أيضاً لمبدأ الشفافية في العلاقة بين المرفق العام المحلي ومنتفعيه، إن المادة 12 من دفتر الشروط النموذجي المنظم لأسواق الجملة، تنص على إلزامية إشهار مختلف التسعيرات والحقوق الواجب دفعها، وهذا بإصاقها بصفة واضحة ومقروءة، من طرف مسير سوق الجملة⁽³⁾.

الفرع الثاني : مبدأ النوعية في تسيير المرفق العام

إن فكرة النوعية أو الجودة في الحقيقة هي موعلة في القدم، لاعتبارها مطلباً إنسانياً مرغوباً في كل العصور، فالكل يبحث عن أفضل المنتجات والخدمات بأقل الأسعار⁽⁴⁾، ويرى بعض الباحثين أن نشأة هذا المفهوم يعود إلى سنة 1911 مع صدور كتاب "مبادئ الإدارة العلمية" لفريدريك تايلور⁽⁵⁾، إلا أن تطبيقاته في مجال المرفق العام يعود لظهور اتجاهات حديثة نتيجة لتأثر الإدارة العامة بأساليب تسيير المشاريع الخاصة، ولا بد أن نعرف أن هذا المبدأ على صلة وثيقة بمبدأي الشفافية وقابلية المرفق العام للتطور والتعديل⁽⁶⁾.

إن المرفق العام المحلي على غرار المرافق العامة إجمالاً يخضع لهذا المبدأ في حال ما نصت عليه القوانين والتنظيمات الخاصة به أو دفاتر الشروط، لذا إن المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام نص على وجوب ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام⁽⁷⁾.

في نفس السياق أيضاً، إن قانون البلدية والولاية الحاليان قد نصا على أنه يمكن للجماعة المحلية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مرافقها المحلية أن تحدد مساهمة مالية تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة

¹ المادة 22 من المرسوم التنفيذي 417/04 المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق.

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 232.

³ المادة 12 من الملحق في المرسوم التنفيذي رقم 111/12، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية، الجريدة الرسمية عدد 2012/15.

⁴ سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، مكتبة الشقري، الطبعة السابعة، 2013، ص 489.

⁵ مرجع سابق، ص 487.

⁶ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 94.

⁷ المادة 4 المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، نفس المرجع السابق.

ونوعيتها، وهو ما يشير طبعاً إلى تامين عامل الجودة أو النوعية في مجال خدمات المرافق العامة المحلية، ويبيّن توجه المشرع الجزائري حالياً إلى ضمان المرفق العام المحلي وترقية نوعية خدماته⁽¹⁾، وهذا ما أشارت إليه سابقاً تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 بضرورة اكتساب الجماعات المحلية آليات جديدة تمكنها من تقديم خدمات ذات نوعية عالية⁽²⁾.

إضافة لما سبق، وفي سياق إضفاء مبدأ النوعية على خدمات المرفق العام، نصت المادة 4 مثلاً من القانون 13/01 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه أنه "يجب أن ترمي منظومة النقل، على وجه الخصوص، إلى التلبية الفعلية لحاجات المواطنين في مجال النقل، وفق شروط أكثر نفعاً للجماعة الوطنية والمستعملين من حيث الأمن وتوفر وسائل النقل والتكلفة والسعر ونوعية الخدمة"⁽³⁾؛ فيمثل مفهوم النوعية حق المنتفع في الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار⁽⁴⁾.

الفرع الثالث : مبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للمرفق العام

إن الفعالية في معناها الواسع هي تحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً سواء كانت هذه الأهداف اقتصادية، مالية، إدارية، أو غيرها، ومن هنا فالتعبير الكمي عن الفعالية يخص فقط المرافق العامة الاقتصادية أما المرفق العامة الإدارية فالفعالية تقاس بمدى جودة الخدمة المقدمة والوقت المستغرق.. إلخ.⁽⁵⁾

ويمكن تقسيم الفعالية إلى :

- فعالية اقتصادية : ونعني بها تحقيق ربح من وراء تسيير المرفق العام⁽⁶⁾.
- فعالية اجتماعية : هي الضمانة المؤمنة لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقاً للقواعد التي تحكم سيره⁽⁷⁾.

1 - المادة 175 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادة 153 من القانون 04/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

2 التعليمات رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 1.

3 القانون رقم 13/01 المؤرخ في 7 أوت 2001، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، مرجع سابق.

4 وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 93.

5 ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 229.

6 مرجع سابق، ص 233

7 وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 96.

بالتالي، يقصد بالفعالية العلاقة بين الأهداف المحققة والنتائج المرجوة، ومدى التطابق بينهما، فمدى تحقيق المصالح الاجتماعية والاقتصادية التي رُصد المرفق العام لأجلها يعتبر مؤشراً صادقاً على نجاح من يتولى تسيير هذا المرفق العام في تلبية الحاجات الجماعية.

في الأخير، إن الفعالية الاقتصادية والاجتماعية كقيد يرد على الشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام، تستهدف تأمين الخدمة بأفضل الوسائل والشروط، وهي بذلك ترتبط بمبدأ قابلية المرفق للتطور، وفي الحقيقة ليست هناك نصوص تحكم هذه الفعالية، وهذا لم يمنع تكريسها في العقود⁽¹⁾

يمكن القول، أن هذه المبادئ والمفاهيم الحديثة المستوحاة من نصوص المجموعة الأوروبية⁽²⁾، لم يغفلها المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام؛ حيث نص على عدد من المبادئ الحديثة التي يجدر ذكرها، كمبدأ البساطة (Simplicité)³، ومبدأ الأنسنة (Humanisation)⁽⁴⁾ في العلاقة بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.

المطلب الثاني : صور تفويضات المرفق العام المحلي

يتفق الفقه على أن اصطلاح تفويض المرفق العام ظهر إلى الواقع العملي للإدارة من خلال المنشور الوزاري المؤرخ في 7 أوت 1987 الخاص بتفويض إدارة المرافق العامة المحلية بفرنسا، فهذه التقنية إذاً مرتبطة تقليدياً بالمرفق العام المحلي⁽⁵⁾.

ويعرف الأستاذ Chapus تقنية تفويض المرفق العام بأنها "عقود موضوعها تكليف المتعاقد مع الإدارة، مهمة تنفيذ مرفق عام إداري أو استثماري بصورة جزئية أو كلية"⁽⁶⁾، وتقليدياً يمكن تحديد أربع

¹ مرجع سابق، ص 96.

² مرجع سابق، ص 90.

³ المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، نفس المرجع السابق.

⁴ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، نفس المرجع السابق.

⁵ محمد علي ماهر محمد علي، وكالة المرفق العام(دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المنصورة، 2015، ص 34.

⁶ R. Chapus. Droit administratif général, tome 1 10^e édition montchrestien. Paris 96. P. 516.

ذكره الاستاذ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 60.

صور لتفويض تسيير المرفق العام، وهي الامتياز La concession، الإيجار L'affermage، الوكالة المحفزة La régie intéressée، التسيير La gérance⁽¹⁾، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري، عندما عرّف المرسوم الرئاسي رقم 247/15 أوجه تفويضات المرفق العام في الجزائر، وصنفها إلى أربع أشكال رئيسية، تبعاً لمستوى التفويض والخطر الذي يتحمله المفوض له⁽²⁾، وتتقاطع هذه العقود مع التقنيات التي نص عليها قانوننا البلدية والولاية الحاليان، في مجال تفويض تسيير المرفق العام المحلي.

الفرع الأول : امتياز المرفق العام المحلي

بطبيعة الحال إن امتياز المرفق العام آلية ليبرالية، تشكلت وتطورت في ضوء النظام الرأسمالي وحرية القطاع الخاص في الاستثمار، لذا لم يتوسع المشرع الجزائري بعد الاستقلال في الأخذ بها، إلا استثناءً، لأن الجزائر كانت مقبلة على دولة اشتراكية تقدر طبعاً الملكية العامة، ما يجعل هذه التقنية الممثلة في البرجوازية غير مأخوذ بها بمفهومها التقليدي في تسيير المرفق العام، وإن كان المشرع الجزائري لم يمتنع من الأخذ بها كوسيلة لترتيب العلاقة بين الدولة والهيئات الادارية الأخرى، وهذا ما يبدو جلياً عند اعتماد ما يسمى بالامتياز في تنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، بتنازل الدولة لفائدة البلديات عن تسيير قاعات السينما، والأماكن السياحية والمنشآت الرياضية⁽³⁾، بطبيعة الحال، لربط علاقة قانونية بين شخصين عامين في صدد تحقيق سياسة التأميم المتبعة آنذاك⁽⁴⁾.

لكن في ضوء التحولات التي طرأت على الجزائر، خاصة انتهاجها لاقتصاد السوق بموجب دستور 1989، الذي جاء بعدما عرفت الدولة الجزائرية فشلاً ذريعاً في تحقيق التنمية الشاملة سنوات الثمانيات، نتيجة لانخفاض اسعار المحروقات بداية من سنة 1985، الذي جرّ الجزائر إلى مزيد من

¹ Mohamed Bousoumah, L'établissement public, op-cit, p206.

² المادة 210 المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³ محمد أمين بوسماح، مرجع سابق، ص 21.

⁴ - تنظر المادة 2 من المرسوم رقم 53/67 المؤرخ في 17 مارس 1967، المتعلق بالامتياز الممنوح للبلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، الجريدة الرسمية عدد 1967/26.

- ثم ينظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 مارس 1967، المتضمن انشاء دفتر الشروط المتعلقة بالامتياز الممنوح من الدولة إلى البلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، الجريدة الرسمية عدد 1967/26.

- وينظر المرسوم رقم 16/68 المؤرخ في 23 جانفي 1968، المتضمن منح الدولة للبلديات بطريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، الجريدة الرسمية عدد 1968/8.

الافتراض الأجنبي بمعدلات فائدة مرتفعة، ما أثر فعلاً على مسار التنمية الذي توقف عند عائق المديونية التي وصلت أوجها سنة 1994، حيث كانت تستنزف 4.93 % من إيرادات صادرات الجزائر⁽¹⁾.

خلال هذه المرحلة صدر القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخان في 7 أبريل 1990، وفي نفس المرحلة صدرت تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، المؤرخة في 07 سبتمبر 1994، هذه الأخيرة التي أعطت تصوراً جديداً عن تسيير المرفق العام المحلي في الجزائر، والتي تعد إطاراً مرجعياً في هذا المجال⁽²⁾.

واستكمالاً لمسيرة التنمية المحلية في الجزائر صدر القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ثم القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، ومن خلالهما تم إلغاء القانونين السابقين سالف الذكر.

وتبعاً لكل هذا، سيتم التعرض لموضوع امتياز المرفق العام المحلي، بداية من الاحاطة بمفهومه، ثم التطرق لتنفيذ عقد الامتياز، وفي الأخير يختتم هذا الفرع بطرق نهاية عقد امتياز المرفق العام المحلي.

أولاً - مفهوم امتياز المرفق العام المحلي :

يعتبر الامتياز صورة من صور تفويضات المرفق العام المحلي في الجزائر، نصت عليه المادتين 155 و149 من قانوني البلدية والولاية على التوالي⁽³⁾، كأسلوب لاستغلال المرافق العامة المحلية.

لذا سيتم التطرق لتعريفه، ثم تكييفه القانوني من خلال هذه النقطة.

1 - تعريف امتياز المرفق العام المحلي :

للإحاطة بتعريف امتياز المرفق العام المحلي، يتم التعرض للتعريف القانوني ثم التعريف الفقهي له، في النقطتين التاليتين.

¹ فريمش مليكة، مرجع سابق، ص 248 وما يليها.

² عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2014، ص 101.

³ المادة 155 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
المادة 149 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

أ - التعريف القانوني :

عرّفتُ تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 842/3.94 امتياز المرفق العام المحلي بأنه : "عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته."⁽¹⁾

وتم تعريفه أيضاً من خلال المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المذكور أعلاه، في المادة 210 منه، وإن كان التعريف متعلق بامتياز المرفق إجمالاً دون تخصيص، بقولها أن امتياز المرفق العام هو العقد الذي من خلاله : "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد فقط باستغلال المرفق العام. يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام. يحول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه."⁽²⁾

ب - التعريف الفقهي :

يعرّف امتياز المرفق العام تبعاً لما جاء به الفقه التقليدي بأنه الطريقة التي تعهد بها "الإدارة (الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته، في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام"⁽³⁾.

ويعرّف أيضاً بأنه "نمط التسيير الأكثر شيوعاً، تتعاقد من خلاله الجماعة العامة مع شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، يسمى الملتزم، لتسيير مرفق عام، وفقاً لدفتر شروط. يقع على عاتق الملتزم الأعباء المالية والأخطار المترتبة عن تسييره لهذا المرفق، وتمثل العائدات التي يتلقاها من المنتفعين العنصر

¹ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 3.
² المادة 201 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.
³ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 340.

الأساسي للمفهوم التقليدي للامتياز. كما يتولى الملتزم إنجاز المنشآت الأساسية الضرورية لتنفيذ المرفق العام⁽¹⁾.

من خلال التعريف القانوني والفقهي لامتياز المرفق العام، يمكن تلخيص عناصر امتياز المرفق العام المحلي في التالي :

- أطراف امتياز المرفق العام المحلي : الطرف الأول تمثله الجماعة المحلية، تبعاً لنص المادتين 149 و141 من قانوني البلدية والولاية على التوالي⁽²⁾، أما الطرف الثاني فغالباً ما يكون من أشخاص القانون الخاص،
- محل الامتياز : يقع على استغلال مرفق عام محلي، وإنجاز منشآته اللازمة،
- تحصيل أتاوى من المنتفعين : في مقابل تقديم خدمات المرفق العام المحلي، ومن خلالها يعمل الملتزم على تغطية نفقاته وتحصيل أرباحه المرجوة،
- مدة الامتياز : غالباً ما تكون طويلة نسبياً، تتراوح بين 30 و50 سنة حسب ما جاءت به تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المذكورة سلفاً⁽³⁾، كما أن نصوص أخرى أفرت أنه لا يمكن أن تقل مدة امتياز المرفق العام عن 20 سنة⁽⁴⁾.

2 - تكييف امتياز المرفق العام :

إن البحث في الطبيعة القانونية لعقد امتياز المرفق العام الغرض منه هنا هو الكشف عن طبيعة العلاقات القانونية التي تربط بين المعنيين بهذا الاتفاق، وهم الهيئة مانحة الامتياز (الجماعة المحلية)، ثم الملتزم المتعاقد معها، ومرتفقي المرفق العام.

ظهرت عدد من النظريات تباينت في وجهات نظرها، في التكييف القانوني لامتياز المرفق العام، نوجزها في النقاط التالية :

¹ Zouaimia Rachid, La delegation de service public au profit de personnes privées, maison d'édition belkeise, Alger, 2012, p 74.

² القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 6.

⁴ المادة 11 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 417/04، المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق.

أ - الامتياز قرار إداري ذو طبيعة اتفافية : ويطلق عليها النظرية الألمانية، ومفادها أن الالتزام هو وليد أمر انفرادي تصدره السلطة مانحة الامتياز بما لها من ولاية أمر⁽¹⁾، ما يُعَيَّب إرادة الملتزم الذي يقتصر دوره فقط في قبول الالتزامات التي يتضمنها الاتفاق لا غير، دون أن يكون للملتزم دور إيجابي مدكور يساهم في إنشاء بنود هذا الاتفاق.

نقد : أهم نقد وجّه لها - أي النظرية الألمانية - هو أنها تهمل إرادة الملتزم، مع أن هذه الإرادة تلعب دوراً هاماً في تكوين الالتزام⁽²⁾، مما قد يسفر إلى تحاشي الخواص من تكوين التزامات مع الإدارة قد لا تخدم أهدافهم المتعلقة بتحقيق أرباح كافية تدفعهم لذلك.

ب - الطبيعة التعاقدية المحضة للامتياز : راجت هذه النظرية في فرنسا نهاية القرن التاسع عشر، ومفادها أن الامتياز هو عقد بالمعنى الصحيح للكلمة؛ لأنه يحظى بموافقة ورضى الملتزم وبذلك كان يعتبر عقداً إدارياً ملزماً لجانبين⁽³⁾، مما يحول دون تدخل الإدارة في تعديل شروط الالتزام بمجرد إقرارها⁽⁴⁾ لهذا العقد، ومنه فقد اعتبر اصحاب هذه النظرية أن نظام المرفق العام يدخل ضمن البنود التعاقدية، أما عن الخدمات المنوطة بالملتزم اتجاه المرتفقين أساسها فقط فكرة الاشتراط لمصلحة الغير⁽⁵⁾.

نقد : أهم نقد يوجه لهذه النظرية هو أن الامتياز يتطلب بالضرورة سن قواعد خاصة بتنظيم المرفق الممنوح وهذه القواعد تشكل ما أسموه بقانون المرفق⁽⁶⁾، وهذا ما لا يستساع فيه أن يكون محلاً للتعاقد، لأن - في نهاية الأمر - الهيئة مانحة الامتياز هي صاحبة المرفق وهي المسؤولة عن إدارته⁽⁷⁾.

ج - الطبيعة المزدوجة للامتياز : ومفاد هذه النظرية هو أن الامتياز يتجسد في مظهرين تنظيمي وتعاقدية، ويتجلى المظهر التنظيمي في العلاقة بين المرفق والمنتفعين منه، وأما المظهر التعاقدية فيبدو من

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 341.

² مهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 204.

³ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 46.

⁴ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 341.

⁵ مهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 205.

⁶ مرجع سابق، ص 206.

⁷ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 47.

خلال العلاقة بين الملتزم والإدارة⁽¹⁾، مما يعني أن الامتياز كله وبكل شروطه هو تنظيمي بالنسبة للمنتفعين، وكله وبكل شروطه تعاقدية بالنسبة للملتزم وصاحب الامتياز⁽²⁾.

نقد : أهم نقد تم توجيهه لهذه النظرية هو في كونها قريبة جداً من النظرية التعاقدية المحضة لعقد الامتياز، إلا ما تعلق بوصف العلاقة بين الهيئة مانحة الامتياز والمنتفعين بالعلاقة اللائحية بدلاً عن فكرة الاشتراط لمصلحة الغير في النظرية سالفه الذكر⁽³⁾.

د - الطبيعة المختلطة للامتياز : وهذه النظرية هي الأكثر قبولاً في وقتنا الحالي لتبرير الطبيعة القانونية للامتياز من جانب القضاء والفقهاء الفرنسيين، ومؤدى هذه النظرية أن الامتياز كتصرف قانوني يقوم على أساس مركب من عناصر تعاقدية وأخرى تنظيمية⁽⁴⁾، وهذا لأن امتياز المرفق العام يتكفل بضمان مصلحتين، المصلحة العامة المتعلقة بتنظيم المرفق العام والمصلحة الخاصة التي تعبر عن الربح الذي يدفَع الملتزم للتعاقد مع الإدارة.

وتبعاً لهذا يعتبر نصاً تعاقدياً كل ما أمكن الاستغناء عنه لو أن المرفق أدير عن طريق الإدارة المباشرة، بينما تعتبر لائحية النصوص التي تبقى حتى ولو أدير المرفق العام عن طريق الإدارة العامة المباشرة، ذلك أن طريقة الإدارة لا يمكن أن تغير من طبيعة المرفق العام⁽⁵⁾.

يعتبر التكييف القانوني للامتياز وفقاً للنظرية الأخيرة، الرأي الراجح في الفقه الفرنسي، أما بالنسبة للجزائر فإن الطبيعة القانونية للامتياز، لم تناقش من قبل الفقهاء ما تلك التي أعادت عرض ما توصل إليه الفقه الفرنسي⁽⁶⁾.

ثانياً - إنشاء امتياز المرفق العام المحلي :

إن إنشاء امتياز المرفق المحلي المقصود به إعطاء هذا الأخير الوجود القانوني الذي يؤدي طبعاً إلى خلق التزامات وحقوق متبادلة بين طرفي العقد، لهذا سيتم التطرق من خلال هذه النقطة إلى كيفية

¹ مهندس مختار نوح، مرجع سابق، ص 208.

² بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 47.

³ مهندس مختار نوح، مرجع سابق، ص 207.

⁴ مرجع سابق، ص 208.

⁵ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 342.

⁶ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 48.

اختيار صاحب امتياز المرفق العام المحلي، ثم إلى كيفية إبرام العقد، وأخيراً سيتم التطرق إلى الوثائق التي يتضمنها امتياز المرفق العام المحلي.

1 - اختيار صاحب امتياز المرفق العام المحلي :

يلاحظ من خلال المادة 21 الفقرة الثانية من قانون المياه رقم 17/83⁽¹⁾ أن المشرع لم يمنح امتياز مرفق المياه إلا لأشخاص القانون العام، وهذا ما أكدته المرسوم رقم 266/85 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985 المتعلق بمنح امتياز الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب والتطهير أيضاً⁽²⁾، هذا الوضع لم يبق قائماً بعد صدور قانون البلدية 08/90 والولاية 09/90، حيث أصبح من الممكن أن يعهد بالمرفق العام المحلي للقطاع الخاص، وتؤكد هذا مع صدور تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، والتي تم من خلالها تحديد طريقة المزايدة لمنح امتياز المرفق العام المحلي، واختيار أحسن المتعهدين، في ظل جوٍ من الشفافية وفق معايير موضوعية ومواصفات دقيقة⁽³⁾.

في نفس السياق، وتبعاً لنص المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، يلاحظ أن التنظيم تمسك أكثر بمبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات⁽⁴⁾.

في الحقيقة إن تحديد معايير دقيقة ومضبوطة في هذا الشأن، يقيد المفهوم الكلاسيكي السائد في نطاق إبرام عقود الامتياز والقائم على أساس الاعتبار الشخصي⁽⁵⁾، وهذا ما أخذ به في هذا الشأن القانون رقم 122/93 المؤرخ في 19/01/1993 المتعلق بمكافحة الفساد والشفافية للحياة الاقتصادية والمعاملات العامة والمعروف بقانون Sapin في فرنسا، حيث إنه اعتبر في المادة 38 منه أن التقنية الوحيدة لإبرام عقود التفويض هي التقنية التفاوضية التي تتم بعد علانية كاملة ومنافسة مسبقة، فلم يهمل قانون Sapin دور الاعتبار الشخصي في تفويضات المرفق العام إلى جانب أعمال معايير العلانية

¹ القانون 17/83 المؤرخ في 16 جويلية 1983 المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية عدد 1983/30.
² المواد 1 و 2 من المرسوم رقم 266/85 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985، المتعلق بمنح امتياز الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب والتطهير، الجريدة الرسمية رقم 1985/45.
³ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 5.
⁴ المادتين 5، 209 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.
⁵ مهندس مختار نوح، مرجع سابق، ص 814.

والشفافية التي من خلالها يتم اختيار مجموعة من المتنافسين الناجحين، الذين بطبيعة الحال يعين من بينهم المتعاقد المعني وفقاً لتقنية التفاوض⁽¹⁾.

2 - إبرام عقد امتياز المرفق العام المحلي :

في الحقيقة إن تعليمة وزير الداخلية رقم : 842/394، وضحت طريقة إبرام عقد امتياز المرفق العام المحلي، بصورة جلية جداً، من خلالها يمكن تقسيم عملية إبرام عقد الامتياز إلى مرحلتين :

أ - مرحلة المداولة :

في البداية يجب على المجالس التداولية سواء كانت بلدية أو ولائية أن تقر اعتماد الامتياز كطريقة لتسيير المرفق العام المحلي⁽²⁾، وفي هذا الصدد إن للبلدية الحرية الكاملة في اختيار طريقة إدارة مرافقها العامة، دون أن يُفصّل المشرع بين أسلوب وآخر في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية⁽³⁾، أما بالنسبة للمرافق الولائية فيجدر بالذكر أن المشرع قيّد إرادة المجلس التداولي في اختيار امتياز المرفق العام المحلي كطريقة لتسيير المرافق الولائية بتعذر استغلال المرفق المعني بواسطة الإدارة المباشرة أو المؤسسة العمومية المحلية تبعاً لنص القانون 07/12، فالأصل إذاً في تسيير المرافق العامة المحلية المذكورة في المادة 141 من قانون الولاية هو تسييرها بالأساليب المباشرة⁽⁴⁾.

بعد هذا يتم إعداد دفاتر الشروط والاتفاقية اللازمة لهذا الشأن، وفقاً لما هو منصوص عليه في دفاتر الشروط النموذجية، مما يسمح بتنظيم المزايدة العلنية، ويمكن المجالس التداولية أن تناقش وتبت في موضوع منح امتياز المرفق المحلي المعني لأحد المتنافسين، وفقاً لنتائج المزايدة⁽⁵⁾، بالتالي يمكن القول أن قرار المجلس المنتخب هو في الحقيقة اعتماد لنتائج المزايدة لا غير.

¹ مرجع سابق، ص 810 وما يليها.

² بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 59.

³ المادة 150 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المادة 149 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 59.

ب - مرحلة المصادقة :

بعد المرحلة التداولية التي عرفها العقد، تأتي مرحلة المصادقة عن المداولة التي تتضمن منح امتياز المرفق العام المحلي لأحد المتنافسين، ويكتفي المشرّع في هذا الشأن بالتصديق الضمني من طرف الوالي المختص إقليمياً لا أكثر، تبعاً لنص المادتين 56 و 54 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، حيث تصبح المداولة المعنية قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين من تاريخ إيداعها بالولاية. وتمثل الرقابة التي يوقعها الوالي على عقد الامتياز في التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها لدفتر الشروط النموذجي⁽¹⁾.

في المقابل يجدر بالذكر أن تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المذكورة سابقاً تنص أنه لا ينعقد الامتياز إلا إذا صادق الوالي المختص إقليمياً على العقد بموجب قرار، أي التصديق الصريح، وهذا ما تخلى عنه المشرع كلياً في هذا المجال.

3 - وثائق امتياز المرفق العام المحلي :

في نهاية الأمر يظهر عقد امتياز المرفق العام المحلي في وثيقتين، يحتويان بنوداً تعاقدية وأخرى تنظيمية، يطلق على الوثيقة الأولى الاتفاقية أو العقد أما الوثيقة الثانية فهي دفتر الشروط.

أ - الاتفاقية (العقد) :

غالباً ما تحتوي بنودها على عناصر اتفاقية بين الطرفين، لاهم المنتفعين مباشرة⁽²⁾، فهذه الوثيقة فضلاً عن تحديدها لأطراف العلاقة التعاقدية بصفة دقيقة، إنها تعيّن محل التعاقد وما ينبغي على الملتزم تنفيذه طبقاً لدفتر الشروط⁽³⁾، وقد تحتوي أيضاً على الالتزامات المالية التي تربط الطرفين ومدة العقد، وبما أن الاتفاقية تغلب عليها الطبيعة التعاقدية لامتياز المرفق العام، فإنها طبعاً تكون ممضاة من طرفي العلاقة التعاقدية، الملتزم وممثل الجماعة العامة مانحة الامتياز⁽⁴⁾.

¹ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 59.

² سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 342.

³ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 62.

⁴ ينظر مثلاً الملحق الأول من المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات وتسييرها، مرجع سابق.

ب - دفتر الشروط :

إن دفتر الشروط هو الوثيقة الثانية التي يتضمنها عقد الامتياز، ويظهر من خلالها جلياً الطابع التنظيمي له، لما تحويه من نصوص لا يقتصر أثرها على الملتزم فقط وإنما تمتد إلى المنتفعين أيضاً⁽¹⁾، حيث يبدو تنظيم المرفق العام من أهم أحكام دفاتر الشروط، إلا أن هذا لا يعني أنها ذات طبيعة تنظيمية خالصة، وإنما تتضمن إضافة لهذا بنوداً تعاقدية أيضاً.

- البنود التنظيمية :

إنها شروط لائحية، وبسبب هذه الشروط بالذات خرجت القواعد المنظمة للعقود الإدارية عن مثيلاتها في القانون الخاص، ذلك أن تنظيم المرفق العام، هو بطبيعته موضوع إداري⁽²⁾، وتعلق بسير المرفق وتمثل في مجموع القواعد التقنية لتسيير المرفق وهذه الشروط توضع من قبل الإدارة دون تدخل من الملتزم الذي يقبلها دون مناقشتها⁽³⁾، ويمكن للجماعة العامة تعديلها بإرادتها المنفردة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ولا يستطيع صاحب الامتياز رفض هذا التعديل إنما له فقط المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق به من جراء التعديل⁽⁴⁾، ومن الأمثلة الواضحة عنها⁽⁵⁾ :

- التزامات المتعاقد المرتبطة بإنجاز أو تسيير المرفق العام المحلي،
- مسألة تحديد التسعيرات المتعلقة بالخدمات العمومية التي يقدمها المرفق،
- تنظيم المراقبة التي تتكفل بها، كأصل عام، السلطة مانحة الامتياز، باعتبارها صاحبة المرفق العام المحلي.

¹ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 342.

² مهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 191.

³ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 64.

⁴ مروة هيام، مرجع سابق، ص 98.

⁵ يمكن استنتاج بنود تعاقدية أخرى من خلال الاطلاع على بعض دفاتر الشروط والاتفاقيات النموذجية، ينظر مثلاً لهذا الغرض : المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المؤرخ 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 2004/82.

- البنود التعاقدية :

إنها البنود التي يسودها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، من خلالها يتم ضمان المصلحة المالية للملتزم، وترتبط هذه الشروط بالعلاقة بين الملتزم والسلطة مانحة الامتياز⁽¹⁾، فهذه البنود لا يمكن للجماعة المحلية تعديلها بإرادتها المنفردة وإنما بموافقة الملتزم، لأنها الدافع الأول له للتعاقد مع الجماعة المحلية.

من بين البنود التعاقدية لدفتر الشروط هي⁽²⁾ :

- حق تحصيل الإتاوات،

- مدة الامتياز،

- كيفية استرداد الامتياز وكيفية تصفيته عند نهاية المدة.

إذا كان الفقه سواء الفرنسي أو الجزائري يميز بين نوعين من الأحكام في عقد الامتياز إلا أن النصوص المنظمة للامتياز لا تُعرّف مباشرة البنود التنظيمية أو التعاقدية، بل الفقه يستنتجها من خلال دراسة وثائق عقد الامتياز⁽³⁾، حتي وإن كانت في صدد خلق الاتفاقيات ودفاتر الشروط النموذجية، فإنها تعتمد لمزج البنود التنظيمية والتعاقدية معاً، دون تصنيف لها يحدد ماهية كل منها، لأن عقد الامتياز يمثل كياناً واحداً بما يضمنه من وثائق مختلفة معدة له، وهذا ما أشارت إليه - مثلاً - المادة الثانية عشر من الاتفاقية النموذجية المتعلقة بمنح امتياز المنشآت القاعدية للمسافرين⁽⁴⁾، وذهبت إليه تعليمة وزير الداخلية أيضاً، المذكورة أعلاه⁽⁵⁾.

بالتالي يمكن الاستنتاج أن التكييف القانوني لدفاتر الشروط، يخضع لما يخضع إليه التكييف القانوني القائل بنظرية العمل المختلط لعقد الامتياز، ما يشير إلى تبني المشرع الجزائري لهذه النظرية، حيث يُضمّن في دفاتر الشروط النموذجية لعقد الامتياز شروطاً تعاقدية وأخرى تنظيمية في آن معاً، دون تحديدها.

¹ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 64.

² ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 189 و190.

³ مرجع سابق، ص 193.

⁴ الملحق الأول للمرسوم التنفيذي رقم 417/04 المؤرخ 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 2004/82، ص 33.

⁵ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 4.

ثالثاً - تنفيذ امتياز المرفق العام المحلي :

إن الجماعة المحلية عند لجوئها إلى تسيير مرفق عام محلي عن طريق الامتياز يعني أنها أدخلت طرفاً ثالثاً في العلاقة القانونية، مما يولد حقوقاً للجماعة المحلية مانحة الامتياز، ثم حقوقاً ملتزم المرفق العام المحلي، وأخيراً حقوقاً للمنتفعين من المرفق العام المحلي.

1 - حقوق الجماعة المحلية مانحة الامتياز :

إن العقد المبرم بين الجماعة المحلية والملتزم لا يقع على المرفق العام المحلي في ذاته، وإنما في عملية تسييره، لذا تحتفظ الجماعة العامة بحقوقها ذات الطبيعة غير المألوفة في مجال القانون الخاص اتجاه المتعاقد معها ضمناً للمصلحة العامة، وتمثل هذه الحقوق أو السلطات في حق التعديل الانفرادي للنصوص التنظيمية للعقد، ثم حق الرقابة على إعداد المرفق وإدارته، وأخيراً حق استرداد المرفق العام المحلي قبل نهاية المدة المتفق عليها.

أ - حق التعديل الانفرادي للنصوص التنظيمية للعقد :

إن حق التعديل الانفرادي للنصوص التنظيمية في عقد الامتياز يرجع إلى مقتضيات النصوص والمبادئ الضامنة لحسن سير المرفق العام، وطبيعة هذا الأخير غير الثابتة أو المتكيفة⁽¹⁾، ما يجعل عقد الامتياز قابل للتعديل وفقاً لمتطلبات المرفق العام، فالظروف الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية المتغيرة قد تخلق معطيات جديدة لا بد للمرفق العام أن يتكيف معها.

لا يمكن أن يكون حق تعديل النصوص التنظيمية حقاً مطلقاً، وإنما يجب أن يقيد بشروط منها⁽²⁾:

- لا يجب أن يكون التعديل جذرياً، بحيث يغير موضوع الامتياز،
- يجب أن تأخذ التوازنات المالية للعقد بعين الاعتبار، حتى لا يتحمل الملتزم أعباء كبيرة تفوق قدراته المالية وحتى التقنية،
- أن يتم التعديل وفقاً لما تحدده دفاتر الشروط.

¹ مرجع سابق، ص 07.

² بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 68.

إن هذه الشروط ليست على سبيل الحصر، إنما هي مثال لما جاء به الفقه والقضاء من قيود وضوابط ينبغي على الجماعة العامة مانحة الامتياز احترامها؛ حيث يجب أن يحدث تغيير في ظروف التعاقد يستدعي هذا التعديل، فالإدارة أبرمت العقد في سبيل المصلحة العامة، ويجب أن تراعيها في كل لحظة من لحظات العقد⁽¹⁾.

ب - حق الرقابة على إعداد المرفق العام المحلي وإدارته :

وهذا حق مستمد من طبيعة المرفق العام، ولا يمكن للإدارة أن تنزل عنه كله أو بعضه⁽²⁾، وحق الإدارة في الرقابة بهذا المعنى هو حق ثابت، ولو لم ينص عليه في العقد صراحة وذلك استناداً إلى المبادئ التي تحكم المرافق العامة⁽³⁾.

غالباً ما يتم تصنيف الرقابة التي تقوم بها الجماعة العامة اتجاه الملتزم إلى رقابة تقنية ورقابة مالية.

- الرقابة التقنية :

وتتعلق الرقابة التقنية بأشغال إنشاء وإعداد المرفق، كما أن الإدارة تراقب مدى احترام الملتزم لقواعد تسيير المرفق المحددة في دفتر الشروط⁽⁴⁾.

بالتالي إنها الرقابة التي تتعلق بكيفية إنجاز وتسيير المرفق العام المحلي؛ فهذه الرقابة تبحث في مدى تطابق الانجازات المراد تحقيقها مع ما هو موجود في الواقع العملي، مما يجعل لها دوراً كبيراً في تحقيق فعالية المرفق العام المحلي.

- الرقابة المالية :

تمارس الجماعة المحلية على الملتزم رقابة مالية، من أجل اطلاعها عن كثر لوضعيته المرتبطة بتحصيل مقابل الخدمات التي يقدمها المرفق المحلي، ثم إن نواتج استغلال الامتياز للمرافق العمومية المحلية تعتبر من

¹ مهندس مختار نوح، مرجع سابق، ص 133 وما يليها.

² سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 346.

³ محمد على الخلايلة، مرجع سابق، ص 305.

⁴ أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 100.

موارد الميزانية المحلية، مما يجعل الاحاطة بتقديراتها أمر لا بد منه في إعداد الميزانيات، وتعتبر تلك النواتج المالية جزء من إيرادات قسم التسيير⁽¹⁾.

بما أن تقنية الامتياز لا تعني التنازل عن المرفق العام المحلي كلياً، فإن الرقابة (التقنية والمالية) هي وسيلة الجماعة المحلية للتأكد من ضمان الحاجيات الجماعية وجودتها، التي يفترض أن يكفلها المرفق العام المحلي، دون المساس بالاستقلالية التي يتمتع بها الملتزم⁽²⁾، إلا في حدود تحقيق المصلحة العامة، وبمقتضى هذا الحق أو السلطة يكون للجماعة المحلية أن توقع العقوبات التي ينص عليها التنظيم أو دفاتر الشروط، لكن في حال غياب بنود صريحة تنص على ذلك، فإن الاجتهاد قرر أن الادارة تملك بقوة القانون توقيع بعض العقوبات⁽³⁾، التي قد تصل إلى وضع الملتزم تحت الحراسة، ويتجسد ذلك بحلول السلطة مانحة الامتياز محل الملتزم في تسيير المرفق، لكن بواسطة أموال هذا الأخير وتحت مسؤوليته⁽⁴⁾.

ج - حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة المتفق عليها :

قد تُقدر الجماعة المحلية ان استمرار إدارة مرفق محلي ما بواسطة الامتياز لم يعد يحقق المصلحة العامة، وأن السبيل إلى ذلك يقتضي أن يسترد هذا المرفق من صاحب امتيازه قبل انتهاء مدة العقد المتفق عليها، ليعهد بإدارته من جديد إلى طريقة أخرى، مما يؤثر هذا على مصلحة الملتزم، المتعلقة جوهرياً بمدة الامتياز نظراً لما أستثمره من أموال لم يستردها بعد، وأرباح يتوقع تحقيقها لم يُحصلها، إلا أن هذا لا يمنح الملتزم الحق في أن يحتج بفكرة الحق المكتسب أو بقاعد قداسة الاتفاق للوقوف، دون استرداد المرفق العام المحلي منه، بل كل ما له من حقوق ينحصر في المطالبة بالتعويضات، وهذا الحق المسلم به في فرنسا فقهاً وقضاءً⁽⁵⁾.

إجمالاً، إن السلطة المحلية مانحة الامتياز، تباشر عدداً من الحقوق اتجاه الملتزم هي في الحقيقة من قبيل امتيازات السلطة العامة، غير المألوفة في مجال القانون الخاص، مما يظهر التفوق الواضح للهيئة العامة

¹ المادة 195 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المادة 151 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 66.

³ جورج قوديل وبيبار دلقولقية، مرجع سابق، ص 577.

⁴ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 66 و 67.

⁵ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 347.

في مواجهة الطرف الثاني في العقد، ومبرر هذا هي فكرة المصلحة العامة التي تسعى الجماعة المحلية لحمايتها، لكن هذا لا ينفي تمتع الملتزم بعدد من الحقوق لحماية مصالحه.

2 - حقوق ملتزم المرفق العام المحلي:

إن المنفعة المالية من الحقوق الأساسية لصاحب الامتياز كونه مستثمراً يتوخى الربح من إدارة المرفق العام⁽¹⁾، لذا فإن حقوقه تتمثل في اقتضاء المقابل المالي من المنتفعين، وضمان التوازن المالي للمشروع، إضافة إلى تمكينه من الحصول على المزايا المتفق عليها في العقد.

أ - اقتضاء المقابل المالي من المنتفعين :

إنها المبلغ المالي الذي يحصل عليه الملتزم من منتفعي المرفق العام المحلي، في مقابل الخدمة المرفقية، وتبرز أهميتها من جانب الملتزم في كونها القيمة المالية التي يفترض أنها تغطي نفقات وعائدات المشروع، لكن حتى وإن كان فيها ما يحقق المصلحة المالية الخاصة للملتزم، إلا أنها تعتبر من بين الشروط التنظيمية التي تتضمنها اتفاقيات الامتياز، وليست من بين الشروط التعاقدية، ولذا تستطيع الإدارة تعديل مقدار المقابل المادي المطلوب⁽²⁾ بإرادتها المنفردة، حيث أن تحديد المقابل ومراجعتة يخضعان في الأساس إلى المصلحة العامة وليس لتحقيق الربح الذي هو هدف الملتزم ولهذا تمارس الإدارة رقابة على الملتزم حتى لا يزيد ربحه على الحد المعقول⁽³⁾.

ب - التوازن المالي للمشروع :

نظراً لما تتمتع به الجماعة العامة من امتيازات في مواجهة الملتزم، أهمها حق التعديل الانفرادي للشروط التنظيمية لعقد الامتياز، مما قد يولد أعباءً مالية إضافية على عاتق الملتزم تخل بالتوازن المالي للمشروع. كما قد يكون اختلال التوازن المالي للعقد نتيجة اضطرابات سياسية أو اقتصادية غير متوقعة، مما يتوجب على الإدارة مساعدة صاحب الامتياز كي يتمكن من الاستمرار في تنفيذ المرفق العام⁽⁴⁾.

¹ هيام مروة، مرجع سابق، ص 102.

² محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص 277.

³ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 69.

⁴ هيام مروة، مرجع سابق، ص 102.

وفي كلا الحالتين هذا لا يمنع الجماعة العامة من التدخل لإعادة التوازن المالي لعقد الامتياز، بحجة أنها لم ترتكب أي خطأ، فأساس مسؤوليتها هنا هو اعتبارات العدالة وما يستوجبه عقد الامتياز الإداري من توافر حسن النية، فضلاً عن مقتضيات المصلحة العامة التي تستلزم معاونة المتعاقد مع الإدارة لضمان استمراره في الوفاء بالتزاماته التعاقدية⁽¹⁾، تبعاً لهذا يمكن للملتزم الحصول على التعويض المالي استناداً لما يسمى في فقه القانون العام بنظريتي المخاطر (فعل الأمير) والظروف الطارئة⁽²⁾.

ج - الحصول على المزايا المتفق عليها :

قد تتعهد الإدارة (الجماعة المحلية) في كثير من الأحيان بأن تقدم للملتزم مبلغاً من المال بصورة قرض أو أن تسمح له بالحصول على قروض على ضمانتها⁽³⁾، أو أن تتعهد للملتزم بأن لا تمنح أي امتياز مماثل لمنافس آخر، والمسلم به أن كل الشروط التي من هذا القبيل هي شروط تعاقدية لا تملك الإدارة المساس بها بإرادتها المنفردة⁽⁴⁾.

هذا تماماً ما أشارت إليه تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394 أنه يمكن للجهة الإدارية أن تقدم للمتعاقد معها بعض المزايا من قبيل الشروط التعاقدية⁽⁵⁾، مثل :

- تقديم بعض القروض،
 - تعهدها للمتعاقد بعدم خلق منافس له.
- إضافة لهذا فإن الإدارة تمنح ملتزم المرفق العام المحلي الرخص اللازمة من أجل تشغيله لهذا المرفق العام المحلي.

3 - حقوق المنتفعين من المرفق العام المحلي :

الجماعة المحلية هي صاحبة المرفق العام، عهدت به إلى الملتزم وفقاً لشروط تعاقدية وتنظيمية، بما يخدم الحاجات الجماعية المحلية، مما يرتب حقوقاً للمنتفعين اتجاه الجماعة المحلية باعتبارها صاحبة المرفق العام المحلي، ثم اتجاه الملتزم نظراً للعلاقة المباشرة التي تربطه بالمنتفعين.

¹ أكلي نعيمة، مرجع سابق، ص 118.
² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 233.
³ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 277 و 278.
⁴ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 349.
⁵ تعليمة وزير الداخلية 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 8.

أ - حقوق المنتفعين اتجاه الجماعة المحلية :

إن شروط امتياز المرفق العام المحلي ينظمها عقد الامتياز، هذا الأخير الذي يُرتَّب في بعض بنوده علاقة قانونية بين الجماعة المحلية والملتزم، لا علاقة للمنتفعين بها إلا بطريقة غير مباشرة، لذا فإن كل إخلال من طرف الملتزم بهذه الشروط المقررة لمصلحة المنتفعين يرتب حقاً للمنتفعين اتجاه الجماعة المحلية، ولهم أن يطلبوا منها أن تتدخل لإجبار الملتزم على احترام شروط الالتزام⁽¹⁾.

فالأتجاه السائد هو تحويل المنتفعين حق مطالبة الإدارة للتدخل لدى الملتزم لإجباره على احترام قواعد ومبادئ المرفق العام حينما يجيد عنها، كمبدأ المساواة أو مبدأ الاستمرارية مثلاً، وإذا ما تقاعست الإدارة عن ذلك يمكن المنتفعين اللجوء إلى القضاء للحكم عليها بالتدخل⁽²⁾.

ب - حقوق المنتفعين اتجاه الملتزم :

يختلف الأمر في هذا الشأن بين ما إذا كان المرفق العام المحلي إدارياً أو كان ذا طابع صناعي وتجاري، لأن الفقه قد اتفق أن المنتفع يتمتع بمركز تنظيمي إذا ما كان المرفق العام إدارياً، وخلافاً لهذا أقر الاجتهاد في فرنسا مبدأ عاماً هو أن علاقة الانتفاع من المرافق العامة الصناعية والتجارية هي علاقة تعاقدية، وإن العقد الناجم عن هذه العلاقة يعتبر من عقود القانون الخاص⁽³⁾.

وإن أول حق للمنتفعين في كلتا الحالتين هو حق الانتفاع بخدمة المرفق مقابل دفع التعريف، والانتفاع بالخدمة بصفة متساوية بين كل المنتفعين⁽⁴⁾.

رابعاً - نهاية امتياز المرفق العام المحلي :

إن عقد امتياز المرفق العام من العقود الزمنية، فهو عقد محدد المدة، والتي تعتبر طويلة نسبياً، لما لها من أهمية في استعادة الملتزم لنفقاته، وتحصيل أرباحه خلالها، وينتهي عقد امتياز المرفق العام المحلي بانقضاء هذه المدة المتفق عليها، وهي الطريقة العادية لانتهاء هذا العقد.

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 350.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 254.

³ مهندس مختار نوح، مرجع سابق، ص 180 و 184.

⁴ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 72.

إلى جانب هذا، يمكن أن ينتهي امتياز المرفق المحلي قبل انقضاء المدة المتفق عليها في العقد، وهو ما يطلق عليه بالطرق غير العادية لنهاية عقد الامتياز .

1 - الطريقة العادية :

الأصل أن ينتهي عقد الامتياز بانتهاء المدة المحددة له ، مما يحول دون ترتيب حقوق والتزامات بين الطرفين، بداية من انتهاء مدة سريانه المتفق عليها⁽¹⁾.

2 - الطرق غير العادية :

خلافاً لما سبق، يمكن أن ينتهي عقد امتياز المرفق العام المحلي قبل انقضاء مدته، بالإرادة المنفردة للإدارة أو بطريقة اتفاقية بين طرفي العقد، أو نتيجة لحالة القوة القاهرة، أو بوفاء الملتزم، وهذا ما سيتم التعرض له في النقاط القادمة.

أ - سحب امتياز المرفق العام المحلي :

يكون السحب نتيجة ارتكاب الملتزم إخلالاً جسيماً بالتزاماته، التي يفرضها العقد والقانون عليه، الذي يجعل السحب عبارة عن جزاء توقعه الجماعة العامة مانحة الامتياز، دون حاجتها لاستصدار حكم قضائي بهذا، ولخطورة إجراء السحب فقد اشترط القضاء إنذار الملتزم بإخلاله بالتزاماته ومنحه مهلة لتصحيح إدارته للمرفق، فإن انقضت المهلة دون إصلاح جاز سحب الالتزام⁽²⁾.

وهذا ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المذكور أعلاه، أنه يمكن للسلطة مانحة الامتياز (الجماعة الاقليمية) إلغاء الامتياز، إذا لم يمثل الملتزم لإندارات السلطة مانحة الامتياز التي لاحظت مخالفة خطيرة⁽³⁾.

¹ مرجع سابق، ص 76.

² محمد الشافعي ابوراس، العقود الإدارية، الموقع الالكتروني : www.pdfactory.com ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 16 مارس 2016، على الساعة 11:00 ، ص45.

³ المادة 26 من المرسوم التنفيذي 417/04 ، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق.

ب - استرداد المرفق العام المحلي :

قد تبادر الجماعة المحلية باسترداد المرفق المحلي من الملتزم، دون أن يكون ذلك نتيجة لخطأ منه، وإنما لتقديرها أن بقاء المرفق المحلي تحت إدارته لم يعد يحقق المصلحة العامة.

إن هذا يؤثر جدياً في مصلحة الطرف المتعاقد مع الجماعة المحلية، لذا اعتبرت تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 أن شروط استرد المرفق العام المحلي يجب أن تحدد في وثائق الالتزام، ومنه يتم تصفية نتائجه المالية حسب الشروط المتفق عليها⁽¹⁾.

لكن في حال لم ينظم دفتر الشروط كصفات استرداد المرفق العام المحلي، فإن هذا لا يمنع أبداً الجماعة المحلية من استرداد المرفق العام قبل نهاية المدة المحددة له⁽²⁾، ولأن استرداد المرفق العام لم يكن نتيجة لخطأ من جانب المتعاقد، تدفع الإدارة تعويضاً له⁽³⁾.

ج - فسخ عقد امتياز المرفق العام المحلي :

خلافاً للحالتين السابقتين، إن فسخ امتياز المرفق المحلي هنا، يكون اتفاقياً أو قضائياً أو بحكم القانون.

ج-أ- الفسخ الاتفاقي :

إن فسخ العقد يمكن أن يتم باتفاق بين الطرفين كما هو الحال في القانون الخاص⁽⁴⁾، باعتماد طرق ودية لقطع العلاقة التعاقدية، وبديهي أن يتضمن هذا الاتفاق تنظيمياً رضائياً لحقوق كل طرف من طرفي العقد⁽⁵⁾، ومن الممكن أن يكون إنهاء العقد بهذه الطريقة مصحوباً بالتعويض عما فات المتعاقد من كسب نتيجة لإنهاء العقد قبل أوانه، إذا ما اتفق الطرفان على ذلك⁽⁶⁾.

¹ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 7 و10.

² أكلي نعيمة، مرجع سابق، ص 153.

³ أحمد محبوب، مرجع سابق، ص 384.

⁴ مرجع سابق، ص 383.

⁵ محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص 46.

⁶ محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص 326.

ج- ب- الفسخ القضائي :

يمكن للفسخ أن ينتج عن تدخل القاضي سواء بناء على طلب الإدارة أو بناء على طلب المتعاقد معها⁽¹⁾، إلا أن امكانية قيام الإدارة بفسخ العقد بإرادتها المنفردة يقلل من اتباعها السبيل القضائي في ذلك، وفي مقابل هذا يمكن للملتزم اللجوء للقضاء طالباً بالحكم بفسخ العقد، بسبب ما ترتكبه الإدارة من أخطاء وتعسف، يضر بمصلحته ودون أن يكون مبرراً بأي سبب من جانبه⁽²⁾، ويمكن أيضاً للملتزم أن يطالب قضائياً بفسخ العقد، نتيجة لقيام الجماعة العامة بتعديلها لشروط العقد بإرادتها المنفردة، بما يخل بتوازنه الاقتصادي بشكل جسيم يفوق إمكانيات الملتزم، أو تعديل العقد تعديلاً جوهرياً يجعل منه عقداً جديداً ما كان الملتزم ليقبله لو عرض عليه عند التعاقد لأول مرة⁽³⁾.

هذا ما نصت عليه أيضاً تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394 بقولها : "إذا أصاب الملتزم ضرراً بسبب هذه التعديلات كما خلال بالتوازن المالي للعقد، يجوز له أن يطلب التعويض أو الفسخ."⁽⁴⁾

ج- ج- الفسخ بحكم القانون :

يقع الفسخ بحكم القانون في حالتين، حالة القوة القاهرة ثم حالة وفاة الملتزم، وهذا ما سيتم عرضه في النقطتين التاليتين.

ج- ج- أ- حالة القوة القاهرة :

إنها الحالة التي لا يمكن معها على الملتزم تنفيذ التزاماته المنوطة به، مما يحول دون تشغيل المرفق العام، وتُعرف القوة القاهرة بأنها حدث خارجي غير متوقع ولا يمكن رده ويحول دون تنفيذ العقد، مما يسمح بإعلان الفسخ حين يصبح التنفيذ مستحيلاً⁽⁵⁾، واعتبرتها تعليمة وزير الداخلية رقم : 842/3.94 أحد أسباب نهاية عقد امتياز المرفق العام المحلي⁽⁶⁾.

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 383.

² محمد الشافعي ابوراس، مرجع سابق، ص 46.

³ أكلي نعيمة، مرجع سابق، ص 156.

⁴ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 7.

⁵ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 394.

⁶ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 9.

ج-ج-ب- حالة وفاة الملتزم :

تقليدياً إن شخصية الملتزم محل اعتبار في عقود امتياز المرفق العام، بالتالي إن وفاة الملتزم تؤدي إلى انتهاء عقد امتياز المرفق العام المحلي، لكن في حالة أن دفتر الشروط نص على أن الامتياز ينتقل إلى الورثة فإن وفاة الملتزم لن تؤدي إلى نهاية الامتياز⁽¹⁾، والأمر ذاته يحصل إذا ما نص القانون أو التنظيم على ذلك، مثل ما جاء في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 417/04 المذكور سابقاً؛ حيث أنه في حالة وفاة صاحب امتياز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات، يمكن لذوي حقوقه أن يواصلوا الاستغلال حتى انقضاء الأجل، شريطة إبلاغ السلطة المانحة للامتياز بذلك، في أجل أقصاه شهران وأن يمثلوا لأحكام دفتر الشروط⁽²⁾.

ومن الحالات الأخرى أيضاً التي ينقضي فيها العقد بحكم القانون، حالة تحقق شروط معينة تم الاتفاق على أن العقد يعد مفسوخاً من تلقاء نفسه في حالة تحققها، وحالة تحقق أسباب معينة منصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة، بحيث يعد العقد منفسخاً بمجرد تحققها⁽³⁾.

الفرع الثاني : إيجار المرفق العام المحلي

إن استغلال المرفق العام المحلي عن طريق التأجير يختلف عن امتيازه، في أن المستأجر لا يبذل عناء لإنجاز منشآت المرفق العام، وينحصر دوره فقط في تسيير هذا الأخير وصيانته لا غير، خلافاً لعقد امتياز المرفق العام المحلي الذي يلتزم المتعاقد مع الجماعة المحلية إضافة لما سبق بإنجاز المنشآت اللازمة لتنفيذ المرفق العام، إلا أنه لا يلتزم أمام السلطة مانحة الامتياز بتقديم أي مقابل مالي لها، خلافاً للمستأجر⁽⁴⁾.

إلا أنه في كلا الحالتين يتقاضى المتعاقد مقابله المالي بصورة أساسية من النتائج المالية لاستغلال المرفق العام المحلي، وهذا ما يميز جميع عقود تفويضات المرفق العام، تبعاً لما تم بيانه سابقاً.

¹ بن مبارك راضية، مرجع سابق، ص 80.

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي 417/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004 المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق.

³ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 326.

⁴ بلقاسمي أمال، إيجار المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013، ص 17 وما يليها.

أولاً - تعريف إيجار المرفق العام المحلي :

في البداية سيتم محاولة توضيح التعريف القانوني لإيجار المرفق العام المحلي، للتطرق بعد ذلك إلى التعريف الفقهي له.

1 - التعريف القانوني لإيجار المرفق العام المحلي :

لقد نصت المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على أن الإيجار يتمثل في أن "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له، حينئذ، لحسابه وعلى مسؤوليته."⁽¹⁾

أما بالنسبة لتعليمية وزير الداخلية رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، فإنها عرّفت إيجار المرفق العام المحلي بواسطة مقارنته بامتياز المرفق العام المحلي، حيث نصت على أن مستأجر المرفق العام لا يتحمل مصاريف إقامة وإيجار المرفق العام، أي أنه لانعقاد إيجار المرفق العام المحلي "يُكلف أحد الأفراد أو إحدى المؤسسات الخاصة بتسيير المشروع المقام، من طرف الجماعات المحلية أو ملتزم سابق، لمدة محددة."⁽²⁾

قيدت هذه التعليمية صفة المستأجر في كونه من أشخاص القانون الخاص لا غير، إلا أن الفقه كما سنرى لاحقاً لم يلجأ إلى هذا التقيد، وهذا ما أخذ به أيضاً المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

¹ المادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

² تعليمية وزير الداخلية رقم : 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 10.

2 - التعريف الفقهي :

تُعرف الأستاذة C. Boiteau تأجير المرفق العام بأنه " هو عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية لشخص آخر قد يكون عاماً أو خاصاً استغلال مرفق عام، مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات، ويتم دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات يدفعها المرتفقون، متعلقة مباشرة باستغلال المرفق"⁽¹⁾

ويعرفه الأستاذ رشيد زوايمية بأنه العقد الذي يُحقق من خلاله المرفق العام بواسطة المستأجر، والذي يُختار بحرية من طرف الشخص العام الذي يُفوض له الخدمة بطريقة تعاقدية في مقابل دفع إتاوة، وتتكون عائدات المستأجر من الفارق بين المداخل المحققة وقيمة الإتاوة التي يدفعها، فيما يتولى الشخص العام إنجاز المنشآت الضرورية لتنفيذ المرفق⁽²⁾.

من خلال التعاريف السابقة القانونية والفقهيّة، يمكن استخلاص عناصر عقد ايجار المرفق العام المحلي في ما يلي :

- أطراف عقد الايجار : الطرف الأول البلدية أو الولاية، وقد أشارت المادة 82 من القانون 10/11 إلى هذا، إذ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس التداولي بإبرام الايجارات، أما الطرف الثاني فغالباً ما يكون من أشخاص القانون الخاص،
- محل عقد الايجار : يقع هذا العقد على تسيير وصيانة المرفق العام المحلي، دون إنجاز للمنشآت الأساسية له، غير أن عدم إلزام المتعاقد بتنفيذ منشآت تتطلب استثمارات هامة، لا يعني بأن المستأجر للمرفق العمومي المحلي، لا يتحمل أية استثمارات، بل هذا يعني بأنه لا يتحمل الجزء الأكبر من الأعباء المالية لإنشاء هذا المرفق⁽³⁾،
- تحصيل تعريفات من المنتفعين : في مقابل خدمات المرفق العام المحلي، يقوم المستأجر بتحصيل تعريفات من المنتفعين،

¹ Claudie boiteau, les conventions de délégation de service public, Imprimerie nationale, 1999, P.98. 155. مرجع سابق، ص 155.

² Zouaimia Rachid, La delegation de service public au profit de personnes privées, maison d'édition belkeise, op-it, p 75.

³ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 41.

- المقابل المالي : يلتزم المستأجر لقاء تمكينه من استغلال المرفق العام المحلي بدفع إتاوة دورية، غالباً ما تكون سنوية، للجماعة المحلية صاحبة المرفق العام،
- مدة الايجار : قصيرة نسبياً مقارنة بعقد الامتياز، لا يمكن أن تتجاوز 12 سنة حسب ما جاءت به تعليمة وزير الداخلية⁽¹⁾، وفي نصوص أخرى لا يمكن أن تقل المدة عن 10 سنوات⁽²⁾.

لقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإيجار المرفق العام، لكن هذا لا ينفي مدى التقارب بين هذا الأخير وامتياز المرفق العام، فهو يتضمن أيضاً في الواقع بنود تعاقدية وأخرى تنظيمية⁽³⁾، وهذا ما يبدو جلياً عندما لا يفرق المنظم الجزائري بين ايجار المرفق العام والامتياز، بإعطائهما تسمية واحدة، في المرسوم التنفيذي رقم 417/04 المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها.

ثانياً - انشاء ايجار المرفق العام المحلي :

خلال هذه النقطة نحاول دراسة المحاور التي من خلالها يتم إعطاء هذا العقد الوجود القانوني، بما يخلق التزامات وحقوق متبادلة بين أطرافه، لذا بداية يتم التطرق لمسألة اختيار المستأجر، ثم بعد ذلك إلى طريقة ابرام عقد ايجار المرفق العام المحلي، وفي الأخير نحاول الاحاطة بالوثائق التي يتضمنها عقد الايجار.

1 - اختيار مستأجر المرفق العام المحلي :

تعتبر تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 من أهم النصوص التي تنظم تأجير المرفق العام المحلي، حيث نصت في هذا الصدد على أن عملية اختيار مستأجر المرفق العام المحلي تتم عن طريق المزايدة، ويجب أن تخضع لمعايير الاشهار والشفافية وأحكام دفتر الشروط⁽⁴⁾، ضماناً لمبدأ المنافسة الشرعية بين المتعهدين.

¹ تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 10.

² المادة 11 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 417/04، المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق.

³ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 16.

⁴ التعليمة رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 10.

وهذا تماماً ما أخذ به أيضاً المرسوم التنفيذي رقم 417/04 في المادة السادسة منه باعتماد طريق الزيادة لاختيار مستأجر المرفق العام، وفي نفس الصدد يبدو أن المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 111/12 المذكور سابقاً أجازت التأجير بالزيادة العلنية للأسواق التي تمتلكها الجماعات المحلية⁽¹⁾.

بالتالي، يمكن القول أن المادتين 5 و209 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 قد نصا على وجوب مراعاة مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، في مختلف تفويضات المرفق العام، بما فيها عقود إيجار المرفق العام⁽²⁾.

2 - إبرام عقد إيجار المرفق العام المحلي :

إن عملية إبرام عقد إيجار المرفق العام المحلي في طابعها الاجرائي لا تختلف عما هو مأخوذ به من إجراءات في إبرام عقود الامتياز، تبعاً لما نصت عليه تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394 بقولها إن إجراءات تأجير المرافق العامة المحلية هي نفسها الإجراءات المتعلقة بالامتياز⁽³⁾، حيث يمكن تقسيمها إلى مرحلتين، مرحلة المداولة ثم مرحلة المصادقة، تماماً مثل ما رأينا سلفاً ونحن بصدد التطرق لامتياز المرفق العام المحلي.

3 - وثائق عقد إيجار المرفق العام المحلي :

إن عقد إيجار المرفق العام المحلي يتكون من شروط تنظيمية وأخرى تعاقدية، تتعلق الأولى بنظام المرفق العام المحلي أما الشروط التعاقدية فهي البنود الرضائية بين طرفي العقد، ويجسدان في وثيقتين ويعتبران كياناً واحداً، الوثيقة الأولى تسمى الاتفاقية أو العقد، والوثيقة الثانية يطلق عليها اسم دفتر الشروط.

1 - المادة 06 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 417/04، المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق.

- و ينظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 111/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية، مرجع سابق.

2 المادتين 5، 209 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

3 التعليمية رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 10.

أ - الاتفاقية (العقد) :

تبيّن هذه الوثيقة أطراف عقد الايجار بصفة مفصلة، إضافة إلى توضيح محل التعاقد (تسيير الأسواق أو المذابح مثلاً) وفقاً لما ينص عليه دفتر الشروط، ثم ما ينبغي على المستأجر من التزامات، متعلقة مثلاً بالمقابل المالي الذي ينبغي له دفعه للجماعة المحلية صاحبة المرفق العام المحلي، وما تعلق أيضاً باكتتاب التأمينات المختلفة أيضاً، وبنود أخرى مبدئياً هي من قبيل الشروط التعاقدية، ولا تهم المنتفعين مباشرة.

ب - دفتر الشروط :

إن دفتر الشروط هو الوثيقة الثانية في عقد الايجار، ويظهر من خلالها الطابع التنظيمي له، لما يحتويه من نصوص تفصيلية تتعلق بالشروط الفنية التي تنظم المرفق العام المحلي، إلا أن هذا لا يعني خلوه تماماً من البنود التعاقدية، التي تبقى حاضرة رغم سيطرة الطبيعة التنظيمية على بنود دفتر الشروط⁽¹⁾.

ومنه، حتى وإن اختلفت دفاتر الشروط بين مرفق محلي وآخر، إلا إنها في الحقيقة تشترك بنودها في المضامين العامة لها، ويمكن تلخيصها على سبيل المثال في⁽²⁾ :

- المهام المنوطة بالمستأجر في إطار تسيير المرفق المحلي : مثلما تنص المادة الثالثة من دفتر الشروط النموذجي المنظم لأسواق الجملة - المرسوم التنفيذي رقم 111/12- على أن مسير سوق الجملة يجب عليه أن يسهر على حماية وصيانة الأملاك الموضوعة تحت تصرفه⁽³⁾.
- الحقوق المالية التي يدفعها المستفيدون من المرفق العام المحلي لقاء ما يتحصلون عليه من خدمات، وكيفية إعلانها وتحصيلها من المنتفعين، ثم طريقة مراجعتها⁽⁴⁾.
- تنظيم المرفق العام المحلي، خاصة ما تعلق بضبط مواقيت تقديم خدماته⁽⁵⁾.

¹ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 65.

² دفتر الشروط المنظم لأسواق الجملة الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 111/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية، مرجع سابق.

³ المادة 11 من دفتر الشروط المنظم لأسواق الجملة الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 111/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية، مرجع سابق.

⁴ المواد 6، 8، 12 من دفتر الشروط النموذجي المنظم لأسواق الجملة، مرجع سابق، ص 32 و 33.

⁵ المادة 14 من دفتر الشروط النموذجي المنظم لأسواق الجملة، مرجع سابق، ص 15.

ثالثاً - تنفيذ عقد إيجار المرفق العام المحلي :

إنّ عقد إيجار المرفق العام المحلي وإن كان يبرم بين الجماعة المحلية والمستأجر فقط، إلا أن آثاره تمتد للمنتفعين أيضاً، لأن المرفق العام المحلي في الحقيقة لم يرصد إلا لتلبية الحاجات الجماعية للمواطنين، مما يجعلنا أمام حقوق والتزامات متقاطعة، بين مؤجر المرفق العام المحلي (الجماعة المحلية) ومستأجره، والمنتفعين أيضاً بهذا المرفق.

1 - حقوق الجماعة المحلية أو المؤجر :

إن الجماعة المحلية هي صاحبة المرفق المحلي، وما تأجيرها له إلا بغية تسيير هذا المرفق وصيانته من طرف المستأجر، لذا فإنها تحتفظ بسلطاتها غير المألوفة في مجال القانون الخاص اتجاه المتعاقد معها، لأنها لم تتخل كلياً عن المرفق العام المحلي، حيث تبقى ضامنة له اتجاه المنتفعين منه عند تأجيرها له.

أ - سلطة التعديل الانفرادي للنصوص التنظيمية في العقد :

إن عقود القانون الخاص يحكمها مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، الذي يجعل تعديلها لا يمكن أبداً إلا بتطابق الإرادتين معاً، خلافاً لما يسري على العقود الإدارية، التي غالباً ما يكون للإرادة المنفردة للسلطة العامة المتعاقدة دورها في تعديل شروط العقد التنظيمية، دون الرجوع إلى إرادة المتعاقد معها، وما يبرر هذه السلطة الاستثنائية للإدارة هي المبادئ العامة التي تحكم المرفق العام، خاصة مبدأ تكيف هذا الأخير مع المستجدات المحيطة به، بالتالي إن هذا الحق حتى وإن لم يتم النص عليه في بنود العقد؛ فإنه ثابت للجماعة المحلية، ويمكن تفعيله في تعديل بنود عقد إيجار المرفق العام المحلي، وفي حال ما إذا تسببت الإدارة بفعل ممارستها لهذا الحق في زيادة أعباء المتعاقد معها، له الحق في اللجوء إلى القضاء لطلب تعويضات في حال اختلال التوازن المالي للعقد، أو أن يطلب الفسخ إذا ما كان هذا التغيير جذرياً⁽¹⁾.

¹ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 76.

ب - حق الرقابة على إدارة المرفق العام المحلي :

على غرار عقد امتياز المرفق العام المحلي، فإن تأجير هذا الأخير لا يمنع الجماعة المحلية من ممارسة حقها في رقابة إدارة المرفق المحلي الذي عهد به للمستأجر، فهذا الحق مقرر للإدارة (الجماعة المحلية)، ليتمكنها من التحقق أن المتعاقد معها، يقوم بتنفيذ العقد حسب شروطه ومواصفاته الفنية والمالية، ومتفقاً مع الغرض المنشود منه، ولا يشترط أن يكون منصوصاً عليه في العقد⁽¹⁾.

في نفس السياق نجد أن دفتر الشروط النموذجي لإيجار المذبح البلدي مثلاً قد نص في المادة الثالثة والعشرون منه، أن الرقابة يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه⁽²⁾، الذين يجب أن يتوفر فيهم التأهيل الفني اللازم المتعلق خاصة بالصحة الحيوانية.

ومما سبق، يمكن القول أن حق الرقابة يظهر في صورتين، رقابة تقنية ورقابة مالية :

- الرقابة التقنية :

وهي تلك الرقابة الممارسة على معدات ومنشآت المرفق باعتبارها ملكاً للإدارة، كما تتمثل أيضاً في مراقبة سير المرفق العمومي وفقاً لما يحدده دفتر الشروط، حيث يبين فيه أيضاً كيفية ممارسة هذه الرقابة⁽³⁾، كالرقابة التي تمارسها مصالح البلدية على مدى تطبيق دفتر الشروط، الذي يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي، المتضمن تنظيم إيجار أسواق التجزئة المغطاة والأسواق الجوارية، تبعاً لما تنص عليه المادة 35 من المرسوم 111/12⁽⁴⁾.

- الرقابة المالية :

تمارس الجماعة المحلية مانحة الإيجار رقابتها المالية المتعلقة مثلاً بمدى مطابقة التعريفات، التي يُحصّلها المستأجر من المنتفعين، طبقاً لما هو منصوص عليه في دفتر أعباء الإيجار، وهذا ما تنص عليه المادة

¹ محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص 89.

² المادة 23 من دفتر الأعباء والبنود وشروط الإيجار وتحصيل رسم المذبح البلدي بالنعامة، الملحق رقم 04، ص 3.

³ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 70.

⁴ المواد 35 من المرسوم التنفيذي رقم 111/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية، مرجع سابق.

السابعة عشر مثلاً من دفتر الشروط المتعلق بإيجار المذبح البلدي بقولها "تتم التحصيلات طبقاً للتعريفات المعمول بها، يمنع على الملتزم تحصيل حقوق أخرى." (1)

وفي هذا الصدد أيضاً يحق لأعوان الجماعة العامة المؤهلين الدخول إلى أماكن العمل، وطلب بعض الوثائق والفواتير للاطلاع عليها وفحصها (2)، لأن المستأجر غالباً ما يكون مطالباً بمسك بعض السجلات المحاسبية وغيرها من الكراسات المرقمة والمختومة لإثبات الحقوق المالية المختلفة (3).

ج - حق الحصول على مقابل الإيجار :

إنه المقابل المالي الذي يلتزم المستأجر بدفعه للجماعة المحلية تبعاً لما ينص عليه عقد الإيجار، هذا ما تضمنته المادة الثامنة مثلاً من الاتفاقية النموذجية المتعلقة بمنح امتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، بقولها "يلزم صاحب الامتياز بموجب هذا الامتياز، بدفع مقابل مالي يقدر ب... دج" (4).

ويمثل المقابل المالي لإيجار المرفق العام، حسب ما جاءت به مراسلة من وزير النقل رقم 400/10 المؤرخة في 30 جوان 2010، والمتعلقة بالإتاوة السنوية المستحقة لمنح امتياز استغلال المحطات البرية، نسبة 5 % من القيمة الإجمالية للمحطة، مما يجعله متعلقاً بالقيمة الإجمالية للمنشأة التي عكفت الجماعة العامة على إنجازها، والتي تشمل القيمة الحقيقية لأرضية المنشأة، وتكلفة إنجاز المشروع، وكل التجهيزات التابعة للمنشأة (5).

في الحقيقة إن العقود الذي نظّمها المرسوم التنفيذي 417/04 المذكور سابقاً، ليست بعقود الامتياز فحسب وإنما نظم أيضاً عقد الإيجار، حتى وإن اطلق على كلا العقدين تسمية واحدة، هذا ما

1 المادة 17 من دفتر الأعباء والبنود وشروط الإيجار وتحصيل رسم المذبح البلدي بالنعامة، مرجع سابق، ص 2.

2 محمد الشافعي أوبراس، مرجع سابق، ص 90.

3 تنظر مثلاً المادة 7 من ملحق المرسوم التنفيذي رقم 111/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية، مرجع سابق، ص 33.

4 الملحق الأول من المرسوم رقم 417/04، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، مرجع سابق، ص 33.

5 مراسلة وزير النقل رقم 400/10 المؤرخة في 30 جوان 2010، المتعلقة بالإتاوة السنوية المستحقة لمنح الامتياز لاستغلال المحطات البرية، ملحق رقم 03.

يسمح للجماعة المحلية بتحصيل أتاوى سنوية مقابل استغلال هذا المرفق، خلافاً لما هو معروف في عقود الامتياز.

د - حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة المتفق عليها :

يمكن للإدارة (الجماعة المحلية) دائماً الحق في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة، دون ارتكاب المتعاقد معها لأي خطأ، متى قدرت أن الصالح العام يقتضي ذلك⁽¹⁾، كأن ترى أن أسلوب الأيجار لم يعد يلائم تسيير مرفق محلي ما، بالتالي عليها أن تسترد تسييره من المستأجر، لتعهد به إلى التسيير المباشر من طرف الجماعة المحلية أو المؤسسة العامة المحلية مثلاً.

بالتالي، لا يشترط لكي تسترد الإدارة المرفق وقوع تقصير من جانب المستأجر في قيامه بواجباته، وإنما للإدارة الحرية في ذلك، إذ أرأت في ذلك تحقيقاً للصالح العام لكن بشرط أن تدفع الإدارة للمستأجر تعويضاً يغطي ما فاتته من كسب وما حل به من خسارة⁽²⁾.

2 - حقوق مستأجر المرفق العام المحلي :

بطبيعة الحال إن الدافع إلى التعاقد من جانب المستأجر هو تحقيق مصالحه المالية، لذا فإن حقوق المستأجر يمكن إجمالها في⁽³⁾ :

- حق اقتضاء المقابل المالي المتفق عليه من المنتفعين،
- التوازن المالي للمشروع،
- الحصول على المزايا المتفق عليها.

أعترف الفقه والقضاء الإداري بهذه الحقوق للمتعاقد مع الإدارة، وذلك حتى يتمكن من الاستمرار في الوفاء بالتزاماته التعاقدية⁽⁴⁾، وهي نفسها الحقوق التي تم توضيحها خلال التعرض لامتياز المرفق العام المحلي.

¹ محمد الشافعي ابوراس، مرجع سابق، ص 103.

² بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 92.

³ مرجع سابق، ص 78.

⁴ محمد علي الخليلية، مرجع سابق، ص 314.

3 - حقوق المنتفعين :

إن الجماعة المحلية عند تأجيرها لمرافقها لا يعني هذا أنها تخلت تماماً عنها، وإنما تبقى ضامنة للمرفق العام المحلي اتجاه المرتفقين، مما يؤلّد نوعين من الحقوق لهم⁽¹⁾:

- حقوق المرتفقين اتجاه الجماعة المحلية،

- حقوق المرتفقين اتجاه المستأجر.

إن حقوق المرتفقين اتجاه الجماعة المحلية وليدة المبادئ التي تحكم المرفق العام كمبدأ استمراريته ومبدأ المساواة بين المنتفعين، الذي يجعل من الجماعة العامة ضامنة لتحقيق تلك المبادئ حتى وإن أقدمت على إيجار المرفق المحلي، لأنها لم تتخل كلياً عنه، وأي إخلال بحسن سيره من طرف المستأجر يرتب حقاً للمنتفعين لمطالبة الجماعة العامة من أجل التدخل لإصلاح ذلك.

رابعاً - نهاية عقد ايجار المرفق العام المحلي :

إن عقد ايجار المرفق المحلي يتميز بمدة قصيرة نسبياً مقارنة بعقد الامتياز، وهذا ما يلاحظ جلياً من خلال عقد ايجار المذبح البلدي مثلاً، حيث تنص المادة الرابعة منه على أن مدة الايجار هي سنة واحدة لا غير⁽²⁾، وهذا لأن الأعباء المالية للمستأجر تبدو أقل شأنًا مقارنة بالاستثمارات الضخمة التي قد تقع على عاتق الملتزم في عقد امتياز المرفق العام المحلي.

وينتهي عقد ايجار المرفق المحلي على غرار عقد الامتياز الذي رأيناه سلفاً، بطريقتين :

- الطريقة العادية.

- الطرق غير العادية.

¹ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 86.

² المادة 4 من دفتر الأعباء والبنود وشروط الايجار وتحصيل رسم المذبح البلدي بالنعامة، مرجع سابق، ص 1.

1 - الطريقة العادية :

وهي أن ينتهي عقد الايجار بانتهاء المدة المحددة، المتفق عليها في الوثائق المكونة له، مما يحول دون ترتيب حقوق والتزامات جديدة بين الطرفين، ويمكن بعد ذلك للجماعة المحلية أن تعهد بهذا المرفق العام المحلي إلى طريقة أخرى دون الايجار، أو أن تجدد هذا العقد كلياً⁽¹⁾.

2 - الطرق غير العادية :

المقصود بالطرق غير العادية هو انتهاء عقد ايجار المرفق العام المحلي قبل انقضاء المدة المتفق عليها في العقد، وهذا بواسطة سحب حق إيجار المرفق المحلي من المستأجر، أو استرداد المرفق، أو فسخ عقد ايجار المرفق المحلي.

حيث يمكن للجماعة المحلية سحب حق ايجار المرفق المحلي من المستأجر، إذا ما أحل هذا الأخير إخلالاً جسيماً بالتزاماته، كعدم تنفيذ المستأجر لشروط عقد الايجار، وهذا ما نص عليه دفتر أعباء كراء المذبح البلدي لبلدية النعامة مثلاً⁽²⁾، ولكن لخطورة هذا الاجراء أقر الاجتهاد ضرورة إنذار المتعاقد بإخلاله، قبل مباشرة عملية سحب العقد⁽³⁾.

أما فيما يخص استرداد حق ايجار المرفق المحلي، فإن الجماعة المحلية يمكنها دائماً ممارسة هذا الحق بإرادتها المنفردة، إذا ما رأت أن المصلحة العامة تتطلب ذلك، من دون أن يكون هذا نتيجة لخطأ أو لتقصير من المستأجر، وتلتزم -تبعاً لهذا- السلطة مانحة الايجار بتقديم تعويض مناسب للمستأجر، كما رأينا سابقاً في عقد امتياز المرفق المحلي.

إلى جانب هذا يمكن فسخ عقد الايجار فسخاً اتفاقياً أو قضائياً، أي بطريقة ودية رضائية بين الطرفين أو باتباع سبيل القضاء في ذلك بطلب من المستأجر، قياساً على جميع العقود الادارية، كما يمكن أن يكون الفسخ بحكم القانون نتيجة لحالة القوة القاهرة أو لوفاة المستأجر، وأقرب مثال على هذا

¹ بلقاسمي أمال، مرجع سابق، ص 90.

² المادة 20 من دفتر الأعباء والبنود وشروط الايجار وتحصيل رسم المذبح البلدي بالنعامة، مرجع سابق، ص

3.

³ محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص 45.

نص المادة 19 من دفتر أعباء ايجار المذبح البلدي المذكور سابقاً، إذ تبعاً لهذا يمكن للمستأجر طلب فسخ العقد في حالة القوة القاهرة، التي تجعل تنفيذ عقد ايجار المذبح البلدي مستحيلًا⁽¹⁾.

الفرع الثالث : أسلوب الصفقة العمومية

عزّف المرسوم الرئاسي رقم : 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الصفقات العمومية على أنها : "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات."⁽²⁾

وقد جاء النص على أسلوب الصفقة العمومية في تسيير المرفق العام المحلي من خلال قانون البلدية الحالي رقم 10/11، مما يجعل المرافق العامة البلدية دون الولاية معنية بهذا الشأن، طبقاً لنص المادة 150 التي أقرت "يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية (أو)⁽³⁾ عن طريق الامتياز أو التفويض"؛ ويجدر بالذكر أن المادة ورد فيها خطأ واضح يتجلى لكل دارس، فهل الامتياز أو التفويض هما طرق استغلال المؤسسة العمومية المحلية⁽⁴⁾.

وبالرجوع لنص المادة 156 من القانون نفسه، نجد أنها نصت بأنه "يمكن البلدية أن تفوض المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها."

يمكن للبلدية أن تلجأ إلى إبرام عقد البرامج أو صفقة الطلبات في حالة الحاجات المتكررة، ويتم تنفيذها خلال سنة أو عدة سنوات، ولا يمكن أن يتجاوز عقد البرامج أو صفقة الطلبات حدود خمس

¹ المادة 19 من دفتر الأعباء والبنود وشروط الايجار وتحصيل رسم المذبح البلدي بالنعامة، مرجع سابق، ص 3.

² المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³ لم يرد حرف التخيير " أو " في نص القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، مرجع سابق، ص 141.

سنوات، طبقاً لما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽¹⁾.

مع أنه ليس بالضرورة أن تكون تقنية عقد البرامج أو الصفقة الطلبية موضوعها تسيير مرفق عام، لأن الصفقة العمومية إنما ترصد لتلبية حاجات المصلحة في مجال الأشغال أو اللوازم أو الخدمات أو الدراسات⁽²⁾، وإن كان قانون البلدية قد رصدتها في سبيل تسيير المرفق العام المحلي التابع للبلدية.

الذي يجعل اعتبار الصفقة العمومية أسلوباً لتفويض للمرفق العام المحلي فيه شيء من المبالغة، وإن كانت الصفقات العامة تشكل مع عقود التفويض عقوداً إدارية ترتبط بنشاط مرفقي، إلا أن ما يميزها هو أن الصفقة العامة هي عقد وسيلة (*contrat de moyen*) تستهدف تأمين خدمات والقيام بأشغال تدخل في احتياجات المرفق العام. بينما تقنية التفويض تستهدف مباشرة تحقيق مرفق عام عبر إدارته واستثماره مباشرة⁽³⁾.

إضافة لهذا، فإن لعنصر المقابل المالي للمفوض له أهمية بالغة في تحديد ماهية عقود تفويض المرفق العام، وتمييزه عن باقي العقود الإدارية سيما ما تعلق بالصفقات العمومية، حيث يحصل المفوض له في عقد تفويض المرفق العام على عائداته المالية، بصفة أساسية من استغلال المرفق العام⁽⁴⁾، خلافاً للصفقة العمومية التي يتقاضى من خلالها المتعاقد مع الإدارة عائداته المالية كلياً من الجماعة العامة.

بالتالي إن تفعيل هذه الطريقة في تسيير المرفق العام البلدي يجعل من المتعاقد مع البلدية يحصل على مقابل خدماته من ميزانية البلدية، بدلاً عن تحصيلها بواسطة استغلال المرفق العام، كما هو معمول به في تقنية الإيجار أو امتياز المرفق العام المحلي، اللتان تعتبران من أهم أساليب تفويض المرفق العام في الجزائر.

وهذا ما يزيد طبعاً من الأعباء الواقعة على مالية البلدية التي أكثر ما يميزها هو حالة الحجز المزمرة عن تغطية نفقاتها المختلفة نتيجة لضعف مواردها الجبائية ومداخيل أملاكها ومرافقها، الذي يجعل من

¹ المادتين 33، 34 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

² المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 506.

⁴ تنظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

اعتماد اسلوب الصفقة العمومية غير مناسب في تسيير المرفق العام المحلي، خاصة في ظل وجود بدائل أخرى، حتى وإن كان هذا الأسلوب يمكن أن يكون مجدداً في بعض المرافق العامة البلدية كالإنارة العمومية أو صيانة الطرقات وإشارات المرور.

ويجدر بالذكر أن المشرع الجزائري في قانون البلدية الحالي، قد أطلق تسمية تفويض المصالح العمومية على تسيير المرفق العام المحلي بواسطة عقود البرامج والصفقات الطلبية؛ مما أعطاه معنى آخر بعيد عن تسيير المرفق العام وجعل الصفقة وعقد البرامج طرق لتسيير المرفق العام⁽¹⁾، هذه الأخيرة التي تعتبر من الطرق غير المعدة لتنفيذ المرافق العام، وهذا ما تمسكا به الفقيهان Laurent و Rousset بقولهما "ملتزم الصفقة العامة ليس بمثابة صاحب تفويض مرفق عام"⁽²⁾.

الفرع الرابع : عقد الوكالة المحفزة

لم يشر قانون البلدية ولا قانون الولاية إلى طريقة الوكالة المحفزة في تسيير المرفق العام المحلي، لكن هذا لا يمنع من دراستها، طالما أن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام قد تعرض لها، في محاولة تجسيده لقانون إطار حول تفويضات المرفق العام.

إذ نصت المادة 213 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه أن الوكالة المحفزة مفادها أن "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام. ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته."

إن هذا التعريف يحيل إلى مفهوم الاستغلال غير المباشر أو ما يطلق عليه أيضاً مشاطرة الاستغلال، خاصة إذا عرفنا أن أجر المفوض يدفع له مباشرة من قبل السلطة المفوضة ويحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال مضافاً إليها منحة إنتاجية وحصصة من الأرباح، طبقاً لما نصت عليه المادة 213 سالفة الذكر من المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

¹ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المرودية، مرجع سابق، ص 142.
² D. Laurent et Rousset, convention de délégation de service public local et loi sapin. La transparence dans le brouillard, petite affiches 1994, P.4.

ذكره وليد حيدر جابر، نفس المرجع السابق، ص 505.

بالتالي إن المقابل المالي الذي يتحصل عليه المتعاقد، في مفهوم هذا المرسوم التنفيذي، يتكون من نسبة ثابتة تتمثل أساساً في نسبة مئوية من رقم الأعمال، مضافاً إليها منحة متغيرة متعلقة بنتائج استغلال المرفق العام، مما يحفز المتعاقد مع السلطة المفوضة إلى بذل عناية فائقة من أجل تحصيل أكبر عائدات مالية من وراء إدارته لهذا المرفق العام.

إن تعريف الوكالة المحفزة التي جاء بها النص 247/15 يتطابق تقريباً مع ما جاء به بعض الفقه، إذ يعرف Stéphane Braconnier عقد الوكالة المحفزة أو مشاطرة الاستغلال بأنه "العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية 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 الأعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح."⁽¹⁾

ويعرف أيضاً بأنه "عقد بموجبه يعهد شخص عام بإدارة مرفق عام إلى شخص خاص نظير مقابل يتقاضاه الأخير من الجهة المتعاقدة، وفقاً لحسن سير الاستغلال، على أن تتحمل الإدارة المخاطر المالية للمشروع."⁽²⁾

من خلال هذا، يمكن أن نقول أن المقابل المالي الذي يتقاضاه المتعاقد مع السلطة المفوضة يرتبط بالنتائج المالية لاستغلال المرفق العام، وإن كان المفوض له لا يتولى تحصيله من المنتفعين مباشرة لحسابه، خلافاً لامتياز المرفق العام، الذي رأيناه سلفاً.

فالمتعاقد مع الجماعة العامة يظهر بمظهر الوكيل لها في تسيير و/أو صيانة المرفق العام، ومنه في تحصيل الأتاوى لحسابها من المرتفقين، إلا أن بقاء ارتباط أجر المفوض له بالنتائج الاستثمارية للمرفق العام يجعل من عقد الوكالة المحفزة يعتبر تفويضاً للمرفق العام تبعاً لما أقره القضاء الحديث لمجلس الدولة الفرنسي باتخاذ فكرة نتائج الاستغلال كمعيار لتمييز عقود تفويض المرفق العام عن غيرها من

¹ Stéphane Braconnier, droits des services publics, presses universitaires de France, 2004, P 440.

ذكرته ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 157.

² محمد علي ماهر محمد علي، مرجع سابق، ص 78.

العقود⁽¹⁾، وهذا تماماً ما سار على نهجه المنظم الجزائري عندما اعتبر الوكالة المحفزة من ضمن تقنيات تفويض المرفق العام في الجزائر.

إن هذا العقد إضافة لإشراكه للقطاع الخاص في إدارة واستثمار المرفق العام، فإنه يساهم في تمويل الجماعة العامة بأرباح مرافقها، مما قد يسعفها بمداخيل إضافية إذا ما تم تفعيل الوكالة المحفزة في تسيير المرافق العامة ذات الأرباح المعتبرة.

الفرع الخامس : عقد التسيير

طبعاً لم يذكر قانون البلدية ولا الولاية عقد التسيير في إطار إدارة مرافقهما المحلية، وجاء تعريفه في المرسوم التنفيذي رقم 247/15 المذكور سلفاً، حيث نصت المادة 213 منه أنه يمكن أن "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بصيانة المرفق العام. ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته."

وخلافاً لعقد الوكالة المحفزة فإن أجر المفوض له لا يحتوي على أي حصة من أرباح المرفق العام، الذي تحتفظ به السلطة المفوضة كلياً لها، وتلتزم فقط هذه الأخيرة بدفع أجر المفوض له بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية ثابتة من رقم الأعمال، مضافاً إليها منحة إنتاجية، هذا في حالة ما إذا كان استثمار المرفق العام يحقق أرباحاً، غير أنه في حالة العجز لا يتقاضى المفوض له إلا أجراً جزافياً⁽²⁾، مما يجعل المفوض له لا يشارك في الخسائر التي تعتبر من المخاطر المالية للمشروع، مما يجعله في هذه الحالة أشبه بالوكيل عن السلطة المفوضة أكثر من كونه مستثمراً في تسيير المرفق العام، إلا أن هذا لم يمنع المشرع الجزائري من اعتبار عقد التسيير من عقود تفويض المرفق العام تبعاً لما هو معتمد كلاسيكياً في فرنسا، رغم إنكار هذا من طرف العديد من الفقهاء الفرنسيين الذين يعتبرونه عقد خدمات (صفقة عامة) أكثر منه عقد استغلال مرفق عام⁽³⁾.

¹ مرجع سابق، ص 80.

² المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 160.

ويتميز عقد تسيير المرفق العام (La Gérance) عن الوكالة المحفزة (La régie intéressée) في أن القائم بالإدارة (La gérant) يتقاضى مبلغاً مالياً جزافياً قد يقترن أحياناً بخوافز تتعلق بنتائج المرفق، ولذلك يمكن أن يختلف المقابل المالي الجزائي من فترة لأخرى⁽¹⁾.

ويجدر بالذكر أن حرية المفوض له في عقد تسيير المرفق العام لا يتمتع إلا بحرية محدودة جداً، حتى أن قيمة التعريفات المعمول بها في مقابل خدمات المرفق العام يتم تحديدها من قبل السلطة المفوضة دون اشراك للمتعاقد معها، خلافاً لما هو منصوص عليه بالنسبة لعقد الوكالة المحفزة، وهذا لمحدودية دوره الاستثماري في المرفق العام⁽²⁾.

المطلب الثالث : نتائج تفويضات المرفق العام المحلي وآفاقها في تطوير التنمية المحلية

من خلال هذا المطلب ستم معالجة النتائج المترتبة عن تطبيق تفويضات المرفق العام المحلي، التي تساهم في تطوير التنمية المحلية، ثم يتم الانتقال بعد ذلك إلى آفاق تفويضات المرفق العام المحلي، وما يجب أن تكون عليه سوق الخدمات العمومية المحلية في ضوء تفعيل السلطات المنظمة لها، ولقد تم إدراج السلطة المنظمة للنقل الحضري كمثال عن هذا، لتقريب مفهوم سلطات الضبط أكثر.

الفرع الأول : نتائج تفويضات المرفق العام المحلي

يترتب على تطبيقات تقنية تفويض المرفق العام المحلي عدد من النتائج، التي تعتبر مهمة جداً، ودوافع أصيلة للجماعة المحلية في لجوئها لهذا الأسلوب في إدارتها مرافقها العامة، ويمكن تقسيم هذه النتائج إلى نتائج تنظيمية ونتائج مالية ونتائج على الأملاك، نستعرضها تباعاً في هذه النقاط الثلاثة.

أولاً - النتائج التنظيمية :

إن تقنية التفويضات تساهم جدياً في إضفاء المرونة في تسيير المرفق العام المحلي، هذه المرونة تؤمن تحقيق أفضل للمصلحة العامة، بكلفة أقل للخدمة وبجودة أعلى⁽³⁾، وتمكنها من تخطي قيود المحاسبة العمومية التي بقدر ما هي وسيلة لحماية المال العام من السرقة والاختلاس وسوء استعماله إلا أنها قيد

¹ محمد علي ماهر محمد علي، مرجع سابق، ص 79.

² المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 305.

ومعطل لسرعة تنفيذ العمليات المتعلقة بالمرفق العام⁽¹⁾، وهذا ما يساهم في عقلنة وتحديث المرافق العامة عبر إضفاء مرونة القطاع الخاص على القطاع العام⁽²⁾؛ حيث يحشد المفوض له وسائله المالية والبشرية وخبرته الفنية في تسيير المرفق العام المحلي وتطوير مردوديته.

ثم إن استغلال المرفق العام المحلي بإشراك القطاع الخاص، يجعل من المصلحة المالية للمفوض له حافزاً قوياً، لتلبية الخدمات العمومية في أسرع الآجال، في محاولة منه لتحقيق جميع الأرباح الممكنة، وهذا ما يبدو جلياً في عقود الامتياز، حيث يعتمد الملتزم إلى إتمام جميع الانجازات المطلوبة منه، حتى يباشر تشغيل المرفق العام في أقرب وقت، الذي يسمح له بتغطية نفقاته وتحصيل أرباحه عاجلاً.

إضافة لهذا إن اختيار هذه الأساليب يحد من مسؤولية الجماعة المحلية وتدخلها مباشرة في جميع المستويات، ويحيد عنها المجالات التي ليست من أولوياتها على حساب التلخيص والتحليل والدراسات التقنية والاجتماعية، اللازمة لإعداد برامج وسياسات تُعرض عن الحكومة⁽³⁾، التي تهدف طبعاً لتطوير التنمية المحلية.

ثانياً - النتائج المالية :

إن تفويض إنجاز وتسيير المرافق العامة المحلية يحفف جداً من الأعباء المالية للجماعات المحلية، خاصة في ظل نقص مواردها المالية الداخلية، إذ أن اللجوء إلى هذه التقنية يعني نقل المسؤولية المالية على عاتق المستثمر للمرفق العام الذي يتحمل دون سواه مبدئياً أعباء ومخاطر استثماره⁽⁴⁾، فالمرافق العامة في الغالب مكلفة جداً وتحتاج هياكل قاعدية ضخمة، ويحتاج تسييرها كذلك إلى أموال كبيرة مما ولد ضغطاً كبيراً على ميزانية الدولة والجماعات المحلية⁽⁵⁾، في حين أن القطاع الخاص وبفضل ما يملكه من علاقات متشعبة، له من الوسائل التي تمكنه من اللجوء إلى عدة مصادر تمويل، وإنشاء سلسلة من العلاقات المالية⁽⁶⁾.

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 45.

² وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 289.

³ تعليمية وزير الداخلية رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 2.

⁴ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 303.

⁵ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 42.

⁶ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 304.

كما أن نواتج إيجار وامتنياز المرافق العامة المحلية تمثل جزءاً من الموارد المالية المحلية، طبقاً للمادة 195 من قانون البلدية⁽¹⁾، والمادة 151 من قانون الولاية⁽²⁾، التي ترصد لتمويل التنمية المحلية، وتتميز في كونها قابلة للحصر والتوقع، مما يساعد في اعداد الميزانية المحلية على قواعد ثابتة، سيما وأن المصلحة المالية للجماعة العامة باتت جزءاً لا يتجزأ من المصلحة العامة. فرغبة الجماعة العامة في تحقيق أفضل للمصلحة العامة، لا يتعارض مع النية في تحقيق الربح⁽³⁾.

ثم إن مسؤولية صيانة المرافق العامة المحلية تقع على عاتق المفوض له، الذي يتعهد هذا بماليته الخاصة، مما يدفعه لبذل عناية فائقة للحفاظ على تجهيزات ومنشآت المرفق العام، عكس ما إذا كانت المرافق العامة المحلية تسيّر مباشرة، في ظل فكرة عدم احترام المال العام والاستهتار به، مما يولد استنزافاً ضخماً لميزانية الجماعات المحلية.

فضلاً عن هذا، إن تفويضات المرفق العام المحلي تساهم في اعتماد معايير موضوعية في التشغيل، من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية، الذي يساعد على تخطي حالة تضخم أعداد الموظفين على مستوى المرافق العمومية المسيرة من قبل الجماعات المحلية⁽⁴⁾، مما يؤدي إلى تقليص نفقات قسم التسيير⁽⁵⁾.

ثالثاً - النتائج على الأملاك :

إن المفوض له في سبيل إدارة المرفق العام يستعمل في ذلك أموالاً عقارية وأخرى منقولة تختلف ملكيتها، بين أملاك تعود للإدارة وأملاك خاصة به، سيما وأن هذا الأخير قد يُكَلَّف من خلال عقود تفويضات المرفق العام بإنجاز وتوفير المنشآت والتجهيزات اللازمة من أجل تحقيق المرفق العام، إن هذه الأملاك - في نهاية الأمر - تعود في أغلبها إلى الذمة المالية للجماعة المحلية، وتتوزع بين أملاك مسترجعة، وأملاك قابلة للاسترجاع، وأملاك خاصة.

¹ المادة 195 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² المادة 151 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 306.

⁴ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 50.

⁵ المادة 198 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

1 - الأملاك المسترجعة :

إضافة للأملاك التي تعود ملكيتها أصلاً للجماعة العامة المانحة للتفويض، والملاحظة في دفتر الشروط الذي يُمنح المستثمر (المفوض له) حق الانتفاع منها، طيلة مدة التفويض وعند نهايته تعود لتدخل في حيازة الجماعة العامة⁽¹⁾، هناك أملاك أخرى تندمج مع الأملاك السابقة لكن تم تحقيقها من قبل المفوض له، ولم تكن موجودة أثناء التعاقد، وعند حلول أجل التفويض تعود هذه الأموال إلى الجماعة العامة دون دفع أي تعويض للمستثمر⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 208 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 بقولها : "تصبح كل استثمارات وممتلكات المرفق العام، عند نهاية عقد تفويض المرفق العام، ملكاً للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المعني"⁽³⁾، والمقصود بالشخص المعنوي الخاضع للقانون العام هو صاحب المرفق العام.

هذا تماماً ما نصت عليه أيضاً تعليمة وزير الداخلية رقم 842/394 بقولها : "أنه في غالب الأحيان يؤول المشروع بالمجان إلى الإدارة مانحة الامتياز في نهاية المدة المحددة له"⁽⁴⁾؛ فآنذاك يكون المفوض له قد حصّل جميع أرباحه ونفقاته، مما يجعل الأملاك تؤول للجماعة المحلية دون أن تلتزم هذه الأخيرة بدفع أي تعويض للمفوض له، غير أنه في حال أقدمت الجماعة العامة على إنهاء التفويض قبل أوانه، ترتب للمستثمر تعويضاً جراء حرمانه الانتفاع من توظيفاته المالية⁽⁵⁾.

بالتالي، إن الاستثمارات والممتلكات المتولدة جراء تفويضات المرفق العام المحلي، تمثل هياكل قاعدية معتبرة، تؤول إلى الجماعة المحلية دون أعباء مالية تذكر، تدمج في الأملاك المحلية المنتجة للمداخيل، الذي يبرز دور تفويضات المرفق العام المحلي كآلية جدّية تساهم بقوة في تطوير التنمية المحلية.

¹ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 368.

² مرجع سابق، ص 368.

³ المادة 208 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴ تعليمة وزير الداخلية 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص 9.

⁵ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 368.

2 - الأملاك القابلة للاسترجاع :

وهي الأموال الموظفة والمملوكة من المستثمر أثناء الاستثمار والتي يمكن للجماعة العامة إذا رغبت أن تمتلكها لقاء دفع ثمنها، متى قدرت ضرورتها في تنفيذ المرفق العام بشرط أن يلحظ دفتر الشروط ذلك⁽¹⁾، وغالباً ما تكون هذه الأملاك من المنقولات كالتجهيزات المخصصة للتدفئة أو التبريد أو وسائل تقنية يمكن للمرفق العام الاستفادة منها في تشغيله، فترى الجماعة العامة أنها من الأفضل لها اقتناء هذه المنقولات تحقيقاً لاستمرارية سير المرفق العام، وتحدد شروط العقد ما ينتمي إلى هذه الطائفة من أموال ومدى حرية الإدارة في شراءها⁽²⁾، وتختلف عن سابقتها من الأملاك في أنها لا تُنقل ملكيتها مجاناً إلى صاحب المرفق العام (المفوض).

3 - الأملاك الخاصة :

إنها الأملاك الخارجة عن الصنفين السابقين، التي يمكن اعتبارها مستقلة عن المرفق ومنفصلة عنه⁽³⁾، وهي التي تكون ملكاً للمستثمر أثناء مدة التفويض وبعده⁽⁴⁾.

الفرع الثاني : آفاق تفويضات المرفق العام المحلي في تطوير التنمية المحلية

إن الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، من المفترض أن يمر من خلال السلطات الإدارية المستقلة، نتيجة انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي⁽⁵⁾، والتي تستعملها الدولة بدلاً من الإدارة التقليدية، للاستجابة للمهام الجديدة⁽⁶⁾، إن هذه الهيئات الجديدة في النظام المؤسسي تتولى مهمة الضبط والتي تهدف إلى الموازنة بين المنافسة ومنطق السوق ومقتضيات المصلحة العامة⁽⁷⁾؛ حيث شهد القانون الجزائري انشاء سلطات ضبط قطاعية تتكفل بوظيفة الموازنة بين أهداف المنافسة وحماية

¹ مرجع سابق، ص 369.

² أكلي نعيمة، مرجع سابق، ص 158.

³ مرجع سابق، ص 158.

⁴ وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 369.

⁵ Zouaimia Rachid, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éditions Belkeis, Alger, 2013, p 7.

⁶ Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions homa, Alger, 2005, p 5.

⁷ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 149.

المستهلك ومبادئ المرفق العام⁽¹⁾، فالجماعة العامة أو الدولة في نظام اقتصاد السوق لا تتدخل في هذا الأخير - عادة - باعتبارها "لاعباً" وإنما باعتبارها "حكماً" يضع قواعد اللعبة ويتأكد من مراعاة جميع اللاعبين لهذه القواعد⁽²⁾، إذ رغم ما تتمتع به تقنيات إشراك القطاع الخاص في مجال تفويضات المرفق العام المحلي من مزايا متعلقة بالنتائج المالية والتنظيمية المختلفة التي رأيناها سلفاً، إلا أنه لا يمكن إغفال طبيعة المفوض له الذي يبقى شخصاً خاصاً يبحث عن الربح دون سواه في الغالب العام، ومن خلال هذا يمكن له أن يلجأ إلى رفع قيمة التعريفات أو تخفيض نوعية الخدمات تحايلاً على الإدارة صاحبة المرفق العام، من أجل تحقيق أكبر المكاسب المالية⁽³⁾.

وهنا يكمن جوهر تحدي تفويضات المرفق العام المحلي في تحقيق التنمية المحلية وتطويرها، فمن دون آليات لضبط نشاط المتعاملين الخواص، لا يمكن أن تحقق تفويضات المرفق العام ما ينتظر منها على الصعيد التنموي، في إدارة واستثمار المرفق العام المحلي، ولتوضيح مسألة ضبط نشاط المرفق العام سيتم التطرق كمثال عنه لمرفق النقل الجماعي الحضري و السلطة المنظمة له.

أولاً - مرفق النقل الجماعي الحضري بين القطاع العام والخاص :

في البداية كان مرفق النقل الجماعي الحضري في الجزائر منوط استغلاله بالجماعة المحلية، التي ينتمي إلى إقليمها محيط النقل الحضري المعني؛ حيث نصت المادة 140 في أول قانون للبلدية المؤرخ في 18 جانفي 1967 على أن البلدية تستغل كل مصلحة لنقل المسافرين في شبكة طرقها، كما يمكن طبقاً للمادة 86 من قانون الولاية رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، للمجلس الشعبي الولائي أن يتولى استغلال بعض المصالح العمومية للمسافرين على تراب الولاية.

ثم مع بوادر انتهاء الجزائر لاقتصاد السوق ، جاء القانون 88/17 المؤرخ في 10 ماي 1988 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه⁽⁴⁾، الذي تم من خلاله تحرير النقل البري من القطاع العام؛ مما أدى إلى الاحتكار شبه الكلي للقطاع الخاص لهذا المرفق، بما فيه خدمات النقل الجماعي الحضري، وفي غياب

¹ مرجع سابق، ص 150.

² حازم الببلاوي، مرجع سابق، ص 82.

³ سكال خديجة، مرجع سابق، ص 120.

⁴ المادة 12 من القانون 17/88 المؤرخ في 10 ماي 1988، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، مرجع سابق.

آلية تنظيمية فعالة، لم يول القطاع الخاص لنوعية الخدمة العمومية في النقل الجماعي الحضري أي أهمية، لاهتمامه بالعائد المالي لا غير، وهذا ما لا يتفق تماماً مع نظام اقتصاد السوق الذي في الحقيقة لا يعني عدم وجود سلطة لضبط السوق ومنع انحرافات⁽¹⁾.

غير أنه بصدر القانون القانون 13/01 المعدل والمتمم المؤرخ في 7 أوت 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه⁽²⁾، جاء المشرع الجزائري محاولاً استعادة مرفق النقل الحضري وتنظيمه مجدداً، حيث نصت المادة 10 منه أن الدولة و/أو الجماعات الإقليمية هي من تتولى إنجاز واستغلال شبكة النقل الحضري بنفسها أو عن طريق منح امتياز لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الجزائري، وهذا ما أكدته المادة 31 من نفس القانون بقولها: "تنظم خدمات النقل الجماعي الحضري في شبكات مندمجة على الصعيدين الهيكلي والتعريفية. يتم استغلال شبكة النقل الجماعي الحضري وفق نظام الامتياز"، وإن بقيت شروط وكيفيات إعداد هذه الاتفاقيات مرهونة بالتنظيم، الذي لم يصدر إلى اليوم.

وهذا ما يتفق مع نص المادة 149 من قانون البلدية رقم 10/11، التي اعتبرت أن مرفق النقل الجماعي أحد المرافق العامة البلدية؛ حيث يمكن للبلدية أن تدير بنفسها مرفق النقل⁽³⁾، وهذا خلافاً لما هو معمول به إلى اليوم، من استغلال خطوط النقل الجماعي الحضري بواسطة تراخيص تمنحها الهيئة غير المركزية المكلفة بالنقل في إقليم الولاية، وإن كان المجلس الشعبي البلدي يتولى في الحقيقة مهمة إنجاز أو تسيير المنشآت الأساسية للنقل عندما يكون المحيط الحضري منحصرًا داخل الحدود الإقليمية للبلدية⁽⁴⁾.

وتبعاً للقانون 13/01 أيضاً، اعتبر المشرع النقل العمومي البري للمسافرين إجمالاً خدمة عامة⁽⁵⁾؛ ومنه نص على أنه يجب أن تهدف منظومة النقل إجمالاً إلى التلبية الفعلية لحاجات المواطنين في مجال النقل، وفق شروط أكثر نفعاً للجماعة الوطنية والمستعملين من حيث الأمن وتوفير وسائل النقل والتكلفة

¹ حازم الببلاوي، مرجع سابق، ص 82.

² القانون رقم 13/01 المعدل والمتمم، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، مرجع سابق.

³ مكلل بوزيان، مرجع سابق، ص 38.

⁴ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 416/04، المحدد لكيفيات إعداد مخططات النقل البري للأشخاص وتطبيقها، مرجع سابق.

⁵ المادة 7 من القانون 13/01 المعدل والمتمم المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، مرجع سابق.

والسعر والنوعية⁽¹⁾، وهذا ما يتفق مع المقصود من مفهوم الخدمة العامة، والتي تتكون من ثلاث عناصر أساسية وهي النوعية، امكانية الاستفادة من الجميع، والتمن المعقول⁽²⁾.

في جميع الأحوال إن الدولة والجماعات الإقليمية - حسب مفهوم القانون 13/01 - هما من تتكفلان بتطوير منظومة النقل الحضري (المادة 10)؛ ويعتبر أسلوب الامتياز أنسب طريقة لتفعيل مرفق النقل الجماعي الحضري، لما له من نتائج مالية وتنظيمية في صالح الجماعة المحلية، كما رأينا سلفاً، إضافة لاستجابته لمقتضيات تغطية الطلب في جميع نقاط شبكة النقل الحضري، حتى بالنسبة للخطوط ذات المردودية الضعيفة، وهذا جوهر ما يهدف إليه مفهوم المرفق العام، باعتبار أن خدمات النقل الجماعي الحضري تنظم في شبكات مندمجة على الصعيدين الهيكلي والتعريفي، ويتم استغلال هذه الأخيرة بواسطة نظام الامتياز (المادة 31 من القانون 13/01 المعدل والمتمم)، خلافاً لأسلوب الترخيص المعمول به إلى اليوم في منظومة النقل الجماعي الحضري، والتي لا تشجع المستثمر إلا على استغلال الخطوط الحضرية ذات المردودية المالية العالية لا غير، فيما تبقى الخطوط ذات المردودية الضعيفة دون استغلال من قبل المستثمرين، وهذا ما يضر حتماً بمنتهجي مرفق النقل الجماعي الحضري.

بالتالي إن نجاعة وتطوير مرفق النقل الجماعي الحضري لا يمكن تحقيقها إلا بإضفاء المنافسة الحرة والنزبية على هذا المرفق، مما يؤدي إلى ظهور نسق تنظيمي جديد يتكون من الإدارة (انتاج التنظيم ورقابة تنفيذه)، سلطة ضبط AAI (تنفيذ التنظيم والعمل على احترامه ومعاقبة المخالفين له)، المتعاملين (تنفيذ المرفق العام واحترام التنظيم)، المرتفق (الاستفادة من الخدمات والهيكل القاعدية)⁽³⁾، لذا إن المادة 30 من القانون 13/01 لم تهمل هذا، وأوكلت مسألة تنظيم وتطوير مرفق النقل الحضري إلى سلطة تنسيق إذا ما غطى محيط النقل الحضري إقليم بلديتين أو عدة بلديات، وقد تم تنظيم هذه السلطة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 109/12 المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها⁽⁴⁾.

¹ المادة 4 من القانون 13/01 المعدل والمتمم المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، مرجع سابق.

² قنان نهاد، مرجع سابق، ص 32.

³ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 278.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 109/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 2012/15، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 99/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 16.

ثانياً - مساهمة السلطة المنظمة للنقل الحضري في تطوير المرفق العام :

إن خلق سلطة منظمة لخدمات النقل الحضري يسمح بمراقبة وضبط سوق النقل داخل المحيط الحضري لإقليم بلديتين أو أكثر، ولتعرّف على هذه السلطة سيتم التطرق من خلال النقطتين القادمتين إلى التعريف بها أولاً، ثم التعرف على مدى ارتباط مهامها بتطوير التنمية المحلية.

1 - التعريف بالسلطة المنظمة للنقل الحضري :

اعتبرها القانون 13/01 سلطة تنسيق، لأن صلاحياتها لا تخلو من المهام التنسيقية المرتبطة بتنظيم وتطوير النقل الحضري، ثم عرفتها المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 109/12 بأنها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير، فلا تخضع عكس المرفق العمومية الإدارية لقواعد المحاسبة العمومية، كما يضاف الطابع التجاري على علاقتها مع الغير دون إعفائها من رقابة الدولة⁽¹⁾، وتتولى هذه السلطة مهمة تنظيم النقل العمومي للمسافرين وتطويره داخل محيط النقل الحضري⁽²⁾.

تدار السلطة المنظمة من طرف مجلس إدارتها الذي يتكون ممثلي السلطة المركزية ويرأسه الوزير أو ممثل عنه، ويسيرها مدير عام يعين بمرسوم رئاسي باقتراح من وزير النقل، مما يظهر مدى الارتباط العضوي بين هذه المؤسسة العمومية (السلطة المنظمة) والهيئات المركزية، رغم أن لها اختصاص محلي أو إقليمي⁽³⁾.

إضافة لجهازها التداولي والتنفيذي تزود السلطة المنظمة بلجنة تقنية استشارية تنشأ لدى مديرها العام، مكلفة بإبداء رأيها في كل مسألة متعلقة بتنظيم وتطوير النقل الحضري في حدود اختصاصها الإقليمي⁽⁴⁾، وإن كان من الناحية المادية تخص هذه الاستشارة عادة النصوص التشريعية والتنظيمية

¹ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 220.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، مرجع سابق.

³ المواد 3، 9، 10، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، مرجع سابق.

⁴ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، مرجع سابق.

المنظمة للقطاع، غير أن المشرع يقصرها أحياناً على النصوص التنظيمية⁽¹⁾، وهذا ما هو معمول به في حالة اللجنة التقنية الاستشارية لمؤسسات النقل العمومي الحضري والمستعملين، التي يمكن أن تبدي آرائها في مسائل تنظيم وتطوير النقل الحضري، في محيط النقل الحضري الخاص بما لا غير⁽²⁾، وتتكون هذه اللجنة حسب نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 109/12 من ممثل الوالي المعني إقليمياً وممثلي المجالس الشعبية البلدية المعنية، إضافة لممثلي المؤسسات والهيئات الناشطة في مجال النقل العمومي الحضري في محيط اختصاص اللجنة، ويرأس هذه الأخيرة مدير السلطة المنظمة.

وإجمالاً، إن السلطة المنظمة تعتبر مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أعضاء مجلس إدارتها ومديرها العام يعتبرون من ممثلي الهيئات المركزية، عدا ممثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المعني إقليمياً، الذي يعتبر عضواً منتخباً، مما يجعلها تتمتع بارتباط وثيق مع الجهات المركزية، فيما كان الأجدر أن تضم عددًا أكبر من المنتخبين، إضافة إلى خبراء محليين في هذا الشأن.

2 - مهام تنظيم وتطوير مرفق النقل الحضري :

رتبت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، مهام السلطة المنظمة في مجال تنظيم وتطوير النقل العمومي داخل محيط النقل الحضري، لذا ستتم معالجة هذه المهام من خلال النقطتين اللاحقتين.

أ - المهام التنظيمية⁽³⁾ :

تتولى السلطة في مجال التنظيم الكثير من المهام، بداية من إعداد ومراجعة مخططات النقل الحضري⁽⁴⁾، وإنجاز التحقيقات حول الحركة داخل محيط النقل الحضري لاستباق الاحتياجات المستقبلية للتنقلات.

¹ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 302.

² المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، مرجع سابق.

³ المادة 5 البند الأول من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، مرجع سابق.

⁴ وتمثل هذه المخططات أداة توسيع استعمال وسائل النقل إلى أبعد حد من أجل المطابقة الجيدة بين عرض النقل وطلبه وتخطيط أعمال الاستثمارات على الصعيد المحلي، بالنسبة لمخطط النقل الحضري، تنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 416/04، المحدد لكيفيات إعداد مخططات النقل البري للأشخاص وتطبيقها، مرجع سابق.

كما تعمل السلطة المنظمة على تعيين شبكات النقل العمومي للمسافرين⁽¹⁾ الواجب استغلالها في مخطط النقل الحضري، إضافة إلى تحديد عرض النقل على كل خط ومجموع شبكات النقل العمومي للمسافرين ضمن مجال اختصاصها، ومقاييس نوعية الخدمة.

وتتولى أيضاً، تحديد كفاءات وشروط استغلال خدمات النقل العمومي للمسافرين على محيطها الحضري، في إطار عقود التسيير والامتياز التي تتولى تحريرها، واختيار المتعاملين الخواص المعنيين بها ومتابعة ومراقبة تنفيذها.

ومنه، تتعلق هذه المهام التنظيمية بعملية الضبط المسبق للسوق عن طريق وضع القواعد التقنية المؤطرة لعمله ولسلوك المتعاملين الاقتصاديين⁽²⁾.

ب - المهام التطويرية⁽³⁾ :

إن هذه المهام تتعلق أساساً بمجال تنفيذ برامج الاستثمارات وضمان متابعتها وسير إنجازها في مجال التجهيزات والمنشآت القاعدية النوعية للنقل العمومي الحضري، ولا سيما منها الأروقة المخصصة للنقل الجماعي بالحافلات والمنشآت القاعدية لاستقبال المسافرين والتجهيزات النهائية والرابطة بين مختلف أنماط النقل العمومي للمسافرين في إقليم اختصاص السلطة المنظمة للنقل الحضري، وتساهم هذه الأخيرة أيضاً في تحديد سياسات الاستثمار، بما يتفق مع تحسين العرض والجودة لخدمات النقل العمومي للمسافرين.

وتسهر السلطة المنظمة للنقل الحضري على احترام القواعد التقنية ومقاييس تصميم وبناء وتأمين وتهيئة المنشآت القاعدية المرتبطة بمهامها وإقليم اختصاصها. كما تكلف باستقبال المنشآت القاعدية للنقل الحضري والانشاءات والتجهيزات وفقاً للمقاييس والقواعد الفنية وتحويلها إلى المؤسسة و/أو الهيئة المكلفة بتسييرها.

¹ يقصد بالنقل العمومي في مفهوم المادة الأولى من القانون 13/01 بأنه "نقل يتم بمقابل لحساب الغير يقوم به أشخاص طبيعية أو اعتبارية مرخص لهم لهذا الغرض".

² وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 280.

³ المادة 5 البند الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، مرجع سابق.

وتتولى أيضاً المساهمة في تكوين الموظفين، وتحسين مستواهم، العاملين في ميدان النقل العمومي الحضري، وتعمل على تطوير هندسة النقل الحضري، وجمع وحفظ المعطيات والوثائق والاحصائيات ومعالجتها، ويمكنها أن تلجأ إلى مساعدة تقنية وطنية أو أجنبية، والتزود بوسائل الخبرة في ميادين استغلال النقل الحضري، والتفويض ومنح امتياز خدمات النقل العمومي، من أجل انجاز مهامها.

بالتالي، إن مهام السلطة المنظمة لا تقتصر فقط على إبرام عقود تفويضات المرافق العامة المتعلقة بالنقل الحضري ومتابعتها ومراقبة تنفيذها فقط؛ إذ تعتبر من جهة أخرى رئيسة المشروع المفوضة والمكلفة بتنفيذ البرامج المسطرة في مجال الدراسات، وضمان انجاز الاستثمارات المتعلقة بالمنشآت القاعدية لاستقبال المسافرين، والتجهيزات النوعية للنقل العمومي الحضري في إقليم اختصاصها، طبقاً للمادة السادسة من المرسوم المذكور، مما يجعل من السلطة المنظمة للنقل الحضري تساهم جدياً في تطوير التنمية المحلية.

غير أنه ما يزال مرفق النقل الجماعي الحضري إلى اليوم، يُسيّر وفقاً لتراخيص تقدمها المصالح غير المركزية لوزارة النقل، مما أدى لخلق مضاربة بين المستثمرين الخواص، في استغلال الخطوط ذات المردودية المالية العالية على حساب نوعية الخدمات العمومية، ليظل دور عقود الامتياز في استغلال شبكات النقل الحضري غير مفعلاً، الذي يتعذر معه التنسيق بين المستثمرين لدجمعهم في كيان واحد أو أكثر يساهم في تسهيل استغلال مرفق النقل الجماعي الحضري عن طريق الامتياز⁽¹⁾، ويُفَعّل دور الجماعات المحلية في انجاز واستغلال هذا المرفق⁽²⁾، ويسمح بخلق السلطة المنظمة للنقل الحضري في حالة تغطية محيط النقل الحضري لإقليم أكثر من بلديتين⁽³⁾.

وإجمالاً، إن إشراك القطاع الخاص في إدارة المرفق العام المحلي لا تعني خصوصته كلياً بالضرورة، وإنما مجرد تفويض تسييره لا أكثر، سعياً وراء تحقيق أكبر نجاعة ومردودية له، وابتعاداً عن تعقيدات التسيير المباشر، وما يتولد عنها من بقاء لا يلائم المرافق العامة المحلية اليوم، خاصة منها الصناعية والتجارية، وأهم هذه التقنيات في تسيير المرفق العام المحلي هي امتياز المرافق العامة المحلية وإيجارها، التي من خلالها يتم استعارة أساليب القطاع الخاص، لتحسين نوعية الخدمات المرفقية وتطويرها.

¹ المادة 31 من القانون 13/01 المعدل والمتمم، المتضمن توجيه النقل البرّي وتنظيمه، مرجع سابق.

² المادة 10 من القانون 13/01 المعدل والمتمم، المتضمن توجيه النقل البرّي وتنظيمه، مرجع سابق.

³ المادة 30 من القانون 13/01 المعدل والمتمم، المتضمن توجيه النقل البرّي وتنظيمه، مرجع سابق.

ثم إن المشرع الجزائري عندما نصّ في المادتين 215 و150 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، على فكرة التعاون المشترك بين الجماعات المحلية، بتعاقد وسائلها من أجل ترقية التنمية على أقاليمها، شجع على إنشاء وتسيير مرافق ومؤسسات عمومية مشتركة، بين جماعتين محليتين متجاورتين أو أكثر، مما يحفز على تحقيق تنمية محلية منسجمة ومتوازنة، لا تُحرم فيها الجماعات المحلية الفقيرة من التنمية، ولا تضطر فيها الجماعات المحلية الكبرى الغنية إلى دفع ضريبة التنمية غير المتوازنة، التي تؤدي إلى زيادة اعبائها المرفقية المختلفة، باستقطاب جماهير المناطق المحرومة إليها، الباحثين عن محيط معيشي أفضل.

خاتمة

خاتمة :

بناءً على ما أثير في هذا البحث المتواضع يتضح أن للمرفق العام المحلي أهمية بالغة، لارتباطه بتطوير وتحسين الأداء التنموي للبلدية والولاية، مما يجعلهما ملزمتان بتكليف مرافقها العامة مع المعطيات المستجدة التي تحيط بهما، تفعيلاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغير والتطور، واستجابةً للطلب المجتمعي على إقليميهما.

ومنه، لا بد للجماعة المحلية في الجزائر من وسائلها القانونية لتفعيل مرافقها العامة، حتى تتمكن من تطوير التنمية على إقليمها، اعتماداً على مواردها المالية الذاتية، الأمر الذي دفع المشرع الجزائري إلى تكريس القواعد والمبادئ القانونية التي تدعم وتعزز نجاعة ومردودية المرفق العام المحلي، والتي تم مناقشتها من خلال هذا البحث المتواضع؛ بالتطرق إلى عدد من النصوص المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمرفق العام المحلي في الجزائر، مما أفضى إلى النتائج التالية :

- إن ارتباط المرفق العام بمفهوم المصلحة العامة لا يعني إهمال مبدأ المردودية المالية في تسيير المرفق العام المحلي؛ لذا نص المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية، على امكانية إنشاء مرافق عامة ذات طابع صناعي وتجاري، تُوازن بين إيراداتها ونفقاتها، بالموازاة مع المرافق الإدارية المحلية التي لا يمكن طبعاً التخلي عنها،

- إن المبادئ العامة التي تحكم سير المرفق العام وإن كانت تسري على جميع المرافق العامة بأنواعها، حتى لو لم ينص عليها القانون، إلا أن المشرع الجزائري عمد إلى تكريسها قانوناً، والذي يلاحظ جلياً في كثير من النصوص المتعلقة بالمرفق العام المحلي أو الوطني؛ مما يدل على توجه المشرع إلى تأكيد وترسيخ مفهوم المرفق العام، بما يحتويه من مضامين متعلقة بمبادئ الاستمرارية، المساواة والتكيف، في الممارسة اليومية أتجاه المنتفعين،

- لم يتوان المشرع الجزائري عن إشراك القطاع الخاص في تسيير المرفق العام المحلي، خاصةً بواسطة عقود الامتياز والايجار، فضلاً عن إدراج الأساليب المباشرة لتسيير المرفق العام، المتمثلة في الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية المحلية، إضافة إلى اعتباره أن عقود البرامج وصفقة الطلبات من طرق تسيير المرفق العام البلدي، حتى وإن لم يتفق هذا النمط مع تقنية تفويض المرفق العام،

- إن تبني المؤسس الدستوري لحرية الاستثمار والتجارة، ومفهوم ضبط السوق والمنافسة، سيؤثر حتماً في مفهوم المرفق العام المحلي الصناعي والتجاري في ظل الانتقال إلى نظام تنافسي، ينشط فيه المتعاملين الخواص في مجال المرفق العام، مما ينبغي معه خلق هيئات مستقلة مكلفة بضبط السوق، غايتها المحافظة على التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصادية والمصلحة العامة التي يسعى إليها المرفق العام،

- إن تعدد المجالات التنموية للمرفق العام المحلي التي رصدتها المشرع، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، جعلته يحظى بأهمية بالغة في جميع مناحي الحياة المجتمعية المحلية، حيث أصبح من غير الممكن الاستغناء عن هذه الخدمات المرفقية المحلية، ما يجعل مهمة تمويله مسألة في غاية الأهمية، في ظل الضعف الغالب على الموارد الجبائية وغير الجبائية للجماعة المحلية، والتراجع الحاد للإعانات المركزية،

- تَبَيَّنَ المشرع الجزائري آلية التعاون المشترك بين الجماعات المحلية لضمان مصالح ومؤسسات عمومية محلية، بتعاقد وسائلها المختلفة، مما يؤدي إلى توزيع الأعباء المالية والإدارية بين الجماعات المحلية، ويجسد مفهوم التنمية المنسجمة المتوازنة، الذي نصت عليه قوانين الجماعات المحلية، وقانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

إن النتائج المذكورة لن يتيسر تجسيدها لتفعيل دور المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية، إلا في ظل تبني الدولة والجماعة المحلية المزيد من المفاهيم والآليات بداية من :

- تنوع الموارد المالية المحلية الداخلية وتأمينها، حتى يتسنى للبلدية والولاية في الجزائر أن تعزز مكانتها اللامركزية، مما يدعم نجاعة واستقلالية قرارها التنموي،

- خلق قانون جديد يوطر الشراكة بين الجماعات المحلية في مجال المرافق والمؤسسات العمومية، يجمع بين الانشغالات المحلية ومقتضيات المردودية والنجاعة في تسيير المرفق العام المحلي،

- خلق قانون إطار يتعلق بتفويضات المرفق العام المحلي يسمح بإشراك المتعاملين الخواص في تسيير المرفق العام المحلي الاقتصادي بطريقة تنافسية، ويتم ضبط نشاطهم وفقاً لهيئات ضبط مستقلة لها اختصاص محلي، قد يمتد إلى مجال جغرافي يضم عدة جماعات محلية تشترك في خصوصيات متشابهة، لتمكين الجماعة العامة من التفرغ لمهام التصور والتخطيط والدراسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة؛ من أجل تطوير التنمية المحلية،

- دعم الاستقلالية العضوية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري باعتبارها آلية لتدخل الجماعة المحلية كعون اقتصادي. وتبني مفهوم الخدمة العامة في الفضاء التنافسي المحلي، هذا المفهوم الذي يسمح بإمكانية استفادة جميع المواطنين المحليين من خدمات ذات نوعية، وبأثمان معقولة،

- التوسع في تكريس المبادئ الحديثة لسير المرفق العام المحلي في النصوص القانونية وحماتها من خلال إدراجها في بنود دفاتر شروط تفويضات المرفق العام المحلي، كمبادئ الشفافية، النوعية، البساطة، السرعة ومبدأ أنسنة العلاقة بين أعوان المرفق العام المحلي والمنتفعين منه،

- تبني مفهوم التنمية المستدامة، والتي من ركائزها مهمة الحفاظ على البيئة، مما ينبغي معه تطوير مشاريع مرفقية بيئية، تساهم في التنمية البيئية المستدامة على المستوى المحلي،

- إشراك المجتمع المدني في تحديد أولويات الاستثمار في مجال المرفق العام المحلي، وتقييم نوعية الخدمة، بواسطة فتح مجال الانصات والنقاش؛ حتى يتمكن المرفق العام المحلي من تطوير خدماته، بما ينسجم مع الطلب المجتمعي.

في الأخير، يبدو أن استكمال مسيرة تطوير التنمية المحلية في الجزائر يجب أن يرافقه تجسيد لمبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، ودعمها بدراسات وتحقيقات جوارية تسلط الضوء على توزيع الفئات الهشة والمحرومة في المجتمع المحلي؛ حتى يتسنى للمرفق العام الاستجابة حسب أولويات التنمية وضرورتها ما يكرس وجهًا آخر لمفهوم مبدأ المساواة أمام المرفق العام، من أجل تحقيق تنمية محلية منسجمة ومتوازنة على الإقليم المحلي، وهذا ما يمهد في دائرة أوسع لمفهوم التعاون بين الجماعات المحلية، في المجال المالي والمرفقي، للحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على التفاوت الجهوي، تحقيقاً لتنمية مستدامة في الجزائر، ما يطرح آفاقاً جديدة لدور المرفق العام، يمكن التطرق لها في دراسات وبحوث قانونية مستقبلاً.

تم بعون الله وفضله.

قائمة الملحق

الصفحة	اسم الملحق	رقم الملحق
192	التعليمة رقم : 01047 المتعلقة بكيفيات وشروط تمويل وإعداد الميزانيات المحلية.	الملحق رقم 01
201	التعليمة رقم 353/10 المتعلقة بالامتياز عن طريق المناقصة لتسيير المحطات.	الملحق رقم 02
206	مراسلة وزير النقل رقم : 400/10 المتعلقة بالإتاوة السنوية.	الملحق رقم 03
208	دفتر الأعباء والبنود وشروط ايجار تحصيل رسم الذبح بالنعامة.	الملحق رقم 04

الملحق رقم : 01



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

Handwritten signature/initials

تعليمية رقم 01047 مؤرخة في 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط وكيفية تمويل

وأعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016



إلى السيدات والسادة الولاة

بالاتصال بالسيدات والسادة:

الولاة المنتخبين

رؤساء الدوائر

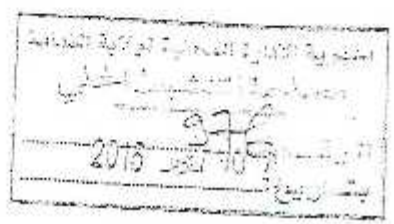
رؤساء المجالس لشعبية البلدية

تهدف هذه التعليمية إلى تحديد وتوضيح شروط وكيفية إعداد الميزانيات المحلية لاسيما ميزانيات الولايات والبلديات، بنفوان السنة المالية 2016 والتي تعد السنة المرجعية لهذه في تشييد إصلاح الميزانية.

تشرح هذه التعليمية ضمن توجيهات السيد الوزير الأول المتعلقة بالقوانين المتخذة لمواجهة انخفاض أسعار النفط الخام وكذا التوصلات المشخصة من أداء الحكومة -الولاية- المنقش بتاريخ 28 و 29 نون 2015.

إنه لمن الواضح أن الجماعات المحلية تواجه تزايد مستمر للنفقات الناتجة أساسا عن الاستثمارات الاقتصادية والادتمسادية التي تولد نفقات مهمة لتسييرها وصيانتها وصعوبات مالية ناجمة عن تراجع الخزائر لاسيما تلك الناتجة من الرسوم والضرائب المطبقة عليها محليا. هذا التزايد عكس دائما محل موازنة عن طريق ميزانية الدولة يعطج مخصصات مالية تقاسم ميزانيات الجماعات المحلية عن خلال فواتير الثانية، وكذا تدخلات صندوق التضامن والضمان لجماعات

المرفوعة



غير أنه وبالنظر للطرف الاقتصادي الحالي، والذي يتميز بانخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، تفرض علينا الآن أكثر من أي وقت مضى، اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية مبنية على التسيير العقلاني و الحدوث والفعال، دون المساس بتوعبة خدمات الترفيق الدم.

إن هذه المقاربة الجديدة الواجب إتباعها على المستوى المحلي، ترتكز على ثلاثة محاور أساسية تسبق إعداد الميزانيات الأولية لسنة المالية 2016 وهي :

- ✓ تشجيع الموارد المحلية.
- ✓ ترشيد الإنفاق المحلي.
- ✓ توسيع الديمقراطية التشاركية في اختيار وتحديد الأولويات للمشاريع الاستثمارية.

إن هذه المبادئ الأساسية يجب أن يكون لها مدلول من خلال بعض القواعد الرامية إلى استرجاع الصرامة المالية من جهة، و وضع الخطوط التوجيهية التي يتعين مراعاتها بمناسبة إعداد ميزانية 2016 من جهة أخرى، وذلك لتفادي كل اختلال في التوازن الميزاني.

لذلك، وقبل التلحق إلى شروط إعداد الميزانيات المحلية، و تطبيقا لأحكام المادة 165 من قانون الولاية و المادة 181 من قانون البلدية اللذان ينصان على أن التصويت على الميزانية الأولية يجب أن يتم قبل تاريخ 31 أكتوبر، على المسؤولين المحليين (المنتخبين والسلطة الرعية) احترام هذه المواعيد أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016.

1) إتجهيل بموارد الجماعات المحلية :

1-1) تشجيع الموارد الخاصة للجماعات المحلية:
يتعلق هذا التثمين أساسا بإيرادات أملاك الجماعات المحلية بالإضافة إلى دعم المصالح المكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية وكذا البحت، عن شابع تمويل جديدة.

1-1-1) تشجيع إيرادات الأملاك :

إن المداخل الناتجة عن الخدمات التي تتوفر موضوع إتوات تدفع من طرف المستخدمين وأويا، تعتبر إيرادات تسيير يجب تعيينها بميزان السنة المالية 2016 بموجب مداولات المجالس الشعبية المحلية.

كما تمثل هذه الإيرادات في تلك الناتجة عن فتره الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية أو في شكل إيرادات منتمية من الأملاك البلدية (عقارية أو مادية)، تمثل هذه الأملاك عامل أساسي للتمويل المحلي وبالتالي يجب البحث عنها وتلقيها واستغلالها أحسن استغلال.

أ) نواتج الاستغلال والأملاك :

تسمح الأملاك البلدية بزيادة إيرادات البلديات، وعليه يجب أن تكون هذه الأملاك موضوع إحصاء وصيانة دائمين من خلال تعيين دفتر المحتويات بهدف تثمينها وترفع من مداخيلها.

في هذا الإطار، على الجماعات المحلية القيام بـ:

- ضبط أسرار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مرشحات دواوين الترقية والتسيير العقاري وذلك بالتقيد بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار المساكن التابعة لأمولاك دواوين الترقية والتسيير العقاري والموضوعة للاستغلال ابتداء من أول يناير سنة 1998.

أما بالنسبة لأسرار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني والقانون التجاري.

وبالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسرار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

- توثيق عقود الإيجار وتحديد حقوق وواجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بشود إيجار منتظمة وقانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن وفي حالة عدم دفع المستحقات وكذا تطبيق وتنفيذ قرارات العدالة؛

- تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخل خامة منها الأسواق والمناجح... إلخ؛

- تم ملاحظة أن الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم موهمة أو مجهولة من طرف معظم البلديات (إتاوة استعمال الدومين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات، الأماكن والتوقف... إلخ)، وكذا مستعمقات الخدمات المقدمة للتأجير (نواتج الحائش، أعباء التطوير... إلخ)، وعليه يجب على الجماعات المحلية :

✓ اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مزقت للدومين البلدي العمومي (شرف الثقافي، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق... إلخ)،

✓ إعداد الهيئات التي أحقت أضرارا بالطريق العام أو ممتلكاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من جراء ما ألتفته الأقتال التي قامت بها، وفي حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إيجاري ضدها.

✓ وضع تسعيرة عادلة ومهيئة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة (دور الحضارة، الحائش والمناجح... إلخ)؛
و أخيرا، يوصى بتأسيس تعاون ما بين المصلحة المتكيفة بتسيير ومساومة الأملاك وأمين خزينة البلدية لتحصيل الإيجار والإتاوات.

ب) النتائج النهائية :

يجب أن تعرف هذه النتائج تطبيقا صارما عند رفع نسبها، و تتناول في الأرباح الناتجة عن الوكالات والوكالات العقارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا تسديد القروض المحتملة المقدمة لبلديات لفائدة الغير.

1- 1- 2) دعم المصالح المتكيفة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية :

لقد لاحظنا بأن الموارد اللامركزية تسجل مردود ضئيف ويجب تصحيحه و تداركه خاصة أمام الظروف المالية الحالية، وذلك من خلال التعاون بين مصالح الضرائب والبلديات.

في هذا الإطار، سيتم هذا التوازن بين مصالح الضرائب والبلديات ديناميكية من خلال الأحكام الجديدة التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2015 لاسيما المواد 8 و 21 و 22 المتعلقة على التوالي بالرفع من القيمة الإيجارية الجبائية لمقاررات الخاضعة للرسم العقاري وكذا تعريف الرسم على رفع التمامات المنزلية و تعريف الضريبة على الأملاك. مشروع و زاري مشترك سيرسل إليكم في هذا الإطار.

في هذا الصدد، يجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازمة لمختلف الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسوم المحلية.

كذلك، يجدر التنكير بأن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 جاء بموارد جديدة من خلال تأسيس التضامن المالي ما بين البلديات لنفس الولاية وكذا غرامة على عائق كل مستفيد عن طريق التنازل عن أراض ذات وجهة صناعية تابعة للأملاك الخاصة للدولة والتي بقيت غير مستغلة خلال مدة تفوق ثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة الأرض. تقدر نسبة هذه الغرامة بـ 3% من القيمة السوقية و يفرد ناتجها لفائدة البلديات فكان تواجد العقار

1- 2) تقديرات الميزانية بعنوان الميزانية الأولية لسنة 2015:

يرخص للجماعات المحلية فيما يخص تقديرات الإيرادات لإعداد الميزانيات الأولية لسنة 2016، إعادة التسجيل و بصفة بيانية لتقديرات السنة المالية السابقة كما يلي:

✓ منحة معادلة التوزيع بالتساوي: يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل و بصفة بيانية مبلغ منحة معادلة التوزيع بالتساوي للسنة المالية السابقة بنسبة 50% .

✓ الإيرادات الجبائية: يتم قنن تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية من طرف مصالح الضرائب، الملحق رقم 01 بالنسبة لميزانيات الولايات والملحق رقم 06 بالنسبة لميزانيات البلديات، وذلك قبل إعداد الميزانيات الأولية و في حالة التأخر في تليفها يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل و بصفة بيانية إنجازات السنة السابقة.

✓ الإعانة المرجوة للتكفل بالزيادة في أجر موظفي الجماعات الإقليمية الناتجة عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور؛ بخصوص هذه الإعانة السنوية المقترحة من ميزانية الدولة لفائدة البلديات و الولايات تطبيقا لأحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2008، يرخص للجماعات المحلية التي تعاني من اختلالات مالية إعادة تسجيل و بصفة بيانية مبلغ السنة المالية السابقة بنسبة 40%.

و بهذا الصدد، يجدر التنكير بأن الفارق بين المبالغ المبلغه بصفة قوائم و تلك المتبقية بالميزانية حسب النسب المذكورة أعلاه، يجب تسويتها في إطار الوثائق الميزانية التي تلي الميزانية الأولية.

2) تعزيز الإنفاق العمومي:

إن التحكم في النفقات فرضه تقليص احتمالات توسع الاستثمارات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخيل. فتشديد الإنفاق العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي والموارد المالية المتاحة.

يقصد بترشيح النفقات العمومية خلق تجانس وكذا وضع خيارات في الاستثمار والتجويل يعطى للاقتصاد. يتم اقتراح

إجرائين بالنسبة لميزانية 2016.

الإجراء الأول: إعادة التوازن بخصوص النفقات :

- يجب أن تكون نفقات قسم التجويل أعلى بكثير من تلك المتعلقة بقسم التسيير والتي يجب أن تسجل انخفاض بنسبة 5%.

- يجب أن تحتل نفقات الاستثمار النتيجة للثروة حصص الأسد من القسم الثاني حتى تشكل في المستقبل القريب مصدرا للإيرادات.

الإجراء الثاني: تحسين التحكم في النفقات من خلال :

- توحيد وتجميع الطلبيات، وبالتالي ضرورة تصفية تلك التي قيمها صغيرة بسبب التكاليف الإضافية.

- وضع سياسة من أجل المشتريات والإمدادات، قبل الإعلان عن المقاصد، مع تحديد الاحتياجات العاجلة والاحتياجات المستقبلية.

- تشجيع التعامل مع الموردين، مع تضادي قدر الإمكان المؤسسات ذات الشغف الرحيب والحرفين، عن طريق الاتفاقيات أو صيغة صفقة طلبيات.

وفيما يتعلق بالتكاليف الأخرى، خارج الأجور وأعبائها، التي يجب احتواؤها باستمرار، يجب اعتبارها نفقات غير قابلة للتجديد وبالتالي يمكن إعادة التفاوض بشأنها في حالة صعوبة تطبيق إجراء التخفيض بنسبة 20%.

(3) منحجية اعداد الميزانيات:

3-1) طريقة إعداد الميزانية وفق القاعدة - صفر:

يجب أن تكون مجهولات الجماعات المحلية مسطرة وفقا لأهداف محددة، بحيث تكون فيها التقديرات المالية للنفقات مرصودة تبعاً لأثرها وفائدتها المرجوة مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة لكل جماعة محلية. وهذا يتم وفق مبدأ الميزانية على أساس القاعدة صفر.

إن الميزانية وفق القاعدة صفر لا تأخذ بعين الاعتبار التقديرات وكذا الإنجازات التي تم تحقيقها بأخر ميزانية (ميزانية السنة المالية السابقة) بخصوص النفقات. تساهم هذه التقنية في التسيير الرشيد والبشطاء من حيث تقديرات النفقات وتساهم أيضاً في وضع حد للزيادة المفرطة في حجم الإنفاق من سنة إلى أخرى.

3-2) قواعد اعداد الميزانية الأولية لسنة 2016:

بخصوص تقديرات النفقات، ومن أجل ضمان التوازن المالي للجماعات المحلية على مدار السنة وأيضاً تحقيق استقلال مالي نسبي عن ميزانية الدولة، يجب التقييد بالملاحظات التالية أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016 والتي هي على النحو التالي:

(أ) بخصوص قسم التسيير :

- يجب أن تحدد تقديرات الميزانية بعد تحليل تكاليف كل خدمة عمومية على حدى، يعتمد هذا التحليل على متطلبات سنة 2014.
 - التحكم في نفقات حظيرة السيارات للجماعات المحلية من خلال التسيير السارم والمقتضى للحظيرة مع تجنب الهدارة في الاستعمال لا سيما فيما يتعلق بنفقات الوقود التي يجب تخصيصها بنسبة 20% على الأقل.
 - على الجماعات المحلية الامتناع عن الالتزام بالنفقات ذات الطابع التبادلي واقتناء السلع الشبلة ذات طابع كرمالي ووضع حد للتدخل على عائق الميزانيات اللامركزية باليهامثل الأخرى التي تكون على عائق ميزانية الدولة.
 - أما بخصوص التعويل الذاتي، فيجب على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية الفعلية لها وذلك تجنباً لظن خلل في توازن الميزانية، وعليه فإن لجماعات المحلية التي لا تملك الموارد الكافية لتغطية النفقات الإيجابية السنوية ملزمة بتحقيق الحد الأدنى القانوني المتمثل في 10% من إيرادات الضرائب.
 - احترام التشريعات المنظمة للصفقات العمومية،
 - التقيد بالمسارم بقواعد المحاسبة العمومية ولا سيما فيما يتعلق بتوفر الاعتمادات المالية.
 - إن الجماعات المحلية التي ليس لها موارد مالية كافية لتغطية النفقات الضرورية، غير ملزمة بفتح امانات مالية لفائدة الجمعيات الناشطة بمختلف القطاعات معاً المساعدات التي تدفونها لصندوق الولاية المتعلق بترقية الشباب وتطوير الممارسات الرياضية. وعليه، يحظر منح أي إعانة للجمعيات الرياضية غير المرؤة.
 - على مصالح السلطة الوصية (المنتشية العامة - مديرية الإدارة المحلية - الدائرة) القيام بعمليات تفتيش ومراقبة مبرمجة أو طارئة من أجل تدشيط وتوجيه المصالح المحلية.
 - ترسيخ سلوك مبني على الصرامة والتشفيف في استخدام بعض الخدمات والمنتجات ذات الاستهلاك المتكرر مثل (الوقود، والانتزعات، والورق، المطبوعات والمواد المكتبية الأخرى). يجب تكريس الانضباط في استعمال الهاتف النقال والفاكس.
- أخيراً، لا يجب التقيد إلا بالنفقات التي تعتبر ملائمة وإيجابية ومفيدة.

(ب) بخصوص قسم التجهيز والاستثمار :

- على المنتخبين المحليين والإدارة الوصية أن يصب اهتمامهم على الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية المنتجة، حيث أن جهود الاستثمارات التي قامت بها الجماعات المحلية، لم يكن دائماً دائماً محل متابعة بالإجراءات الضرورية الكلية بضمان تسيير فعال وصيانة هذه التجهيزات.
- في هذا التوجه فإنه يجب أن يكون الإقتطاع من إيرادات قسم التسيير موجه للتكفل بتهيئة هذه الاستثمارات، حيث يتعين على المجالس المنتخبة اعداد برامج يحدد اختيار البرامج والاستثمارات الراجب التكفل بها سنوياً.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي توجيه الفئات المحتفل بالميزانية من أجل إنجاز مشاريع استثمارية منسجمة للمداخل تحتق من خلالها الجماعات المحلية الاستقلال المالي أو على الأقل تساهم في تحسين التمويل المحلي.

لقد نلت انتويتا أثناء مراشبة ميزانيات الجماعة المحلية، إلى طامرة إعادة تقييم المشاريع المتكسرة، والتي نمن بصفة خاصة تلك المشاريع التي تسجل بالميزانيات الأولية، ولتجنب ذلك يستوجب التذكير بقاعدة أساسية عند تسجيل المشاريع والنقشة إندام دراسة شاملة وتقنية وتفاذي قدر الإمكان تجميع الاعتمادات المالية ولهذا يجب تشبيه ما يلي:

- إدخال الديمقراطية المشاركة عند اختيار المشاريع وكذا الانطلاق في إنجازها.
 - توجيه العمليات الجديدة التي لم تبلغ مرحلة النضج لتمويل مشاريع ذات المردودية الاقتصادية.
- كذلك وفيما يخص المخططات البلدية للتعمية وكما هو منصوص عليه في التعليم رقم 1/14 ع المؤرخة في 21 جانفي 2015 المتعلقة بالإطرح الجديد لهذه المخططات، يجب لاسيما:

- أثناء توزيع الخلف المالي المنوع على البلديات يجب تضليل تلك التي تسجل تأخر في التجميع،
- القيام بعملية توزيع الخلف المالي فور استلام المقررات وموافاتي بوضعية توزيع هذه المنح على البلديات نواية جانفي 2016 كآخر أجل.

من الواضح أنه يتم تطبيق أحكام المنشور المذكور أعلاه بعنوان السنة المالية 2016. (سبتم موافقاتكم لاحقا بتليمية في هذا الصدد).

3-3) حالة خاصة بفتح الأثر ذات المسبقة والرخيص الخاصة :

لقد لاحظنا أثناء عمليات المراقبة على مستوى بعض الجماعات المحلية لا سيما البلديات، عدم احترام النموذج الخاص بالوثائق التعديلية للميزانيات الأولية والإضافية وهي فتح اعتمادات مسبقة والرخيص الخاصة.

للتذكير فإنه في حالة إبراء جديد (إحداث على سجل المثال) يجب تقييمها كما يلي:

- بعد المصادقة على الميزانية الأولية: عن طريق فتح اعتماد مسبق.
 - بعد المصادقة على الميزانية الإضافية: عن طريق رخصة خاصة.
- إن مرخص هذه الوثائق من قبل بعض الجماعات لا يتوافق، إنما مع النموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم، لا سيما التعليم رقم 553 المؤرخة في 08 فيفري 1978 المتضمنة التذكير ببعض القواعد المتعلقة بالميزانية والحاسبة.

لذلك فمن الضروري نعت انتباه المسؤولين المحليين (البلدية و الولاية)، إلى ضرورة التيسير مستقبلا عند تقديم هذه الوثائق من أجل المصادقة، على أن يمكن العسرون مطابقا للنموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم مع إرفاقه بمداولة المجلس الشعبي المنتخب والوثائق الشريفة المتعلقة بالإبراء.

وأخيرا، وفيما يتعلق بتنفيذ المدونة الجديدة لبيانات البلديات المعددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-315
مدرج في 21 اوت 2012، فقد تقرر تأجيله إلى موعد لاحق.

تلكم هي المداير، شهر تلك التي حددتها القانون صراحة، و التي يجب أن ترافق كل عمل بحاسبي بدين الدولة
والجماعات المحلية، والتي يجب تعديلها أكثر عن طريق تشيخه الوظيفة المزوجة للعمليات المرافقة و الرقابة التي تقدم بها
مصالح الرضائية.

وزير الداخلية والجماعات المحلية
محمد
نور الدين بشاروني



376-05

1118

8

الملحق رقم : 02



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

20100598

Ministère des Transports

وزارة النقل

Le Ministre

01 0 JUIN 2010

السوزر

لون

الرقم

السيدة و السادة الولاية
من أجل التبليغ إلى مدراء النقل للولايات

0353/107

الموضوع: ف/ي الامتياز عن طريق المناقصة لتسيير المحطات البرية .

إن شروط إنجاز و/أو تسيير المنشآت القاعدية لاستقبال و معاملة المسافرين عبر الطرقات المسماة " المحطات البرية" قد حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-417 المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1425 الموافق 20 ديسمبر سنة 2004.

فما يتعلق بالجانب الخاص بتسيير المحطات البرية سواء كانت ذات منفعة محلية أو جموية أو وطنية، ينص المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه على أن يمنح الامتياز بخصوص هذه الأخيرة على أساس مزايمة يطرحتها و يقوم بها، حسب الحالة، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين إقليميا.

وقد حددت الشروط العامة التي يخضع لها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون الراغبون في الحصول على الامتياز في المادتين 6 و 13.

كما يوضح المرسوم التنفيذي رقم 04-417 المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1425 الموافق 20 ديسمبر سنة 2004 بعض المسائل التي تهم الامتياز، على سبيل المثال، ما يأتي:

1- يمنح الامتياز بموجب اتفاقية توقعها السلطة المسالمة للمحصل على امتياز بموجب هذا المزداد.

2- يتوجب على الامتياز دفع مقابل مالي،

3- تحدد مدة الامتياز بموجب اتفاقية الامتياز،

4- تخضع الحاصل على المزايا لدفتر شروط يحدد حقوق وواجبات أطراف الاتفاقية، سيما حقوق وواجبات الحاصل على المزايا،

5- حالات إلغاء الامتياز من طرف السلطة مانحة الامتياز.

و يجدر التذكير بأن نموذجي اتفاقية الامتياز و دفتر الشروط مرفقة بالمرسوم التنفيذي الذي يحكم هذا المجال و تعد جزء لا يتجزأ من هذا الأخير.

غير أنه، و لضمان تسيير أفضل و ناهج للمحطات البرية التي تشكل خدمة عمومية تقدم لمختلف المستعملين و التي يتوجب على السلطة مانحة الامتياز و المصالح التابعة للإدارة اللامركزية، تسخير الوسائل لهم، كما يتعين بموجب هذا المنشور على إدارة النقل، الإلحاح على تحديد شروط أهلية المشاركين في المناقصة على وجه الخصوص و ذلك بالنظر إلى نوع المحطة البرية موضوع المزايدة و كذا معايير اختيار المتعهدين، كما سبق لي و أن لمست، لدى السيدة و السادة الولاة، الذين سيستلمون المحطات البرية الجديدة الأولى استنادا لخبرتهم في هذا الميدان.

و في هذا الصدد،

1- فيما يتعلق أهلية المشاركين في المناقصة:

1-1: بالنسبة للمحطات البرية من نوع أ :
يكون المتعهد قد سبق له أن سير، على الأقل، محطة برية من نوع أ ذات الخصائص الآتية:

تدفقات تفوق 1.000.000 مسافر / السنة	- المساحة الإجمالية: من 40 إلى 50 رصيف + أو 30.000 م ² و أكبر	من 40 إلى 50 رصيف + 10 أرصفت احتياطية
حركة مركبات تفوق 30.000 مركبة / السنة	- البنية الفوقية : من 3.000 إلى 10.000 م ²	

بالنسبة للمطحات البرية من نوع ب:
يكون المتعهد قد سبق له أن سير، على الأقل، محطتين بريتين من نوع ب ذات الخصائص الآتية:

- تدفقات تفوق 750.000 وتقل عن 1.000.000 مسافر / السنة أو	- المساحة الاجمالية: 20000 إلى 30000 م ²	من 25 إلى 30 رصيف + 5 أرصفة احتياطية
- حركة مركبات التي تفوق 15.000 / السنة و تقل عن 30.000 مركبة / السنة	- البنية الفوقية : 2.000 إلى 6.000 م ²	

3-1: بالنسبة للمطحات البرية من نوع ج:
يكون المتعهد قد سبق له أن سير محطتين بريتين أو أكثر من نوع ج ذات الخصائص الآتية:

- تدفقات تقل عن 750.000 مسافر / السنة أو	- المساحة الاجمالية: 10000 إلى 20000 م ²	من 10 إلى 15 رصيف + 3 أرصفة احتياطية
- حركة مركبات تقل عن 15.000 مركبة / السنة	- البنية الفوقية : 1000 إلى 2.000 م ²	

2- فيما يتعلق بمعايير اختيار المتعهدين:

يرتكز اختيار المتعهدين على المعايير الآتية:

- القدرة المالية للمتعهدين، لاسمها الحصائل الثلاثة (3) الأخيرة للحسابات الاجتماعية؛
- مبلغ عرض المتعهدين؛
- الوسائل البشرية المسخرة والتي تتوفر فيهم بالخصوص ما يأتي:

(أ) الكفاءة المهنية للمستخدمين المقترحين للاستغلال (الخبرة المهنية، السن و الشهادة)،

(ب) الكفاءة المهنية للمسؤول المكلف بالاستغلال



و تجدر الإشارة إلى أنه، قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 04-417 المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1425 الموافق 20 ديسمبر سنة 2004، كانت تخضع كينيات تنفيذ هذه الأحكام للمنشور الوزاري رقم 44/د و المؤرخ في 6 جوان سنة 2002.

و بهذا الصدد، ألفت انتباهكم إلى أن الجزء المتعلق بتسيير المحطات البرية الذي تضمنه المنشور السالف الذكر قد أصبح لاغيا بموجب أحكام المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه الذي يتضمن ما يأتي:

-- التشديد على ضرورة إعداد دفتر شروط للمناقصة، يحتوي على كافة الشروط الأساسية و الجوهرية الخاصة بهذه العملية،

-- تحديد واجبات الحاصل على المزايا ضمن دفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي السالف الذكر.

كما أشير بهذه المناسبة، إلى أن السلطة فائحة الامتياز يمكنها الرجوع دوما، فيما يتعلق بإنجاز المحطات البرية، إلى باب الأحكام المتعلقة بإنجاز المحطات البرية الذي تضمنه المنشور المذكور أعلاه عند إعداد دفتر الشروط الخاص بالمناقصة و ذلك في انتظار إصدار القرار الوزاري الذي يحدد قواعد و مقاييس تصنيف المنشآت القاعدية لاستقبال و معاملة المسافرين عبر الطرقات، و إنجازها و تنظيمها مثلما هو منصوص عليه في المادة 6 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه،

الرجاء منكم السهر على التطبيق الضام لهذا المنشور.

ونصر النقل

حساس تم



نسخة: السيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية (على سبيل الإعلام)
السيدات و السادة مسيري النقل في الولايات (من أجل المتابعة)

الملحق رقم : 03



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère des Transports

وزارة النقل

30 JUN 2010

Le Ministre

الوزير

رقم 0400/10/ و.ن.أ.ع

السيدة و السادة الولاة
مع الإشعار إلى السيدات و السادة مديري النقل للولايات

الموضوع: ف/ي الإتاوة السنوية المستحقة لمنح الامتياز لاستغلال المحطات البرية
المرجع: منشوري الوزاري رقم 0353/ون المؤرخ في 2010/06/10 المتعلق بالامتياز
عن طريق المناقصة لتسيير المحطات البرية

إضافة إلى منشوري الوزاري المشار إليه أعلاه، بشرفني أن أخبركم أن منح الامتياز
لاستغلال المحطات البرية يخضع لدفع إتاوة سنوية من طرف صاحب الامتياز للسلطة
المانحة للامتياز.

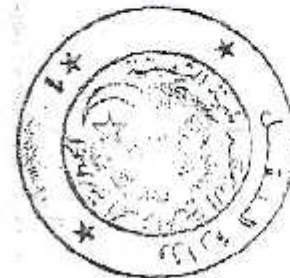
و يقدر مبلغ هذه الإتاوة السنوية بـ 5% من القيمة الإجمالية للمحطة البرية موضوع
الامتياز، قابل للمراجعة.

و تجدر الإشارة أن القيمة الإجمالية للمحطة البرية تشمل القيمة الحقيقية لأرضية المحطة، و
تكلفة المشروع بما فيها الدراسات و متابعة الأشغال و أشغال الإنجاز و كل التجهيزات
التابعة لها.

للمرجاء منكم ضمان النشر الأوسع لهذه التعلية مع السير على تطبيقها الصارم.
و تقبلوا، السيدة و السادة الولاة، فائق عبارات التقدير و الاحترام.

قديرة المستشارة

عمار تو



الملحق رقم : 04

دفع الاعباء والنسب في شهر واطالجار

تحصيل رسم الذبح بالنعامة

السنة المالية 2010

المادة الاولى : يتضمن استأجر الحصول رسم للذبح بالتعريفات المحددة في المادة 58 من الامر رقم 31/96 المؤرخ في 1996/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 المضافة لرسم الذبح احصل لفائدة البلدية على السجور الطازجة والمرددة والشحجة والمطبوخة والمسلجة او المصنوعة من الحيوانات الاليفة :

- الاليفة : و الابل، الماعز، و البقر و الغنم : خمسة دينار (5.00 دج) المكيلو غرام الواحد من اللحم المذكور أعلاه و يخص 150.00 دج من هذه التعريفات للتصديق التخصيص رقم 302/070 الصادر في اجمالية صيغة الحيوانة تعني من ذلك الحيوانات المذكورة من طرف المواطنين في ماسبات عيد الفطر و عيد الاضحى و التعريفات و التعريفات للبعثات .

المادة الثانية : في حالة تغير التعريفات الحيوانات المحددة أعلاه و الناتج عن تطبيق القرارات المتخذة خلال سنة 2010 فإن مبلغ المزاية يتغير بالتسوية يكون هذا التعديل موضوع الملحق المرفق بين البلدية و المستأجر .

المادة الثالثة : يتم استأجر هذه الحقوق بطريقة المزايدة بالمراد العلني باقتناء التبرك .

المادة الرابعة : مدة الاستأجر هي سنة واحدة تبدأ من اثنان جاتفي 2010 لتنتهي في الواك و الثلاثين ديسمبر 2010 بالحق الكامل

المادة الخامسة : يسع المراد للسعر الامتالي 80.000.00 دج غير أنه حفاظا لمصلحة البلدية تحدد لجنة المزايدة سعر الأدنى يكتب بالخروف الى مكتب قبل فتح حلفة المزايدة و لا يمكن هذه المزايدة قبل ذلك .

عند انقضاء النار الثالثة و الأخرى دون مزاد بالنسبة للطرف المختوم الذي يجري البيع المحدد أمام الجمهور و تعتبر المزايدة باطلة و بحاجة خمسة عشرة يوم (في نفس اليوم) إذا لم يصل أي مزاد للسعر المحدد .

في حالة عدم التوفيق تأجل المزايدة الى خمسة عشرة يوم ثانية ، و عند عدم التوفيق في هذه الأخيرة يقرر المجلس الشعبي البلدي إمكانية إجراء محاولة رابعة أو إجراء إدارة ذاتية .

المادة السادسة : على الأشخاص الراغبين في المشاركة في المزايدة ارسال و إيداع لدى الأمانة البلدية .

- 1- طلب القبول للمشاركة مكتوبة على ورقة مع محتوى على التقت و الاسم و اديته و المواطن و المعلومات المتعلقة بالكتفيل النظام على الأشخاص غير قاطنين بالنعامة إضافة تعهد بإختيار المواطن بالنعامة و المرفوع عليه .
- 2- التعهد بتقديم كتفيل مسور ضمان محتوى على الاسم و التقت و المواطن و المرفوع عليه .
- 3- المشاركون و الكفلاء غير القاطنين بالنعامة تقدم شهادة حسن السلوك المسلمة من بلديتهم و مستخرج التصاريح العدلية تفحصها لجنة المزايدة و يقرر قبول أو رد المشارك بعد فحص إدارات اللجنة عند قبول كتفيل أو عدة كفلاء يعلم المشاركون المعينون أمام المشاركون الذين لم يتم قبول كفلائهم لا يستعملون المشاركة في المزايدة إلا بعد تقديم كتفيل .

المادة السابعة : عند فتح جلسة المزايدة سيطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي الجمهور بكافة المندوبين الذين سيشاركون في المزايدة.

المادة الثامنة : لا يجوز ان يقل المزايدة عن
.....

المادة التاسعة : لجنة الفصل في الطوارئ التي تتشكل خلال المزايدة و في غضون الثانية و الأربعين ساعة المزايدة تقوم المزايدة يستطيع الذين سمح لهم بالمشاركة في المزايدة إشعار رئيس المجلس الشعبي البلدي و الرسمي على لواء المندوبين شريطة استيفائهم للشروط المنصوص عنها في المزايدة السابق.

المادة العاشرة : لا يقبل أي تسريح الطلب الاستئناف .

المادة الحادية عشر : أسئلة الراسي عليه المزايدة ماليا على الغرامات و الإتاوات التي يمكن المحكوم بها على مناعة بسبب موافقة يحصل الغرامات و الإتاوات و التعويضات المحكوم بها عليه .

المادة الثانية عشر : تسجل الاستعدادات الناتجة وقت الذبح حسب طبيعتها في كتابات خاصة مرفقة بحوية من البلدية يجب أن يكون الكنتر حاضر ليقدم على كل فحص من السلطة المختصة بمجال تربية على الكنتر عند التفتيشات بالأخص (الغضب، البتر، المعز، الإبل، الخيل) و تحديد أوزانها في نهاية كل شيء على المترجم أن يقدم للبلدية في ورقة مستقلة له كمنفذ بحوي على أمته المعلومات.

المادة الثالثة عشر : لا يستطيع المترجم لأي سبب كان تحويل (أو مزايدة) كليا أو جزئيا دون رضا السلطة المختصة البلدية ولا يستطيع أن يتدخل بنفسه بوسط دون موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمكن له سبب عنه الرجوع إن كان ذلك لازما على المشاركين دفع على المزايدة مبلغ مساوي عشر السعر الابتدائي بعنوان العيوب الموقفة منهم مباشرة لذلك لم يصرح بأنه رئيس عليهم المزايدة.

المادة الرابعة عشر : على المترجم أن يدفع خلال ثمانية أيام الأولى من السنة في التصديق القاضي للإنتاج و الحفظ بعبوات العيون النهائي تماما لتفقد التزام مبلغ إضافي برفع العيون هذا إلى 12/02 من السعر السنوي للإنتاج.

المادة الخامسة عشر : للمترجم كامل الحرية في اختيار أعوانه و استئجار على تسييرهم و مستطورات إنشاء عملهم بعد موافقة المجلس الشعبي البلدي يجب أنه يبلغوا من العمر 21 سنة و غير ملوك حسن .

المادة السادسة عشر : ابتداء من تاريخ فتحه على المترجم دفع كل شهر مسبقا لصندوق القايض البلدي 12/01 من سعر المزايدة في حالة عدم الدفع في الوقت المحدد للرئيس بعد دراسة الوثيقة مع القايض البلدي اجلا يلزم المندوب فيه أدلة على الأقل يتمحور بعد الأجل 48 ساعة و الأتومي 10 أيام عند عدم الإمتثال للشروط و البنود المذكورة و غير الأمانة هذا و في حالة عدم الدفع في الأجل المحددة يصرح المترجم حاله تمام (08) أيام التالية بأمر المبالغ إليه ، إنه مراد بصحري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة و هو حجز العيون البلدي بنفس :

1. تصاريح المزايدة التصحيري .

2. دفع الأقساط الشهرية المتأخرة .

3. دفع أن القضي الحالة للتصديق البلدي الفرق بين السعر الجديد للمزايدة و السعر السابق .

4. يتم الحجز من طرف عون الخزينة بقرار بسيط كما يحصل للمبالغ المدفوعة لصندوق القايض البلدي المحققة بعد تصفية المبالغ الواجبة على المزايدة و إذا لم يكن له الراسد ان كان إذا لم يكلف تغطية التسمات الثلاثة ، تحفظ البلدية عن استعمال الطرق العادية لتجديد المترجم و كتابة في النصي .

المادة السابعة عشر : يتم التحصيلات طبقا للتعريفات المعمول بها تتمتع على المترجم تحصيل حقوق أحصري و غيره لاستيفاء التعريفات و الأحكام المتعلقة بتطبيق المنهج .

المادة الثامنة عشر : يسلم التخصيصات في التعويضات مسروحة من سجل بالتسيبات مرقم و مختم من الرئيس كسج على المتزوم و المتضمنة تفصيل حقوق دون التسليم الفردي للتخصيصات .

المادة التاسعة عشر : لا يستطيع المتزوم فسخ أو طلب فسخ العقد إلا في حالة الفسوة التامة .

المادة العشرون : في عدم تنفيذ المتزوم لشروط الصفقة يمكن للرئيس فتحها بعد مصادقة رئيس الدائرة دون أن يستطيع المتزوم المقابلة بأي عرض أو أن يحجج على الأقساط الشهرية التي دفعها .

المادة الواحدة و العشرون : تقدم الاحتجاجات و الاعتراضات الممكنة قبل زوالها بين البلدية و المتزوم حول فهم و تساويل بنود و شروط دفتر الأعباء للمحاكم المختصة رأى ذلك أحد الأطراف .

المادة الثانية و العشرون : يفسح على مخالف المتزوم :

1. التردد في التفسير من سبب المتبجح .
2. النقل و طرح في المكان المخصص من طرف البلدية ليقابا من كذا نوع الضائفة من المتبجح و تعديفه .
3. صيانة الأحجار و المصحات و العتبات المتضمنة له و التعديلات المتعلقة به .
4. نكاح البهائم الطامع و التسجيل و الإرسال و غيرهما .

المادة الثالثة و العشرون : يخصص الرئيس بالمراقبة العامة و كذا مساعديه من قبل مصلحة زريبة المواشي أو البلدية المكلفة بالمساعفة البلدية الاحتياطية و الأمن الحضري .

المادة الرابعة و العشرون : كحل إشغال من طرف المتزوم في تنفيذ شروط بتر الأعباء هذا بموجب متابعة قضائية .

المادة الخامسة و العشرون : لا يستطيع المتزوم أن يطالب لأن سبب كان تخفيض سعر الإيجار .

المادة السادسة و العشرون : يفسح المتزوم بأنه أطلع على التعريفات المحددة أصلا لقسا الخمسوي على رئيس و حق الطابع الثاني يقضى على عاقبه .

المادة السابعة و العشرون : يفسح المزايدة نافذة إلا بعد المصادقة من قبله الوصاية عليها .

المصادق عليها بالمادة :

رئيس البلدية

قائمة المصادر والمراجع

I- المصادر :

أولاً - قرآن كريم.

ثانياً - النصوص القانونية :

- الدساتير :

- 1- دستور 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، صادرة بتاريخ 10 سبتمبر سنة 1963.
- 2- دستور 22 نوفمبر 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر سنة 1976، ص 1292.
- 3- دستور 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 9، صادرة بتاريخ 1 مارس سنة 1989، ص 234.
- 4- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 1996/76، ص 06، الصادر تعديله بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 7 مارس 2016، ص 03.

- النصوص التشريعية :

- 5- القانون رقم : 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد التشريع المعمول به، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة بتاريخ 11 جانفي 1963، ص 18.
- 6- الأمر رقم : 320 /65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية عدد 108، صادرة بتاريخ 21 ديسمبر 1965، ص 1521.
- 7- الأمر رقم : 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6، صادرة بتاريخ 18 جانفي 1967، ص 90.

- 8- الأمر رقم : 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، صادرة بتاريخ 23 ماي 1969، ص 520.
- 9- القانون رقم : 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 7 ، صادرة بتاريخ 17 فيفري 1981، ص 146.
- 10- القانون رقم : 09/81 المؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27، صادرة بتاريخ 7 جويلية 1981، ص 917.
- 11- القانون رقم : 17/83 المؤرخ في 16 جويلية 1983 المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية عدد 30، صادرة بتاريخ 19 جويلية 1983، ص 1895.
- 12- القانون رقم : 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02 ، صادرة بتاريخ 13 جانفي 1988، ص 30.
- 13- القانون رقم : 02/90 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية عدد 6، صادرة بتاريخ 7 فيفري 1990، ص 231.
- 14- القانون رقم : 08/90 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990، ص 488.
- 15- القانون رقم : 09/90 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، صادرة بتاريخ 11 أفريل 1990، ص 504.
- 16- القانون رقم : 11/90 المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية عدد 17، صادرة بتاريخ 25 أفريل 1990، ص 562.
- 17- القانون رقم : 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، صادرة بتاريخ 15 أوت 1990، ص 1131.

- 18- القانون رقم : 30/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52 ، صادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990، ص 1661.
- 19- القانون رقم : 27/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون رقم 02/90 ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية عدد 68، صادرة بتاريخ 25 ديسمبر 1991، ص 2652.
- 20- الأمر رقم : 27/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 82 ، صادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1995، ص 03.
- 21- الأمر رقم : 31/96 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، الجريدة الرسمية عدد 85 ، صادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1996، ص 03.
- 22- القانون رقم : 02/97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية عدد 89 ، صادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1997، ص 03.
- 23- القانون رقم : 11/99، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 92 ، صادرة بتاريخ 25 ديسمبر 1999، ص 03.
- 24- القانون رقم : 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية عدد 80 ، صادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2000، ص 03.
- 25- القانون رقم : 13/01 المؤرخ في 7 أوت 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 44 ، صادرة بتاريخ 8 أوت 2001، ص 04.
- 26- القانون رقم : 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد 77، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001، ص 09.
- 27- القانون رقم : 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77 ، صادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001، ص 18.

- 28- القانون رقم : 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002،
الجريدة الرسمية عدد 79 ، صادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2001، ص 03.
- 29- القانون رقم : 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003،
الجريدة الرسمية عدد 86 ، صادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002، ص 03.
- 30- القانون رقم : 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية
المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43 ، صادرة بتاريخ 20 جويلية 2003، ص 06.
- 31- القانون رقم : 12/05 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 60،
صادرة بتاريخ 04 سبتمبر 2005، ص 03.
- 32- الأمر رقم : 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف
العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 ، صادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، ص 03.
- 33- القانون رقم : 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007،
الجريدة الرسمية عدد 85 ، صادرة بتاريخ 27 ديسمبر 2006، ص 03.
- 34- القانون رقم : 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية
والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 ، صادرة بتاريخ 23 أفريل 2008، ص 03.
- 35- القانون رقم : 14/08 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون 30/90 المتضمن
قانون الأملاك الوطنية ، الجريدة الرسمية عدد 44 ، صادرة بتاريخ 03 أوت 2008، ص 10.
- 36- الأمر رقم : 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة
2008، الجريدة الرسمية عدد 42 ، صادرة بتاريخ 27 جويلية 2008، ص 03.
- 37- القانون رقم : 02/10 المؤرخ في 16 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني
لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 61 ، صادرة بتاريخ 21 أكتوبر 2010، ص 03.

38- القانون رقم : 10/11 المؤرخ في 3 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37،
صادرة بتاريخ 03 جويلية 2011، ص 04.

39- القانون رقم : 11/16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012،
الجريدة الرسمية عدد 72 ، صادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2011، ص 03.

40- القانون رقم : 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12،
صادرة بتاريخ 29 فيفري 2012، ص 05.

- النصوص التنظيمية :

أ - المراسيم الرئاسية :

41- المرسوم الرئاسي رقم : 372 /2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة
إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71 ، صادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000، ص 04.

42- المرسوم الرئاسي رقم : 74/02 المؤرخ في 16 جانفي 2002، المتضمن الموافقة على النظام
الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، الجريدة الرسمية عدد 5 ، صادرة
بتاريخ 20 جانفي 2002، ص 03.

43- المرسوم الرئاسي رقم : 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات
العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 ، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015، ص 3.

44- المرسوم الرئاسي رقم : 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني
للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 02 ، صادرة بتاريخ 13 جانفي 2016، ص 13.

ب - المراسيم التنفيذية والقرارات :

45- المرسوم التنفيذي رقم 294/94 المؤرخ في 25/09/1994 المتضمن كفيات حل وتصفية
المقاولات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الجريدة الرسمية
عدد 63 ، صادرة بتاريخ 5 أكتوبر 1994، ص 14.

46- المرسوم التنفيذي رقم : 416/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد لكيفيات إعداد مخططات النقل البري للأشخاص وتطبيقها، الجريدة الرسمية عدد 82، صادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2004، ص 26.

47- المرسوم التنفيذي رقم : 417/04 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 82 ، صادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2004، ص 30.

48- المرسوم التنفيذي رقم : 54/08 المؤرخ في 9 فيفري 2008، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، الجريدة الرسمية عدد 8 ، صادرة بتاريخ 13 فيفري 2008، ص 15.

49- المرسوم التنفيذي رقم : 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية العدد 53 ، صادرة بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 03.

50- المرسوم التنفيذي رقم : 109/12 المؤرخ في 6 مارس 2012، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 15 ، صادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص 12.

51- المرسوم التنفيذي رقم : 111/12 المؤرخ في 6 مارس 2012 ، المحدد لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم الفضاءات التجارية، الجريدة الرسمية عدد 15 ، صادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص 25.

52- المرسوم التنفيذي رقم : 427/12 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية 69 ، صادرة بتاريخ 19 ديسمبر 2012، ص 14.

53- المرسوم التنفيذي رقم : 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19، صادرة بتاريخ 2 أفريل 2014، ص 04.

- 54- المرسوم التنفيذي رقم : 171/15 المؤرخ في 23 جوان 2015 المتعلق بالنقل المدرسي، الجريدة الرسمية عدد 37 ، صادرة بتاريخ 8 جويلية 2015، ص 07.
- 55- المرسوم التنفيذي رقم : 83/16 المؤرخ في 1 مارس 2016، المحدد لكيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، الجريدة الرسمية عدد 13 ، صادرة بتاريخ 2 مارس 2016، ص 05.
- 56- المرسوم التنفيذي رقم : 99/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 109/12، المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 16، صادرة بتاريخ 13 مارس 2016، ص 15.
- 57- المرسوم التنفيذي رقم : 160/16 المؤرخ في 20 ماي 2016، المحدد لكيفيات تطبيق الرسم السنوي على السكن، الجريدة الرسمية عدد 33 ، صادرة بتاريخ 5 جوان 2016، ص 23.
- 58- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 مارس 1967، المتضمن انشاء دفتر الشروط المتعلقة بالامتياز الممنوح من الدولة إلى البلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، الجريدة الرسمية عدد 26، صادرة بتاريخ 28 مارس 1967، ص 370.
- 59- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أفريل 2016، المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية عدد 24 ، صادرة بتاريخ 24 أفريل 2016، ص 16.
- 60- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أفريل 2016، المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات، الجريدة الرسمية عدد 24 ، صادرة بتاريخ 24 أفريل 2016، ص 17.
- 61- المرسوم رقم : 53/67 المؤرخ في 17 مارس 1967، المتعلق بالامتياز الممنوح للبلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، الجريدة الرسمية عدد 26 ، صادرة بتاريخ 28 مارس 1967، ص 370.
- 62- المرسوم رقم : 145/67 المؤرخ في 3 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية عدد 71 ، صادرة بتاريخ 31 أوت 1967، ص 1060.

- 63- المرسوم رقم : 16/68 المؤرخ في 23 جانفي 1968، المتضمن منح الدولة للبلديات بطريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، الجريدة الرسمية عدد 8 ، صادرة بتاريخ 26 جانفي 1968، ص 117.
- 64- المرسوم رقم : 156/70 المؤرخ في 22 أكتوبر 1970، المتعلق بالاقتطاع من ميزانية التسيير، الجريدة الرسمية عدد 94 ، صادرة بتاريخ 10 نوفمبر 1970، ص 1391.
- 65- المرسوم رقم : 134/73 المؤرخ 9 أوت 1973، المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 واحداث مصلحة الاموال المشتركة للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 67، صادرة بتاريخ 21 أوت 1973، ص 1000.
- 66- المرسوم رقم : 377/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية عدد 52 ، صادرة بتاريخ ديسمبر 1981، ص 1872.
- 67- المرسوم رقم : 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12 ، صادرة بتاريخ 22 مارس 1983، ص 801.
- 68- المرسوم رقم : 117/85 المؤرخ في 7 ماي 1985، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 21 ، صادرة بتاريخ 15 ماي 1985، ص 662.
- 69- المرسوم رقم : 266/85 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985، المتعلق بمنح امتياز الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب والتطهير، الجريدة الرسمية رقم 45 ، صادرة بتاريخ 30 أكتوبر 1985، ص 1662.
- 70- المرسوم : 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45 ، صادرة بتاريخ 5 نوفمبر 1986، ص 1838.
- 71- المرسوم رقم : 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 ، صادرة بتاريخ 6 جويلية 1988، ص 1013.

ج - التعليمات :

72- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري رقم : 842/3.94 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

73- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم : 2143 المؤرخة في 13 سبتمبر 2015، الصادرة بخصوص ترشيد النفقات.

II - المراجع :

أولاً - الكتب :

- باللغة العربية :

74- إبراهيم مشروب ، التخلف و التنمية ، دار المنهل اللبناني ، الطبعة الأولى، بيروت ، 2002 .

75- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة مُجَّد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1996 .

76- أحمد عارف العساف، محمود حسين الوادي، التخطيط والتنمية الاقتصادية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، الأردن، 2011.

77- أيمن عبد العزيز جبر، تفسير روائع البيان لمعاني القرآن، دار الأرقم، الطبعة الثانية، عمان، 1998.

78- الجيلالي عجة، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

79- الحافظ ابن كثير، تفسير القرآن الكريم، الجزء الثالث، الدار المتوسطة للنشر، الطبعة الأولى، تونس، 2005.

80- بوزيان مكلكل، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس، 2014.

- 81- جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2006.
- 82- جورج قوديل، بيار دلقوييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2008.
- 83- جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005.
- 84- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 85- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015.
- 86- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009.
- 87- حسن مُحمَّد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 88- طارق المجدوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005.
- 89- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 90- مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2005.
- 91- مُحمَّد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة، 2004.
- 92- مُحمَّد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة، 2013.

- 93- مُجَّد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1995.
- 94- مُجَّد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2011.
- 95- محمود مُجَّد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 96- مُجَّد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2015.
- 97- مُجَّد علي ماهر مُجَّد علي، وكالة المرفق العام(دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المنصورة، 2015.
- 98- مُجَّد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005.
- 99- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، بدون طبعة، الجزائر، 2010.
- 100- سامي الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014.
- 101- سعود بن مُجَّد النمر وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، مكتبة الشقري، الطبعة السابعة، 2013.
- 102- سليمان مُجَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996.
- 103- عبد الحميد براهيم، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، لبنان، 1997.
- 104- عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2011.

- 105- عصام عمر مندور، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتغيير الهيكلي في الدول العربية، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2011.
- 106- على خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 1990.
- 107- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2014.
- 108- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.
- 109- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
- 110- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، بن عكنون، 2014.
- 111- فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
- 112- حسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2013 .
- 113- نعيم مُجَّد علي الانصاري، التلوث البيئي مخاطر عصرية واستجابة علمية، دار دجلة، الطبعة الأولى، عمان، 2009.
- 114- هيام مروة، القانون الإداري الخاص، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2003.

- باللغة الفرنسية :

115-Boussoumah Mohamed, L'établissement public, OPU, Alger,2012.

116-Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Homa, Alger, 2005.

117- Zouaimia Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, maison d'édition belkeise, Alger, 2012.

118-Zouaimia Rachid, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éditions Belkeis, Alger, 2013.

ثانياً - الرسائل والمذكرات :

119- الشيخ سعدي، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2007/2006.

120- خيضر خنفي، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2011/2010.

121- أمال بلقاسمي، ايجار المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2013.

122- راضية بن مبارك، التعليق على التعليم رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن عكنون، السنة الجامعية 2002/2001.

123- سومية خلادي، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2012/2013.

124- صالحى سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2008/2009.

125- صليحة حفيفي، تسيير النفايات الصلبة وعلاقة تدويرها بالتنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، 2015.

126- مُجّد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2012/2013.

127- مصطفى بوادي، المرفق العام المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية الإدارية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، السنة الجامعية 2005/2006.

128- مليكة فريمش، دور الدولة في التنمية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2011/2012.

129- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2011/2012.

130- نعيمة أكلي، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

131- وحيدة قدومة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2013/2014.

ثالثاً - المقالات والدوريات :

132- الطيب داودي و ماني عبد الحق ، تقييم إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، جامعة مُجّد خيضر، العدد 03، 2004، ص 133.

133- آمال بوجليدة، قمة الأرض التزامات في خدمة التنمية المستدامة، مجلة الجيش، مجلة شهرية للجيش الوطني الشعبي تصدر عن مؤسسة المنشورات العسكرية، عدد 591، الجزائر، أكتوبر 2012، ص 34.

134- آمال .ف.ش، مؤشرات التنمية البشرية معيار جديد يفرض نفسه، مجلة الجيش، مجلة شهرية للجيش الوطني الشعبي عن مؤسسة المنشورات العسكرية، عدد 585، أفريل 2012، ص 50.

135- حازم الببلاوي، عن الليبرالية، الموسوعة العربية من أجل التنمية المستدامة، المجلد الرابع، الدار العربية للعلوم-ناشرون، لبنان، 2007، ص 65.

136- خالد سمارة الزغي، تنظيم السلطة الإدارية، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 107.

137- خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 251.

138- رضوان عايلي، املاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، العدد العاشر، جانفي 2014.

139- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 213.

140- سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، العدد السابع، نوفمبر 2011، ص 73.

141- سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، كراس البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 01.

142- مُجَدِّ رَحْمُونِي، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، العدد الأول، 2013، ص 177.

143- مُجَدِّ صَابِر، المخلفات البلدية الصلبة، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الثاني، الدار العربية للعلوم-ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 341.

144- مُجَدِّ مُحَمَّدُ الْإِمَام، السكان والموارد والبيئة والتنمية التطور التاريخي، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، الدار العربية للعلوم-ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 337.

145- مصطفى كامل السيد، التنمية والبيئة نقاش نظري، الموسوعة العربية من أجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، الدار العربية للعلوم-ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 373.

146- مصطفى كمال طلبة، التنمية المستدامة ضرورة للمنطقة العربية، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 541.

رابعاً - المواقع الإلكترونية :

147- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 152، محضر الجلسة العلنية المنعقدة يوم 29 أبريل 2010، المنشورة على الموقع الإلكتروني www.apn.dz ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 12 مارس 2016، الساعة 13:00.

148- بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 30 ديسمبر 2001، منشور على موقع رئاسة الجمهورية: www.el-mouradia.dz، تم الاطلاع عليه يوم 28 أوت 2016، الساعة 21:00.

149- دستور المملكة المغربية 2011، منشور في الموقع الإلكتروني : www.mcrp.gov.ma ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 16 مارس 2016، الساعة 06:50.

150- قانون الرسوم على رقم الأعمال، نشرة 2016، المنشور على الموقع الإلكتروني www.mfdgi.gov.dz

151- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2016، المنشور على الموقع الإلكتروني www.mfdgi.gov.dz

152- قانون الطابع، نشرة 2016، المنشور على الموقع الإلكتروني www.mfdgi.gov.dz

153- قانون الرسوم على رقم الأعمال، نشرة 2016، المنشور على الموقع الإلكتروني www.mfdgi.gov.dz

154- مُجَدِّ الشافعي ابوراس، العقود الإدارية، الموقع الإلكتروني : www.pdfactory.com، تم الاطلاع عليه بتاريخ 16 مارس 2016، على الساعة 11:00.

155- المعجم عربي عربي، المنشور على الموقع الإلكتروني www.almany.com، تم الاطلاع عليه يوم 22 جانفي 2016، الساعة 09:00.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان	التقسيم المنهجي
01		المقدمة
08	المرفق العام المحلي ودوره التنموي.	الفصل الأول :
08	النظام القانوني للمرفق العام المحلي.	المبحث الأول :
09	مفهوم المرفق العام المحلي.	المطلب الأول :
09	تعريف المرفق العام المحلي.	الفرع الأول :
19	أركان المرفق العام.	الفرع الثاني :
23	إنشاء ومبادئ المرفق العام المحلي.	المطلب الثاني :
23	إنشاء المرافق العامة المحلية.	الفرع الأول :
38	المبادئ التي تحكم سير المرفق العام المحلي.	الفرع الثاني :
58	الدور التنموي للمرفق العام المحلي.	المبحث الثاني :
58	مقاربة مفاهيمية حول التنمية المحلية.	المطلب الأول :
58	تعريف التنمية وتطورها.	الفرع الأول :
63	مفهوم التنمية المحلية.	الفرع الثاني :
69	مصادر تمويل التنمية المحلية.	المطلب الثاني :
70	تنوع مصادر المالية المحلية.	الفرع الأول :
72	المصادر المالية الداخلية للجماعات المحلية.	الفرع الثاني :
86	المصادر المالية الخارجية للجماعات المحلية.	الفرع الثالث :
91	التجسيد المباشر للمرفق العام المحلي.	المطلب الثالث :
91	تعريف الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي.	الفرع الأول :
92	الاستغلال المباشر للمرافق العامة البلدية والولائية.	الفرع الثاني :
94	النتائج المترتبة عن الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي.	الفرع الثالث :
98	تفعيل المرفق العام المحلي في تطوير التنمية المحلية في الجزائر.	الفصل الثاني :
98	الدور المتجدد للمؤسسة العمومية المحلية في تطوير التنمية المحلية.	المبحث الأول :

99	النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية.	المطلب الأول :
99	تعريف المؤسسة العمومية المحلية.	الفرع الأول :
101	قيود استقلالية المؤسسة العمومية المحلية.	الفرع الثاني :
104	تقسيم المؤسسات العمومية المحلية.	الفرع الثالث :
109	معاصرة المؤسسة العمومية المحلية لجميع مراحل التنمية في الجزائر.	المطلب الثاني :
109	المؤسسة العمومية في النظام القانوني للجماعات المحلية.	الفرع الأول :
115	المؤسسة العمومية المحلية فضاء للتعاون المشترك بين الجماعات المحلية.	الفرع الثاني :
122	المؤسسة البلدية المشتركة آلية لترقية فضاء الشراكة والتضامن بين البلديات	المطلب الثالث :
123	إنشاء المؤسسة البلدية المشتركة.	الفرع الأول :
125	التنظيم المالي والإداري للمؤسسة البلدية المشتركة.	الفرع الثاني :
132	تحدي تفويضات المرفق العام المحلي في تطوير التنمية المحلية.	المبحث الثاني :
132	المبادئ الحديثة في تسيير المرفق العام.	المطلب الأول :
133	مبدأ الشفافية في تسيير المرفق العام.	الفرع الأول :
135	مبدأ النوعية في تسيير المرفق العام.	الفرع الثاني :
136	مبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للمرفق العام.	الفرع الثالث :
137	صور تفويضات المرفق العام المحلي.	المطلب الثاني :
138	امتياز المرفق العام المحلي.	الفرع الأول :
158	ايجار المرفق العام المحلي.	الفرع الثاني :
170	أسلوب الصفقة العمومية.	الفرع الثالث :
172	عقد الوكالة المحفزة.	الفرع الرابع :
174	عقد التسيير.	الفرع الخامس :
175	نتائج تفويضات المرفق العام المحلي وآفاقها في تطوير التنمية المحلية.	المطلب الثالث :
175	نتائج تفويضات المرفق العام المحلي.	الفرع الأول :
179	آفاق تفويضات المرفق العام المحلي في تطوير التنمية المحلية.	الفرع الثاني :
188		الخاتمة
191		قائمة الملاحق
212		المصادر والمراجع
229		فهرس المحتويات

