



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام  
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية



## أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية فرع: الحقوق تخصص: قانون الجماعات الإقليمية  
إعداد الطالب: حمومو عبد المالك تحت إشراف: الأستاذ الدكتور أيت منصور كمال

## بعنوان:

# إشكالية مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية

## أعضاء لجنة المناقشة:

- أ. د. عيساوي عزالدين، أستاذ، جامعة بجاية ..... رئيساً؛
- أ. د. أيت منصور كمال، أستاذ، جامعة بجاية ..... مشرفاً ومقرراً؛
- أ. د. معيني لعزیز، أستاذ، جامعة بجاية ..... متحناً؛
- د. علام لياس، أستاذ محاضر "أ"، جامعة بجاية ..... متحناً؛
- أ. د. بو عمران عادل، أستاذ، جامعة سوق أهراس ..... متحناً؛
- د. سليمان السعيد، أستاذ محاضر "أ"، جامعة جيجل ..... متحناً.

تاريخ المناقشة: 04 جويلية 2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شُكْرٌ وَعِرْفَانٌ

بدايةً الشُّكر لله عزَّ وجلَّ الَّذي وَقَّعنا لِإِتِّمَامِ هَذَا الْعَمَلِ،

خَالِصَ الشُّكْرِ وَالْعِرْفَانِ إِلَى الْمَشْرِفِ الْأَسْتَاذِ الدُّكْتُورِ «أَيْتِ مَنْصُورِ كَمَالٍ»،

الَّذِي رَافَقَنَا طِيلَةَ سِنَوَاتٍ إِعْدَادِ هَذِهِ الْأَطْرُوحَةِ بِتَوْجِيهَاتِهِ الْقِيَمَةَ وَتَصْحِيحَاتِهِ وَحِرْصِهِ الدَّائِمِ عَلَى جُودَتِهَا حَتَّى مَكَّنَّا مِنْ إِتِّمَامِهَا، فَجَزَاهُ اللَّهُ عَنَّا كُلَّ خَيْرٍ.

الشُّكْرَ مُوصُولٍ لِأَعْضَاءِ لُجْنَةِ الْمُنَاقَشَةِ الْمَوْقُورَةِ كُلِّ بِاسْمِهِ وَمَقَامِهِ

عَلَى تَفْضُلِهِمْ قَبُولِ فَحْصِ وَمُنَاقَشَةِ هَذَا الْعَمَلِ الْأَكَادِيمِيِّ وَإِثْرَائِهِ مِنْ كُلِّ جَوَانِبِهِ.

كَمَا أَتَوَجَّهُ بِخَالِصِ شُكْرِي وَامْتِنَانِي إِلَى جَمِيعِ أَسَاتِذَتِي الْكَرَامِ، وَأُسْرَةِ كَلِّيَّةِ

الْحَقُوقِ وَالْعُلُومِ السِّيَاسِيَّةِ بِجَامِعَةِ بَجَايَةِ، جَزَاكُمُ اللَّهُ عَنَّا خَيْرَ الْجَزَاءِ.

# إِهْدَاء

أهدي هذا المنتج العلمي الأكاديمي

إلى أمي، ثم أمي، ثم أمي، ثم أبي،

حفظهما الله وأطال في عمرهما

إلى كل إخوتي الأعزاء وإلى كل أفراد العائلة الكريمة

إلى زوجتي الغالية التي كانت سنداً طيلة إنجاز هذا البحث

إلى ذكري جدتي «عدودة» ﴿رحمها الله وأسكنها فسيح جنانه﴾

إلى روح الرفيقين طالبي العلم الأخوين حشلاف عميروش وجعفر ﴿رحمهما الله﴾

قائمة لأهم المختصرات

أولاً- باللغة العربيّة:

- ج. ر. ج. ج: الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية.

- ج. ر. م. م: الجريدة الرّسمية للمملكة المغربية.

- ر. ر. ج. ت: الرّائد الرّسمي للجمهورية التونسية.

ثانياً- باللغة الأجنبيّة:

- **D. C. C. F:** Décisions du Conseil Constitutionnel Français.
- **D. C. E. F:** Décisions du Conseil d'Etat Français.
- **Ed:** Edition.
- **E.N.A:** Ecole National d'Administration.
- **Ibid:** In Bifore Indication Document (Même Référence).
- **J.O.R.A:** Journal Officiel de la République Algérienne.
- **J.O.R.F:** Journal Officiel de la République Française.
- **L.G.D.J:** Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **Op.Cit:** Opus Citatum (Ouvrage Précédemment Citée).
- **O.P.U:** Office des Publications Universitaires.
- **P. U. F:** Presse Universitaire de France.

مقدمة

اهتمّت الجزائر بعد الاستقلال بوضع استراتيجيات شاملة تصبّ في خانة تحسين الوضع التّنموي والخدماتي في جميع مناطق الوطن مستخدمةً نمط التّخطيط المركزي كوسيلة قانونية مؤطرة لتحقيق ذلك، وكانت من بين أولوياتها إعادة التّوازن الإقليمي والإنصاف الاجتماعي لتقليص الفروقات في التّنمية بين الولايات وحتىّ بين البلديات والمناطق من نفس الإقليم، غير أنّه بمرور السّنوات الأولى للاستقلال وتطوّر مجالات تدخّلها في إدارة الشّؤون العمومية وخدمة المواطن بعدما كان دورها في البداية منحسرة في الدفاع والأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدالة بين النّاس وجدت نفسها مرغمة بضرورة إيجاد هيئات تتقاسم معها أعباء التّنمية المحليّة تكون قريبة من المواطن وعلى قدر من الوعي بحجم المسؤولية المقرّرة لها لصعوبة ضمان تحقيق تنمية فعّالة ومتوازنة وحدها نتيجة تعدّد حاجيات السّاكنة المحليّة وتعقّدها وشساعة الإقليم وكذلك الطّبيعة الخاصّة لكلّ منطقة.

سعت الدّولة بهدف تقليص عبء التّسيير عن السّلطة المركزيّة وتخفيف قدر الإمكان من الفروقات التّنموية بين الأقاليم إرساء أسلوب اللامركزيّة منذ سنة 1963<sup>1</sup> كنظام ملائم يسمح للجماعات الإقليميّة بواسطة ممثليها المنتخبين تسيير شؤون المواطنين بشكل مباشر وتلبية حاجياتهم عبر مختلف مرافقها العموميّة المحليّة وتطبيق كافة القوانين التي تتعلّق بتحقيق متطلّبات التّنمية المحليّة وبذلك تتفرّغ السّلطة المركزيّة لرعاية الشّؤون الوطنيّة، لتأكّد عليه الدّساتير المتعاقبة<sup>2</sup> آخرها

<sup>1</sup> - Voir l'article 09 du la Constitution Algérienne du 08 septembre 1963, J.O.R.A N°64, du 10 septembre 1963, p. 888.

<sup>2</sup> - أنظر في ذلك:

- المادّة 34 من دستور الجمهوريّة الجزائريّة الديمقراطيّة الشّعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.ج عدد 94، مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976، ص. 1292، معدّل ومتّم بموجب: قانون رقم 79-06، مؤرخ في 07 جويلية سنة 1979، ج.ر.ج.ج عدد 28، مؤرخ في 10 جويلية سنة 1979، ص. 637، وقانون 80-01، مؤرخ في 12 جانفي سنة 1980، ج.ر.ج.ج عدد 03، مؤرخ في 15 جنفي سنة 1980، ص. 43، واستفتاء 03 نوفمبر سنة 1988، المنشور بموجب المرسوم رقم 88-223، مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988، ج.ر.ج.ج عدد 45، مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988، ص. 1522.

- المادّة 16 من دستور الجمهوريّة الجزائريّة الديمقراطيّة الشّعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرّئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، ج.ر.ج.ج عدد 09، مؤرخ في أول مارس سنة 1989، ص. 234.

دستور سنة 1996<sup>3</sup> الذي اعتبر المؤسس في أحكام المادة 19 منه المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لأجل ضمان المعالجة الجدية لمختلف الإشكالات المطروحة محلياً، وهو ما تجسّد في قانوني البلدية<sup>4</sup> والولاية<sup>5</sup> وفي بعض النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة للشؤون المحلية.

يُشكّل تمتّع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية شرط لازم لاكتسابها الوجود المادي، فبدونها لا يمكن الحديث عن وجود شخص لا مركزي باعتبارها ركناً ضرورياً لقيام نظام اللامركزية، فاعتراف القوانين لها بالشخصية المعنوية فقط تظلّ غير كافية لاستقلاليتها وتحسين فعاليتها في تسيير شؤونها رغم أهميتها، إذ لا بدّ من وجود أسس قانونية توضح طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة المركزية وتوجيهها نحو التعاون والتكامل، انطلاقاً من الاعتراف بوجود شؤون عمومية محلية مع وضع معيار للتمييز بينها وبين الشؤون الوطنية ثمّ يليها تحديد أسوب ملائم لتوزيع الاختصاصات بما سيسمح للجماعات الإقليمية الانفراد بممارسة اختصاصاتها التتموية في نطاق رقعتها الإقليمية.

اقتضى لتنفيذ مختلف التدابير المتعلقة بتحقيق التنمية المحلية الاعتماد على الجماعات الإقليمية لتنمية المجتمع ورفع قدراته وهذا من خلال النهوض بمشاريع التنمية على الصعيد المحلي وإعداد البرامج التتموية وخطط الإنفاق العام، ولأجل تجسيد هذه الرغبة وجعلها تلعب دوراً بارزاً فيها،

---

<sup>3</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدّل ومتمّم منشور بموجب: قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر.ج.ج عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 08، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج.ر.ج.ج عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، ص. 03، (استدراك في ج.ر.ج.ج عدد 46، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016)، ومرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ص. 03.

<sup>4</sup> - قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج.ر.ج.ج عدد 67، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ص. 05.

<sup>5</sup> - قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر.ج.ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 05.

يتطلّب وجود شريحة بشريّة كفؤة ومتّفّعة للمنتخبين والموظفين معاً لتكون قادرة على مواجهة ضخامة الاختصاصات المخوّلة لها وكذا خلق مصادر جديدة لتمويل ميزانياتها وحسن استغلال أملاكها المنتجة للمداخيل وتثمينها بهدف جلب أقصى قدر من الإيرادات، كذلك يجب أن يستتبع ذلك توفّرها على موارد مالية ذاتية كافية ودائمة حتّى تتمكّن من تمويل مشاريعها الإنمائيّة والخدماتيّة التي تستجيب للمتطلّبات الآنية والمستقبليّة للمواطن وأن تتحكّم بحريّة انفاقها، إلّا أنّ تحقيقها واقعياً يبقى في الحقيقة بعيد المنال في حالة إصابة أحد هذه المقوّمات البشريّة أو المالية بخلل أو ضعف يلحقها.

ظُهرت البوادر الأولى لمصطلح التّسمية المحليّة (Développement local) إلى قرب نهاية الخمسينيات من القرن الماضي إنطلاقاً من طرح الباحثين "FRIEDMANN John" و"STOHR Walter" نظرية التّسمية الذاتيّة، بحيث تمّ التّعير عنها بمصطلح "التّمية نهجاً يبدأ من الأسفل" وبعبارة "التّمية الدّاخلية"، وفي سنة 1962 ظهر مصطلح التّمية المحليّة تحديداً في فرنسا<sup>6</sup> في خطّة الدّولة المؤقّته كرد فعل لقرارات الدّولة التي أرادت أن تجعل من إعداد الإقليم أولويّة وطنيّة وكان الهدف من هذه القرارات القضاء على الفوارق الجهويّة بين العاصمة والضّواحي وحتّى داخل العاصمة نفسها، وهذا عن طريق سياسة إداريّة تعيد تنظيم الأنشطة الاقتصاديّة من القمّة إلى القاعدة أيّ مركزية النشاط العمومي ومن دون مشاورة السكّان المحليين فقبولت هذه السياسة بالرّفرض من قبل مختلف الفاعلين المحليين على أساس أنّ مقارنة التّمية المحليّة تنطلق من الأسفل وتراعي حاجيات السّاكنة المحليّة. وأمّام الانتقادات الموجهة لتعريف التّمية المحليّة ببعدها السّياسي فقط أعيد صياغة تعريفاً لها مع أخذ الاعتبار الجانبي الاقتصادي والاجتماعي، وبعد ذلك حظيت مطلع الثّمانينات بالقبول وكسبت تدريجياً اعتراف مختلف الهيئات الحكوميّة والمؤسّسات ومنها مندوبية مراقبة الإقليم والعمل الجهوي «DATAR» في سنة 1982 وعرّفتها بأنّها: «تنفيذ مشروع عالمي في أغلب الأحيان، ولكن ليس حصرياً، في إطار التّعاون البلدي، يجمع بين الجوانب الاقتصاديّة، والتّمية الاجتماعيّة والثّقافيّة»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>-DENIEUIL Pierre-Noël, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Revue Mondes en Développement, Faculté de droit, sciences économiques et gestion, Université de Lorraine, volume 36, N° 142, 2008, pp. 116-117.

<sup>7</sup>- GOUTTEBEL Jean-Yves, Stratégies de développement territorial, 2<sup>ème</sup> Ed, Economica, Paris, 2003, p. 95 et s.

عَرَفَ مفهوم التنمية المحليّة تعاريف مختلفة لتعدّد أبعادها واختلاف إيديولوجيات الباحثين في الشأن التّنموي، بالإضافة إلى ارتباطها مع مفاهيم أخرى كالنّقدّم، التّطوّر، العصرية، والتّحديث وغيرها من المفاهيم المتقاربة لها، ومن أهمّ التّعاريف المقدّمة أنّها: « عمليّة تنويع وإثراء الأنشطة الاقتصاديّة والاجتماعيّة في إقليم قائم على التّعبئة وتنسيق مواردها وطاقتها »<sup>8</sup>، واختار البعض تعريفها أنّها: « استراتيجية إنمائيّة تعتمد على القدرات المحليّة والجهات الفاعلة للاستجابة للانشغالات الاجتماعيّة والاقتصاديّة والبيئيّة في إقليم معيّن انطلاقاً من تعبئة الموارد والطّاقات المحليّة »<sup>9</sup>، وهناك من عرفها أنّها: « عمليّة التّغيير التي تتمّ في إطار سياسة عامّة محليّة تعبّر عن احتياجات الوحدة المحليّة (حضرية أو قرويّة أو صحراويّة) من خلال القيادات المحليّة القادرة على استغلال الموارد المحليّة واقناع المواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم والاستفادة من الدّعم المادّي الحكومي وصولاً إلى رفع مستوى معيشة المواطن المحليّ، ودمج جميع الوحدات المحليّة في الدّولة »<sup>10</sup>.

يتجلى لنا رغم تعدّد المصطلحات المستخدمة لتعريف التنمية المحليّة إلّا أنّها تتفق جميعها أنّها عمليّة تستهدف بناء قدرات منطقة محدّدة، غالباً ما تكون بلديّة أو منطقة، لتحسين مستقبلها الاقتصادي، الاجتماعي ونوعية حياة ساكنها<sup>11</sup>، ولا شكّ الوصول إلى صياغة الأهداف الحقيقيّة للتنمية المحليّة يتأتّى بالتعاون بين الدّولة ومختلف الفواعل المحليّة لتحقيق أكبر معدّلات نموّ ممكنة.

بالقّاء نظرة على مختلف النّصوص القانونيّة الجزائريّة نجدنا تارةً تستعمل مصطلح تحقيق التّنمية المحليّة بواسطة الجماعات الإقليميّة «Collectivité territoriales» وتارةً أخرى الجماعات المحليّة «Collectivité locales» والدّليل المؤسّس الدّستوريّ الجزائريّ في ضوء دستور سنة 1996

<sup>8</sup> - GREFFE Xavier, Territoire de France, les enjeux économiques de la décentralisation, Economica, Paris 1984, p. 146.

<sup>9</sup> - SMATI Abdelbaki, « Nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement », Revue de Recherches Économiques et Managériale, Faculté de sciences économiques et commerciales et des sciences de gestion, Université de Biskra, N° 5, 2008, p. 83.

<sup>10</sup> - سمير محمد عبد الوهاب، « الحكم المحليّ والتنمية المحليّة»، أعمال الندوة حول: « التّنمية الرّيفيّة وسيلة الحكومات لتحقيق التّنمية الشّاملة »، المنظمة العربيّة للتنمية الإداريّة، القاهرة، منعقد في ماي سنة 2007، ص. 160، (غير منشور).

<sup>11</sup> - ZULFUKER Aytac Kisman and IZZET Tasar, « The key elements of local development », Procedia Economics and Finance, Amsterdam, Elsevier, Pays-Bas, N°15, 2014, p. 1690.

كان يستعمل مصطلح الجماعات الإقليمية فقط وبعد تعديل سنة 2016 استعمل كإلا المصطلحين في المادة 15 وفي تعديل سنة 2020 وَحَدَّ تسمية هيئات اللامركزية البلدية والولاية بمصطلح الجماعات المحلية وهو نفس المصطلح استعمل في قوانين البلدية والولاية وفي بعض النصوص التشريعية والتنظيمية، فكان حرياً تسميتها «الإقليمية» بدل «المحلية» ذلك أن عبارة إقليمية حسب الباحث "MARCOU Gérard" أوسع من محلية لإمكانية شمول تطبيقه على أقاليم ما وراء البحار، لأن اقتران الجماعات الإقليمية بصفة الإقليم فإنها تأخذ اتساعاً شاملاً في التسيير عكس المحلي تكون اختصاصاتها في جزء صغير من إقليم الدولة<sup>12</sup>.

بالإضافة إلى أن التجارب المقارنة التي قطعت اشواطاً متقدمة في مجال اللامركزية كالتجربة الفرنسية تبنت تسمية الجماعات الإقليمية كقاعدة للتنظيم الإداري اللامركزي كونها التسمية القانونية الصحيحة، أما تسمية الجماعات المحلية فهي تسمية سياسية أكثر منها قانونية شاع استعمالها في الخطابات السياسية، ولهذا نجد المشروع التمهيدي المتعلق بتوحيد قانوني البلدية والولاية في نص قانوني واحد جاء تحت تسمية « مشروع قانون الجماعات الإقليمية »، وانطلاقاً من ذلك سنعتمد في هذه الدراسة على مصطلح الجماعات الإقليمية بدل الجماعات المحلية عند الإشارة للبلدية والولاية.

يفرض متطلبات تحقيق التنمية على مستوى الجماعات الإقليمية بالفعالية المطلوبة ليس بالضرورة فقط بوجود ترسانة من النصوص القانونية تعترف لها بممارسة جملة من الاختصاصات المهمة كوضع مخططات التنمية، تسيير المرافق الاقتصادية، دعم نشاطات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، إدارة الأزمات المحلية وتوسيعها في مجال الضبطية الإدارية، فهي بأمس الحاجة إلى الاعتراف بمبدأ التدبير الحر لتسيير اختصاصاتها بنفسها وممارستها تحت رقابة القضاء الإداري بدل رقابة الوصاية، والاعتراف لرؤساء مجالسها المنتخبة بالسلطة التنظيمية للوصول إلى درجة تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بكامل الحرية والاستقلالية ليتوافق تدخلها مع التدبير العصري للإدارة العمومية.

<sup>12</sup> - MARCOU Gérard, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », Revue les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, L.G.D.J, Paris, N°42, 2014, p. 63.

يكتسي أهمية موضوع البحث في أنّ التنمية المحليّة تستهدف تغيير الواقع الإداري، الاجتماعي والاقتصادي لإقليم الساكنة المحليّة القائم على البيروقراطية والتخلف الاجتماعي والاقتصادي وعدم تقديم خدماتها بالشكل اللازم، مقابل الانتقال إلى الرّفح من مستوى حاجياتها ورغباتها والعمل على اشباعها وتوفير الرّعاية الاجتماعيّة والصّحيّة ومواجهة الأزمات وجعلها ترقى إلى مستوى طموحاتها، وهو الهدف المنشود الذي تسعى الحكومة الجزائريّة جاهدةً تحقيقه من خلال الجماعات الإقليميّة بواسطة مخطّطاتها وبرامجها التّنمويّة المتنوّعة بما يتناسب مع متطلّبات الساكنة.

تسعى هذه الدّراسة تحليل نموذج التّنمية المحليّة في التّجربة الجزائريّة بتبيان مدى قدرة الجماعات الإقليميّة رفع تحديّ تحقيق التّنمية المحليّة بالاعتماد على إمكانيّاتها الذاتيّة لاسيما في ظلّ تراجع الدّور التّدخلي للدولة، وكذا استظهار العراقيل التي تعترضها عند ممارسة اختصاصاتها وتحول دون تقديم خدمة عموميّة فعّالة تستجيب لانشغالات الساكنة ومتطلّباتها المعبر عنها على المستوى المحليّ، ممّا يؤكد أنّ دورها في بلادنا لا يزال بعيداً عن تحقيق تنمية حقيقيّة طالما أنّ عملها يطغى عليه الطابع الخدماتي الروتيني دون امكانية الارتقاء إلى مرفق تنموي يقوم بتنشيط الاقتصاد المحليّ.

يكشف واقع التّنمية المحليّة في التّجربة الجزائريّة وجود عراقيل قانونيّة وأخرى ذات طابع عملي تُعيق فاعلية أداء الجماعات الإقليميّة، وقصد تجاوز الحواجز القانونيّة التي تعترضها والنقائص المسجّلة في الممارسة بادرت الدولة إلى تبني آليات جديدة لتسيير الشؤون المحليّة بموجب برامجها الإصلاحية الرّامية إلى تطوير تسييرها الإداري وترقية مجال تدخّلها ممّا يؤدي إلى تجويد الخدمات المقدّمة للجمهور والرّفح من وتيرة خلق المشاريع المحليّة، إلّا أنّه يتطلّب مرافقة هذه الإصلاحات بمجموعة من المقوّمات تدعّم دور الجماعات الإقليميّة في تسيير الشّأن المحليّ بما يمكنها فعلاً من الاستجابة لمختلف الاحتياجات والمطالب المحليّة، وهو التّعارض الواضح الذي لا زالت المقاربة الجديدة للتّنمية المحليّة في الجزائر تطرحه بحكم حدائتها، وعلى هذا الأساس يتطلّب الموضوع البحث في مدى ملائمة النّظام القانوني المعتمد لتمكين الجماعات الإقليميّة في تحقيق التّنمية المحليّة.

للإجابة على الإشكالية المطروحة والإمام بجميع جوانبها تظهر ضرورة الاعتماد على المنهج الاستقرائي بهدف الاطلاع على اختصاصات الجماعات الإقليمية المكرسة بموجب نصوص قانونية خاصة وعامة على غرار قوانين البلدية والولاية والنصوص القطاعية ذات صلة بتنظيم مجالات حيوية للمواطن كقانون البيئة والتعمير وفي بعض النصوص التنظيمية، وتوضيح المفاهيم التي تخص الدراسة باستعراض مختلف الآراء الفقهية المكرسة، ودراسة كافة الوسائل التي تمكنها النهوض باختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية.

بينما المنهج التحليلي يتم اتباعه في غالبية جزئيات هذا البحث لا سيما في تحليل النصوص القانونية بدقة لاستخلاص النقايس التي تشوبها وتعرقل فاعليتها ونقدها بكل موضوعية، مع الاستعانة بأنظمة بعض الدول المقارنة التي قطعت أشواطاً متقدمة في مجال تسيير الشؤون المحلية، بهدف الاطلاع على أحدث المستجدات الحاصلة على قيد الدراسة والاستفادة منها لتقديم اقتراحات موجهة لتعديل وإثراء النظام القانوني الضابط للجماعات الإقليمية، على غرار التجربة الفرنسية التي تعتبر المرجع الأول لاستسقاء القوانين الجزائرية بحجة أنها دولة أبننت نجاح جماعاتها الإقليمية في تسيير شؤونها الخاصة، إضافة إلى القانونين المغربي والتونسي لتشابه نظام الإدارة المحلية المعمول بهما وكذا اشتراكهما تقريباً نفس الاعتبارات التاريخية، الثقافية والاجتماعية.

تستدعي عملية معالجة موضوع إشكالية تحقيق التنمية المحلية عن طريق الجماعات الإقليمية التطرق إلى تبيان الأسس القانونية لتوزيع الوظيفة التنموية بينها وبين السلطة المركزية بتحديد معيار للتمييز بين الشؤون المحلية والوطنية والأسلوب الأمثل لتوزيع الاختصاصات، وإبراز مضمونها والفصل بشكل دقيق بين الاختصاصات الممنوحة لمجالسها المحلية وتلك التي تعد من المجالات المخصصة لرؤسائها المنتخبين سواء تلك المكرسة بنصوص قانونية خاصة بها أو بموجب نصوص قانونية أخرى، ثم نقف على أهم الآليات التي في ظلها تُنفذ اختصاصاتها، مع بيان العراقيل القانونية والعملية المساهمة في إضعاف دور المجالس المحلية في تحقيق أهدافها التنموية (الباب الأول).

ينبغي لبعث الفعالية في دور الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المحلية وتخطي سوء التسيير إصلاح وتحيين النصوص القانونية المنظمة لها بحكم العراقيل الكثيرة التي تعاني منها المقاربة التنموية في الجزائر، ولبلوغ هذا المنأى عازمت الدولة على إرساء آليات التسيير العمومي الحديث التي تعتمد على عنصرين هامّين وهُمَا المواطن والقطاع الخاص كأبرز محاور إصلاح الخدمة العمومية، وتوفير جميع الأطر التشريعية والتنظيمية التي تسمح بتجاوز أزمة التمويل المحلي، ويبدو أنّ تبيان المقاربة الجديدة يمرّ عبر دراسة أسباب، أهمّية، آليات ومجالات مشاركة الفواعل المجتمعية في التسيير واتّخاذ القرارات التنموية وتقييمها، لننتقل بعدها إلى إبراز الدور الاقتصادي الحديث للجماعات الإقليمية التي تهدف من ورائه البحث عن مصادر تمويل جديدة تدعّم بها دورها التنموي في ظلّ توجّه النّظام القانوني الجزائري نحو تحميلها مسؤولية تنمية مداخلها المالية (الباب الثاني).

## الباب الأول

واقع الإطار القانوني للجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية

اتّجهت إرادة السياسة الجزائرية بعد الاستقلال على الاهتمام بإعادة التوازن التّموي بين أقاليمها من أجل إحداث تنمية شاملة ومتوازنة في معظم مناطق الوطن، ولأنّ الاختلالات المجالية نتاج السياسة الاستعمارية متعدّدة الأوجه كان لابدّ من الوقوف عند تشخيص أسبابها، طبيعتها وسبل علاجها لمحاولة رفع مستوى معيشة المواطنين ورد الاعتبار للمناطق المحرومة والهشة والأقل تنمية، فكانت البداية الاعتماد على المخطّطات الإنمائية والبرامج المركزية من أجل تحرر الإقليم المحلي من التأخّر، لكن النتائج العملية أظهرت بعد سنوات استمرار الفوارق الإقليمية، ومن هنا بدأ التفكير في تطبيق فكرة "التّمية من الأسفل" بواسطة الجماعات الإقليمية كونها أقرب هيئة للمواطن ومنبر للمشاركة، ولتفعيل هذه المقاربة شرعت الجزائر بوضع إصلاحات عديدة شملت جوانب إدارية ومالية ترجمت في شكل نصوص قانونية مسيرة للشأن العام المحلي ووسّعت من اختصاصات الجماعات الإقليمية وجعلتها قائمة بتسيير كلّ ما يتعلّق باحتياجات ساكنتها المحلية وتنميتها (الفصل الأوّل).

يكشف مسار تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية في الجزائر عن محدودية دورها في الاستجابة لمتطلّبات التنمية المحلية والتّهيئة الحضريّة ومستوى تقديم الخدمات والاحتياجات اللازمة للسّاكنة المحلية وكأنّها لا تملك آليات التّصرّف في إطار نظامها القانوني الذي يُعيقها على الوصول في تحقيق أهدافها رغم التّغييرات المتتالية للقوانين التي تحكم تسيير الشأن المحلي، غير أنّها أصبحت المشكل الرئيسيّ التي تواجه الجماعات الإقليمية وتحدّ من فعالية أداءها بشكل عام (الفصل الثاني).

## الفصل الأوّل

قواعد الاعتراف للجماعات الإقليمية بتسيير الشؤون المحليّة

اعترفت قواعد وأحكام قانوني البلدية والولاية على غرار باقي القواعد التشريعية والتنظيمية الأخرى للجماعات الإقليمية باعتبارها الفضاء الأقرب والأنسب لتسيير الشؤون العمومية المحلية وتجسيد تطلعات الجمهور وممارسة المواطنة والتسيير الجوّاري بالتدخّل ونيابة السلطة المركزية بعد ثبوت فشل سياستها في ممارسة كلّ الأنشطة وغياب استراتيجية واضحة، تسيير كلّ ما هو شأن محلي على أن تتدخّل السلطة المركزية في شؤونها الخاصة إستثناءً وبأساليب قانونية من أجل تحقيق المصلحة العامة، ونالت فيها اختصاصات كثيرة وفي مجالات مختلفة ذات أهمية بالغة تصبّ جُلّها في خدمة المواطن وإشباع حاجياته من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأمدتها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة لتمكينها من تأدية اختصاصاتها المحلية بفعالية (المبحث الأول).

إنّ الاعتراف للجماعات الإقليمية بتحقيق التنمية المحلية وتلبية الحاجيات المحلية بأشكالها المتعدّدة بما خوّل إليها من اختصاصات واسعة وفي مختلف المجالات يقضي بضرورة إقرارها بحق الحصول على موارد مالية سواء كانت موارد داخلية أو خارجية وأن تتمتع بحرية في توظيفها باعتبارها الوسيلة أو الأساس الماديّ الذي بواسطته تُنفذ تلك الاختصاصات التي تحوزها بصفة فعلية وتترجم خطّتها التنموية على أرض الواقع وضمان الإشراف على سير مصالحها المحلية، وبدونها تبقى مكبّلة وعاجزة على مباشرتها، وفي حالة ضعف مردوديتها يصعب تنفيذ كافة برامجها التنموية وتأجيل تجسيدها لوقت لاحق، وهذا بحدّ ذاته ما تعانيه الجماعات الإقليمية في الجزائر بسبب تزايد حجم نفقاتها المحلية كنتيجة حتمية لتعدّد مجالات تدخّلها وظهور تحديات تستوجب تجاوزها عبر توفير التجهيزات المحلية والبنيات التحتية الضرورية وتكثيف مستويات الاستثمار المحلي (المبحث الثاني).

المبحث الأول - القواعد المنظمة لدور الجماعات الإقليمية في تسيير الشؤون المحلية

إنّ المكانة الهامة التي تحظى بها الجماعات الإقليمية في المنظومة القانونية باعتبارها كواجهة للدولة على مستوى الإقليم المحلي يطرح فرضية مفادها مدى فعالية ممارسة اختصاصات تسيير شؤونها المحلية بالاستقلالية اتجاه السلطة المركزية، ومن دون شك فإنّ ذلك يحتاج إلى تكريس أسس النظام اللامركزي لتوضيح مجال ممارسة الجماعات الإقليمية شؤونها المحلية بشكل منسجم ومتكامل مع التدخّل المركزي وعلى نحو يضمن لها هامش كافي من الاستقلالية في تسيير نشاطاتها على المستوى المحلي، لأنّ لها شؤونها الخاصة التي تدخل في نطاق إقليمها يجب أن تتصبّ أعمالها ومداوماتها حول تسييرها دون العمل تحت رعاية السلطة المركزية أو قطاعات أخرى (المطلب الأول).

يتطلّب من أجل وصول الجماعات الإقليمية إلى تحقيق التنمية المحلية بالمستوى المطلوب وجود مجموعة من القواعد والأحكام تُحوّل لها التدخّل للاستجابة لكافة مطالب الساكنة وانشغالاتها ورفع مستواها وتسيير الأزمات المحلية الصحية والاجتماعية وتطبيق القواعد التي تهدف إلى معالجها، وكذا المساعدة على ترقية الصناعات التقليدية والتجارية وإبرام اتفاقيات التعاون بهدف إيجاد حل جذري لبعض قضايا التنمية، فالشأن المحلي اليوم يُراهن على الجماعات الإقليمية كطرف وحيد لتعويض السلطة المركزية في أخذ زمام المبادرة في تحقيق التنمية المحلية لتكتفي السلطة المركزية بدور المراقبة والمساعدة، لهذا ينبغي على المشرّع الجزائري الحرص على تجسيدها فعلياً في إطار قواعد قانونية خاصة تحدد اختصاصاتها في تسيير الشؤون المحلية في مختلف مجالات التنمية بشكل واضح لا يدع مجال لتدخّل السلطة المركزية ومزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول - إرساء أسس تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

تُعتبر التنمية المحلية في صلب الأهداف الوظيفية والغايات الأساسية لنظام اللامركزية، فتحويل الجماعات الإقليمية اختصاصات محلية واسعة إنّما يهدف إلى تأهيل الوحدات اللامركزية لتصبح قادرة على تدبير شؤونها ساكنتها المحلية<sup>13</sup>، وتعدّ اختصاصات الجماعات الإقليمية من حيث مداها وشموليتها معياراً للدلالة على أهميتها وإشباعها لحاجيات مواطني الإقليم الذي تقوم فيه<sup>14</sup>.

غير أنه حتى وإن كان حجم وحيوية الاختصاصات المحلية الممنوحة للجماعات الإقليمية تسمح لها التّدخل لتحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمختلف مستوياتها فإنّ ممارستها ذاتياً وموضوعياً بعيداً عن التّدخل المركزي في شؤونها الخاصة تبقى رهينة بضرورة الاعتراف بوجود مصالح عمومية محلية متميزة عن المصالح الوطنية باعتبارها الدّعمة الأولى للامركزية كما عبّر عنها الأستاذ "RIVERO Jean"<sup>15</sup> (الفرع الأول)، مع تبنّي أسوب أمثل لتوزيع الاختصاصات المحلية وتقاسم ممارسة السّطة بين الإدارتين المحلية والمركزية (الفرع الثاني)، وهو ما سيساهم بلا شكّ في تفادي تصدّع العلاقة بينهما، فضمان وجود هذين الأساسين على مستوى النّصوص القانونية والممارسة يعدّ ضمانة مهمّة للجماعات الإقليمية من أجل تمكينها من ممارسة جميع اختصاصاتها ذات الشأن المحلي من دون أن تتازعها السّطة المركزية أو تحلّ محلّها في تأدية وظائفها المختلفة.

الفرع الأول - الاعتراف بوجود شؤون عمومية محلية

لا يكفي أن تمنح للجماعات الإقليمية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلاليتها في تسيير شؤونها عن السّطة المركزية وفي إنشاء وإدارة مرافقها داخل حدود الوحدة المحلية التي تمثلها، بل لا بدّ من الاعتراف بوجود شؤون محلية خاصة بها تميّزها عن الشؤون الوطنية تكون مسؤولة في

<sup>13</sup> - حميرالاس سناء، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2017، ص. 195.

<sup>14</sup> - برازة وهيب، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 92.

<sup>15</sup> - RIVERO Jean, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1971, p. 286.

تسييرها وتنفيذها لأنّ نَمّة بعض المواضيع بإقليم معيّن من أقاليم الدّولة لا تهْمُ جميع المواطنين في الدّولة بقدر ما تعنى أبناء إقليم بذاته، بحكم ترابط مصالح مجموعة من المواطنين تقيم ضمن دائرة جغرافيّة محدّدة ممّا يخلق بينهم نوعاً من الحس التّضامني<sup>16</sup>، وعلى هذا الأساس فإنّ الجماعات الإقليميّة لا تستطيع مباشرة وظيفتها الخدماتيّة والتّنموية إلّا إذا توفّرت شؤون محليّة متميّزة عن الشّؤون الوطنيّة (أولاً)، ومدعّمة بأسس قانونيّة لتفعيلها (ثانياً)، واستجابةً لهذه الاعتبارات كان لزاماً على الدّولة وضع معايير واضحة للتّمييز بينها كمطلب حتمي لتحقيق متطلّبات التّنمية المحليّة.

### أولاً- التّمييز بين الشّؤون العموميّة المحليّة والوطنيّة

يُعد الحسم في تحديد معيار فاصل للتّمييز بين الشّؤون المحليّة والشّؤون الوطنيّة ووضع حدود بينهما أحد الأوليات لتوضيح طبيعة العلاقة الوظيفيّة بين الجماعات الإقليميّة والسلطة المركزيّة<sup>17</sup>، لتجنّب إشكالية التّدخل في الاختصاصات والتّهرب من المسؤولية وما ينتج عنهما من سلبيات تضرّ بالتّنمية وخاصّة أنّ الجماعات الإقليميّة تشكّل الإطار الملائم لوضع تصوّرات جديدة لتفعيل التّنمية المحليّة<sup>18</sup> بصفتهما الطّرف الأكثر دراية بحاجيات ساكنتها، غير أنّ الشّؤون المحليّة من بين المواضيع التي أثارت عدّة إشكالات أثرت على فعالية أداء الجماعات الإقليميّة بسبب غياب معيار قانوني للتّمييز بين الشّؤون المحليّة والوطنيّة (1)، وحتىّ الفقه لم يتفقوا على معيار موحد للتّمييز بينهما (2).

### 1- غياب معيار قانوني للتّمييز بين الشّؤون المحليّة والوطنيّة

يتّضح لنا جلياً بالقاء نظرة على التّجربة الدّستوريّة الجزائريّة بأنّ كافة الدّساتير الصّادرة في الجزائر تخلو من تكريس معيار للتّمييز بين الشّؤون المحليّة والشّؤون الوطنيّة يتمّ بموجبه توضيح اختصاصات الجماعات الإقليميّة والسلطة المركزيّة، فدستوري الأحاديّة الحزبيّة اكتفيا بإسناد تنظيم

<sup>16</sup> - عزيز مفتاح، اللامركزيّة: من التّسيير من الإداري إلى تدبير التّنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس الزّباط، 2001، ص. 68.

<sup>17</sup> - FRAYSSINET Marie-Hélène, « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », Revue Sciences de la Société, Presses Universitaires du Midi, Toulouse, N°81, 2010, pp. 12, 22.

<sup>18</sup> - علاوة حنان، إشكالية التّسيير الإداري للجماعات المحليّة وضرورة تحقيق التّنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2019، ص. 55.

الدولة إلى مبدأ اللامركزية وخولت للجماعات الإقليمية عديد الاختصاصات التنموية، يُستشف ذلك من المادة 09 من دستور سنة 1963 التي نصت أن الجمهورية الجزائرية تتكوّن من مجموعات إدارية يتولّى القانون تحديد مداها واختصاصها، وأن البلدية تعتبر أساساً للمجموعات الترابية، والادارية، الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك من نص المادة 35 من دستور 1976 أقرت أن سياسة اللامركزية تعتمد على توزيع حكيم للصلاحيات وحسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة.

أبقى المؤسس الدستوري الجزائري في ظلّ دستورَي سنة 1989 و1996 عن نفس ما ورد في دساتير الأحادية الحزبية، حيث اكتفى فيهما بحصر تصنيف الجماعات الإقليمية للدولة في « البلدية والولاية » مع التركيز على أهم عناصرها المتمثل في المجلس المنتخب في المواد 16، 17، 18 و19 من دستور سنة 1996، وفتح في ذات المواد المجال للمواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية ومراقبة عمل الهيئات المحلية، ولعلّ أهم ملاحظة نثيرها هو عدم تمييز المؤسس بين الشؤون العمومية المحلية والشؤون العمومية الوطنية ففي أواخر المادة 19 مثلاً استعمل مصطلح الشؤون العمومية والتي تدخل فيه الشؤون العمومية الوطنية والمحلية فإذا كانت الشؤون العمومية الوطنية كثيراً ما تتداخل بالشؤون العمومية المحلية ولكن العكس صحيح<sup>19</sup> ففي هذه الحالة وأمام غياب معيار دستوري للتفرقة بينها يؤدي إلى التشابك والتنازع في الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.

إختار المشرع السير على نهج المؤسس عندما أغفل في ضوء قوانين الإدارة الإقليمية تكريس معيار للتمييز بين ما يدخل ضمن قائمة الشؤون العمومية المحلية وما يدخل ضمن قائمة الشؤون العمومية الوطنية بل يعتبر كلّ الاختصاصات الهادفة لتحقيق التنمية سواء كانت ممارسة من طرف السلطة المركزية أو من الجماعات الإقليمية شؤوناً عمومية، وما الاختصاصات التي تُؤديها

<sup>19</sup> - عزوز سكينه، « توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية »، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، مجلد 11، عدد 02، 2018، ص. 251.

الجماعات الإقليمية إلّا جزء من هذه الشؤون العمومية<sup>20</sup> وهو ما استخلصناه باستقراء المادة 02 من قانون البلدية التي تنصّ على: « البلدية هي القاعدة الإقليمية للأمركية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»، والمادة 103 التي تنصّ على: « يُشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»، وفي السياق ذاته تنصّ المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07-12 في فقرتها الثالثة والرابعة على: « وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية التشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتُساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...»، والمادة 73 فقرتها الثانية التي تنصّ: « يُمكن المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوط به، التدخّل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقرّر في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية».

يُعود سبب إغفال المشرع تبني معيار للتفرقة والتّمييز بين موضوعات الشؤون العمومية الوطنية وموضوعات الشؤون العمومية المحلية لاصطدامه بمجموعة من الاعتبارات متمثلة فيما يلي:

- ظروف تبني نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر جاء عكس مثلتها الفرنسية فالبلدية مثلاً لم تتشكل إثر تجمّع سكاني منسجم حول إقليم معين يجمعه التضامن والمصالح المشتركة المتميزة عن المصالح الوطنية، بل نشأت نتيجة سياسة إستدمارية قمعية، هدفها الحدّ من مقاومة المواطنين من خلال تقسيم التّجمعات السكانية التي تربطها صلة الدّم إلى مجموعات تحت سيطرة المستدمر، ثمّ استمرت نفس الوضعية بعد الاستقلال فكرّس المشرّع نفس النظام الإداري المبني على اللامركزية الإدارية الموروثة عن المستدمر، وللعلم البلدية في الجزائر أنشأت بموجب قرار وزاري وليس بفعل

<sup>20</sup> - بوشمالي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظلّ قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتّطبيق، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2007، ص. 161.

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تتطلب إنشاء هيئات محلية مستقلة تسهر على تسيير هذه المصالح، وعلى هذا الأساس لا يعترف المشرع بوجود مصالح عامة ذات طبيعة محلية<sup>21</sup>.

- وَمِنَ الأمور اللافتة انتباه الباحثين<sup>22</sup> هي وجود الكثير من الحالات يصعب على المشرع تكييف مسألة معينة تكييفاً محدداً إذا ما كانت محلية أو وطنية لاحتمال التكييفين معاً، لأنه في الواقع قد يكتسب المرفق العمومي الوطني طابعاً محلياً ليصبح أكثر مرونة وتلاؤم مع الظروف الاستثنائية كالحفاظ على الأمن والنظام العموميين حتى وأن اتخذ مثل هذه اجراءات تدخل ضمن المصلحة الوطنية بالدرجة الاولى وفي الوقت نفسه تكون في بعض الحالات معالجتها تكتسب طابعاً عمومياً محلياً، والدليل على ذلك ما شهدته الجزائر قبل إجراء الدور الثاني للانتخابات التشريعية تم حل المجلس الشعبي الوطني لدواعي أمنية وسياسية يوم 04 جانفي سنة 1992 وبعدها قدم الرئيس آنذاك استقالته يوم 11 جانفي سنة 1992 ما دفع بالجزائر إلى إعلان حالة طوارئ بداية من يوم 09 فيفري سنة 1992 ولمدة 12 شهراً على امتداد كامل التراب الوطني<sup>23</sup>، وخول للوالي سلطات واسعة في هذا المجال ووضع تحت مسؤوليته ورقابته وحدات الجيش<sup>24</sup>.

يُمكننا القول بأنّ المؤسس الدستوري ومن ورائه المشرع لم يضع معياراً للتمييز بين الشؤون العمومية المحلية والشؤون العمومية الوطنية فكلاهما يستخدمان مصطلح الشؤون العمومية فكان من الأجدر استعمال عبارة الشؤون العمومية المحلية لتوضح أكثر مجالات تدخل الجماعات المحلية أو وضع معيار قانوني للتمييز بينها من أجل إعطاء اهتمام أكثر للشأن المحلي ومصالح سكان الإقليم.

<sup>21</sup> - بوشمالي نجلاء، المرجع السابق، ص. 163.

<sup>22</sup> - شويح بن عثمان، حقوق وحرّيات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2018، ص. 120.

<sup>23</sup> - أنظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج. عدد 10، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، ص. 285.

<sup>24</sup> - أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 91-488، مؤرخ في 21 ديسمبر سنة 1991، يتضمن تطبيق القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر سنة 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي، خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر.ج. عدد 66، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1991، ص. 2548.

ذَهَبَ باحثون<sup>25</sup> للقول رغم أهمية التمييز بين الشؤون العمومية المحلية والوطنية إلا أنهم يعتبرون مسألة التداخل بين الشؤون المحلية والوطنية تداخل حتمي بالنظر إلى تكافل الجهود وتجميع الطاقات والامكانيات قصد تحقيق التنمية، لأنه يصعب تصوّر استحواذ الجماعات الإقليمية على عدّة اختصاصات خاصّة بها وممارستها في الواقع بحكم ضعف وسائلها المالية والبشرية، ومن ثمّ ليس لها خيار سوى الخضوع والتعاون مع الدولة في إطار ما يسمى « بالتوزيع الوظيفي للاختصاصات ».

## 2- موقف الفقه من إشكالية التمييز بين الشؤون المحلية والوطنية

تَبَقِيَ الإشكالات التي تُثيرها الشؤون العمومية المحلية محلّ نقاش حاد بين الفقهاء سواء بخصوص حصر تعريفها (أ) أو حتّى إيجاد معيار واحد للتمييز بينها وبين الشؤون الوطنية (ب).

### أ- غياب تعريف فقهي واضح للشأن العام المحلي

تَعَسَّرَ على معظم الفقهاء إعطاء تعريف واضح للشؤون العمومية المحلية بسبب نسبيته، ولهذا اتّجهت جل تعاريفهم في اتجاه تمييزها فقط عن الشؤون العمومية الوطنية ممّا أدّى إلى صعوبة إيجاد معيار مادّي للتمييز بينها<sup>26</sup>، لكن ولئن اجتمع الفقه على عدم تقديم تعريف دقيق للشؤون العمومية المحلية غير أنّ ذلك لم يمنع بعضهم من تقديم بعض التعاريف من بينها تعريف الفقيه الفرنسي " DE LAUBADERE André " <sup>27</sup> حين اعتبر أنّ: « وجود في الجماعات المحلية تضامن للمصالح الذي بين السكان برباط خاص، حاجات محلية متميّزة عن الحاجات العامة المشتركة لكلّ سكان الإقليم الوطني»، ويوافقه في ذلك الفقيه المصري سليمان محمد الطماوي<sup>28</sup> الذي عبّر عن ذلك بقوله: « إذا كانت بعض المرافق تضمن كافة الخدمات كالسكن النّقل، الكهرباء وتوزيع المياه، فتحمّل مسؤولية تسييرها الجماعات المحلية كونها أدري بحاجيات سكان المجتمع المحلي وقدرتها على إشباعها، فهي

<sup>25</sup> - عزيز مفتاح، المرجع السابق، ص. 75.

<sup>26</sup> - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص. 121.

<sup>27</sup> - DE LAUBADERE André, Traité de droit administratif, 6<sup>ème</sup> Ed, L.G.D.J, Paris, 1973, p. 90.

<sup>28</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص. 118.

بذلك تختلف عن المصالح ذات الشؤون الوطنية التي تهتم جميع المواطنين وتستأثر عليها الدولة في تسييرها بالنظر لضرورتها كمرقق القضاء، الدفاع والأمن.»

وصف البعض<sup>29</sup> الشؤون العمومية المحلية بأنها: « مصالح المواطنين إجمالاً هي التي يمكن التعبير عنها بالحاجات الاجتماعية، سواء كانت مادية كالسكن، النقل، المواصلات، الماء والكهرباء، أو حاجات معنوية كالأمن، النظام، التربية، الصحة والثقافة، ونظراً لاختلاف الأقاليم فيما بينها وجب الفصل بين المصالح الوطنية والمحلية، قصد رعايتها بالشكل الذي يوافق ذلك الاختلاف.»

ذهب الأستاذ "شيهوب مسعود"<sup>30</sup> بتعريفها على أنها: « الشؤون المحلية هي مسألة ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية تخفيفاً عن السلطة المركزية وتحقيقاً للديمقراطية»، وعرفها الأستاذ "بوضياف عمار"<sup>31</sup> بالقول أنه: « إذا كان يجب أن تشرف الدولة على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل، توزيع المياه، النظافة، الصحة والتعليم لتسيير محلياً انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة أعلم بشؤون إقليمهم»، وأخيراً عرفها الأستاذ "بعلي محمد الصغير"<sup>32</sup> على أنها: « تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الاحتياجات والمصالح أو الشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.»

## ب- الجدل الفقهي حول معيار التمييز بين الشؤون المحلية والوطنية

واجه الفقه الإداري صعوبة حول الاتفاق على تحديد معيار واحد للتمييز بين موضوعات الشؤون العمومية المحلية وموضوعات الشؤون العمومية الوطنية سيما التمييز بين الخدمات التي تأخذ طابعاً محلياً ووطنياً في آن واحد على اعتبار أن الشؤون العمومية ليست مسألة موضوعية تتدخل

<sup>29</sup> - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 1998، ص. 53.

<sup>30</sup> - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص. 125.

<sup>31</sup> - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص. 72.

<sup>32</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013، ص. 20.

السلطة المركزية أو الجماعات الإقليمية في تحديدها بل هي مسألة ذاتية يحددها المشرع مستنداً إلى مجموعة من الاعتبارات السياسية في غالب الأحيان وطبيعة نظام الحكم وظروف الدولة ذاتها.

ميّز باحثون<sup>33</sup> بين الشؤون العمومية المحلية والوطنية بالنظر لمعيار الفائدة المباشرة من المرفق، ومفاد هذا المعيار نكون أمام شؤون عمومية وطنية عندما تكون الفائدة تعم بين بلديتين أو أكثر أو خاضعتين لولايتين أو أكثر فيعود نفعها المباشر على جميع المواطنين في الدولة بشكل عام وبصورة متساوية فيؤول اختصاص تسييرها للسلطة المركزية، أما إذا كانت الفائدة محصورة في النطاق المحلي ففي هذه الحالة نكون أمام مصالح عمومية محلية فيترك إدارتها للجماعات الإقليمية.

نُعيب على معيار الفائدة المباشرة من المرفق أنه نجد من المصالح ما تتحوّل من محلية إلى وطنية، فعلى سبيل المثال في حالة عجز الجماعات الإقليمية إنشاء وتعبيد الطرق واستغلال الموارد المائية والمعدنية واستغلالها يتم إدراجه ضمن المخطّط الوطني، وبالتالي يعمّ نفعه على كافة مواطني الدولة، ومن ثم لا يكون نفعه مقتصرًا فحسب على المواطنين المتواجدين في إقليم الهيئات الإدارية.

هُنالِكَ باحثون<sup>34</sup> من ميّز بين الشؤون العمومية المحلية والوطنية على أساس حجم تكلفة إنشاء المرفق العمومي، فحسبهم إذا كانت تكلفة استحداث المرفق تتجاوز إمكانيات الجماعات الإقليمية تكون المصالح وطنية ويعهد تسييرها للسلطة المركزية، أما إذا كانت تكلفة إنشاء المرفق بسيطة ومحدودة تنسجم مع ميزانية الجماعات المحلية فهنا يكون المرفق محلياً ويترك تسييره لهذه الأخيرة.

وُجّهَ لمعيار التكلفة انتقاداً على أساس أنه لا يمكن التسليم دائماً بقاعدة أنّ المرافق العمومية التي تتطلب تكاليف مرتفعة لإنشائها تكون ذات صبغة عمومية وطنية، لأنه يمكن للجماعات الإقليمية انفاق أموالاً طائلة لإقامة مشاريع بالبنية التحتية لإنشاء شبكات المجاري الصحية ومشاريع تصفية المياه، فرغم التكلفة الباهظة التي تتطلب لإقامتها ومع ذلك تبقى موسومة بصبغتها المحلية.

<sup>33</sup> - حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية، بيروت، 1983، ص. 87

<sup>34</sup> - سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص. 108.

وُجّه أيضاً لمعيار التكلفة انتقاداً آخر يكمن في عدم التسليم المطلق بفكرة ارتباط المشاريع الأقل تكلفة بالجماعات الإقليمية نظير محدودية ميزانيتها لأنها يمكن أن تتحسن لاحقاً إذا مرتّ الدولة بظروف اقتصادية مناسبة فتتغش إراداتها ومن ثمّ تجعلها تبرم صفقات عموميّة محلية في إطار الصّلاحيات المخوّلة لها قانوناً لأجل إقامة مشاريع تنمويّة ضخمة ذات طابع محليّ بحت<sup>35</sup>.

دَهب جانب من الباحثين<sup>36</sup> إلى اعتبار ما يميّز الشؤون العموميّة المحلية عن الوطنيّة هو المعيار المادي الموضوعي، بمعنى أنّ المصالح تكون وطنيّة إذا كانت تمسّ الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة تتولّأها السّلطة المركزيّة كمرفق الدّفاع، الأمن، القضاء والشؤون الخارجيّة بحجّة رؤيتها إلى المصلحة العامّة يكون أبعد مدى ولديها مسؤولين أكثر خبرة وكفاءة في التسيير مقارنة بما هو موجود محلياً، وتكون المصلحة محلية إذا توافرت شرط من الشروط الثلاثة الآتية:

- كونها تهّم أهل الإقليم أو البلدة أو القرية،
- أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة ودائمة لا يتاح للسّلطة المركزيّة القيام بها،
- أو كونها من المرافق التي لا يتوقف حسن أدائها مع توحيد النّمط، وبالعكس يصلح تغييره بسبب اختلاف حاجات الأقاليم.

دَهب جانب آخر من الباحثين<sup>37</sup> إلى القول أنّ المصلحة العامّة هي عنصر مكوّن من "شؤون الدولة" ("الوطنية")، لكن تجدر الإشارة إلى أنّ هذا التمييز بين شأن دولة شأن وطني وشؤون محلية يعتمد فقط على عدد السكّان وليس على نوعية المصلحة، وذلك لأنّ كلاً من المصلحة الوطنيّة والمصلحة المحليّة هما تقسيمان "للمصلحة العامّة" يختلفان عنه من الناحية الكميّة فقط، وهذا يعني أنّ المصلحة العامّة هي مفهوم تتبع منه أنواع مختلفة من اهتمامات الناس مثل "المصلحة الاجتماعيّة"، "المصلحة البيئيّة" و"مصلحة التّمنية الاقتصاديّة"، وبالتالي، فإنّ المصلحة المحليّة

<sup>35</sup> - سامي حسن نجم الحمداني، المرجع السّابق، ص. 109.

<sup>36</sup> - خالد سمارة الزعبي، المرجع السّابق، ص. 126.

<sup>37</sup> - KONTOGIORGA-Theocharopoulou, Dimitri, « La notion d'affaires locales selon la jurisprudence du Conseil d'État hellénique », Revue Internationale de Droit Comparé, Paris, Volume 42, N°03, 1990, p.990.

تختلف عن المصلحة العامة فقط فيما يتعلق بعدد السكّان ومدى المنطقة (المعيار الجغرافي) لكنهما متطابقان في طبيعتهما، حيث يشكّل كلاهما عناصر لمفهوم "المصلحة العامة".

لكن أكثر ما لفت انتباهنا في موقف الباحث "KONTOGIORGA-Theocharopoulou Dimitri"<sup>38</sup> حينما رأى بضرورة الاعتراف أنه لا يوجد أساساً ما يسمى الشؤون الوطنية والشؤون المحلية كمناطق توتر بين الإدارتين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، معتبراً أنّ زمن التوتّرات بين قطبي الإدارة العامة قد انتهى بالتأكيد، لهذا السبب سيكون من الضروري افتتاح مجال تحالف وتعاون بين الإدارة المحلية والمركزية من أجل تلبية المصلحة العامة المشتركة للشؤون الوطنية والمحلية، ومن جانبنا نضمّ صوتنا إلى صوت الباحثين<sup>39</sup> المناادين بأنّ القانون هو فيصل التمييز بين الشؤون المحلية والوطنية وحثهم أنه لا يمكن الاستناد على معيار فاصل للتمييز بينهما لتغيّره من حيث الزمان والمكان فماهي مصلحة محلية حالياً قد تصبح وطنية لاحقاً كما يمكن للمصلحة الوطنية في دولة ما قد تعتبر محلية في دولة أخرى، لكن هذا لا يمنع المشرّع من الاستئناس ببعض الاعتبارات عند تحديد المصالح المحلية والوطنية وتكييفها.

### ثانياً - دعائم ممارسة الشؤون المحلية

يتحتم لتفعيل اللامركزية وتقوية المركز القانوني للجماعات الإقليمية ألا يتوقف الأمر بحسم مسألة الاعتراف بوجود شؤون عمومية محلية متميزة عن الشؤون الوطنية ووضع معيار للتفرقة والتعرّف على ما هو خدمات محلية وما هو خدمات وطنية بل لا بدّ أن يستتبع هذا الاعتراف بحرية المجالس المحلية التصرف بشؤونها بما يُمكنها فعلاً وفي حدود اختصاصها من تقدير القرارات الواجب اتّخاذها بعيداً عن أيّ إشراف مركزي (1)، وألا يكون للسلطة المركزية الحق في تعديل أعمالها (2).

<sup>38</sup> - KONTOGIORGA-Theocharopoulou, Dimitri, Op.Cit, p. 1003.

<sup>39</sup> - راجع:

- خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص. 124.

-THOUMÉLOU Mark, Collectivité Locale Quel Avenir? Documentation Française, 2<sup>ème</sup>Ed, Documentation française, Paris, 2016, pp.119-123.

## 1- منح المجالس المحلية حرية اتخاذ القرارات

إنّ التجسد الفعلي للامركزية يفرض الاعتراف للمجالس المحلية باستقلالية رسم سياستها ووضع اختياراتها التنموية والانفراد في اتخاذ التدابير القرارات التي تراها مناسبة ضمن ما تُمليه النصوص القانونية، مع تخويلها سلطة واسعة للتداول في شؤونها المحلية<sup>40</sup>، ومباشرة اختصاصاتها بمحض إرادتها دون أن يكون للسلطة المركزية الحق في إجبارها على ذلك إلا فيما هو مقرر قانوناً وعلى سبيل الحصر، وليس لها حق الحلول محلّها في مباشرة أي اختصاص موكل لها<sup>41</sup>، أو الضغط عليها وتوجيه لها الأوامر والتعليمات السابقة على العمل، ولا تحلّ محلّها بداية لاعتبار ذلك تجاوزاً على سلطة المجالس وانكاراً لحقوقها<sup>42</sup>، وفي حالة تجاهلها هذا الأساس قد تتعثر عملية التنمية.

تُعتبر اللامركزية المحلية شكل من أشكال تنظيم الدولة الحديثة مهما كان شكلها تُحاول التوفيق بين الوحدة السياسية والمصالح الوطنية للشعب من جهة، وخصوصية المصالح المحلية الخاصة من ناحية أخرى، ولفهم مفهوم السلطة المحلية يرى الفقيه "FAURE Bertrand" ضرورة توافر أربعة أركان تتمثل في اكتساب الشخصية القانونية بموجب القانون العام، الاعتراف بوجود شؤون محلية، وسلطة اتخاذ القرار العامة ومراقبة الدولة، لذا كان من المفروض أن تكون أول خطوات الدولة لتفعيل اللامركزية هو التأسيس الدستوري على حرية السلطات المحلية إدارة نفسها بحرية<sup>43</sup>.

يرى الفقيه "HAURIOU Maurice" أنّ أسباب اللامركزية المحلية ليست إدارية بحتة لكنها دستورية، ويضيف أنّ الدول الحديثة لا تحتاج فقط إلى إدارة جيدة بل وتحتاج أيضاً إلى الحرية السياسية، وقد نصّ الدستور الفرنسي لعام 1946 بالفعل على أنّ السلطات المحلية تدير نفسها بحرية

<sup>40</sup> - SERIAK Lahcène, Décentralisation et animation des collectivités locales, E.N.A.G, Alger, 1995, p.15.

<sup>41</sup> - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص. 89.

<sup>42</sup> - شيهوب مسعود، « المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد

01، 2002، ص ص. 68-69.

<sup>43</sup> - ZERARI Fathi, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », Revue les Annales de Droit, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, N°12, 2018, pp. 218-219.

من خلال المجالس المنتخبة، وهكذا، يؤكد الفقيه "FAVOREU Louis" أن انتخاب الهيئات التداولية هو الحد الأدنى المطلوب لضمان حرية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بشأن تسيير شؤونها<sup>44</sup>.

يتضح بإلقاء نظرة على التجربة القانونية الجزائرية بأن الدولة أخذت بفكرة استقلالية القرار المحلي يستشف ذلك بالعودة إلى الميثاق الوطني لسنة 1976<sup>45</sup> الذي نصّ بأنه: « ينبغي للأمركزية أن تُحوّل للولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كلّ المشاكل. فلها وحدها حق البث في كلّ الميادين المندرجة في إطار اللامركزية »، ومن بين الضمانات القانونية لاستقلالية قرارات المجالس المحلية ما تضمنته وثيقة بيان أسباب الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية<sup>46</sup> بنصّها: « الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحلّ محلّها في اتخاذ المقررات أو تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية »، وفرض ميثاق الولاية المرافق للأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية<sup>47</sup> نفس التوجّه بنصّه: «الولاية هي جماعة لا مركزية، وعلية يجوز لمجلسها الشعبي أن يتخذ جميع المقررات المفيدة في حدود اختصاصه، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلاّ للسهر على مطابقة مقرراته للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل والتخطيط في الميدان الاقتصادي».

يتبين من تصفّح مواد قانون البلدية بأنّ المشرّع نصّ على السلطة التقريرية للبلدية في عدّة مواضيع في إطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كـممثل للبلدية وكممثل للولاية ويرجع ذلك أساساً إلى المبدأ المكرّس منذ الاستقلال إلى يومنا هذا والمتمثل في تشكيل المجالس المحلية عن

<sup>44</sup> - ZERARI Fathi, Op.Cit, p. 220.

<sup>45</sup> - الميثاق الوطني، الموافق عليه في استفتاء 27 جوان سنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-57، مؤرخ في 05 جويلية سنة 1976، ج.ر.ج. عدد 61، مؤرخ في 30 جويلية سنة 1976، ص. 890، (مُلغى).

<sup>46</sup> - أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 06، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، ص. 90، معدّل ومنتّم بموجب القانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1981، ج.ر.ج. عدد 27، مؤرخ في 07 جويلية سنة 1981، ص. 917، (مُلغى).

<sup>47</sup> - ميثاق الولاية لسنة 1969 المرافق للأمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، يتضمن القانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44، مؤرخ في 23 ماي سنة 1969، ص. 510، معدّل ومنتّم بموجب القانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري سنة 1981، ج.ر.ج. عدد 07، مؤرخ في 17 فيفري سنة 1981، ص. 146، (مُلغى).

طريق الانتخاب ما يحتم الاعتراف له بدهاءً بممارسة السلطة العامة، إذ بالرجوع للمادة 96 من قانون البلدية يظهر أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ قرارات محلية قصد:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته،

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها،  
- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وتفويض إمضائه.

## 2- تحصيل مداورات المجالس المحلية من التعديل

تُشكل الوصاية المقياس الذي يكشف استقلالية المجالس المحلية في تدبير شؤون ساكنتها المحلية، فإذا كان الهدف من وضع هذه الآلية رقابة مدى مساس المنتخبين المحليين بمبدأ المشروعية وبالمصالح المحلية وحفاظاً على وحدة الدولة وعلى طبيعة اللامركزية<sup>48</sup> فهنا الأمر لا يوحى التقليل من تصرفاتها وإنما القصد منها التأكد من صحة وسلامة الأعمال الصادرة عنها ومطابقتها للقانون<sup>49</sup>، لكن في حقيقة الأمر ينبغي عدم تكثيف الرقابة الوصائية وإلا كيف يُمكن لنا الحديث عن الاستقلالية بالنظر لكونها تتيح للسلطة المركزية التدخل لتدبير الشؤون التنموية ذات الشأن العمومي المحلي؟<sup>50</sup>.

يرتبط نجاح اللامركزية التنموية بتحقيق غايتين اثنتين، أولهما تخفيف شدة الرقابة الوصائية المفروضة على أعمال وتصرفات المجالس المحلية مع إدخال القاضي الإداري في مسألة الرقابة على مجموعة من القضايا التي كانت من اختصاص الإدارة الوصية، والغاية الثانية تتم النص عليها صراحةً في وثيقة بيان أسباب الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية المتمثلة في عدم إخضاع أعمال البلدية للتعديل سواء ما كان منه كلياً أو جزئياً حتى وإن كانت هذه الأعمال خاضعة

<sup>48</sup> - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص. 94.

<sup>49</sup> - بوضياف عمار، « الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي (الجزائر-تونس-المغرب) »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2010، ص. 05.

<sup>50</sup> - DE LAUBADERE André et autres, Traité de droit administratif, 15<sup>ème</sup> Ed, L.G.D.J, Paris, 1999, p. 165.

للمصادقة، وما لها إلا المصادقة أو الإلغاء لأي عمل إداري صادر عن تلك المجالس المحلية<sup>51</sup> ومن دون تعديها حدود وصايتها الإدارية التي تتم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القوانين وكلّ هذا تطبيقاً لقاعدة مفاؤها «لا وصاية إلا بنص» وهذا المبدأ ليس إلاّ تحصيل حاصل للعمل بنظام اللامركزية ككل، بينما فكرة التعديل تتم في ضوء السلطة الرئاسية وكمظهر من التنظيم المركزي، أما الحال ونحن في ظلّ نظام وصائي فإنّ سلطة التقدير قد تمّ نقلها لصالح جهات مستقلة لا تابعة<sup>52</sup>.

اتّجه القضاء حديثاً إلى التّخفيف من شدة هذه القاعدة لتفرقة بين التّعديل البسيط الذي تدخله السلطة المركزية على قرارات الجهات اللامركزية دون أن يترتب عليه تغيير في جوهر القرار أو المساس بمضمونه، وهو نوع من التّعديل يمكن قبوله، أمّا إذا كان جوهرياً أو من شأنه التأثير على مضمون القرار فإنّ التّعديل غير مقبول وهو غير قانوني باعتباره شكلاً من أشكال إصدار الأوامر<sup>53</sup>.

يُمكننا القول بأنّ المجالس المحلية كلّما تمتعت بحرية ذاتية في تدبير شؤونها مع التّخفيف من شدة الرّقابة الوصائية كما يقتضي بالضرورة تحصين أعمالها من التّعديل سيسمح لها بمواجهة متطلبات التنمية المحلية بالفعالية المطلوبة، أما في حالة تكثيف الرّقابة وإمكانية تعديل أنشطتها يطرح معه التساؤل، عن كيفية اتّخاذ المجالس المحلية التدابير اللازمة لتطوير وترقية قطاع التنمية الاقتصادية والاجتماعية مادام مداولاتها مطوقة بالإنظرية والتّعديل وقد يترتب عن هذا التأخير تعطيل بعض المصالح الحيوية التي لا تتلاءم وطول هذه الأجال فهذه المصالح نظراً لطبيعتها تستلزم السرعة في الإنجاز أو التّغيير الجوهري للمشاريع المسطرة لتحسين الإطار المعيشي للسكان المحلية.

### الفرع الثاني - اقرار أسلوب ملائم لتوزيع الاختصاصات المحلية

يَمرّ مسار تدخّل الجماعات الإقليمية للنّهوض بأوضاع التنمية الاجتماعية والاقتصادية عبر ضبط مجالات التّدخل بين الإدارتين المحلية والمركزية بشكل صريح في مجال التنمية المحلية حتّى

<sup>51</sup> - عصام علي الدبس، القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار الثقافة، عمّان، 2014، ص. 230.

<sup>52</sup> - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص. 89.

<sup>53</sup> - المرجع نفسه، ص. 89.

يكون لكل واحد منهما اختصاصات واضحة وحسب ميادين مختلفة<sup>54</sup>، ومثل هذا التحديد والتوزيع يقتضي إبراز طبيعة العلاقات وأوجه التعاون بينهما ليكمل دور كل واحد الدور المنوط بالأخرى بدل التضارب معه أو عرقلته<sup>55</sup>، فلا يكون ذلك إلا بإقرار أسلوب أو معيار دستوري أو تشريعي ملائم لتوزيع الاختصاصات المحلية يُمثل ضمانه حقيقتة لدعم الطابع اللامركزي ضد إمكانية تدخل السلطة المركزية للتقليص من نطاق تلك الاختصاصات بمجرد اصدار تنظيمات لملا الفراغات التشريعية<sup>56</sup>.

تتباين مواقف دساتير وتشريعات الدول بشأن مسألة الأسلوب المتخذ في توزيع الاختصاصات المحلية باختلاف شكل الدولة ونظامها الإداري، حيث تميل بعضها إلى تحديد اختصاصات الجهات المركزية وتترك مجالات تدخل الجهات المحلية واسعة وغير محددة وهو ما يعرف بالأسلوب الفرنسي الذي وجدت فيه الجزائر كنمط يتناسب مع الأسلوب الجزائري لتحقيق التنمية المحلية (أولاً)، وتميل بعضها الآخر للأسلوب الإنجليزي الذي يركز على تحديد الاختصاصات المخولة للهيئات اللامركزية على سبيل الحصر وما عدا ذلك فهو من اختصاص الجهات المركزية (ثانياً)، ونتيجة للنقائص التي تعترى هذين الأسلوبين وعدم ملائمتها في توزيع الاختصاصات اضطررت الأنظمة الديمقراطية التي قطعت أشواطاً متقدمة في مجال اللامركزية الإدارية التحوّل نحو توزيع الاختصاصات على أساس مبدأ التفريع (ثالثاً) الذي يستهدف بالدرجة الأولى توضيح الاختصاصات المحلية وجعل السلطة المركزية تتدخل على سبيل الاستثناء محلياً إلا إذا عجزت المستويات الأدنى عن ممارسة مهامها<sup>57</sup>.

### أولاً - أسلوب إطلاق الاختصاصات المحلية

يقوم الأسلوب الفرنسي على جعل اختصاصات الجماعات الإقليمية عاماً ومطلقاً دون تحديدها بشكل حصري، وبمقتضاها تكون هي صاحبة الولاية العامة في ممارسة كافة الشؤون ذات الطابع

<sup>54</sup> - GORGE Anne- Sophie, Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2010, p. 484.

<sup>55</sup> - فرحان الطاهر، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2002، ص. 175.

<sup>56</sup> - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومة، الجزائر، 2017، ص. 56.

<sup>57</sup> - BERRI Noureddine et AISSAOUI Azzedine, « Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien », Revue Académique de la Recherche Juridique, Numéro spécial, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Bejaïa, 2019, p. 184.

المحلي غير أنّ ما يُستثنى بنصّ خاص يكون من اختصاص السلطة المركزية، ما يعني أنّ اختصاصات هذه الأخيرة مقيدة ولا يجوز لها التّدخل في ممارسة الشؤون المحلية إلاّ ما استثناه القانون صراحةً بنص<sup>58</sup>، مثلما عبّر عنه الفقيه الفرنسي "DE LAUBADERE André"<sup>59</sup> بالضبط بقوله:

« L'élément essentiel de décentralisation résidait dans le caractère non limitatif des énumérations légales d'attribution des assemblées locales selon la législation française ».

ترك المؤسس الدستوريّ الفرنسي مسألة تبيان أمثلة عن الأعمال والأنشطة التي تباشرها الجماعات الإقليمية على المستوى المحليّ للتشريع وهو ما توحى إليه المادة 34 من الدستور<sup>60</sup>، وبإلقاء نظرة على القانون العام للجماعات الإقليمية<sup>61</sup> نلاحظ بأنّ المشرّع الفرنسي أدنّ للجماعات الإقليمية التّداول في جميع القضايا التي تهّم الشؤون المحلية باعتبارها الممثل الشرعي لسكانتها ومعرفتها لانشغالاتها ومطالبها، حيث تمّ النصّ على ذلك في المادة L1111-2 منه والتي تقضي بأنّه:

« Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

أخذ المشرّع الجزائري بالنموذج الفرنسي ذات السمة الكلاسيكية القائم على تحديد اختصاصات الجهات المركزية حصراً وما عدا ذلك يعود للجماعات الإقليمية، استخلصنا ذلك من خلال قراءتنا للمواثيق الوطنية والمحلية وقوانين الإدارة المحلية، فقد نصّ الميثاق الوطني لسنة 1976 على أنّه: ينبغي للأمركزية أن تخوّل للولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كلّ المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية... ونفس الأسلوب ورد ضمن وثيقة عرض أسباب الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية وعبر عن ذلك: «... من أجل تحديد دور البلدية الجديدة ومهامها تحديداً واسعاً...».

<sup>58</sup> - يري الباحث (PONTIER Jean-Marie)، أنّ مبدأ الاختصاص العام هو الترجمة القانونية للأهلية العامة لجماعة محلية للتدخل في الشؤون المحلية، راجع:

- MEUNIER Benjamin, Les règles relatives aux transferts de compétences entre, Thèse pour obtenir le grade de doctorat en droit public, U.F.R de droit, Université d'auvergne- Clermont Ferrand I, 2006, publié sur le site: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446/document>, (Consulté le 29/07/ 2019).

<sup>59</sup> - DE LAUBADERE André et autres, Op.Cit, p.145.

<sup>60</sup> - La constitution Française de 1958, modifié et complété, publié sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 20/05/2019).

<sup>61</sup> - Code générale des collectivités territoriales français, publié sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (Consulté le 02/08/ 2019).

ومضيفاً في ذات السياق: «... لكي يكون اختصاص البلدية المطلق في جميع الميادين أكثر فعالية أن تحوز البلديات كامل السلطة الضرورية...»، وعليه، فإن ورود مثل هكذا مصطلحات « تحديداً واسعاً»، « اختصاص البلدية المطلق»، يعني اختيار المشرع الجزائري الأسلوب العام في توزيع اختصاصات البلدية.

أكد ميثاق الولاية المرافق للأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية على الطابع العمومي في توزيع اختصاصات الولاية معبراً عن ذلك بـ: «... فالولاية يجب أن تكون إذن الجماعات اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتها الخاصة...»، ويضيف على أنه: «... تساهم الولاية سواءً كان على شكل المقررات المتخذة ضمن الإطار الموسع لاختصاصاتها الجديدة...».

إعتمد المشرع نفس النمط المذكور أعلاه في أحكام المادة 03 فقرتها الأولى من قانون البلدية الحالي بنصها: « تمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون»، وفي المادة الأولى فقرتها الخامسة من قانون الولاية الحالي التي تنص: « وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون»، وهذا ما يدل أن المشرع لم يأخذ بالأسلوب الحصري في تحديد اختصاصات البلدية والولاية.

يلاحظ بالعودة لقانوني البلدية والولاية أنه بالرغم من تحديد المشرع لبعض مجالات تدخل البلدية والولاية في تسيير الشؤون المحلية التي تستجيب لتطلعات ساكنتها إنما كان ذلك على سبيل المثال والتقريب، وليس غرضه تقييد مجالات تدخل هتين الهيئات اللامركزية، بل ترك المجال مفتوحاً وحرية متسعة للتحرّك في تسيير وتنفيذ سياستها التنموية قصد تحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

يقود الأخذ بالأسلوب العام القائم على الطابع غير التّحديدي لمجال اختصاصات الجماعات الإقليمية تحقيق جملة من المزايا التي من شأنها أن تيسر لها ممارسة أعمالها بالكفاءة التي تسمح لها الاستجابة لانشغالات ممن انتخبوا عليهم بأفضل وجه، حيث يتلاءم هذا الأسلوب مع فكرة الاستقلالية

لما يمنحه لهذه الهيئات من حرية واسعة لممارسة اختصاصاتها المحلية<sup>62</sup> لأنه كلما زادت حجم الاختصاصات زادت معها درجة الاستقلالية وكلما قلت الاختصاصات تضاءلت تلك الاستقلالية.

يُخفّف الأسلوب العام العبء عن كاهل السلطة التشريعية طالما أنه غير مضطر دائماً إلى تعديل التشريعات المتعلقة باختصاصات الجماعات الإقليمية مادام المجال مفتوح لها للإبداع والابتكار وتطوير المبادرات المرتبطة باحتياجات الوحدة المحلية دون الحاجة إلى تعديل القواعد القانونية<sup>63</sup> بحكم اختصاصاتها تخضع لمبدأ التكيف والتغيير مما يجعل البرلمان يتفرغ أكثر للمسائل الوطنية<sup>64</sup>، وكذلك يهدف إلى تحقيق غرض داخلي يكمن في تقسيم المهام بدقة بين الهيئة التداولية والتنفيذية، وغرض خارجي يكمن في حماية هامش تصرفاتها في مجال التنمية عند خضوعها لرقابة الوصاية<sup>65</sup>.

رغم ما يحمله أسلوب إطلاق اختصاصات الجماعات الإقليمية من مميزات إيجابية في عملية التنمية المحلية ذهب فريق من الباحثين<sup>66</sup> إلى توجيه انتقادات له على أساس أنه من الناحية العملية يعيقها كثيراً في ممارسة اختصاصاتها، وحجبتهم في ذلك راجع إلى وجود مجموعة من الأسباب أهمها:  
-عمومية الاختصاصات وعدم وضع معيار واضح للتمييز بين ما يدخل ضمن الشؤون المحلية وما يدخل ضمن الشؤون الوطنية يؤدي لا محالة إلى خلق حالة من التنازع والتصادم في الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية،

<sup>62</sup> - بوعمران عادل، « مبدأ استقلالية الجماعات المحلية "معايير وضوابط" »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 26، 2010، ص. 103.

<sup>63</sup> - حمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012، ص. 918.

<sup>64</sup> - دلندة مراد، الإدارة المحلية بين واجب الخدمة العمومية ومعوقات الإيرادات المالية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2022، ص. 90.

<sup>65</sup> - MEUNIER Benjamin, Op.Cit, p. 52.

<sup>66</sup> - راجع:

- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 129.  
- الخالية محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، 2013، ص. 48.

- عدم توضيح بعض الاختصاصات وإحالة أمرها للجهات المركزية التنفيذية لتنظيمها بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية يؤدي إلى جمود نشاط الجماعات الإقليمية إلى غاية إصدار هاته المراسيم،
- قبضة السلطة المركزية تكون أوسع من ناحية الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية،
- عدم ملائمة الكم الهائل من الاختصاصات المحلية المخولة للجماعات الإقليمية مقارنة بإمكانياتها المالية والبشرية.

### ثانياً - أسلوب حصر الاختصاصات المحلية

تَعتمد الدّول الأنجلوساكسونية على الأسلوب المقيد أو أسلوب تعداد اختصاصات الجماعات الإقليمية، ومضمون هذا الأسلوب يقوم على تحديد المشرع اختصاصات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر لا المثال، وبمقتضاه تلتزم هذه الجماعات بتسيير شؤون ساكنتها الإقليمية في حدود اختصاصاتها المخولة لها قانوناً وفي حال اتّخاذها أي قرار خارج عن قائمة اختصاصاتها المحددة بدقة صار عملها مشوب بعيب عدم الاختصاص عملاً بقاعدة «تجاوز السلطة»<sup>67</sup> المعروفة بإنجلترا بتسمية (Beyond the power Ultra Vires)، ممّا يؤدي إلى بطلان تصرفاتها، وفي حال ما أُريدت الحصول على اختصاصات جديدة أو تعديلها يتطلّب إصدار نص تشريعي بخصوص ذلك<sup>68</sup>.

إختارت الكثير من الدّول العربية على غرار الجمهوريّة المصريّة<sup>69</sup> والمملكة الأردنيّة<sup>70</sup> السير على نهج الدّول الأنجلوساكسونية الأخذ بأسلوب حصر الاختصاصات التّابعة للجماعات الإقليمية وما

<sup>67</sup> - يكون عيب الاختصاص عندما يُحدّد التّشريع صراحةً اختصاص رجال الإدارة أو الهيئات أو المؤسسات العموميّة بممارسة موضوعات معيّنة، فيصدر القرار ممّن لا يملك الاختصاص بإصداره أو أصدر القرار في غير الموضوعات المحددة له قانوناً حصراً بمزولتها، وتطبيقاً على ذلك يكون القرار الإداري مخالفاً لمبدأ المشروعيّة الإداريّة، راجع:

-DEBBASCH Charles et RICCI Jean-Claude, Contentieux administratif, 7<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, p. 675.

<sup>68</sup> - الخلية محمد علي، المرجع السّابق، ص. 49.

<sup>69</sup> - بالعودة إلى قرار رئيس الجمهوريّة المصريّة رقم 43 لسنة 1989، المتعلّق باللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحليّ بمصر، في الباب الثّاني منه، أنّ اختصاصات وحدات الإدارة المحليّة المتمثلة في المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء والقرى، محددة بشكل حصري، منشور على الموقع الإلكتروني التّالي: [www.egypt.gov.eg/](http://www.egypt.gov.eg/)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2020/02/08).

عدها من اختصاصات متروكة للسلطة المركزية نظير ما يحققه من امتيازات تعود بالفائدة على التنمية كتوضيح هذا الأسلوب بدقة معالم اختصاصات الجماعات الإقليمية وهكذا يحول دون نشوء تنازع في ممارسة الاختصاصات بينها وبين السلطة المركزية، ويقوم الأسلوب الحصري بتوسيع نطاق استقلالية الجماعات الإقليمية في مباشرة اختصاصاتها المحلية وما الرقابة التي تمارسها الإدارة الوصية إلا إشراف قليل على أعمالها، فإذا ما استثنينا حق السلطة المركزية في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزاً للقانون المحدد لصلاحياتها التي يفصل فيها القضاء، فإن رقابة السلطة المركزية لا تكاد تتجاوز صورة واحدة وهي إجراءات التفتيش الذي لا يمس باستقلالية الجماعات بل بالعكس تدفعها للعمل أكثر، وبموجبه تميز الوصاية بين التي تقوم بواجباتها وبين التي لا تقوم بها<sup>71</sup>.

يتميز الأسلوب الحصري بخاصية مفادها اختلاف اختصاصات الهيئات المحلية من هيئة متواجدة في إقليم معين على هيئة متواجدة في إقليم آخر، السبب في ذلك أن المشرع يراعي عندما يقرر تخويل اختصاصات لإحدى الهيئات المحلية تخويلها إلا ما تقدر عليه تماشياً مع وضعيتها المادية والبشرية بخلاف الأسلوب الفرنسي التي تتمتع كل هيئاتها المحلية بنفس الاختصاصات<sup>72</sup>.

ينجم عن أهمية التّحديد الحصري لاختصاصات الجماعات الإقليمية السّماح للمواطنين معرفة على عاتق من ستقع مسؤولية تنفيذ المشاريع التّنمويّة، وهو توجّه يتّسم بالكثير من السّلامة على اعتبار أنّه سيساهم في بروز المبادرات المحليّة لتنمية المجتمع المحلي<sup>73</sup> في ظل مسار ديمقراطي يهدف إلى تعبيد الطّريق لمشاركة المواطنين في صناعة القرارات والرقابة على تنفيذها وتقويم نتائجها.

<sup>70</sup> - أنظر القانون رقم 165 لسنة 1964، المتعلّق بإدارة البلديات، في فصله الرابع المُعنون بـ « صلاحيات البلدية »، وقد ورد تحديد اختصاصات البلديات بالتفصيل وبشكل حصري، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [www.ju.edu.jo/ar/arabi](http://www.ju.edu.jo/ar/arabi)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/02/08).

<sup>71</sup> - شيهوب مسعود، « المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة »، المرجع السابق، ص 70-71.

<sup>72</sup> - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العمل الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 191.

<sup>73</sup> - محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص 912.

يُشوب الأسلوب القائم على تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية حصراً عديد النقائص يمكن عزو أسبابها في عدم قدرتها على مواكبة التطورات الحاصلة في مجالات التنمية المحلية، وذلك لافتقارها حق المبادرة والابتكار خارج اختصاصاتها الحصريّة المقررة لها قانوناً، ناهيك أنّ إجراء توسيع اختصاصاتها في حالة ظهور مصالح محلية جديدة يتطلب صدور قانون جديد من البرلمان، علماً أنّه ليس بالأمر اليسير تحقيقه بفعل ارتباط العملية التشريعية بطول الوقت والإجراءات<sup>74</sup>.

### ثالثاً - الاعتماد على مبدأ التفريع كأسلوب جديد لتوزيع الاختصاصات

يُعتبر مبدأ التفريع «le Principe de Subsidiarité» من بين الآليات الجديدة المتبعة في الأنظمة اللامركزية لضبط وتوزيع كتلة الاختصاصات داخل الدولة، فهو مبدأ يقوم على توزيع قانوني وعقلاني للاختصاصات عملاً بالمبدأ الأصل في الالتزام بناءً على حسم قانوني واضح أو تعاون أو تفاهم، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى<sup>75</sup>، وبذلك يُمنح الأولوية والأفضلية للقاعدة على القمّة لما يُعزّز سياسة القرب ويضمن السرعة في اتخاذ القرارات والفعالية في تقديم الخدمات العمومية لساكنيها<sup>76</sup>، فمبدأ التفريع يتجاوز المفهوم الكلاسيكي البسيط للتنظيم المؤسّساتي الذي كان يقوم على نقل الاختصاصات المحلية من المركز إلى الإقليم<sup>77</sup>.

نُلاحظ من خلال استقراء أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 أنّ المؤسس لم يتضمّن أيّ معيار دستوري محدّد لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، مكتفياً فقط بتحديد أصناف الجماعات الإقليمية وتشجيع مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية بواسطة مجالسها

<sup>74</sup> - سامي حسن نجم الحمداني، المرجع السابق، ص. 118.

<sup>75</sup> - لتفاصيل أكثر، راجع:

- صبرينة السخيري زروق، « الجهة: أي صلاحيات؟ »، مجلة الأحداث القانونية التونسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنار، عدد 23، 2013، ص. 220.

- DRAGO Guillaume, « Le Principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », Revue Internationale de Droit Comparé, Paris, Volume 46, N° 02, 1994, pp. 586-587.

<sup>76</sup> - راجع:

- PONTIER Jean-Marie, « Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales », Revue Juridique de l'Océan Indien, Association de la recherche en droit dans l'Océan Indien, N°3, 2003, p. 36 et s.

- DRAGO Guillaume, Op.Cit, p. 584.

<sup>77</sup> - BERRI Noureddine et AISSAOUI Azzedine, Op.Cit, p. 184.

المنتخبة وتحفظ عن الإشارة إلى استقلالية الجماعات الإقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية وتحديد اختصاصاتها<sup>78</sup>، تاركاً المجال للتشريع لتحديد تنظيمها، واختصاصاتها، وفي ظل غياب معيار محدد لتوزيع الاختصاصات اعتمد المشرع على أسلوب العام في توزيع الاختصاصات المحلية، وهو ما يستتج من تصفح أحكام المادة 03 من قانون البلدية وكذا أحكام المادة الأولى من قانون الولاية.

نظراً للأهمية التي يكتسبها مبدأ التفريع للجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصها اعترفت التجربة الفرنسية به من خلال أحكام المادة 72 الفقرة الثانية والثالثة من الدستور الفرنسي والتي تنص:

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

قامت التجربة المغربية بدورها على توزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الترابية على أساس الفصل التام بين الشؤون المحلية والوطنية تأسيساً لمبدأ التفريع، حيث نص الفصل 140 الفقرة الأولى من الدستور المملكة المغربية<sup>79</sup> على أنه: « للجماعات الترابية، وبناءً على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مُشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة »، وعمل المشرع المغربي على تنزيل مبدأ التفريع إلى النصوص القانونية التي تخص كل من الجهات، العمالات، الأقاليم والجماعات، تفصل بدقة في مجمل اختصاصاتهما الذاتية والمُشتركة<sup>80</sup>.

<sup>78</sup>- KANOUN TALEB Nacira, « La décentralisation en Algérie : Une arlésienne », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Université de Tizi Ouzou, Volume 10, N°02, 2015, pp. 07, 16.

<sup>79</sup>- ينص الفصل 1/141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/08/04).

<sup>80</sup>- أنظر،

- المواد 06 ، 81 ، 80 ، 91 و 94 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6585، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/29).

- المواد 04 ، 79 ، 86 و 89 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6585، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/29). =

سارت التجربة التونسية على الدرب نفسه بتكريسها مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات في الفصل 134 الفقرة الأولى والثانية من دستور الجمهورية لسنة 2014<sup>81</sup> والذي ينص على أنه: « تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها. تُوزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استناداً إلى مبدأ التفريع.

تتمتع الجماعات المحلية بسلطة تربيية في مجال ممارسة صلاحياتها...»، ليأخذ مبدأ التفريع مكانته في التشريع وبالضبط في المادتين 13 و15 من القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

ينبغي على المؤسس الدستوري الجزائري أن يحذو حذو الدول التي كرست مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاص دستورياً انطلاقاً بتوضيح اختصاصات المجالس المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية لتأخذ المجالس المحلية زمام الأسبقية في التدخل على المستوى المحلي والسلطة المركزية استثناءً، مع ضرورة تمكين القضاء الإداري في الفصل المسائل المتعلقة بتنازع الاختصاصات باعتباره كجهة محايدة في التنازع، ليلعب دور في إعادة التوازن للاختصاصات، وضمان عدم تعطيل مصالح المواطنين مثلما هو معمول في التجارب المقارنة، على غرار التجربة التونسية، حيث ينص الفصل 142 من الدستور التونسي على: « يبتّ القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية ».

= - المواد 04، 78، 85، 87 و90 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6660، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/29).

<sup>81</sup> - دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، متوفر على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية [www.iort.gov.tn](http://www.iort.gov.tn)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/08/04).

## المطلب الثاني - تكفل النصوص الخاصة بتحديد الاختصاصات المحلية

دفع المشرع الجزائري بعد الاستقلال إلى اعتماد أول قانون بالبلدية سنة 1967 وقانون الولاية سنة 1969 مروراً إلى قانوني البلدية والولاية لسنتي 1990، وتميزت هاته القوانين بالاعتراف باختصاصات مهمة للجماعات الإقليمية في مجال تحقيق متطلبات التنمية على مستوى إقليمها، وقد تمّ تحيينها وتغييرها لتتفاعل مع التحولات التي شهدتها الجزائر مطلع الألفية والمستجدات التي تعرفها الدول المقارنة بإصدار قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 اللذان أنشأ بمجموعة من المتغيرات مسّت اختصاصاتها المحلية مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى التنظيم.

وتعتبر المجالس المحلية (الفرع الأول) ورؤسائها (الفرع الثاني) الهيئات الساهرة على تفعيل دور الجماعات الإقليمية على مستوى الاستجابة لمقتضيات تسيير شؤون ساكنتها بالنظر لحجم الاختصاصات المخولة لهما عبر مختلف قوانين الإدارة المحلية، غير أنّ ما يهمننا هي الجوانب المرتبطة بالتنمية التي أضحت اليوم أساس تدخّل هذه الهيئات اللامركزية في مجال التسيير المحلي.

## الفرع الأول - اختصاصات المجالس المحلية

تُعطي النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة لنشاط الجماعات الإقليمية الحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية كهيئات تداولية ممارسة اختصاصات حيوية، لاسيما فيما يتعلق بإنجاز المشاريع الإنمائية التي يحتاجها المواطن والمساهمة في تطويرها (أولاً)، وإدارة الأزمات المحلية بحكم تواجدها في صلب هذه الاستراتيجية (ثانياً)، وهو ما يساهم بلا شك، في تحسين المستوى التنموي والخدمات على مستوى أقاليمها.

## أولاً - التكفل باحتياجات الساكنة المحلية

بعدما عجزت السلطة المركزية وحدها عن تحقيق متطلبات التنمية الراهنة وتلبية الحاجيات المحلية المستقبلية نتيجة تعددها وشساعة الإقليم المحلي وما يرتبط ذلك من تجاهل للوضع المحلي

النّاتج عن عدم الإلمام الكافي بالحاجيات المحليّة<sup>82</sup>، بل تغيّرت النظرة، وأصبح الواقع يفرض ضرورة تدخّل المجالس المحليّة لإشباع الحاجيات المحليّة وتعويض عجز السّلطة المركزيّة لفهما احتياجات المواطنين<sup>83</sup>، ولهذا تمّ الاعتراف للمجالس المحليّة بعدّة باختصاصات تسمح لها التدخّل للارتقاء بالوضعيّة التّمويّة لسكّان الأقاليم، ويكون تدخّلها من خلال تحديد أولويات التّمية عبر مخطّطاتها (1)، إلى جانب تحقيق متطلّبات التّمية المحليّة الاجتماعيّة (2) والاقتصاديّة (3) وترقيتها وتطويرها.

### 1- إعداد مخطّطات التّمية المحليّة

يرى جانب من الباحثين<sup>84</sup> أنّه رغم ارتباط مخطّطات التّمية المحليّة بسياسة التّخطيط إلّا أنّ هناك تمايز في المعنى بين المفهومين ذلك أنّه إذا كان المخطّط هو؛ عبارة عن وثيقة تقنيّة ذات اعتبار سياسي وقانوني تهدف إلى إلزام الجماعات الإقليمية باحترام مضامينها، فإنّ التّخطيط، بالمقابل، هو مجرد وظيفة سياسيّة ومنهجية، تتركز على المجهود المعنوي لأصحاب القرار، وعموماً، فإنّ الجماعات تمارس التّخطيط، عبر مخطّطات محليّة يتمّ وضعها وصياغتها بهدف تحقيق التّمية الشّاملة والمندمجة، وهي تأخذ شكل وثيقة تتضمّن مجموعة من التّوقّعات ذات الطّابع التّمويّي والتي يتمّ من خلالها حصر احتياجات ومطالب السّاكنة المحليّة وترتيبها حسب الأولويّة، جرد وحصر الإمكانيات الماديّة والبشريّة المتوفّر لدى هيئات اللّامركزيّة، تصنيف المشاريع التّمويّة المراد إنجازها حسب كلّ قطاع ووضع تقييم مفصّل حول مشاريع التّمية واقترح الوسائل الماليّة الكافية لتغطيتها<sup>85</sup>.

أقرّ المشرّع بمكّنة المجالس المحليّة على تولّي مهمّة التّخطيط التّمويّي على مستوى إقليمها كونها الأقرب لساكنتها المحليّة وأدرى بحاجياتها، حيث تمّ الاعتراف للمجلس الشّعبي البلدي بموجب

<sup>82</sup> - كواعروس عبد الله، التّدبير الجماعي وإشكالية التّدخل التّمويّي، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة ابن زهر، أكادير، 2018، ص. 24.

<sup>83</sup> - BELHEDI Amor, « Le développement territorial: fondements et pertinence », actes du colloque international sur: « Développement socio-économique et dynamique des sociétés rurales: Pluralité d'acteurs, gestion des ressources et développement Territorial », Zarzis-Tunisie, 03- 04 et 05 Mai 2016, p. 04, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), (consulté le 26/04/2023).

<sup>84</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السّابق، ص. 28.

<sup>85</sup> - زيدان جمال، إدارة التّمية المحليّة في الجزائر بين النّصوص القانونيّة ومتطلّبات الواقع، دار الأمتة، الجزائر، 2014، ص. 68.

أحكام المادة 107 من قانون البلدية بإعداد المخطط البلدي للتنمية (PCD)، والذي يسمح له بتشخيص وضعية الإقليم وتحديد أولوية التنمية، كما تمّ السماح للمجلس الشعبي الولائي بموجب أحكام المادة 80 من قانون الولاية بإعداد ومناقشة مخطط الولاية للتنمية (PCD) على المدى المتوسط، يبين فيه الأهداف والبرامج والوسائل المسخرة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية<sup>86</sup>.

## 2- تحقيق تنمية محلية اجتماعية

تهدف المجالس المحلية إلى تحسين البيئة المعيشية للسكان حتى يتمكنوا من الازدهار في إقليم يقدم العديد من الفرص الاجتماعية والثقافية<sup>87</sup> على الرغم من اعتبار الدولة هي صاحبة الاستراتيجية العامة في تحقيق الأهداف والمطالب الاجتماعية والثقافية للمجتمع، لكن هذا لم يمنع من إشراك المجالس المحلية في إنجاز وتطوير هذه المجالات الحيوية باعتبارها الجهة الأدرى أكثر بحاجيات الساكنة المحلية، وفي هذا الصدد جعلت النصوص التشريعية والتنظيمية التي جاء بها المشرع من المجالس الشعبية البلدية والولائية الركيزة الأساسية التي يعتمد عليها للنهوض بمتطلبات التنمية الاجتماعية والثقافية للسكان المحليين وترقيتها.

ويُعتبر قطاع التربية والتعليم، التكوين المهني، الرياضة، الثقافة، وتوفير السكن و الشغل من المطالب الاجتماعية التي تولي الدولة أهمية، وذلك، للخصائص الكبير الذي يميز الخدمات المرتبطة بهما، لا سيما مع تزايد الطلب عليهما، وشح الموارد المالية والتأطيرية، وبالنظر إلى حيوية هذه القطاعات والنشاطات بالنسبة للتنمية الاجتماعية، وكذا لكونهما من الانشغالات الرئيسية للساكنة المحلية، يفرض على المجالس الشعبية البلدية والولائية التدخل لتوفير كل الحاجيات الاجتماعية عبر برامجها وذلك بالاعتماد على امكانياتها المالية التي تعتبر المصدر الأساسي لتنفيذ أهدافها التنموية.

<sup>86</sup> - يُذكر أنّ المجلس الشعبي الولائي في ضوء القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية (المُلغى)، لا يملك حق اعداد المخطط الولائي للتنمية بل يكفي فقط بالمصادقة على هذا المخطط، وهذا إنّ دلّ على شيء وإنما يدلّ على ميل المشرع للترعة المركزية في عملية تصميم وتحضير المخططات الولائية في تلك الفترة.

<sup>87</sup> - ZALATOU Naima, « Le rôle de la collectivité locale dans la gestion du développement locale, cas des communes oranaises », Faisceau Journal D'études Économiques, Institut des sciences économiques, commerciales et de gestion, Centre Universitaire de Tissemsilt, Volume 02, N°04, 2018, p. 10.

سَمَح نص المادة 122 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي التّدخّل في ميدان التّربية والتعليم من خلال إنشاء مؤسّسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها، والسّهر على ضمان توفير النّقل المدرسي لجميع التلاميذ القاطنين في المناطق البعيدة عن المؤسّسات التّعليميّة، وإنجاز المطاعم المدرسيّة وتسييرها لتوفير وجبات غذائيّة للتلاميذ المتمدرسين، ونذكر من بين جهود بلدية بجاية في هذا المستوى مشروع إنجاز مطعم بمدرسة السّلام المسجّل في 2013 برخصة برنامج قدرها 8 مليون دج كان موضوع صفقة مبرمة في 2014 بمبلغ قدره 7,386 مليون دج وبمدة إنجاز قدرها ستة (06) أشهر، المشروع المتضمّن أشغال استكمال مطعم بمدرسة سيدي علي لبحر، شرع فيه بموجب اتّفاقية ممضاة في 2014/04/21 بمبلغ 4,388 مليون دج، والمشروع المتعلّق بأشغال تهيئة مطعم بمدرسة براهيم شرع فيه بموجب أمر ببدء الأشغال صادر في 2014/10/20، وإلى غاية تاريخ الرّقابة ( جويلية ) 2016 لم ينطلق المشروع بعد!<sup>88</sup>.

كما يتّخذ جملة من الإجراءات لتشجيع التّعليم ما قبل المدرسي وترقيته كإنشاء مؤسّسات التّعليم التّحضيرية (مدارس الحضانة وروضة الأطفال)، وتدخل في إنجاز وتطوير الهياكل القاعدية البلدية الجوارية، الموجهة للنّشاطات الرياضية، والثّقافة، ويُساهم في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التّسليه ونشر الفن والقراءة العمومية، والتّنشيط الثّقافي والحفاظ على صيانتها.

أُسند المشرّع بموجب أحكام المادة 122 للمجلس الشعبي البلدي مهمة تشجيع عمليّات التّمهين، واستحداث مناصب الشّغل، خاصّة في الظروف الحالية التي تفتّت فيها ظاهرة البطالة وزادت نسبتها، وتقديم مساعدات للفئات الاجتماعية المعوزة وتنظيم التّكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنيّة المقررة في مجال التّضامن والحماية الاجتماعية، ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصّة سواءً من ناحية السّكن أو التّشغيل أو الصّحة.

يُساهم المجلس الشعبي الولائي في النهوض بقطاع التّربية والتّكوين المهني عن طريق إنجاز مؤسّسات التّعليم المتوسط، الثانوي والمهني، ويتكفّل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها

<sup>88</sup> - التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2018، الجزائر، ص. 362، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، ( تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/29 ).

المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة على حسابها<sup>89</sup>، ويتوقّر المجلس الشعبي الولائي على إمكانية التدخّل في ترقية قطاعي التربية والتكوين المهني من خلال التكفل بالاحتياجات المطروحة في المؤسسات التربوية؛ كتزويد مختلف المدارس بالغاز البوتان والكهرباء وتوفير النقل والإطعام والصحة المدرسية وضمان فتح مركز لتكوين عن بعد لاستيعاب طلب الولاية<sup>90</sup>.

منح المشرع للمجلس الشعبي الولائي بموجب أحكام المادة 97 من قانون الولاية إمكانية التدخّل لترقية قطاع التنمية الثقافية عن طريق إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية، وحماية التراث التاريخي، والحفاظ عليه بالتشاور والتعاون مع البلديات والهيئات العمومية والجمعيات، وتطرقت أحكام المادة من 04 من المرسوم رقم 81-382 الذي يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة<sup>91</sup> بتحديد الهياكل الثقافية التي ينبغي على المجلس دعمها؛ ويتعلّق الأمر بدور الثقافة والمسارح والأندية السنمائية ومكتبات ومتاحف، كما يعمل على تطوير وترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه<sup>92</sup>.

يُساهم منتخب المجلس الشعبي الولائي كذلك في ترقية التنمية الاجتماعية من خلال دعم وتطوير القطاع الرياضي الذي يعدّ من أهمّ مجالات التنمية الاجتماعية لما له من أهمية حيوية على جميع فئات المجتمع بالنظر لدوره في القضاء على أوقات الفراغ والتغلب عن الرتابة بممارسة الرياضة وحماية خصوصاً فئة الشباب من جميع مظاهر الانحراف الاجتماعية التي تؤدي بهم الخروج عن قيم المجتمع، ولهذا منح المشرع للمجلس بموجب مجموعة من الأحكام القانونية من بينه القانون رقم 13-

<sup>89</sup> - أنظر المادتين 06 و08 من المرسوم رقم 81-376، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1869.

<sup>90</sup> - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص. 175.

<sup>91</sup> - مرسوم رقم 81-382، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1889.

<sup>92</sup> - أنظر المادة 2/98 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية، السابق الذكر.

05 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها<sup>93</sup>، صلاحية إحداث وتهيئة المشاريع الرياضية من مركبات رياضية وملاعب جوارية والمساح وتقديم الاعانات المالية للجماعات الرياضية.

### 3- تحقيق تنمية محلية اقتصادية

تمّ تهميش الاقتصاد المحلي في الجزائر بعد الاستقلال لفترة طويلة من قبل الدولة، وذلك بحكم أنها تضع سياسات التنمية المحلية بما يتماشى مع ديناميكية التنمية الوطنية دون مراعاة الجانب الإقليمي، بحيث كانت الدولة في فترة السبعينيات والثمانينات تنفرد بصناعة القرار الأمر نجم عن ذلك تقليص مسألة التنمية المحلية طالما حولتها إلى استراتيجيات تهدف إلى معالجة كوارث الاستعمار وتحقيق التوازن الإقليمي ودمج الأراضي المحلية في الإقليم الوطني، فهذه السياسة العقيمة التي لم تأخذ الخصوصيات المحلية بعين الاعتبار أدت إلى فشل استراتيجية الدولة في تحقيق التنمية المحلية وانعاش الاقتصاد المحلي رغم الجهود الكبيرة المبذولة وحجم الأموال المرصدة<sup>94</sup>.

أدركت الدولة مع بداية الألفية أنّ تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية الحقيقية لا يمكن أن تقوم بها جهة فاعلة واحدة، وبالفعل تم تكريس سياسة جديدة تقضي بإشراك الجماعات الإقليمية في إعداد وتنفيذ المشاريع والمخططات الخاصة بها بهدف جعل مجالها الإقليمي إطاراً خصباً يحفز استقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية ورؤوس الأموال للاستثمار على مستوى إقليمها<sup>95</sup>، ولأجل ضمان نجاحها في خلق بيئة مواتية للتنمية الاقتصادية مكن المشرع المجلس الشعبي البلدي من المبادرة بكل عملية ترمي إلى تحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموي

<sup>93</sup> - قانون رقم 05-13، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج.ر.ج.ج عدد 39، مؤرخ في 31 جويلية سنة 2013، ص. 03.

<sup>94</sup> - MOUSSAOUI Kahina et KHELLOUDJA Arabi, « Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia », Revue Économie et Solidarités, Ciriec Canada, Volume 44, N°1-2, 2014, p. 124.

<sup>95</sup> - Ibid, p. 125.

واتخاذ كافة التدابير الإجرائية التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته كما تقضي به أحكام المادة 111 من قانون البلدية<sup>96</sup>.

يتدخل المجلس الشعبي البلدي التدخل في تسيير قطاع التنمية الاقتصادية أيضاً بموجب أحكام المواد 109، 110 و112 من قانون البلدية عبر المساهمة في إبداء رأيه مسبقاً في أي مشروع استثمار و/أو تجهيز أو أي مشروع يندرج ضمن البرامج القطاعية للتنمية التي تعتمده السلطات المركزية إقامته في إقليم البلدية لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وكذا التربة والموارد المائية، ويسهر على الاستغلال الأفضل لهما وكل ما من شأنه التأثير على البيئة والصحة العمومية للمواطن<sup>97</sup>.

كما يتدخل المجلس الشعبي البلدي في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية بالعمل على تشجيع إنشاء الصناعات التقليدية والخفيفة مثل الأواني المنزلية، الألبسة والمنتجات الغذائية، ودعم ورشات التصنيع الصغيرة والمتوسطة مثل ورشات النجارة والألمنيوم وتحويل البلاستيك، ودعم النشاطات الحرفية كالميكانيك وحرفي تركيب أنابيب المياه في المباني لتوزيع مياه الشرب والتدفئة والبناء وغيرها من الحرف المنتجة للثروة المحلية ويكون ذلك عبر توفير هياكل ومحلات البلدية<sup>98</sup> لتمكين الصناعيين والحرفيين من ممارسة نشاطهم وتسويق منتوجاتهم.

سائر قانون الولاية نفس توجه قانون البلدية في مجال تدخل المجلس الشعبي الولائي في تطوير وتنمية القطاع الاقتصادي، حيث منح له بموجب المادة 81 فقرتها الأولى صلاحية إنشاء بنك معلومات على مستوى الولاية يجمع كل الدراسات والمعلومات والاحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وكل المعلومات التي تساعد على استقطاب متعاملين اقتصاديين لإقليمها ويسهل إقامة

<sup>96</sup> - الاختصاصات المقررة للمجلس الشعبي البلدي في تسيير القطاع الاقتصادي من ناحية الممارسة تدخلها ضيق نتيجة تغيير إيديولوجية الدولة من دولة « متدخلة » إلى « ضابطة » في الحقل الاقتصادي، راجع: -ZOUAIMIA Rachid, « Dérégulation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, E.N.A, Alger, N° 21, 2001, p p.127-130.

<sup>97</sup> - أنظر المواد 109، 110 و112 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>98</sup> - عبد اللاوي عبد السلام وبوبكر أمال، « دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتنمية التنمية المحلية في الجزائر »، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسييرية، جامعة شلف، مجلد 06، عدد 01، 2020، ص. 94.

مشاريعهم، ويعمل على تشجيع المستثمرين وذلك من خلال توفير الجو المناسب وتقديم كلّ التسهيلات من توفير الأوعية العقارية لإقامة المشاريع وتقديم كلّ المعلومات التقنية التي تساعدهم<sup>99</sup>.

أوجب المشرع على المجلس الشعبي الولائي بموجب المادتين 82 و83 من قانون الولاية عند إعداده للمخطّط الولائي للتنمية أن يراعي في إنجازها بما يُحقّق التنمية الاقتصادية، وذلك وفق ما يلي:

- تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها،
- المساهمة في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويُبدي رأيه في ذلك،
- تسهيل استفادة المتعاملين الخواص من العقار الاقتصادي،
- تشجيع عملية تمويل الاستثمارات في الولاية،
- إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كلّ التدابير الضرورية،
- تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين، ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية،
- العمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.

يُعتبر القطاع الفلاحي من أهمّ المجالات التي تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية نظراً للدور الذي يلعبه في تغطية العديد من الرغبات الاستهلاكية، والمساهمة في توفير مناصب الشغل للسكان خاصة في المناطق الريفية ليتسنى لهم الحصول على مداخيل تُلبّي حاجياتهم<sup>100</sup>، وقصد تطوير القطاع الفلاحي وجعله قاعدة متينة في الاقتصاد المحلي منح المنظم المجلس الشعبي الولائي بموجب أحكام المادة 11 من المرسوم رقم 81-373 المُحدّد لاختصاص البلدية والولاية في قطاع الفلاحة

<sup>99</sup>- بوتشيشة زين الدين، مركز المجلس الشعبي الولائي في القانون رقم 12-07، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2015، ص. 74.

<sup>100</sup>- بوعربوة ربيع، « أهمية القطاع الفلاحي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر»، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول: « القطاع الفلاحي كمحرك لتنمية الاقتصادية في منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط»، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، منعقد يومي 24 و25 ماي 2017، ص. 10-09، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: <http://dlibrary.univ-boumerdes.dz/>، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/11/08).

والتّورة الزراعيّة<sup>101</sup>، صلاحية وضع حيّز التنفيذ كلّ مشروع يهدف إلى حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحيّة والتّهيئة والتّجهيز الرّيفي، وتشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطّبيعيّة، والمبادرة بكلّ الأعمال لمواجهة مخاطر الفيضانات والجفاف للحيلولة دون تلف وتقلص الأراضي الزراعيّة.

تعرّز أكثر دور المجلس الشّعبي الولائي في هذا المجال بعد صدور قانون الولاية 2012، حيثُ خول له بموجب المواد من 84 إلى 87 صلاحية اتّخاذ كلّ الاجراءات الرّامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه، والمبادرة بالاتّصال مع مصالح الدّولة المختصّة، بكلّ الأعمال الموجّهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابيّة في مجال التّشجير وحماية التّربة وإصلاحها بغية تطوير كلّ أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصّحة الحيوانيّة والنباتيّة، ناهيك عن مساهمته في تنمية الرّي المتوسّط والصّغير، كما يُساعد تقنياً ومالياً بلديات الولاية في مشاريع التّزويد بالمياه الصّالحة للشّرب والتّطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليميّ للبلديات المعنيّة.

### ثانياً - إدارة الأزمات المحليّة

تُسبب الكوارث الطّبيعيّة كالزّلازل والفيضانات والأزمات الصحيّة كالطّاعون والفيروسات اضطرابات سلبية على المنظومة الاقتصاديّة، ويكفي أن نستشهد بمثال عن فيروس كورونا «كوفيد 19» الذي اجتاح الجزائر مطلع مارس 2020 وخلف خسائر بشريّة هائلة وإصابة قطاعات حيويّة بالشّلل كقطاع النّقل البرّي والجويّ والقطاع السّياحي، وتوقّف عديد الأنشطة الاقتصاديّة ما أدّى إلى فقدان العاملين فيها لمورد أرزاقهم، وإذا كان القطاع الحكوميّ المسؤول الأوّل عن مجابهة الأزمات لِمَا له من صلاحيات وموارد ماديّة وبشريّة، فإنّ تضخّم أعبائها وطول مدّة معالجة الأزمات جعل من تدخّل المجالس المحليّة أمر حتمي<sup>102</sup>، سيما أنّها من أهم الهيئات القريبة للمواطن ومن شأنها أن تقدّم حلولاً للمشكلات التي تُهدّد قطاع الصّحة العموميّة أو التّدخّل لإغاثة منكوبي الكوارث الطّبيعيّة.

<sup>101</sup> - مرسوم رقم 81-373، مؤرّخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلديّة والولاية واختصاصاتهما في قطاع

الفلاحة والتّورة الزراعيّة، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرّخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1860.

<sup>102</sup> - TRUCHET Didier, « Santé : la centralisation inéluctable ? », L'Annuaire des Collectivités Locales, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Volume 24, N°01, 2014, pp. 139-140.

حوّل المشرّع للمجالس المحلية بموجب مجموعة من القوانين عدّة اختصاصات لإدارة المخاطر المرتبطة بالنكبات والكوارث بهدف الاستجابة لهاته الأحداث وتقليصها، ابتداءً بقانون البلدية لسنة 1967 حيث وبموجب المادة 167 منه يقوم المجلس الشعبي البلدي بتنمية روح التضامن وتكوين سكان البلدية لكي يساهموا مساهمة فعّالة في إنجاز البرامج الخاصة بمكافحة النكبات والكوارث، وتنشيط واحداث وتنمية كلّ جمعية أو هيئة تسهم في الحماية المدنية وتكوين المسعفين، كما يسوغ له حسب المادتين 169 و170 وضع هيئة للإطفاء في حدود مالية البلدية لتأمين حماية الأشخاص والأموال، ويعدّ كلّ سنة مخططاً بلدياً للاحتياط والتّجدة للوقوف في وجه الأخطار والحدّ من عواقبها.

منحت المادة 90 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث كارثة طبيعيّة أو تكنولوجية التّدخل عن طريق تفعيل المخطّط لبلديّ لتنظيم الإسعافات وذلك بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للتّشريع والتنظيم المعمول بهما، ومكنت المادة 95 من قانون الولاية المجلس الشعبي الولائيّ التّدخل في ذات المجال من خلال مساهمته بالاتّصال مع البلديات، في تنفيذ كلّ الأعمال المتعلقة بمخطّط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعيّة والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

أورد المشرّع بموجب أحكام المادة 09 من القانون رقم 04-20 المتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة<sup>103</sup> اختصاصات المجالس المحليّة في إدارة الازمات والكوارث ضمن الاختصاصات التي تتقاسمها مع الدّولة، وتمارسها بأساليب ووسائل عديدة.

فرض المرسوم رقم 85-232 المتعلّق بالوقاية من أخطار الكوارث<sup>104</sup> على المجالس الشعبيّة البلديّة والولائيّة بصفة ضمنية حسب أحكام المادة الأولى منه أن تتخذ وتستخدم في إطار القوانين

<sup>103</sup> - قانون رقم 04-20، مؤرّخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 84، مؤرّخ في 29 ديسمبر سنة 2004، ص. 13، ملغى جزئياً بموجب القانون رقم 24-04، مؤرّخ في 26 فيفري سنة 2024، يتضمّن قواعد الوقاية والتّدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرّخ في 06 مارس سنة 2024، ص. 05.

<sup>104</sup> - مرسوم رقم 85-232، مؤرّخ في 25 أوت سنة 1985، يتعلّق بالوقاية من أخطار الكوارث، ج.ر.ج. عدد 36، مؤرّخ في 28 أوت سنة 1985، ص. 1290.

والتنظيمات المعمول بها جميع التدابير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص والممتلكات أو البيئة للخطر أو أن تعمل على التخفيف من أثارها.

يُعد المجال الصحي من أولويات التنمية المحلية لشدة ارتباطه بصحة العنصر البشري، وكما هو معلوم أن الصحة العمومية تُعتبر جزء من البيئة ومكوناً من مكونات النظام العام، فلا يمكن إذاً أن يتحقق ويستقر هذا النظام داخل أي مجتمع من دون محاربة كل أشكال الأوبئة والأمراض<sup>105</sup>.

كُرس المنظم بموجب المرسوم رقم 81-374 المحدد لاختصاص البلدية والولاية في قطاع الصحة<sup>106</sup> بدقة دور المجالس الشعبية البلدية والولائية في هذا المجال، وبالعودة للمادة الأولى و05 منه نجد المجلس الشعبي البلدي كُلف بعملية تنظيم عمليات التلقيح، وحفظ الصحة المدرسية، وحماية الأمومة والطفولة، والتربية الصحية، ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية، وكُلف المجلس الشعبي الولائي بموجب المادتين 06 و07 منه إنجاز وتجهيز الهياكل الأساسية للصحة، وفي مجال الوقاية الطبية يُساعد المصالح التقنية والمتخصصة التابعة للدولة لتنظيم حملات التوعية ومكافحة الأمراض.

ساهم المشرع بموجب القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة<sup>107</sup> في جعل المجالس الشعبية البلدية والولائية كهيئات فاعلة ومهمة على المستوى المحلي تُشارك إلى جانب الدولة والمصالح المكلفة بالصحة في الإقليم التكفل بحماية صحة المواطن عن طريق تطبيق تدابير النظافة، والنظافة، ومحاربة الأمراض الوبائية الفتاكة، ومكافحة تلوث المحيط، وتطهير ظروف العمل، والوقاية العامة.

في ظلّ عدم تكريس القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة والقانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة لحالة الطوارئ الصحية

<sup>105</sup> - الرازي أحمد، "الجماعات المحلية أداة لتحقيق التنمية" الجماعات الحضرية لسوق أربعاء المغرب نموذجاً، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2002، ص. 34.

<sup>106</sup> - مرسوم رقم 81-374، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1863.

<sup>107</sup> - قانون رقم 18-11، مؤرخ في 02 جويلية سنة 2018، يتعلّق بالصحة، ج.ر.ج. عدد 46، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2018، ص. 03، مُعدّل ومتّم بموجب الأمر رقم 20-02، مؤرخ في 30 أوت سنة 2020، ج.ر.ج. عدد 50، مؤرخ في 30 أوت سنة 2020، ص. 04.

أصدرت السلطة التنظيمية مجموعة من المراسيم التنفيذية راهنت فيها على إشراك المجالس المحلية في الحد من انتشار فيروس كورونا على المستوى المحلي بحكم خبرتها في مواجهة الكوارث الطبيعية وأزمات التنمية المحلية<sup>108</sup>، نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتعلق بتحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته<sup>109</sup> والذي نص في المادة 07 على إنشاء «لجان يقضة» على مستوى كل ولاية يشرف عليها الوالي بصفته رئيساً وممثلي مصالح الأمن، النائب العام، ورئيسي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية، وتتمثل مهام اللجنة وفقاً للمادة 18 من المرسوم التنفيذي المذكور: إحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء، وكذلك من مهامها التنسيق بين القطاعات المحلية المختلفة وتنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للأمن للوقاية ومكافحة فيروس كورونا<sup>110</sup>.

كُلفت البلديات في ظلّ تزايد فيروس كورونا تنصيب ممثلين ينيبون عن جمعيات الأحياء والتجمعات السكنية في المدن وممثلين وأعيان عن كلّ القرى والأرياف في شكل «لجان شعبية» على مستوى البلديات تعمل بالتنسيق مع خلية البلدية لليقضة ومتابعة أزمة فيروس كورونا المستجد ومع الجمعيات الولائية والبلدية الناشطة في مجال التضامن بما في ذلك الهلال الأحمر الجزائري وأفواج الكشافة الإسلامية، وتتكفل اللجان الشعبية بتقديم قائمة عن العائلات المعوزة في كلّ حي وقرية والمتضررة من الأزمة الصحية، وضمان تميل وتوزيع المساعدات خلال فترة الحجر الصحي<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> - ناجي عبد النور، « دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورونا كوفيد 19"»،

مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مجلد 11، عدد 02، 2020، ص. 416.

<sup>109</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 24 مارس سنة 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 24 مارس سنة 2020، ص. 09.

<sup>110</sup> - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 417.

<sup>111</sup> - لتفاصيل حول أداء اللجان الشعبية على مستوى البلديات في ظلّ أزمة وباء كورونا، راجع: المرجع نفسه، ص. 418.

## الفرع الثاني - اختصاصات رؤساء المجالس المحلية

إنطلاقاً من كون البلدية والولاية أشخاص اعتبارية تتمتعان بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة كان لزاماً لإنجاح وظيفتهما التنموية وضمان تسيير الشؤون المحلية بالشكل المطلوب أن يكون التسيير الإداري والمالي للبرامج البلدية والقطاعية وفي تنفيذ مختلف العمليات المسجلة فيها تحت إشراف وتوجيه رؤساء مجالسها المحلية المنتخبة، فإذا كان المشرع منح هذا الدور على مستوى البلدية لجهاز منتخب يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، بينما على مستوى الولاية تغاضى عن ذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي وتم تكليف الوالي المعين بهذا الدور (ثانياً).

### أولاً - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يُعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي فاعل رئيسي مساهم في تدبير شؤون البلدية وتلبية الحاجيات الفعلية للسكان المحلية بالنظر إلى الاختصاصات الموكولة له كتمثل للبلدية (1)، ولا تتحصر اختصاصاته في تمثيل البلدية فقط ولكنها تمتد إلى تكليفه بممارسة اختصاصات بصفته عوناً للدولة والتي نالت اهتمام النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بنشاطاتها بمجالات كالتعمير والبيئة (2).

### 1 - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي في تسيير شؤون البلدية

يكادُ رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى بلديته يستحوذ على تسيير أغلب نشاطاتها التنموية والخدماتية، وكأنه رئيس الجمهورية في إقليم البلدية<sup>112</sup>، ومن بين الاختصاصات الأساسية التي يتوفّر عليها في علاقتها بالتنمية هناك ما هي متعلقة بتسيير الشؤون الإدارية للبلدية (أ)، ومنها ما هي مخوّل له لقيادة التنمية المحلية وتحقيق الأهداف المسطرة في مخطط وبرامج البلدية (ب).

<sup>112</sup> - حمومو عبد المالك، « دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحقيق التنمية المحلية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 12، عدد 01 (خاص)، 2021، ص. 591.

أ- تسيير الشؤون الإدارية للبلدية

يَحظى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية بدور بارز في مجال تنشيط وتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي<sup>113</sup> فله بذلك حسب المادتين 78 و82 من قانون البلدية، تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يُمثّل البلدية أمام القضاء المحلي سواءً مُدعية أو مُدعي عليها<sup>114</sup>، إلى جانب إشرافه على رئاسة المجلس، وبهذه الصفة يقوم باستدعاء جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويعرض عليهم المسائل الخاضعة لاختصاصاتهم والمتصلة بنشاط التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، وحماية البيئة، كما يتدخّل على مستوى إعداد مشروع جدول أعمال الدورات لتحديد أولويات التنمية المحلية ويترأسها وهذا بدليل أحكام المادة 79 من قانون البلدية، إضافة إلى تمّعه بموجب أحكام المادة 13 من قانون البلدية بصلاحيات طلب المجلس الشعبي البلدي للاجتماع في دورة غير عادية.

ب- تنفيذ برامج البلدية للتنمية

يتولّى رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مصادقة الإدارة الوصية على مداوات المجلس الشعبي البلدي مهمة تنفيذها ومنها التي تدخل في إطار التنمية المحلية وذلك تطبيقاً لنص المادة 80 من قانون البلدية، بحيث نجم عن تخويل رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية التنفيذ إعطائه جملة من الآليات التي تُمكنه من ممارسة القضايا التي تهّم البلدية تنفيذاً لمداوات المجلس الشعبي البلدي، وحسب أحكام المادة 96 من قانون البلدية فإنه يتمتع بسلطة إصدار قرارات إدارية انفرادية في إطار الصلاحيات المعترف بها قانوناً لصالحه بهدف اتّخاذ مختلف التدابير المحلية المتعلقة بمجال اختصاصاته وإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين، بضرورة احترامها.

<sup>113</sup> - عوايدي عمار، القانون الإداري (الجزء الأول: النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 290.

<sup>114</sup> - أنظر المادتين 800 و801 من القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل سنة 2008، ص. 03، مُعدّل ومُتمّم بموجب القانون رقم 22-13، مؤرخ في 12 جويلية سنة 2022، ج.ر.ج.ج. عدد 48، مؤرخ في 17 جويلية سنة 2022، ص. 03.

يُعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولاً أساسياً عن تنفيذ ميزانية البلدية<sup>115</sup> مع بداية السنة المالية، باعتباره أمراً بالصرف<sup>116</sup>، وبهذه الصفة القانونية يكون مُجبراً بتوجيه أوامر لتحصيل الإيرادات وصرف النفقات وذلك تطبيقاً للمادة 15 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>117</sup>.

يتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الجهاز التنفيذي لأعمال ومشاريع البلدية إبرام صفقات عمومية<sup>118</sup> لتنفيذ المشاريع التنموية والخُطط الواردة في ميزانية البلدية، كإنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم وتقديم الخدمات<sup>119</sup>، وتكون هذه الصفقات قابلة للتنفيذ بعد موافقة رئيس البلدية عليها<sup>120</sup>.

منح المنظم لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 14 من المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية<sup>121</sup> صلاحية التدخل لتنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار المسجلة في المخطط البلدي للتنمية، بحيث يقوم في إطار هذه الصلاحية الذاتية بإنجاز جلّ العمليات المقيدة في القائمة، سواء عن طريق الاستغلال المباشر<sup>122</sup>، والتي تُعتبر من أقد الطرق التي كرسها المشرع الجزائري لتسيير المرافق العمومية المحلية، أو أن يتولّى تنفيذها عن طريق إبرام صفقات عمومية يهدف بمقتضاها السماح للمقاولين الخواص بالمشاركة في إنجاز المشاريع المدرجة في المخطط البلدي للتنمية المحلية<sup>123</sup>، أو عن طريق هيئة عمومية محلية تنشأ البلدية<sup>124</sup>.

<sup>115</sup> - BENBOUDIAF Abdelouahab, Reperes pour la gestion des affaires de la commune, Elhouda, Alger, 2014, p. 73 et s.

<sup>116</sup> - أنظر المادة 81 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>117</sup> - قانون رقم 90-21، مؤرّخ في 15 أوت سنة 1990، يتعلّق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35، مؤرّخ في 15 أوت سنة 1990، ص. 1131.

<sup>118</sup> - أنظر المادة 82 مطّة 03 و04 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>119</sup> - أنظر المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرّخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمّن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج. عدد 50، مؤرّخ في 20 سبتمبر سنة 2015، ص. 03، (ملغى جزئياً).

<sup>120</sup> - حمومو عبد المالك، المرجع السابق، ص. 593.

<sup>121</sup> - مرسوم رقم 73-136، مؤرّخ في 03 أوت سنة 1973، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج. عدد 67، مؤرّخ في 21 أوت سنة 1973، ص. 1004.

<sup>122</sup> - أنظر المادة 151 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>123</sup> - أنظر المادة 15 من المرسوم رقم 73-136، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، السابق الذكر.

<sup>124</sup> - أنظر المادة 153 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

ناهيك عن قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي وباسم البلدية بكلّ المعاملات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكوّنة للممتلكات البلدية وإدارتها؛ كالتقاضي باسم البلدية ولحسابها، والأمر بصرف النفقات، ويتابع تطور ماليتها واتخاذ المبادرات لزيادة مداخيلها، ويبرم عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصّفقات وقبول الهبات والوصايا وإدارة خدمات البلدية وغيرها من التّصرفات<sup>125</sup>.

## 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة ضبط إداري

علاوة على الاختصاصات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية، والتي بموجبها، يتمتع بدور قيادي في تدبير الشؤون المحلية، يضطلع باختصاصات ضخمة كممثل للدولة لتمسّ مجال الضبط الإداري العام (أ) والخاص (ب)، فيؤدّي بذلك دوراً بالغاً في اتخاذ قرارات بشأنها من أجل الوصول إلى إنجاز المشاريع التّتمويّة وأشغال العمران بما يتوافق مع مبادئ البيئة والتّعمير.

### أ- ممارسة الضبطية الإدارية العامّة

منحت المادّة 94 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي صراحةً بصفته ممثلاً للدولة سلطة اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير المُقيّدة لحرّيات ونشاطات الأفراد من أجل المحافظة على النّظام العام بمختلف عناصره التّقليديّة كالأمن العام، الصّحة العامّة والسّكينة العامّة، وهذا ما يُسمى بالضبط الإداري العام، كما أنّ تنوّع نشاط البلدية وامتداد تدخلها في جميع مجالات الحياة اليوميّة للمواطن وسّع النّظام القانوني الجزائي عناصر النّظام العام ليشمل النّظام العام الاقتصادي والنّظام العام الجمالي في مجال البيئة<sup>126</sup>، غير أنّه لم يثمر عن تكريس العناصر الحديثة المتداولة في القوانين المقارنة كاحترام الكرامة الإنسانيّة، مقتضيات العيش المشترك وحماية الفرد من نفسه،

<sup>125</sup>- HUBERT Michel, « Les nouvelles institutions communales algériennes », Revue de l'Occident Musulman et de la Méditerranée, Presses Universitaires de Provence - Aix-Marseille Université Édition, N° 05, 1968, p.101.

<sup>126</sup>- قوراري مجدوب، « النّظام العام الجمالي التّنظيم العمرانيّ »، المجلة الأكاديميّة للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، مجلد 07، عدد 01، 2013، ص. 213.

وعلى إثره توسّعت صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد تكريس التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية<sup>127</sup>، وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها،
- يعمل على تنظيم ضبئية الطرقات، ويسهر على احترام المقاييس والتّعليمات في مجال العقار، والسكن، والتّعمير، وحماية التّراث النّقائي المعماري،
- يسهر على نظافة العمارات، وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرّق العمومية.

#### ب- ممارسة الضبئية الإدارية الخاصة

يَنفرد رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المراسيم والقوانين ذات الصلة بالجماعات الإقليمية بممارسة اختصاص الضبئية الإدارية الخاصة في مجال مُحدّد، بحيث تُشكّل أدوات التّهيئة والتّعمير، وتقنية الرّخص والشّهادات إحدى وسائل إقامه لتنظيم النّشاط العمراني وحماية المحيط وعناصره الطّبيعية، والقضاء على التّعمير غير القانوني، وتحسين الوجه الجمالي للمدن والتّجمعات السكّانية.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادّة 24 من القانون رقم 90-99 المتعلّق بالتّهيئة والتّعمير<sup>128</sup> بإعداد مذكرة تمهيدية متعلّقة بمشروع المخطّط التّوجيهي للتّهيئة والتّعمير على أن يُبين بمقتضاها مجال مرور الشبكة المتعلّقة بالطرّق وسبل إيصال المياه الصّالحة للشرب، وشبكة الصّرف

<sup>127</sup> - شيهوب مسعود، « اختصاصات الهيئات التّفيذية للجماعات المحلية »، مجلّة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 02، 2003، ص. 20.

<sup>128</sup> - قانون رقم 90-99، مؤرّخ في 01 ديسمبر سنة 1990، يتعلّق بالتّهيئة والتّعمير، ج.ر.ج.ج. عدد 52، مؤرّخ في 02 ديسمبر سنة 1990، ص. 1652، مُعدّل ومتمّم بموجب: مرسوم تشريعي رقم 94-07، مؤرّخ في 08 ماي سنة 1994، يتعلّق بشروط الإنتاج العماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر.ج.ج. عدد 32، مؤرّخ في 25 ماي سنة 1994، وقانون رقم 04-05، مؤرّخ في 14 أوت سنة 2004، ج.ر.ج.ج. عدد 51، مؤرّخ في 15 أوت سنة 2004، ص. 04، (استدراك في ج.ر.ج.ج. عدد 71، مؤرّخ في 10 نوفمبر سنة 2004)، ص. 12.

الصّحي، وتحديد مواقع التّجهيزات الجماعيّة ومنشآت المنفعة العموميّة<sup>129</sup>، ويقوم بتقسيم المجال لعدة قطاعات لغرض تنميتها وتهيئتها تطبيقاً للمادّة 19 من القانون رقم 90-29، كما يتولّى على أساس المادّة 34 من ذات القانون تحضير مخطّط شغل الأراضي إذا كان يغطّي إقليم بلدية ككلّ أو جزء منها، وإذا كان المخطّط يشمل تراب بلديّتين أو أكثر يُمكن لرؤساء البلديّات إسناد أمر تحضيره لمؤسسة عموميّة مشتركة بين البلديّات استناداً للمادّة 05 من المرسوم التّفيذي رقم 91-178 المحدّد لإجراءات إعداد مخطّطات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلّقة بها<sup>130</sup>، ويراعي عند إعداده تحديد قواعد ضبط استعمال الأراضي وضبط الحقوق وكيفية البناء عليها، والارتفاقات المقرّرة عليها، وتحديد المساحات المُثلى للأرض من أجل التّحكّم ومراقبة التّوسع العمراني<sup>131</sup>.

عمل المشرّع على توسيع اختصاصات رئيس المجلس الشّعبي البلدي كمثل للدّولة مقارنة كمثل للبلديّة من خلال منحه آليات رقابيّة تُمكنه من تتبّع ورقابة أشغال البناء وحماية البيئة، حيث يحوز حسب المادّة 95 من قانون البلديّة على سلطة تسليم رخص البناء والتّجزئة والهدم بصفته ممثلاً للبلديّة والدّولة<sup>132</sup>، إلى جانب إصدار شهادة التّعمير والتّقسيم بموجب المادّة 03 فقرتها الثالثة والمادّة 29 من المرسوم التّفيذي رقم 91-176<sup>133</sup>، زيادة على ذلك أضاف القانون رقم 08-15 المتعلّق

<sup>129</sup> - أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2016، ص. 88.

<sup>130</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرّخ في 28 ماي سنة 1991، يحدّد إجراءات إعداد مخطّطات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلّقة بها، ج.ر.ج. ج عدد 26، مؤرّخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 978، معدّل ومتمّم بموجب المرسوم التّفيذي رقم 05-318، مؤرّخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج.ر.ج. ج عدد 62، مؤرّخ في 11 سبتمبر 2005، ص. 11.

<sup>131</sup> - عباس راضية، النّظام القانوني للتهيئة والتّعمير بالجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، الجزائر 01، 2015، ص. 132.

<sup>132</sup> - حيثُ أنّه يمنحها بوصفه ممثلاً للبلديّة في حالة الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطّط شغل الأراضي، ويوافق الوالي بنسخة من الرخصة، ويقدمها باعتباره ممثلاً للدّولة بعد موافقة الوالي في حالة انعدام هذا المخطّط، تطبيقاً لأحكام المادّة 65 من القانون رقم 90-29، المتعلّق بالتهيئة والتّعمير، السّابق الذّكر.

<sup>133</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرّخ في 28 ماي سنة 1991، يحدّد كميّات تحضير شهادة التّعمير ورخصة التّجزئة وشهادة التّقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر.ج. ج عدد 26، مؤرّخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 962، معدّل ومتمّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 06-03، مؤرّخ في 07 جانفي سنة 2006، ج.ر.ج. ج عدد=

بقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها<sup>134</sup> في نص المادتين 04 و 43 لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إصدار شهادة الرّبط بالشبكات والتّهيئة لكلّ طالب رخصة بناء على أرض مجزأة وفقاً لأحكام أدوات التّعمير، كما يقوم بتسليم شهادة المطابقة بعد إتمام عمليّة التّحقيق من أنّ الأشغال المنجزة مطابقة مع أحكام رخصة البناء من حيث إقامة البناية، ومقاسها، واستعمالها.

### ثانياً - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يُكلّف رئيس المجلس الشعبي الولائي عند انتخابه من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي وبعد أنّ يختار خلال (08) أيام التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس<sup>135</sup> لضمان هيكله وتسيير الهيئة التّداوليّة للمجلس بممارسة اختصاصات محلية لا تعدو كونها شكلية<sup>136</sup> ذات طبيعة تنظيميّة وإداريّة، ليس لها تأثير فعلي على التّنمية المحليّة ولا التّدخّل للاستجابة لحاجيات الساكنة المحليّة.

يبدو بالرجوع إلى أحكام المادّة 71 من قانون الولاية أنّ رئيس المجلس الشعبي الولائي ينفرد باختصاص اخبار المجلس الشعبي الولائي بالحالة الاقتصادية والاجتماعيّة والإدارية للولاية والسياسيّة، وذلك بالنظر إلى الاعتراف له بحق تبليغ المجلس الشعبي الولائي بالمواضيع التّابعة لاختصاصه ويعلمه بالوضعيّة العامّة للولاية ولا سيما منها النّشاطات المسجّلة في الولاية في الفترة بين الدورات، وصلاحيّة المشاركة في دراسة برامج التّنمية المحليّة، كما بإمكان رئيس المجلس الشعبي الولائي القيام بزيارات ميدانيّة تفقيديّة للوقوف عن كثب في مدى تقدّم إنجاز الأشغال والمشاريع والحرص على تسليمها في آجالها التّعاقدية المتفق عليها.

يتولّى رئيس المجلس الشعبي الولائي مسألة استدعاء أعضاء الهيئة التّداوليّة للولاية إلى الدورات العادية وغير العادية لمناقشة جدول الأعمال الذي يتضمّن وضعيّة التّنمية في الولاية، المشاريع

---

=01، مؤرّخ في 08 جانفي سنة 2006، ص. 05، ومرسوم تنفيذي رقم 09-307، مؤرّخ في 22 سبتمبر سنة 2009، ج.ر.ج. عدد 55، مؤرّخ في 27 سبتمبر سنة 2009، ص. 04، (ملغى).

<sup>134</sup>- قانون رقم 08-15، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2008، يحدّد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج.ر.ج. عدد 44، مؤرّخ في 03 أوت سنة 2008، ص. 09.

<sup>135</sup>- أنظر المادتين 61 و 62 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية، السابق الذّكر.

<sup>136</sup>- KANOUN TALEB Nacira, Op.Cit, p. 33.

المنجزة أو المعطلة بسبب البيروقراطية وتلك المؤجلة لغياب الأغلفة المالية الكافية ودراسة احتياجات الساكنة المحلية من مشاريع تنموية ومرافق عمومية في الحالة الزاخرة، وإذا كان المشرع أسند صلاحية إعداد جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي لرئيسه بالتشاور مع نوابه فإن إعداد جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي عملية مشتركة بين الوالي وأعضاء مكتب الهيئة التداولية للولاية وذلك تطبيقاً المادة 16 فقرتها الثالثة من قانون الولاية، وعليه، يترتب عن إقحام المشرع الولائي على المستوى المحلي من خلال إشراكه في تحديد مواضيع القضايا التي يتداول بشأنها المجلس الشعبي الولائي ترتيب المواضيع التنموية وفق الأولوية التي تراها السلطة المركزية، وهو الأمر الذي يجعل المجلس الشعبي الولائي في موقف ضعيف نظير تمكين السلطة المركزية إدراج أي مشروع ترغب فيه.

يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإرسال الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابياً وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة 10 أيام كاملة على الأقل من الاجتماع وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 17 من قانون الولاية فقرتها الأولى وكذا أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي<sup>137</sup>.

يشرف رئيس المجلس الشعبي الولائي على رئاسة أشغال المجلس المنتخب وبهذه الصفة، يرأس اجتماعاته، يدير المناقشات، يضبطها، يعلمه عن حالة تنفيذ مداواته ويمثله في الاحتفالات التشريفية والتظاهرات الرسمية، كما يشرف على الاجتماعات التنفيذية للمجلس، ويسهر كذلك على توفير الوثائق الضرورية لمعالجة النقاط المدرجة في جدول الأعمال ويتأكد من تسلمها من كل عضو<sup>138</sup>.

يحوز رئيس المجلس الشعبي الولائي على اختصاص إنشاء لجان تحقيق كما يمكن إنشائها بطلب من ثلث 3/1 أعضائه، تُحدد تشكيلة هذه اللجنة وموضوعها وإطارها التحقيقي والآجال المحددة

<sup>137</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي

الولائي، ج.ر.ج. عدد 32، مؤرخ في 23 جوان سنة 2013، ص. 06.

<sup>138</sup> - أنظر المادتين 03 و 02/14 من المرسوم نفسه.

لأشغالها بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الممارسين، وبعد إنشائها تشرع اللجنة في مهامها بعد إخطار الوالي والوزير المكلف بالداخلية وبمجرد دخول المداولة حيز النفاذ<sup>139</sup>.

تتمثل مهام لجنة التحقيق في القيام والكشف عن أي قضية ذات مصلحة وطنية ومحلية مرتبطة مثلاً بالفساد وتقدم ما توصلت إليه من نتائج إلى المجلس الشعبي الولائي لمناقشتها في جلسة علنية، وهذا خلافاً لما جاء في المادة 33 من قانون البلدية التي تفرض على لجنة تحقيق البلدية تقديم نتائجها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكُنّا نحبذ لو أنّ لجنة تحقيق البلدية تقدم نتائجها إلى المجلس الشعبي البلدي لمناقشتها ما دام اللّجنة تم إنشائها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.

يُوحى بعد تعرّضنا لدراسة الاختصاصات المخوّلة لرئيس المجلس الشعبي الولائي أنّها رمزية تقوم على تنظيم الهيئة التداولية للولاية كرئاسة الجلسات وضبط النظام بقاعة الاجتماعات، مستبعداً إياه من ممارسة أهم الاختصاصات ذات التأثير المباشر بجميع المجالات ذات العلاقة بالانتمية التي يتمتع بها الوالي المعين من قبل السلطة المركزية، يظهر ذلك على وجه الخصوص من خلال جعله الجهة القانونية الوحيدة بموجب المادة 61 من قانون الولاية لتمثيل الولاية أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعى عليه بهدف رعاية مصالحها، وكان وحريراً على المشرّع لو منح تمثيل الولاية أمام القضاء لرئيس المجلس الشعبي الولائي لكونه منتخباً وممثل المجلس المنتخب<sup>140</sup> ويبقى دور الوالي ممثلاً للدولة أمام القضاء عندما يثور نزاع حول الاختصاصات غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

يُعتبر الوالي الأداة المحورية في إبرام العقود وصفقات انجاز الأشغال واقتناء اللّوازم والخدمات لصالح المصلحة المتعاقدة الولاية، بدليل أحكام المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، بحيث مكّنته من رئاسة اللجنة الولائية للصفقات العمومية وأوكلت لذات اللجنة دراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية

<sup>139</sup> - أنظر المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق الذكر، والمادة 35 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية، السابق الذكر.

<sup>140</sup> - KANOUN TALEB Nacira, Op.Cit, p. 28.

مما قد يوجّه مضمون الصّفات العموميّة الولائية خدمةً لمركزيّة التسيير<sup>141</sup>، ولم يتوقّف ثقل الوالي في مجال العقود والصّفات عند هذا الحد بل وله سلطة القرار في إدخال الصّفات حيّز النّفاذ<sup>142</sup>.

يظهر اللاتكافؤ في الاختصاصات بين رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب والوالي الذي لم ينتخبه الشعب في جعل هذا الأخير كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، ويصدر تبعاً لذلك قرارات لتنفيذ مداولاته ومتابعة تنفيذها كما تقضي به المادّة 124 من قانون الولاية التي تنصّ على أنّه: «يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي...».

دعم المشرع من مركز الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وذلك من خلال منحه بموجب المادّة 107 من قانون الولاية صلاحية إعداد مشروع الميزانية ويتولّى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بالصّرف، بينما عُيّن رئيس المجلس الشعبي الولائي من المشاركة في إعداد ميزانية الولاية وتنفيذها مقتصرًا دوره فقط في إبداء الرّأي خلال مناقشة مشروع الميزانية.

يقوم الوالي باعتباره الهيئة التنفيذية للولاية بموجب المواد 103، 104 و109 من قانون الولاية بضرورة تقديم عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، وإلزامه باطلاع المجلس الشعبي الولائي خلال الفترات الفاصلة بين الدورات عن حالة تنفيذ المداولات ومدى الاستجابة لاقتراحات المجلس ويعطي ضمانات أكبر لتنفيذها ورفع الحواجز عن العراقيل التنفيذية التي تعترضها<sup>143</sup>، كذلك يتم إعلامه من خلال تقديم الوالي للبيان السنوي عن نشاطات الولاية ويتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترسل إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية.

يترتّب عن تكليف الوالي عوّض رئيس المجلس الشعبي الولائي تنفيذ المداولات تحوّل المجلس الشعبي الولائي إلى هيكل بدون روح لا يتحرّك ولا يُعبّر عن تطّعات ساكنتها المحليّة التي أنتخبوا من

<sup>141</sup> - يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2016، ص. 335.

<sup>142</sup> - أنظر المادّة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمّن تنظيم الصّفات العموميّة وتفويضات المرفق العام، السابق الذّكر.

<sup>143</sup> - بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011، ص. 77.

أجلها إلا بإيحاء من الوالي، لأن استحوذته لهذا الاختصاص الهام قد يسبب في عرقلة عملية تنفيذ المداولات ما دام أن سلطته التنفيذية لم تقيد بفاصل زمني محدد لتنفيذ المداولات، مما يمكن الوالي من النقاعس عن اتخاذ أي إجراء لتنفيذها كلما كان غير راغب فيها ودون أن تكون للمجلس الشعبي الولائي أي سلطة لمواجهته، فتكون مصير المداولات مع مرور الوقت لاغية بقوة الواقع العملي<sup>144</sup>.

سعت مثلاً التجربة الفرنسية إلى تخويل رئيس المجلس العام للمحافظة صلاحيات فعلية في مجال التسيير والتنفيذ، ومن الامتيازات التي حظي بها في إطار القانون العام للجماعات الإقليمية<sup>145</sup> رئاسة الهيئة التنفيذية للمحافظة، وإعداد تقرير سنوي دقيق عن جدول الأعمال قبل انعقاد الدورة، وبعد انعقادها يعرض نشاطاته ومدى تنفيذه للمداولات الناتجة عن اجتماع المجلس، إلى جانب عرض الوضعية المالية للمحافظة والمصالح التابعة لها بموجب تقرير خاص ويستتبع بمناقشة، وفي نطاق صلاحياته التنفيذية ذات الصلة بالتنمية يعتبر المسؤول عن تنفيذ المداولات وإعداد مشروع الميزانية بصفته أمراً بالصرف وهو المسؤول عن تسيير الممتلكات العقارية والمنقولة للمحافظة وإبرام العقود.

<sup>144</sup> - بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 76.

<sup>145</sup> - Voir : Les articles L3221-1, L3121-19, L3121-21 du Code générale des collectivités territoriales français, Op.Cit.

المبحث الثاني - الوسائل المالية المقررة لتسيير الجماعات الإقليمية الشؤون المحلية

تهدف جوهر اللامركزية إلى منح استقلالية نسبية للجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها والتّمتع بالسلطة التّقريريّة في تصريف شؤونها<sup>146</sup>، غير أنّ أخذ زمام المبادرة في أداء وظائفها التّنمويّة والاستجابة لاهتمامات السّاكنة وتطلّعاتها لا يرتبط فقط بالمقومات القانونيّة والوسائل البشريّة<sup>147</sup> بل هناك وسائل أخرى تعتبر أساسيّة لبلورة قراراتها وتطبيق برامجها المدرجة في إطار مخططاتها فبدونها يصبح دورها المعلن عنه من طرف السلّطتين التّشريعيّة والتّنفذيّة مجرد تنصيب قانوني ظاهري لا يرقى لدرجة التّمتع الحقيقي، فتحقيق اللامركزية لا يقض فقط بتوسيع النّصوص القانونيّة لاختصاصات الهيئات اللامركزية، بل التّكريس الفعلي لهذه الأخيرة رهين بتوفّرها على موارد مالية ذاتيّة<sup>148</sup> من مصادر مختلفة تكفل تمويل مختلف نشاطاتها التّنمويّة مع إعطائها حرية تسييرها، لأنّ الاستقلال المالي لا يتحدّد بمدى توفّر الجماعات الإقليمية للموارد المالية المحليّة أو التّحكّم فيها وإنما يتوقّف أيضاً على مدى تناسب حجم مواردها المالية مع اختصاصاتها الواسعة (المطلب الأول).

بالعودة لقوانين الإدارة المحليّة والقوانين المتعلّقة بالمالية نجد الجماعات الإقليمية تتمتع بموارد مالية ذاتيّة متعدّدة نابعة من مصادر مختلفة لكن بالنّظر إلى تراجع دور الدّولة في تسيير الشّأن المحليّ لفائدة الجماعات الإقليمية أفرز ازدياد وتنامي حجم اختصاصاتها المحليّة وتعدّد مسؤوليتها، مقابل استقرار وضعف مردودية مواردها الدّاتية، ولا شكّ ذلك ما أدّى إلى عدم التّناسب بين توسيع المجالات التّنمويّة المحليّة والقدرة على التّمول الذاتي لممارسة هذه الاختصاصات، وفي ظل هزالة موارد التّمول الذاتي أضحت بحاجة لمصادر تمويل خارجيّة لتعويض هذا النّقص (المطلب الثاني).

<sup>146</sup> - مباركي محمد صالح، صلاحيات البلدية في إطار التّمية المحليّة أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2022، ص. 252.

<sup>147</sup> - GUILLAUME Marceau, et autres, « Gestion territoriale et valorisation du patrimoine : vers un développement régional durable », Revue Gestion et Organisation, Université Saint-Esprit de Kaslik, Volume 07, N°01, 2015, p. 50.

<sup>148</sup> - برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 246.

## المطلب الأول - تنوع الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية

تُعتبر الموارد الذاتية أهم عناصر تنزيل النظام اللامركزي وترسيخ مبدأ الاستقلال المالي المحلي، فإيجاد موارد مالية ذات طابع محلي إنما بمثابة تنازل الدولة للجماعات الإقليمية عن مجموعة من الموارد<sup>149</sup> يتم تحصيلها من مصادر تمويل مستقلة داخل نطاقها الإقليمي بصورة تجعل مجالسها المحلية لها القدرة على إنشائها وتحديد مقاديرها بهدف ضمان الاعتماد على نفسها لتغطية نفقاتها التسييرية أو تمويل استثماراتها<sup>150</sup>، ذلك أنه كلما توفرت هذه الموارد الذاتية بكثرة كلما كان حجم الاستقلال المالي كبيراً وأمكنها من تسيير شؤونها المحلية بعيداً عن توجيهات السلطة المركزية<sup>151</sup>.

أقر لأول مرة حق التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية في الميثاق الأوربي للحكم الذاتي المحلي لسنة 1985<sup>152</sup> في أحكام المادة 09 منه والتي تنص على أنه: « يحق للجماعات المحلية، وفي نطاق السياسة الاقتصادية الوطنية أن تتمتع بإمكانيات خاصة وكافية يمكنها أن تملكها بحرية لممارسة اختصاصاتها. يجب أن تتطابق وبشكل نسبي المصادر المالية للجماعات المحلية مع اختصاصاتها التي يقرها الدستور أو القانون. يجب أن تكون الأنظمة المالية التي تركز عليها الموارد المالية للجماعات المحلية ذات طابع متنوع وممكنة التطور حتى يمكنها أن تساير، قدر المستطاع عملياً، التطور الفعلي لكلفة قيامها بمهامها».

ونظراً لأهمية التمويل الذاتي في استقلالية الجماعات الإقليمية زاد الاهتمام بهذا الموضوع خاصة مع بداية الألفية الجديدة، وهو ما ترجم بتكريسه في عديد من الدساتير نذكر من ضمنها

<sup>149</sup> - جيري نجيب، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2018، ص. 166.

<sup>150</sup> - KONABEKA EKAMBO APETO Lionel Darnel, « L'autonomie financier des collectivistes locales en république du Congo », Revue Africaine de Droit et de Science Politique, Yaoundé Camerone : Éditions le Kilimandjaro, 2020, p. 13, disponible sur le site : <https://knowledge-uclga.org/>, (consulte le 30/03/2023).

<sup>151</sup> - SADDUG Abdelaziz, « La gestion des ressources financières des collectivités locales », actes du colloque sur : « La gestion des affaires locales », organisé par la direction général des collectivités locales du Maroc, 2005, p. 123, (non publiée).

<sup>152</sup> - الميثاق الأوربي للحكم الذاتي المحلي لسنة 1985، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: [rm.coe.int](http://rm.coe.int) ، (تم الأطلاع عليه بتاريخ 2023/04/11).

تكريسه في التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2003<sup>153</sup>، وفي الدستور المغربي<sup>154</sup> والتونسي<sup>155</sup>، وتطبيقاً لهذا الإقرار الدستوري يُلزم على جميع السلطات في الدولة ولا سيما السلطة التشريعية احترام مبدأ الاستقلال المالي المحلي<sup>156</sup>، بالمقابل عند إلقاء نظرة على الدستور الجزائري نلاحظ إغفال النص على ضرورة تمتع الجماعات الإقليمية بالتمويل الذاتي لتصبح حينئذ محل تكريس تشريعي فعلي بموجب المادتين 169 و152 من قانون البلدية والولاية اللتان نصتا على مسؤوليتها في تعبئة وتسيير مواردها المالية الذاتية والتي تنقسم إلى إيرادات جبائية (الفرع الأول) وأخرى غير جبائية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - الموارد الذاتية ذات الطبيعة الجبائية

تُشكل الإيرادات الذاتية ذات الطبيعة الجبائية من أهم أنواع الموارد المالية الذاتية التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية باستمرار لتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية<sup>157</sup>، بشرط تعبئة أكبر قدر ممكن منها، وباعتبارها تمثل حوالي 90% من إيرادات البلديات والولايات حددت التشريعات الجبائية مجموعة غير متجانسة من الضرائب والرسوم تستفيد من ناتجها الميزانية المحلية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (أولاً)، ومع ذلك لا يكفي تحويلها جزء من عائدات الضرائب والرسوم بل يستوجب الأمر الاعتراف لها بصلاحيات تمكّنها من تحصيلها والرقابة والمتابعة في أداء الضريبة وفي تحديد المبالغ والتعريفات والرسوم والإتاوات العائدة إليها كلياً من أجل المساهمة في الرفع من مردوديتها (ثانياً).

<sup>153</sup> - L'article 72-2 de la Loi constitutionnelle 2003 - 276, du 28 mars 2003, Relative à l'organisation décentralisée de la république, publié sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 10/04/2023), dispose : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

<sup>154</sup> - أنظر الفصل 1/141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، السابق الذكر.

<sup>155</sup> - أنظر الفصل 1/135 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، السابق الذكر.

<sup>156</sup> - OLIVA Éric, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », Revues Gestion & Finances Publiques, Paris, N° 02, 2017, pp. 18-19.

<sup>157</sup> - RIGHI Asma, « The role of local taxation in enhancing local finance of local authorities in the shadow areas in Algeria - A case study of Bordj Zemoura municipality budget during the period (2015-2020) - », Algerian Journal Of Public Finance, Faculty of economic, commercial and management studies, University of Tlemcen, Volume 12, N°01, 2022, p. 90.

أولاً - تعدد مداخيل الموارد الجبائية الذاتية

صنف المشرع بموجب التشريعات الجبائية وقوانين المالية الجبائية المحلية إلى ضرائب ورسوم مباشرة وغير مباشرة وفرق بين ما هو عائد من مداخيلها للبلديات كاملاً (1)، أو جزئياً تنقسمه مع الولايات (2)، وأخرى مشتركة بينها وبين الدولة، الولاية وبعض الصناديق المالية الخاصة للدولة (3).

1- الإيرادات الجبائية المستحقة حصرياً للبلديات

تستفيد البلديات بمجموعة متنوعة من الضرائب والرسوم منها الرسم العقاري<sup>158</sup> المفروض على رأس المال<sup>159</sup>، والتي تستفيد من عائداتها كاملاً بنسبة 100%، ويوجه ناتجه الإجمالي إلى ميزانيتها، ويفرض هذا الرسم سنوياً على مجمل الأملاك العقارية المبنية<sup>160</sup> وغير المبنية<sup>161</sup> الواقعة ضمن إقليم البلدية، وتستفيد من الرسوم الناتجة عن الخدمات العمومية التي تقدمها للمواطنين كرفع القمامات

<sup>158</sup> - أُسس بمقتضى المواد من 28 إلى 33 من الأمر رقم 67-83، مؤرخ في 02 جوان سنة 1967، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1966، والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج. عدد 47، مؤرخ في 09 جوان سنة 1967، ص. 634، ثم طرأ عليه تعديل بموجب المادة 43 من القانون رقم 91-25، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج. عدد 65، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، ص. 2440.

<sup>159</sup> - بلوفي عبد الكريم، ترشيد نظام الجبائية العقارية، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 2012، ص. 122.

<sup>160</sup> - يُؤسس حسب ناتج القيمة الإجمالية الجبائية لكل متر مربع ضمن المساحة الخاضعة للضريبة، ويُحسب ب: 03% بالنسبة للملكيات المبنية، و10% بالنسبة للملكيات المبنية المخصصة للسكن وغير مشغولة، أما عن الأراضي التي تُشكل ملحقات للأملاك المبنية تفرض عليها نسب 05% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500م<sup>2</sup>، و07% عندما تفوق مساحتها 500م<sup>2</sup> وتقل أو تساوي 1.000م<sup>2</sup>، و10% عندما تفوق مساحتها 1.000م<sup>2</sup>، راجع المواد: 248، 249، و254 من الأمر رقم 76-101، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، ج.ر.ج. عدد 102، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1976، ص. 1397، معذل ومتمم.

<sup>161</sup> - تُحدد قيمة هذا الرسم حسب المادة 267-ز من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة؛ بنسبة 5% بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية، و3% بالنسبة للأراضي الفلاحية، في حين الملكيات غير المبنية المتواجدة ضمن المناطق العامرة تتحدد حسب المساحة المتوفرة، ورفع المشرع من هذه النسب حسب قانون المالية لسنة 2016 إلى 4 أضعاف، وهو من شأنه أن يزيد حجم مواردها الداخلية، أنظر في ذلك المادة 05 من القانون رقم 15-08، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج. عدد 72، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2015، ص. 03.

المنزلية<sup>162</sup>، وهي ضريبة تُفرض في البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية ويتحمّله المالك أو المنتفعين، وفي حالة الإيجار يتحمّله المستأجر ويمكن أن يكلف مع المالك بدفعه سنوياً بصفة تضامنية<sup>163</sup>.

منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال أحكام المادة 263 مكرر<sup>164</sup> من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة تحديد قيمة الرسوم المطبقة في كل بلدية حسب موقع وطبيعة نشاط البناء، وبناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد إطلاع رأي السلطة الوصية.

تتحصّل البلديات كلياً من نواتج الرسم على الإقامة، بحيث يفرض على كل الأشخاص غير المقيمين في البلديات وغير الحائزين لمسكن فيها استناداً للمادة 262 فقرتها الأولى من قانون البلدية لسنة 1967، وأعيد فرضه بموجب قانون المالية لسنة 1998<sup>165</sup> لصالح البلديات أو تجمّع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو استحمامية أو مختلطة<sup>166</sup>، وبعدها عمّم على جميع البلديات من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2008<sup>167</sup>، ويحدّد مبلغ الرسم الواجب تحصيله من طرف البلدية والتصويت عليه بموجب مداولة المجلس، ويُؤسّس على الشخص وعلى اليوم الواحد للإقامة ولا يمكن أن تقل 50 دج ولا تتعدّى 60 دج ولا تتجاوز 100 دج للعائلة<sup>168</sup>.

<sup>162</sup> - GARABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, Enag, Alger, 2000, p. 20.

<sup>163</sup> - أنظر المادة 263 مكرر من الأمر رقم 76-101، يتضمّن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الذكر.

<sup>164</sup> - مُعدّلة بموجب المادة 11 من قانون رقم 01-21، مؤرّخ في 22 ديسمبر سنة 2001، يتضمّن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج عدد 79، مؤرّخ في 23 ديسمبر سنة 2001، ص. 03.

<sup>165</sup> - قانون رقم 97-02، مؤرّخ في 31 ديسمبر سنة 1997، يتضمّن قانون المالية لسنة 1998، ج.ر.ج.ج عدد 89، مؤرّخ في 31 ديسمبر سنة 1997، ص. 03.

<sup>166</sup> - أنظر المادة 159 من القانون نفسه، فبخصوص كميّات تصنيف البلديات حسب امكانياتها السياحية، أنظر المرسوم التنفيذي رقم 98-370، مؤرّخ في 23 نوفمبر سنة 1998، يتعلّق بتصنيف البلديات أو التجمّعات البلدية في محطات مصنّفة، ج.ر.ج.ج عدد 88، مؤرّخ في 25 نوفمبر سنة 1998، ص. 10.

<sup>167</sup> - أمر رقم 08-02، مؤرّخ في 24 جويلية سنة 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج عدد 42، مؤرّخ في 27 جويلية سنة 2008، ص. 03.

<sup>168</sup> - أنظر المادة 26 من الأمر نفسه.

يُعتبر الرّسم على الرّخص التي تمنحها البلديات للمواطنين لتنظيم إقامة الحفلات والأفراح على إقليمها من الحقوق العائدة كلياً لميزانياتها والموجهة للتكفل خاصة بنفقات المساعدات الاجتماعية<sup>169</sup>، وتُحدّد تعريفته تطبيقاً لأحكام المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001<sup>170</sup> من 500 إلى 800 دج عن كلّ يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً، من 1.000 إلى 1.500 دج عن كلّ يوم، إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد السابعة ليلاً، ويتمّ تحديد قيمة الأسعار بموجب قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد مداولة المجلس التّدائلي، وموافقة السلطة الوصية عليها.

يُشكّل الرّسم الإعلانات والصّفائح المهنية والرّسم على الرّخص العقارية أحد الموارد الجبائية الموجهة عائداتها كلها لميزانية البلديات، فالبنسبة للرّسم على الإعلانات والصّفائح المهنية فقد أُستحدث بموجب أحكام المادة 56 من القانون رقم 99-11 المتضمّن قانون المالية لسنة 2000<sup>171</sup>، والذي يُؤسّس على كلّ تعليق أو دهن أو وضع إعلانات بجميع أنواعها<sup>172</sup> باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، ويُحدّد مبلغ الرّسم بموجب ذات المادة حسب حجم الإعلانات والمواد المستعملة، أمّا الرّسم على الرّخص العقارية المقرّر بموجب أحكام المادة 55 من القانون المذكور آنفاً فإنه يُفرض عند طلب إصدار الرّخص والشهادات العقارية من رؤساء البلديات، ويُحدّد مبلغ الرّسم حسب القيمة التجارية للبناءية أو طبقاً لعدد القطع الأرضية<sup>173</sup>.

ترتفع إيرادات البلديات لاستفادتها وحدها من مداخل الرّسم على السّكن<sup>174</sup>، وقد فرض هذا الرّسم في البداية على كلّ شخص يحوز أو ينتفع بعقار ذات طابع سكني أو مهني يقع في البلديات

<sup>169</sup> - RAHMANI Cherif, Les finances des communes algériennes, 2<sup>ème</sup> Ed, Casbah, Alger, 2009, p. 56.

<sup>170</sup> - قانون رقم 2000-06، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، يتضمّن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر.ج. عدد 80، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2000، ص. 03.

<sup>171</sup> - قانون رقم 99-11، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، يتضمّن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج. عدد 92، مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 1999، ص. 03.

<sup>172</sup> - للتفصيل حول على أنواع الإعلانات والصّفائح المهنية الخاضعة للرّسم بدقة، أنظر المادة 56 من القانون نفسه.

<sup>173</sup> - للتفصيل في قيمة تعريفات الرّسم، أنظر المادة 49 من القانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمّن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج. عدد 85، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، ص. 03.

<sup>174</sup> - أنشأ بموجب المادة 67 قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمّن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج. عدد 86، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2002، ص. 03.

المركزية بالدوائر الإدارية، بالإضافة إلى بلديات ولاية الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران فقط بهدف السماح بتأهيل عقارات الولايات المذكورة ويستثنى من السكّان ذو الدّخل المحدود المقيمون في الأحياء الفقيرة<sup>175</sup>، لكن بصدر المرسوم التنفيذي رقم 16-160 المحدد لكيفيات تطبيق الرّسم على السّكن<sup>176</sup>، أضحى يُطبّق على حسب أحكام المادّة 02 من ذات المرسوم على جميع الأشخاص الخاضعين لها عبر 1541 بلدية<sup>177</sup>، -وَبِنظَرنا- هدف السّلطة التّنظيميّة من ذلك رفع مستوى التّحصيل المحليّ والتّقليل من طلب الحصول على الإعانات من السّلطة المركزيّة.

## 2- الموارد الجبائية المقسّمة بين الجماعات الإقليمية

يُساهم الرّسم على النّشاط المهني<sup>178</sup> انعاش الميزانية المحليّة لكون ناتجه يوجّه بنسبة كبيرة لميزانية البلديات والولايات، حيث يفرض على الإيرادات الإجمالية التي يحقّها المكلفون بالضريبة الذين يملكون في الجزائر محلاً مهنيّاً دائماً ويمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدّخل الإجمالي في صنف الأرباح المهنية أو للضريبة على أرباح الشركات<sup>179</sup>، ويُحدّد مُعدّله بنسبة 02% ويخفّض إلى 01% بدون الاستفادة من التّخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج، أمّا فيما يخصّ نشاطات البناء والأشغال العموميّة والرّي تحدّد نسبة الرّي بـ 02% مع تخفّض بنسبة 25%، وترفع النّسبة إلى

<sup>175</sup>- GARABA Hachemi, Op.Cit, p.22.

<sup>176</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 16-160، مؤرّخ في 30 ماي سنة 2016، يُحدّد كيفيات تطبيق الرّسم السنوي على السّكن، ج.ر.ج. عدد 33، مؤرّخ في 05 جوان سنة 2016، ص. 23.

<sup>177</sup>- تُحدّد قيمة الرّسم حسب طبيعة السّكن وموقعه، ويُحصّل من قبل وكلاء شركات توزيع الكهرباء والغاز ضمن فواتير الكهرباء والغاز، على أن يتمّ إعادة صبّ المبالغ المقتطعة لدى قباضات الضرائب المُختصة إقليمياً قبل 20 شهراً الذي يلي الشّهر أو الشّهريين أو الفصل الذي تمّ فيه التّحصيل، ويُدفع ناتجه للصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية، أنظر المواد على التّوالي من 03 إلى 06 من المرسوم نفسه.

<sup>178</sup>- أُستحدث بموجب المادّة 21 من القانون رقم 95-27، مؤرّخ في 30 ديسمبر سنة 1995، يتضمّن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج. عدد 82، مؤرّخ في 31 ديسمبر سنة 1995، ص. 03.

<sup>179</sup>- أنظر المادّة 217 من الأمر رقم 76-101، يتضمّن قانون الضرائب المُباشرة والرّسوم المُماثلة، السّابق الذّكر.

03% إذا تعلق رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، ويتم توزيع ناتج الرسم بمقدار 66% للبلدية، 29% للولاية و05% لصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية<sup>180</sup>.

عرف الرسم على النشاط المهني بموجب قانون المالية لسنة 2024 إلغاءه بعد إصرار كبير من المتعاملين الاقتصاديين وذلك على أساس المادة 14 منه التي تلغى أحكام المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة التي تقضي بتمويل الجماعات الإقليمية بالرسم على جميع الأنشطة المهنية ما عدا طبعاً الأنشطة التي تعمل في مجال المحروقات التي خصص لها رسم يدعى الرسم المحلي للتضامن بموجب المادة 15 من القانون المذكور، وبهذا تكون الجماعات الإقليمية فقدت مورداً مالياً مباشراً لميزانيتها خاصة أن العديد منها تفتقر لموارد تمويل مشاريع التنمية.

### 3- الموارد الجبائية المقسمة بين الجماعات الإقليمية والدولة

تتقاسم البلديات والولايات بعض عائدات الضرائب والرسم مع الدولة وبعض الصناديق الخاصة التابعة لها، وأهمها الرسم على القيمة المضافة<sup>181</sup> وهي عبارة عن ضريبة غير مباشرة تفرض على الاستهلاك ويقع عبئ تسديدها المستهلك بطريقة مباشرة أو بواسطة وسيط<sup>182</sup>، وتفرض على جميع الأعمال المنجزة من شخص طبيعي أو معنوي بصفة اعتيادية أو عرضية، والمتعلقة بالاستيراد أو في حالة إنجاز الأعمال العقارية والخدمات<sup>183</sup> الواقعة ضمن نطاق تطبيق الرسم على القيمة المضافة، سواء ترتب عن ذلك تسديد الرسم أو كانت العمليات معفية من الرسم لارتباطها بجملة من الحالات

<sup>180</sup> - أنظر المادة 11 من القانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج. عدد 76، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2017، ص. 03.

<sup>181</sup> - أدرج الرسم على القيمة المضافة كبديل للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات، أنظر المادة 65 من القانون رقم 90-36، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج. عدد 57، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، ص. 1884.

<sup>182</sup> - بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، (حالة البلديات)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2015، ص. 90.

<sup>183</sup> - أنظر المادة 65 من القانون رقم 90-36، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، السابق الذكر.

المُحدّدة في المواد 08 إلى 13 من قانون الرّسوم على رقم الأعمال<sup>184</sup>، ويُوزّع ناتج الرّسم بالنّسبة للعمليات المُحقّقة في الدّاخل بنسبة 75% لفائدة ميزانية الدّولة، 10% للبلديات مباشرة، و15% للصندوق التّضامن والضّمان للجماعات الإقليميّة، أمّا بخصوص العمليات المُحقّقة عند الاستيراد، تستفيد منه الدّولة بنسبة 85%، و15% للصندوق التّضامن والضّمان للجماعات الإقليميّة<sup>185</sup>.

تُساهم الضّريبة على الأملاك<sup>186</sup>، في تدعيم خزينة البلديات والولايات، وهي ضريبة سنويّة تمسّ أملاك الأشخاص الطّبيعيين الذين اختاروا مقرّهم الجبائي داخل الجزائر ويملكون أملاك في فيها أو خارجها، وكذلك الأشخاص الطّبيعيين الذين ليس لهم مقرّ جبائي بالجزائر نظراً لأملكهم الموجودة بالجزائر<sup>187</sup>، وتُحدّد نسبة الضّريبة على الأملاك بحسب قيمة الأملاك، ويتراوح مُعدّلها من حد أدنى 0% وحد أعلى 1,75%<sup>188</sup>، ويُوزّع ناتج الضّريبة على ثلاث مستويات، بحيث يُخصّص للدّولة نسبة 60%، وتستفيد البلديات من نسبة قدرها 20%، وتعود 20% لفائدة الصندوق الوطني للسكن<sup>189</sup>.

تستفيد البلديات والولايات على إيرادات جبائية ناتجة عن اقتطاعها من الضّريبة الجزافية الوحيدة<sup>190</sup> والرّسم الصّحي على اللّحوم<sup>191</sup>، فالنّسبة للضّريبة الأولى تُفرض على الأشخاص

<sup>184</sup> - أمر رقم 76-102، مؤرّخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمّن قانون الرّسوم على رقم الأعمال، ج.ر.ج.ج عدد 103، مؤرّخ في 26 ديسمبر سنة 1976، ص. 1520، معدّل ومتمّم.

<sup>185</sup> - أنظر المادّة 37 من القانون رقم 16-14، مؤرّخ في 28 ديسمبر سنة 2016، يتضمّن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.ج عدد 77، مؤرّخ في 29 ديسمبر سنة 2016، ص. 03.

<sup>186</sup> - أحدث المشرّع الضّريبة على الأملاك بموجب المادّة 31 من المرسوم التّشريعي رقم 93-01، مؤرّخ في 19 جانفي سنة 1993، يتضمّن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.ج.ج عدد 04، مؤرّخ في 20 جانفي سنة 1993، ص. 03.

<sup>187</sup> - أنظر على التّوالي المادتين 274 و1/276 من الأمر رقم 76-101، يتضمّن قانون الضّرائب المُباشرة والرّسوم المُماثلة، السابق الذّكر.

<sup>188</sup> - أنظر المادّة 22 من الأمر رقم 15-01، مؤرّخ في 23 جويليّة سنة 2015، يتضمّن قانون المالية التّكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج عدد 40، مؤرّخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 06.

<sup>189</sup> - أنظر المادّة 282 من من الأمر رقم 76-101، يتضمّن قانون الضّرائب المُباشرة والرّسوم المُماثلة، السابق الذّكر.

<sup>190</sup> - كُرّست وفق المادّة 02 من قانون رقم 06-24، مؤرّخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمّن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج عدد 85، مؤرّخ في 27 ديسمبر سنة 2006، ص. 03.

الطبيعيون الذين يمارسون نشاطاً صناعياً وتجارياً وحرفياً، وكذا التعاونيات الحرفية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي خمسة عشر مليون دينار<sup>192</sup>، ويُحدد معدّل الضريبة بـ 05% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع، و 12% بالنسبة لأنشطة الأخرى الخاضعة للضريبة، ويوزع ناتج الضريبة، بتخصيص 49% لميزانية الدولة، 0,5% لغرفة الصناعة والتجارة، 0,01%، للغرفة الوطنية للصناعة التقليدية، 0,24% لغرف الصناعة التقليدية والمهن، 40,25% للبلديات، و 5% للولايات، ويستفيد الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية بـ 5% تطبيقاً لأحكام المادة 13 من قانون المالية لسنة 2015<sup>193</sup>.

أمّا الرّسم الصّحي على اللحوم يُفرض على وزن اللحم الصّافي للحيوانات المذبوحة والمستوردة<sup>194</sup>، وتُحدّد تعريفته بمبلغ 10 دج/ على كل كيلوغرام مُوجّه للاستهلاك، ويُخصّص 1,5 دج لصندوق التّخصيص الخاص لحماية الصّحة الحيوانية، وتحصل البلدية التي تمّ في ترابها الذّبح على مبلغ 8,5 دج<sup>195</sup>، ويدفع إلى مصلحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية لمّا يتمّ تحصيله في مؤسّسات التّبريد أو التّخزين لا تملكها البلدية والتي توجد على ترابها، ولمّا يتمّ تحصيله عند الاستيراد، تطبيقاً لأحكام المادتين 467 و 468 من قانون الصّرائب غير المباشرة.

تستفيد البلديات والولايات بقدر من الجباية الإيكولوجية<sup>196</sup> تختلف نسبتها باختلاف مصدرها، فمنها ماهي متعلّقة برسوم تحفيزية، كالرّسم التّحفيزي لتشجيع عدم تخزين النّفائيات الصناعية الخاصّة و/أو

<sup>191</sup> - استبدل المشرّع تسمية الرّسم على الذّبح إلى الرّسم الصّحي على اللحوم بموجب المادة 05 من الأمر رقم 07-03، مؤرّخ في 24 جويلية سنة 2007، يتضمّن قانون المالية التّكميلي لسنة 2007، ج.ر.ج.ج عدد 47، مؤرّخ في 24 جويلية سنة 2007، ص. 03.

<sup>192</sup> - أنظر المادة 08 من القانون رقم 19-14، مؤرّخ في 11 ديسمبر سنة 2019، يتضمّن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 81، مؤرّخ في 30 ديسمبر سنة 2019، ص. 03.

<sup>193</sup> - قانون رقم 14-10، مؤرّخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمّن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج عدد 78، مؤرّخ في 31 ديسمبر سنة 2014، ص. 03.

<sup>194</sup> - أنظر المادتين 448 و 464 من الأمر رقم 76-104، مؤرّخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمّن قانون الصّرائب غير المباشرة، ج.ر.ج.ج عدد 70، مؤرّخ في 02 أكتوبر سنة 1977، ص. 980، مُعدّل ومُتمّم.

<sup>195</sup> - أنظر المادة 21 من الأمر رقم 09-01، مؤرّخ في 22 جويلية سنة 2009، يتضمّن قانون المالية التّكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج عدد 44، مؤرّخ في 26 جويلية سنة 2009، ص. 04.

<sup>196</sup> - للتّفصيل أكثر في مسألة الرّسوم الإيكولوجية العائدة للبلديات، راجع: =

الخطرة، والرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية، وتوزع حصيلته<sup>197</sup>، بتخصيص 25% لفائدة البلديات، و75% للصندوق الوطني للبيئية وإزالة التلوث، ورسوم ما هي مرتبطة بمبدأ الملوث الدافع، ويتعلق الأمر بفرض الرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي<sup>198</sup>، ويؤسس على الكميات المنبعثة من المنشآت المصنفة التي تتعدى العتبة المسموح بها للتلوث<sup>199</sup>، ويُوزع ناتجه<sup>200</sup>، بتخصيص 25% لميزانيات البلديات، و75% للصندوق الوطني للبيئية وإزالة التلوث، كما يُفرض الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي في حالة تجاوز القيمة المسموح بها لصرف المياه وما يترتب عنها من تلوث<sup>201</sup>، ويُوزع بنسبة 50% للبلديات، و50% للصندوق الوطني للبيئية وإزالة التلوث<sup>202</sup>.

---

=- خنفرى خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011، ص. 107 وما يليها.

<sup>197</sup>- أنظر المادة 46 من الأمر رقم 08-02، مؤرخ في 24 جويلية سنة 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.ج عدد 42، مؤرخ في 27 جويلية سنة 2008، ص. 03.

<sup>198</sup>- أنشأ بموجب المادة 205 من الأمر نفسه.

<sup>199</sup>- بخصوص القيمة القصوى للتلوث الجوي ذي المصدر الصناعي، راجع: الملحق الأول من المرسوم التنفيذي رقم 06-138، مؤرخ في 15 أبريل سنة 2006، يُنظم انبعاثات الغاز والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو وكذا الشروط التي تتم فيها ومراقبتها، ج.ر.ج.ج عدد 24، مؤرخ في 16 أبريل سنة 2006، ص. 13، أما بالنسبة لتحديد قيمة الرسم تضرب النسبة القاعدية الخاصة بالنشاطات الملوثة بمعامل يتراوح بين 01 و05، أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-299، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2007، يحدد كفاءات تطبيق الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي، ج.ر.ج.ج عدد 63، مؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2007، ص. 12.

<sup>200</sup>- أنظر المادة 46 من الأمر رقم 08-02، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الذكر.

<sup>201</sup>- كُرس بموجب المادة 94 من القانون رقم 02-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، السابق الذكر، للتفصيل في القيم القصوى لمعايير المصنّات الصناعية السائلة ينبغي الرجوع للملحق الأول من المرسوم التنفيذي رقم 06-141، مؤرخ في 19 أبريل سنة 2006، يضبط القيم القصوى للمصنّات الصناعية السائلة، ج.ر.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 23 أبريل سنة 2006، ص. 04، ويتم حساب الرسم بنفس الأحكام المطبقة على الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي، للتفصيل أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-300، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2007، يحدد كفاءات تطبيق الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، ج.ر.ج.ج عدد 63، مؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2007، ص. 13.

<sup>202</sup>- أنظر المادة 46 من الأمر رقم 08-02، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الذكر.

كما يُوجد رسوم مُشكّلة من عائدات الجباية البيئية المترتبة عن الأطر المطاطية الجديدة المستوردة، وعلى الزيوت والشحوم المستوردة أو المصنّعة داخل الوطن<sup>203</sup>، ويُحدّد مبلغ الرّسم الأول بقيمة 750 دج عن كل إطار مخصّص للسيّارات الثّقيلة، و450 دج عن كل إطار مخصّص للسيّارات الخفيفة، ويُوزّع ناتجه بتخصيص، 35% للبلديات، و35% لميزانية الدولة، و30% لصالح الصّندوق الخاص للتّضامن الوطني<sup>204</sup>، والثّاني يُحدّد بقيمة 12.500 دج، ويُوزّع حاصله بين البلديات والصّندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بنسبة متساوية 50% لكل طرف<sup>205</sup>.

### ثانياً - دور الجماعات الإقليمية في مجال الجباية الذاتية

تقتضي اللامركزية أن تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية تحديد مجال اشباع نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدّلاتها، بيد أن قليل من الدول تمنح هذه الحرية لمجالسها المحلية، فغياب هذه الحرية هو إضعاف لسياسة الضرائب المحلية ولمسؤولية المجالس المحلية أمام دافعي الضرائب<sup>206</sup>.

وبتفحص النصوص القانونية الجزائرية نجدها أقرت المجالس الشعبية البلدية في إقرار الجباية المحلية وكان ذلك في أحكام المادة 139 من قانون البلدية لسنة 1967 والتي نصت على أنه: « يُحدّد المجلس الشعبي البلدي وفقاً للنصوص الجاري بها العمل الموارد الجبائية والأصناف الأخرى من المدخولات الضرورية لحاجات البلدية ويقرر استعمالها »، ونصت المادة 261 على أنه: « يمكن للبلديات أن تؤسس رسماً لمصاريف الزيادة ودمغ اللحوم التي تتولّى مراقبتها الصحية »، وبموجب المادة 262 التي نصت على أنه: « يسوغ للبلديات المصنّفة أن تؤسس رسماً خصوصياً

<sup>203</sup> - أنظر على التوالي المادتين 60 و61 من القانون رقم 05-16، يتضمّن قانون المالية لسنة 2006، السابق الذّكر.

<sup>204</sup> - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-65، مؤرّخ في 13 فيفري سنة 2018، يُحدّد كيفيات اقتطاع وإعادة دفع الرّسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة، ج.ر.ج. عدد 10، مؤرّخ في 14 فيفري سنة 2018، ص. 11، ينبغي التذكير أنّ المنظم بموجب أحكام المادة 07 من هذا المرسوم ألغى الرّسم على الأطر المطاطية المصنّعة محلياً وهو ما يُشكّل انعكاساً سلبياً على الموارد المالية الجبائية للبلديات والولايات.

<sup>205</sup> - أنظر المادة 46 من الأمر رقم 08-02، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الذّكر.

<sup>206</sup> - يرقى جمال، « الجباية المحلية والصّندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية »، مجلة الدراسات الإفريقية، جامعة الجزائر 02، عدد 44، 2010، ص. 73.

يدعى رسم الإقامة...»، كما أشركت المجالس الشعبية الولائية في عملية تحديد الرسوم والضرائب، تطبيقاً للمادة 113 من قانون الولاية لسنة 1969 التي تنصت على أنه: « يقترح المجلس الشعبي للولاية على الضرائب والرسوم التي يؤذن القانون للولاية باستيفائها لتمويل ميزانياتها ».

تراجع المشرع عن التوجه القاضي بإشراك المجالس المحلية بتأسيس الأوعية الضريبية من خلال قانوني البلدية الولاية لسنتي 1990، وأكد عليه في قوانين البلدية والولاية السارية المفعول، مع العلم أن المجالس لم تمارس حق تأسيس الأوعية الضريبية منذ النص عليه إلى غاية إلغائه<sup>207</sup>.

جعل المؤسس من البرلمان السلطة الفعلية المؤسسة لتحديد أنواع الضرائب ومعدلاتها وكيفية تحصيلها باعتبارها مسألة وطنية مرتبطة بسيادة الدولة، ونُدل على كلامنا هذا بأحكام المادة 139 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: « يُشرع البرلمان في الميادين التي يُخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 13) - إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها...»، وواضح من خلال أحكام المادة 139 المذكورة أن المؤسس أبقى أن يشرك المجالس المحلية في مجال تحديد الأوعية الضريبية والرسوم والأتاوى وتحديد معدلاتها والأجهزة المالية القائمة بتحصيلها، ولهذا نقول أن نظام المالية المحلية في الجزائر نظاماً مركزياً بامتياز.

بينما المؤسس الفرنسي رغم نصه في المادة 72 مكرر 2 من الدستور بعدم صلاحية الجماعات الإقليمية فرض رسوم محلية و لا إمكانية رفع نسب الضرائب الخاصة بها إلا ما كان مقرراً لها من طرف التشريع، غير أنه بصدور القانون العضوي رقم 758-2004 المتعلق بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية<sup>208</sup> أحصى في المادة 03 منه الموارد الخاصة للسلطات المحلية والتي تتكوّن من عائدات الضرائب بجميع أنواعها وأمكن مجالسها من حق وضع الأساس أو المعدل أو التعريف، أو الحصّة المحلية من القاعدة الضريبية، وفرض الإتاوات على الخدمات المقدّمة للجمهور.

<sup>207</sup> - عزيزي ليلي، صلاحيات البلدية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1،

2016، ص. 84.

<sup>208</sup> - Loi organique N° 2004 – 758, du 29 juillet 2004 pris en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O.R.F N° 175 du 30 juillet 2004, p 13561, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 15/04/2023).

وَبِخْصُوصِ دُورِ المَجالسِ المَحلِيَةِ الجِزائِرِيَّةِ في مَجالِ نِظامِها الجِبايِيِّ يَقتَصرُ عَلى تَحدِيدِ قِيمَةِ لَعيْنَةٍ مِن إيراداتِها الجِبايِيَّةِ مِنها الرِّسْمُ عَلى رَفعِ القِمامَةِ المَنزِلِيَّةِ شَريطَةً احْتِرامَ الحُدِّ الأَقْصى والأَدنى لِمَبْلَغِ الرِّسْمِ المُحدَّدِ مِن قَبْلِ المِشرَع<sup>209</sup>، إِضافةً إِلى تَكلِيفِها بِعَمَلِيَّةِ التَّصْفِيَةِ والتَّحْصِيلِ والمَنازَعاتِ المَتلَعةً بِهَذا الرِّسْم<sup>210</sup>، كَما لَها حَقُّ تَحدِيدِ تَسعيراتِ الرِّسُومِ العِقاَرِيَّةِ والرِّسُومِ الخَاصَّةِ بِالمَلمِصَقاتِ واللُّوحاتِ المَهنِيَّةِ زِيادةً إِلى الرِّسُومِ الخَاصَّةِ بِرِخِصِ البِناءِ، وَتِمْ تَحصِيلِها بِبِناءِ عَلى إِجْراءِ رَئيسِ البَلَدِيَّةِ بِتَصفِيَةِ الحَقُوقِ المَعاينَةِ واعدادِ سَنَداتِ الإِيراداتِ المَتلَعةً بِها بِالاعْتِمالِ عَلى أوامِرِ بِالتَّسديدِ وَيُحوَلُها إِلى أَمِينِ الخَزينَةِ البَلَدِيِّ المَكلَّفِ بِتَحصِيلِها تَطبيقاً لِمادَّةِ 207 مِن قانُونِ البَلَدِيَّةِ.

سَمَحَتِ الرِّقَابَةُ الَّتِي أَجْراها مَجلسُ المَحاسِبَةِ الجِزائِرِيِّ بِمَناسِبَةِ إِعدادِ تَقريرِهِ السَّنَوِيِّ لِسَنَةِ 2020 تَسجيلَ نَقائِصَ عَديدَةٍ في بَعضِ البَلَدِيَّاتِ فيما يَتَعلَّقُ بِتَسييرِ جِبايِئِها الذَّائِيةِ، وَتَتمَثَّلُ في<sup>211</sup>:

- إِنَّ تَحدِيدَ تَعرِيفاتِ الحَقُوقِ والرِّسُومِ في حُدُودِ النِّطاقاتِ المَعمُولِ بِها وَتَحصِيلِها يَتَطلَّبُ إِجبارياً عَقدَ مَداوِلَةٍ، يَتمُّ المَصادَقةُ عَليها مِن طَرفِ السُّلْطَةِ الوَصيَّةِ تَطبيقاً لِأَحْكامِ المادَّتينِ 196 و197 مِن قانُونِ البَلَدِيَّةِ، غَيرَ أَنَّهُ لَوَحِظَ عَلى مَستَوى البَلَدِيَّاتِ الَّتِي خَضَعَتِ لِلرِّقَابَةِ أَنَّ هَذا الإِجْراءَ يَتَوقَفُ عَلى المِبادِرَةِ الطَّوْعِيَّةِ لِكُلِّ مَجلسِ بَلَدِيِّ أَوْ بَطَلِبِ مِن أَمِينِ خَزينَةِ البَلَدِيَّةِ، وَقَدِ تَرتَّبَ عَن هَذهِ الوَضيعةِ الإِهمالُ الكَلْبِيُّ لِبَعضِ الحَقُوقِ والرِّسُومِ عَندَ إِعدادِ المِيزانِيَّاتِ التَّقْديريَّةِ لِلبَلَدِيَّاتِ وَعَدَمُ تَحيينِ التَّعرِيفاتِ المَحدَّدَةِ قانُوناً،

- التَّأخُّرُ المَسْجَلُ في عَقدِ المَداوِلاتِ عَلى مَستَوى عَدَّةِ بَلَدِيَّاتِ، لِاسِمالِ تَلكِ الَّتِي يَتَعلَّقُ مَوضوعِها بِتَحدِيدِ التَّعرِيفاتِ الجَديِدةِ الَّتِي يَجبُ تَطبيقِها تَبعاً لِلتَّعديلاتِ القانُونِيَّةِ لِسَلْمِ مَبالِغِها، كَما هُوَ الشَّانُ

<sup>209</sup> - BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au (L'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie: approche par l'analyse de l'économie publique locale), Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Bejaia, 2011, p.183.

<sup>210</sup> - أنظر على التوالي المادتين 11 و12 من القانون رقم 01-21، يتضمّن قانون المالية لسنة 2002، السابق الذكر.

<sup>211</sup> - للتفصيل في النقائص التي سجلها مجلس المحاسبة عند رقابته لبعض البلديات فما تعلق بتسيير بعض الحقوق والرّسوم العائدة لها، راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2020، الجزائر، ص. 134 وما يأتيها، متوفّر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/15).

## الباب الأول - الفصل الأول - قواعد الاعتراف للجماعات الإقليمية بتسيير الشؤون المحلية

بالنسبة للرسم على الإقامة، الرسم على الحفلات والاحتفالات، وكذا تلك التي موضوعها تحديد أتاوات الشغل الخاص للأملاك العمومية على شكل حق الطرقات، الأماكن والتوقف،

- عدم تحيين تعريفات الحقوق والرسم عن طريق مداولة، ويتعلق الأمر خصوصاً بالرسم على الإقامة والرسم على الذبح المحدد بـ 10 دج للكيلوغرام بدلاً عن 5 دج تبعاً للتعديلات التي جاء بها قانون المالية لسنة 2006،

- عدم التقييد المحاسبي لجميع الحقوق غير المحصلة المتعلقة بالرسم والحقوق البلدية، فالأمرون بالصرف لا يقومون بإصدار سندات الإيرادات إلا تلك المتعلقة بالإيرادات المحصلة من طرف أمين الخزينة على أساس أوامر بالدفع محررة من طرف البلديات أو عن طريق التصريحات.

بُغية تحسين مردودية الموارد الجبائية الذاتية المحلية وتمكين المنتخبين المحليين من المساهمة الفعلية في تسييرها قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إعداد مشروع قانون يتضمن تأسيس الجباية المحلية<sup>212</sup> بعدما أيقنت بضرورة وجود إطار قانوني جامع للجباية المحلية على غرار ما هو معمول به في العديد من القوانين المقارنة<sup>213</sup>، ويندرج هذا المشروع في إطار تنفيذ تعليمات رئيس الجمهورية الجزائرية الأسبق السيد "عبد العزيز بوتفليقة" المتخذ من خلال مجلس الوزراء المنعقد

<sup>212</sup> - مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية لسنة 2016، المُعد من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية، (غير منشور).

<sup>213</sup> - كالمغرب مثلاً التي اعتمدت على القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.07.195، ج. ر. م. م عدد 5583، مؤرخ في 03 ديسمبر سنة 2007، ص. 3734، غُير وثُمّ بموجب: قانون رقم 07.20، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.20.91، ج. ر. م. م عدد 6948، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2020، ص. 8632، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/17)، وكذا تونس التي اعتمدت على قانون عدد 11 لسنة 1997 مؤرخ في 3 فيفري سنة 1997، يتعلّق بإصدار المجلة الجبائية المحلية، ر. ر. ج. ت عدد 11، مؤرخ في 07 فيفري سنة 1997، مُعدّل ومتمّم، متوفّر على الموقع الرسمي لبوابة الجماعات المحلية: [www.collectiviteslocales.gov.tn](http://www.collectiviteslocales.gov.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/17).

في 05 أكتوبر سنة 2016 والزامية إلى إصلاح المالية المحلية، وتبعاً لتوصيات اجتماع الحكومة بالولاية المنعقد يومي 12 و13 نوفمبر سنة 2016.

خَوّل مشروع قانون تأسيس الجباية المحلية بموجب أحكام المادة 225 للجماعات الإقليمية من أجل الرّفْع من مردودية مواردها الجبائية الذاتية إنشاء لجان محلية على مستوى كلّ بلدية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وعلى مستوى كلّ ولاية يترأسها رئيس المجلس الشعبي الولائي، وتكفّف اللّجنة حسب أحكام المادة 226 بمتابعة السياسة الجبائية للجماعات المحلية، لا سيما:

- المشاركة في عملية الاحصاء السنوية للمكّلفين بالضريبة ومختلف الأنشطة وكذا الأملاك العقارية التي تقوم بها مصالح الضرائب، لا سيما في عملية الاحصاء الشّامل،
- المشاركة في تحيين البطاقات الجبائية للمكّلفين بالضريبة،
- اقتراح مبالغ وتعريفات الرّسوم والحقوق والاتاوات العائدة كلياً للجماعة وعرضها على المجلس المحلي للتداول،
- المشاركة في تقييم العناصر المرجعية لتحديد القيمة الإيجارية للملكيات الخاضعة للضريبة،
- تقديم آراء حول شكاوي المكّلفين بالضريبة،
- تقديم اقتراحات للمرصد الوطني للجباية المحلية، كما مكّن المشروع في أحكام المادة 04 المجلس الشعبي الولائي بمناقشة السياسة الضريبية المحلية سنوياً ويقترح الآليات التي من شأنها تحسين العائدات الجبائية للبلديات والولاية.

إعترف مشروع قانون الجباية المحلية للمجالس المحلية بصلاحيّة تحديد نسب واقتطاعات بعض الرّسوم والأتاوي التابعة كلياً للجماعات المحلية كالرّسم على الإقامة، الرّسم على السّكن، الرّسم على رفع المقامة المنزلية، الرّسم الخاص على الرّخص العقارية، الرّسم على الإعلانات والصفائح المهنية والرّسم على الحفلات والأفراح<sup>214</sup>، ووّسع المشروع من صلاحية المجالس المحلية لتشمل الرّقابة على

<sup>214</sup> - أنظر أحكام المواد 68، 73، 81، 90، 99، 109، من مشروع القانون المتضمّن تأسيس قانون الجباية المحلية لسنة 2016، السابق الذّكر.

تصريحات المكلفين بالضريبة<sup>215</sup> وحق تحصيل بعض الضرائب والرسوم المحلية المذكورة آنفاً بالتعاون مع مصالح الضرائب<sup>216</sup> فضلاً عن جعل المجالس طرفاً إلى جانب مصلحة الضرائب في فض المنازعات المترتبة عن أخطاء في وعاء الضريبة أو في حسابها وإما الاستفادة من حق ناتج عن حكم تشريعي أو تنظيمي وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 209 من مشروع قانون تأسيس الجباية المحلية.

### الفرع الثاني - الموارد الذاتية ذات الطبيعة غير الجبائية

علاوة على الموارد الجبائية الذاتية التي تعدّ أهم مصدر لتمويل الميزانية المحلية<sup>217</sup>، فإنّ كلّ جماعة إقليمية تتوفر على موارد ذاتية غير جبائية تساهم هي الأخرى في تدعيم ميزانياتها، وتنقسم هذه الموارد إلى نوعين: موارد ناتجة على عن الأملاك العقارية والمنقولة التي تحتل نفس الصدارة وذلك لاعتبارات عديدة أهمّها، أنّها تعدّ موارد محلية بحتة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكيتها ولها كلّ الحرية في التصرف فيها، عكس الضرائب والرسوم التي تستحوذ الدولة على جزء مهم منها وتتنازل عن نسبة قليلة لفائدة الجماعة، ولهذا تظهر أهمية موارد الأملاك بالنسبة لتمويل ميزانية الجماعات الإقليمية لاسيما إذا أحسنت تدبيرها وتسييرها بطريقة رشيدة<sup>218</sup> (أولاً)، والنوع الآخر يتعلق باقتطاع تقوم به الجماعات الإقليمية من إيرادات قسم التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار (ثانياً).

### أولاً - الاعتراف للجماعات الإقليمية بتكوين موارد من ممتلكاتها

مكّن المشرع المجالس المحلية بموجب أحكام المادتين 170 و153 من قانون البلدية والولاية الاستفادة من الإيرادات الناتجة عن التصرف في ممتلكاتها العقارية والمنقولة (1)، وتلك الناتجة عن مقابل الخدمات التي تنتجها أو تقدّمها للجمهور (2)، وبما أنّ الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة أجز لها التصرف في هاته الإيرادات غير الجبائية مادامت تُوفّر لها

<sup>215</sup> - أنظر أحكام المادة 219 والمواد من 228 إلى 233 من مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية لسنة 2016، السابق الذكر.

<sup>216</sup> - أنظر أحكام المادتين 163 و164 من المشروع نفسه.

<sup>217</sup> - BOUMOULA Samir, « Contribution de l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », Revue Idara, E.N.A, Alger N°02, 2010, p. 30.

<sup>218</sup> - حمرالراس سناء، المرجع السابق، ص. 36.

مكاسب ودخل مالي دائم ومستقل عن السلطة المركزية، فلها بذلك حق التصرف في كيفية إدارتها وتشغيلها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر<sup>219</sup> وتحديد نسب مداخيلها وأسعارها وطريقة تحصيلها، ولهذا لا جدوى من الاعتراف لها بتكوين موارد ناتجة عن استغلال ممتلكاتها من دون منحها الاستقلالية في تسييرها وإدارتها والاستفادة من مداخيلها.

### 1- تأسيس المجالس المحلية موارد ناتجة عن استغلال ممتلكاتها

تلعب أملاك الجماعات الإقليمية دوراً لا يستهان بها في تمويل المالية المحلية فهي المتحكم في غناها أو فقرها لأنها يمكن أن تساهم في تمويل ميزانياتها بشكل كبير إما عبر توفير بعض الأملاك المستخلصة وإما عن طريق الرسوم المفروضة على استغلال أملاكها كالدخول إلى المنتزهات أو كراء بعض محلاتها التجارية وأماكن وقوف السيارات<sup>220</sup>، وبالعودة إلى مضمون أحكام المادة 22 فقرتها الأولى والثانية من دستور الجزائر لسنة 1996 التي تنص على أنه: «يحدد القانون الاملاك الوطنية.

تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية»، يتبين أن المؤسس الجزائري اعترف للولاية والبلدية بنظامين مختلفين للأملاك العمومية، النوع الأول يُسمى «الأملاك الوطنية العمومية» والنوع الثاني يُسمى «الأملاك الوطنية الخاصة».

بخصوص أملاك الجماعات الإقليمية العامة تنقسم إلى أملاك وطنية عمومية طبيعية وأملاك وطنية عمومية اصطناعية<sup>221</sup>، إذ أنها توضع تحت تصرف العامة المستعملة لها بطريقة مباشرة أو بواسطة مرفق من المرافق العمومية<sup>222</sup>، بقصد الاستعمال والنفع العام ولا يحق لها التصرف فيها ولا

<sup>219</sup>- KAIS Cherif, « La dependance des collectivités locales à l'égard de l'état en Algérie », Revue Critique de Droit et Sciences Politique, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Tizi-Ouzou, Volume 17, N°02, 2022, p. 37.

<sup>220</sup>- SBIHI Mohamed, La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992, p. 205.

<sup>221</sup>- للتعرف على مشتقات الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية والأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية بالتفصيل، راجع: أحكام المادتين 15 و16 من القانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1990، ص 1661، معدّل ومتّم بموجب القانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جوان سنة 2008، ج.ر.ج. عدد 44، مؤرخ في 03 أوت سنة 2008، ص. 10.

<sup>222</sup>- أنظر المادة 12 المعدلة والمتممة بموجب المادة 06 من القانون نفسه.

التنازل عنها بمعنى أنها لا تكتسب كملكية خاصة<sup>223</sup> وتخضع لقاعدة الاستخدام المجاني، ويمكن أن تتلقى الجماعات الإقليمية مبالغ رمزية تتأتى من الدخول إلى الحدائق العمومية، أو المتاحف، أو إعاره الكتب من المكتبات العامة، والهدف من فرض هذه الحقوق ليس تمويل ميزانيتها، وإنما لأجل تغطية نفقات صيانة هذه الأملاك بوصفها أملاك غير منتجة للمداخل<sup>224</sup>، بالمقابل الأملاك الوطنية الخاصة أو ما يعرف بالأملاك المنتجة للمداخل<sup>225</sup>، هي أموال تملكها الجماعات الإقليمية ملكية خاصة مرصدة لتحقيق المنفعة الخاصة لمستخدميها<sup>226</sup>.

حدّد المشرّع على سبيل الحصر بموجب أحكام المادتين 19 و20 من القانون رقم 90-30 المتضمّن قانون الأملاك الوطنية الأملاك الخاصة التابعة للبلدية والولاية، والمتمثلة كما يلي:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنّفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية أو الولاية وتخصّص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية،
- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة والتابعة للبلدية أو الولاية التي أنجزتها بأموالها الخاصة،
- الأراضي الجرداء غير المخصّصة التي تملكها البلدية أو الولاية،
- الأملاك العقارية غير المخصّصة التي اقتنتها البلدية أو الولاية أو أنجزتها بأموالها الخاصة،
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية أو الولاية كما عرّفها القانون،
- المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرّفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية أو الولاية،

<sup>223</sup> - BOUVIER Michel, Les finances locales, 14<sup>ème</sup> ED, L.G.D.J, Paris, 2011, p.124.

<sup>224</sup> - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص ص. 32-33.

<sup>225</sup> - حدّد المشرّع بدقة الأملاك الوطنية الخاصة للبلديات والولايات في أحكام المادة 17 من القانون رقم 90-30، يتضمّن قانون الأملاك الوطنية، السابق الذكر.

<sup>226</sup> - شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطوّرات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011، ص. 46.

- الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية والعائدة إليها،
- الهبات والهدايا التي تقدم للبلدية أو الولاية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون،
- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منها للبلدية أو آلت إليها أيلولة الملكية التامة،
- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو الولاية أو أنجزته بأموالها الخاصة،
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو الولاية أو حققتها والتي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.

أيقن المشرع بأهمية مساهمة عائدات الدومين الخاص في إثراء ميزانية البلديات والولايات فأعطى لها سلطة التصرف في ممتلكاتها تصرف الأشخاص الطبيعية في ممتلكاتهم الخاصة بصفتها مالكة قانونية لهاته الأموال بكل ما يمثله هذا الحق من من امكانية الاستعمال والاستغلال، كما حوّل لها قدر من الحرية بتحديد قيمتها أو وعائها، وعائدات استغلال البلديات والولايات لأملكها كثيرة ومتنوعة وهي تشمل على وجه الخصوص التأجير (أ)، البيع (ب) ومنح رخص لشغل الأماكن العمومية (ت).

#### أ- إمكانية إيجار الأملاك العقارية المحلية

تحوّل البلديات والولايات على مجموعة من الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل سواء كانت محلات ذات استعمال تجاري أو مخصصة للسكن، فهذه الأملاك المتنوعة تملك فيها حق التصرف فيها عن طريق تأجيرها من أجل تحسين وضعيتها المالية وتوجد لنفسها تمويلاً ذاتياً يغنيها اعانات السلطة المركزية، ذلك أنّ المشرع حوّل بموجب المادة 82 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي صلاحية القيام بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكوّن منها ثروة البلدية، ومن بين الأعمال التي تعود بالنفع المادي على البلدية كراء أملكها العقارية مقابل موارد مالية، وهذا ما تقضي به صراحة أحكام المادة 90 في فقرتها الثانية من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

يستوجب لتأجير أملاك البلديات والولايات توفر جملة من الشروط في الملك المراد تأجيره وتتمثل في<sup>227</sup>:

- يجب ألا يكون العقار مخصّص لفائدة مصلحة أو مؤسسة عمومية، وفي حالة ورود احتمال عدم قابليته لتأدية وظيفتها،

- ألا يكون العقار المراد تأجيره غير قابل لمثل هذا النوع من التصرف لأي سبب قانوني أو مادي.

تقوم الأجهزة المحلية المسؤولة عن تسيير للأملاك الوطنية الخاصة للبلديات والولايات بتأجير المحلات التجارية والحرفية التابعة لها وفق دفتر الأعباء الذي يضم كل الشروط المتعلقة بالإيجار كتحديد مدة الإيجار، المبلغ، طريقة التسديد، عقوبة التأخير وشروط مراجعة الأسعار، ثم تعرضه على المجلس للتصويت عليه<sup>228</sup>، أما إذا كانت العقارات موجهة للاستعمال السكني، فإنها تمرّ عبر إجراء التراضي تطبيقاً للمادة 110 من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية<sup>229</sup>.

يُستحسن على مصالح البلدية تأجير ممتلكاتها عن طريق المزايدة، ما عدا المحلات الخاصة بتشغيل الشباب أو الأسواق الجوارية التي تخضع لنصوص قانونية خاصة تحدّد كيفية منحها، وباقي الأملاك تخضع للمزايدة بواسطة دفتر الشروط، كونه الطريقة الأكثر نجاعة والأكثر فائدة، لجلب أقصى ما يمكن من الإيرادات مقارنة بأنماط أخرى للتسيير كالإيجار بالتراضي والتسيير المباشر<sup>230</sup>، وما يؤكّد قولنا من خلال تفحص معمق لتكيفية إيرادات بلدية بجاية قامت بتحصيل أكبر قدر ممكن من الإيرادات بفضل أسلوب المزايدة، كما يوضحه الجدول أدناه:

<sup>227</sup> - كنانة محمد، « آليات تسيير الأملاك العقارية البلدية في التشريع الجزائري »، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، مجلد 10، عدد 01، 2016، ص. 271.

<sup>228</sup> - أنظر المادة 103 من القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السابق الذكر.

<sup>229</sup> - أنظر المادة 110 من القانون نفسه، المعدلة بموجب المادة 33 من القانون رقم 08-14، السابق الذكر.

<sup>230</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، الجزائر، ص. 191-204، متوفّر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/01).

الوحدة دج

النسبة % (أ/ب)	مجموع إيرادات الممتلكات (ب)	إيرادات الممتلكات المستغلة عن طريق المزايدة (أ)	السنوات المالية	البلديات
51,22	33.964.246,93	17.398.666,67	2013	بجاية
72,70	30.918.134,02	22.480.166,67	2014	
43,24	34.498.587,10	14.917.558,67	2015	
54,55	41.007.444,85	22.373.333,33	2016	
58,73	51.643.747,35	30.329.823,33	2017	
95,76	35.287.261,12	33.791.153,33	2018	

المصدر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

ب- إمكانية بيع الأملاك العقارية المحلية

فتح المشرع المجال للبلديات والولايات وفق أحكام المادة 89 من القانون رقم 90-30 الذي يتضمن قانون الأملاك الوطنية التصرف في أملاكها العقارية إذا رأت أن مصلحة بيعها أحسن من إيجارها<sup>231</sup>، ولا شك أن ما يدفع هذه الجماعات الإقليمية إلى التنازل على أملاكها بدل إيجارها أنه في غالب الأحيان تكون تكاليف صيانة الأملاك والمحافظة عليها يفوق بكثير مبالغ إيجارها<sup>232</sup>.

تتم عملية بيع الأملاك العقارية للبلديات والولايات بموجب مداولة المجالس الشعبية البلدية والولاية وقيد المشرع تنفيذ هذه المداولات بضرورة مصادقة الجهات الوصية عليها حتى تكون قابلة للتنفيذ حيث تم النص على ذلك في أحكام المادتين 57 و55 من قانون البلدية والولاية، وكما يمكن التصرف في أملاكها عن طريق الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية أو عن طريق أعوان التنفيذ في كتابات الضبط لدي المحاكم بناءً على طلب الجماعات الإقليمية، وتكون عملية البيع عن طريق الإشهار والدعوة

<sup>231</sup> - ترتقب البلديات والولايات من إنجاز هذه العملية خلق مداخيل جديدة لتدعيم خزينها العمومية وهو من شأنها دفع وتيرة التنمية المحلية وترقيتها.

<sup>232</sup> - علو وداد، المرجع السابق، ص. 35.

للمنافسة بعد تحضير دفتر الشروط كقاعدة عامة لكن كاستثناء يمكن أن تُباع عبر إجراء التراضي وبشمن لا يقل عن القيمة التجارية للعقارات محل البيع تطبيقاً للمادة 114 من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، وعليه بقدر استحساننا التكريس التشريعي على إمكانية تصرف المجالس المحلية في ممتلكاتها العقارية عن طريق التنازل عليها بقدر ما نُعيب السلطة التنظيمية لعدم إصدار النصوص التنظيمية المحددة لإجراءات بيع أملاك البلديات والولايات.

إنّ البلديات والولايات مطالبة اليوم أكثر بالمحافظة على ممتلكاتها المنتجة للمداخيل والسهر على تثمينها واستغلالها لتوفير إيرادات من شأنها أن تساهم مستقبلاً في التخفيف من تبعية هاته الهيئات اللامركزية للإعانات المالية الخارجية بدل التنازل عليها للأشخاص الطبيعيّة أو المعنويّة، وفي ظلّ الارتفاع المتزايد لعدد طلبات المصادقة على التنازل عن الأملاك الوطنية في بعض البلديات والولايات، كان وراء إقدام الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إصدار تعليمة<sup>233</sup>، يحدّر فيها الولاية من إفراط المنتخبين في المجالس الشّعبية البلدية والولاية في التنازل عن أملاك الدولة ومشدداً على ضرورة تثمين أملاكها لما توفّره من إيرادات هامة وثابة لميزانياتها المحلية.

#### ت- إمكانية الترخيص لشغل الأماكن العامة

يُمكن للمجالس المحلية منح ترخيصات لأشخاص طبيعيين واعتباريين لاستغلال قطعاً من الأملاك العمومية التابعة للبلدية أو الولاية والمخصّصة لاستعمال الجمهور استعمالاً جماعياً لكي يشغلوها لأغراض خاصّة، بناءً على العقد الإداري الوحيد الطرف مقابل دفع أتاوى إجبارية تضمن للبلديات والولايات مصدر دخل لا يستهان به ، وفي هذا الإطار حدّدت أحكام المادة 49 من قانون المالية لسنة 2005 مبالغ الإتاوات المستحقة للبلديات والولايات نظير الاستعمال المؤقت للملك العام.

نصّ المنظم بموجب أحكام المادتين 71 و72 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدّد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصّة التابعة للدولة على نوعين من الترخيص

<sup>233</sup> - تعليمة الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 4720، مؤرّخة في 15 أكتوبر سنة 2020، تتعلّق بالتنازل عن أملاك الجماعات المحلية، (غير منشورة).

تقدمهما المجالس المحلية للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لقاء استعمال الدومين العمومي، فالنوع الأول: مُتمثلة في رخصة الوقوف وشغل الأماكن العمومية وتتعلق بأماكن ركن السيارات، إيجار الأراضي الموجهة لإقامة أسواق أسبوعية، تجمعات اقتصادية، واستعمال جزء من الأرصفة لوضع الكراسي والطاولات<sup>234</sup>، حيث تُسلم هاته التراخيص للمستفيدين إسمياً إما بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق الوطنية أو الولائية الواقعة داخل التجمعات السكنية وكذلك الطرق البلدية، أو من طرف الوالي فيما يخص الطرق الوطنية والولائية خارج التجمعات السكنية، ولا يسمح للمستفيدين منها التغيير على أراضيها ومشمولاتها.

أما النوع الثاني: فهي تلك الرخصة الخاصة بمنح حق شغل الطريق العمومي لمدة محدودة، مع السماح للمستفيدين من إقامة مشتملات على أراضيها وتسلم لفائدة مستعمل معين، كما تنجز عنها أشغال تغيير أساس الاملاك المشغولة مثل الترخيص لبعض الشركات بمد الخطوط الحديدية فوق الأراضي والاملاك العامة، حفر الآبار والغاز وتوصيل قنوات المياه<sup>235</sup>، ويُسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بقرار إذا كان تسيير مرفق الاملاك العمومية المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى، وعندما تنص رخصة الشغل الخاص على إنجاز المنشآت والبنيات والتجهيزات باختلاف أنواعها على مرفقات الاملاك الوطنية الموجهة للجمهور المستعمل أو لمهمة ذات منفعة عامة، لصاحب هذه الرخصة، مالم ينص السند خلاف ذلك، حق عيني على العقارات التي تم انجازها.

## 2- تأسيس موارد عن الخدمات المقدمة للمرتفقين

في إطار البحث عن أعمال أخرى منتجة للمداخل غير الجبائية سمح المشرع للمجالس المحلية بموجب أحكام المادة 175 من قانون البلدية والمادة 153 من قانون الولاية بإمكانية تأسيس

<sup>234</sup> - راجع كل من:

- قديد ياقوت وبوقناديل محمد، « دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية »، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، عدد 03، 2018، ص. 339.

- SADDUG Abdelaziz, Op.Cit, p.124.

<sup>235</sup> - سورية رمضاني، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلينة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 79.

وتحصيل موارد مالية لقاء ما تقدّمه من خدمات عمومية كثيرة لساكنتها المحلية، الأمر الذي يتطلب من المسؤولين المحليين لعب دوراً أكثر فعالية من أجل ضمان مردوديتها والتخفيف إلى حد ما من ضعفها المالي على الرغم من ضآلة عائداتها مقارنة مع الإمكانيات العقارية المتاحة لها إلا أنّ الحرص على تحصيلها بجدية يمكن أن يوفّر للبلديات والولايات إمكانية سدّ بعض التكاليف<sup>236</sup>.

تمكّن البلديات الحقّ إذا ما اقتضت الضرورة التجارية انشاء مصالح عمومية للوزن أو القياس أو الكيل، وتعمل من خلالها على تمويل ميزانياتها بمناسبة المبيعات التي تجري في الأسواق والساحات والموانئ والأماكن العمومية بحكم ارتباط هذه الوسائل بممتلكات البلديات<sup>237</sup>.

يحقّ للبلديات التّدخل لتزويد المذابح العمومية بالعديد من المعدات المطلوبة؛ كتجهيزها بغرف التّبريد والتّجميد<sup>238</sup> لتمكينها من ممارسة مهام الذّبح بشروط صحية لائقة وبأجهزة عصرية، وهو ما يمكنها من فرض أتاوى تبعية للذّبيحة من جهة، وحماية المستهلك من جهة أخرى، وتفضّل المجالس الشّعبية البلدية بمداولاتها بشأن تحديد قيمة الأتاوى ومصادقة الإدارة الوصية عليها.

يُمكن للبلديات أن تتنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون أن يمتلكوا مكاناً معيناً لتأسيس مدافن خاصة لدفن موتاهم، وتتقسم هذه التنازلات إلى تنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد، أو مؤقتة لا تتجاوز مدتها 15 سنة غير قابلة للتجديد، ولا يتم أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال يخصّص كلّه إلى البلدية، وللمجالس الشّعبية البلدية صلاحية التّداول لتحديد تعريفات التنازلات عن قطع الأراضي في المقابر على أن تكون المداولة محل مصادقة الوالي عليها بموجب قرار<sup>239</sup>.

<sup>236</sup> - علو وداد، المرجع السابق، ص. 37.

<sup>237</sup> - قديد ياقوت وبوقناديل مجد، المرجع السابق، ص. 336.

<sup>238</sup> - RAHMANI Cherif, Op.Cit, p.55.

<sup>239</sup> - أنظر الباب الثالث المعنون بـ « التنازل عن قطع الأراضي داخل المقابر » من الأمر رقم 75-79، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1975، يتعلّق بدفن الموتى، ج.ر.ج. عدد 103، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1975، ص. 1406.

ثانياً - تمكين الجماعات الإقليمية من التمويل الذاتي

وُضِعَ تحت تصرف المجالس الشعبية البلدية والولائية في حالة عدم كفاية مواردها الداخلية المبادرة بأي مشروع تنموي دون انتظار أو التماس مساعدة مالية خارجية لتمويل حجم نفقاتها المتزايدة تحريك أسلوب التمويل الذاتي الذي يسمح لها بتحويل نسبة اقتطاع إجباري لا تقل عن نسبة 10% من منتج موارد قسم التسيير لتمويل نفقات قسم التجهيز والاستثمار، ويمكن رفع نسبة الاقتطاع الإجباري عند التصويت على الميزانية الإضافية و/أو بواسطة رخصة خاصة<sup>240</sup>، وفي هذا الشأن بلدية بجاية مثلاً قامت بتسجيل وتمويل عدد هام من مشاريع التنمية المحلية عن طريق الاقتطاع خلال سنوات 2015 إلى 2018 مثلاً هو مُفصّل بوضوح في الجدول أدناه:

الوحدة دج

2018	2017	2016	2015	السنوات ←
				التعيين ↓
<b>بلدية بجاية</b>				
3 502 003 650	2 955 140 315	1 055 141 974	2 289 985 752	مبلغ الاقتطاعات
320	437	86	355	عدد المشاريع

المصدر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021.

يهدف المشرع وراء تمكين البلديات والولايات بموجب أحكام المواد 179، 195 و198 من قانون البلدية، وأحكام المادة 158 من قانون الولاية من اقتطاع مبلغ من إيرادات ميزانية قسم التسيير وتحويلها لفائدة نفقات قسم والاستثمار إنما من أجل ضمان تحقيق هذه الهيئات اللامركزية حدّ أدنى

<sup>240</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021، الجزائر، ص. 409، متوفّر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/02).

من الاستثمار لفائدتها، وتستعمل الأموال المقطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية<sup>241</sup>، غير أنّ مجلس المحاسبة كشف في البلديات المعنية بالرقابة أنّ معظم المبالغ المرصودة موجّهة نحو مشاريع غير منتجة للمداخيل، حيث أنّ الوضعيات المتعلقة بمشاريع التجهيز الممولة من الاقتطاعات والمعدّة من طرف البلديات المعنية خالية على العموم من المشاريع المنتجة للمداخيل. تتعلّق المشاريع النادرة المسجّلة ببلديات المسيلة عزازقة ( ولاية تيزي وزو) ودلس ( ولاية بومرداس) وبرج بوعرييج وبجاية على وجه الخصوص بصيانة وإعادة تأهيل الأملاك المنتجة للمداخيل الموجودة<sup>242</sup>.

فصلت السلطة التنظيمية في كيفية تحديد نسب التمويل الذاتي بموجب القرار الوزاري مشترك سواءً تعلق بتسيير ميزانية البلديات<sup>243</sup> أو الولايات<sup>244</sup>، وتتراوح النسبة القانونية الدنيا للاقتطاع الذاتي بـ 10% من مجموع الإيرادات، ويُعدّ ذلك خطوة تكميلية لإجراءات القضاء على عجز ميزانياتها.

تظهر أهمية نسبة الاقتطاع حسب قيمة إيرادات قسم التسيير، لكن الملاحظ مداخيل الجماعات الإقليمية من قسم التسيير ضعيفة<sup>245</sup> وزادت تدهوراً أكثر بفعل جائحة كورونا والتي

<sup>241</sup>- راجع في ذلك:

- سقلاب فريدة، « تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والافاق) »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد أيام 02-04 ديسمبر 2008، ص. 02، (غير منشور).

- سوامس رضوان وبوقلقول الهادي، « تمويل الجماعات المحلية في ظلّ التحوّلات الاقتصادية للجزائر »، أعمال الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحوّلات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، منعقد يومي 01 و02 ديسمبر سنة 2004، ص. 04-05، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25662>، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/03/31).

<sup>242</sup>- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 410.

<sup>243</sup>- أنظر المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 16 أفريل سنة 2020، يُحدّد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، ج.ر.ج.ج. عدد 27، مؤرخ في 06 ماي سنة 2020، ص. 26.

<sup>244</sup>- أنظر المادة الأولى من القرار، مؤرخ في 16 أفريل سنة 2020، يُحدّد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات، ج.ر.ج.ج. عدد 27، مؤرخ في 06 ماي سنة 2020، ص. 27.

من المفترض أن تُشكّل أداة تمويل داعمة لميزانياتها، ونتيجة لذلك لجأت غالبيتها بالاستجداء بإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية والدولة لامتناس العجز الذي أصابها.

ويعزّز النظر عن الأهمية والفائدة من عملية الاقتطاع الاجباري فإنّ معدل الاقتطاع المقدر بـ 10% كحدّ دُنيا بموجب القرار الوزاري المشترك السالف الذكر نسبة تطرح أكثر من إشكال جرّاء صعوبة تطبيقه في البلديات النائية والفقيرة والواقعة في المناطق الحدودية التي تعيش عجزاً مالياً في ميزانياتها لاستحواذ نفقات التسيير عن أهم بنود الميزانية فكيف لها أن تفكّر في نفقات التجهيز والاستثمار! فالحديث إذاً عن تطبيق اقتطاع 10% من إيرادات قسم التسيير سيزيد من تعميق حدة العجز المالي لهذه البلديات، فهي عبارة عن بلديات مُستهلكة وغير مستثمرة فجزء هام من إيرادات قسم التسيير يُخصّص لتغطية أجور المستخدمين ومصاريف الكهرباء والهواتف، فتُطرح بالتالي مسألة ضرورة إعادة السلطة التنظيمية ضبط نسبة معدّل الاقتطاع بما يخدم البلديات الفقيرة وتلك الواقعة في المناطق الحضرية التي تتمركز فيها النشاطات الصناعية.

### المطلب الثاني - تدعيم ميزانية الجماعات الإقليمية بموارد خارجية

تُعاني الجماعات الإقليمية من ضعف حصيلة الموارد الذاتية المرخص تحصيلها من الضرائب والرسوم وعوائد أملاكها الخاصة مما انعكس على عدم كفايتها في تغطية المطالب المحلية للمواطنين وممارسة نشاطها التنموي على أكمل وجه، ومن هنا كان من اللازم إيجاد آليات تمويل أخرى تُمكن الجماعات الإقليمية من تمويل مشاريعها وضمان سير مصالحها التي تفوق إمكانياتها المالية الذاتية القليلة، وفي هذا الإطار وضع لها المشرع آلية التمويل الخارجي كمصدر مهم تعتمد عليها من أجل تغطية عجزها المالي المسجّل في ميزانياتها خاصة فيما يتعلّق بتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وتعدّ إعانات وإمدادات التمويل المركزي (الفرع الأول) كممّول أول لها بشكله المباشر وغير المباشر.

<sup>245</sup> سجّلت بلدية بجاية سنة 2016 حصة قليلة من مداخل قسم التسيير وقدرت إيرادات أملاكها بـ 10.428.737.970,63 دج أي بنسبة 0,39%، راجع في ذلك: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص. 189.

أقرّ المشرّع للجماعات الإقليمية آلية تمويل خارجية أخرى كموّل ثانٍ تتحصّل عليها من جهات مختلفة لتدعيم وتقوية ميزانياتها والتي تهدف من ورائها على وجه الخصوص تمويل المشاريع الاستثمارية المنتجة للمداخل، إلا أنّ الملاحظ في التجربة الجزائرية قلة ولوج الجماعات الإقليمية لآلية التمويل الخارجي غير المركزي، لكون هذه الإمكانية تصطدم بوجود عراقيل تتعلق بوضع شروط وإجراءات قانونية يصعب استيفائها، فضلاً عن أنّها مُحاطة برقابة وصائية صارمة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - الاستفادة من اعانات السّلطة المركزيّة

تكتسي الإعانات أو الإمدادات المالية التي تمنحها السّلطة المركزيّة لصالح خاصّة البلديات والولايات ذات الموارد المالية الضعيفة أهمية بالغة لما تحقّقه لها من توازن على صعيد ميزانياتها أو لتغطية عجز نفقاتها الجارية، ويكون ذلك إمّا بأسلوب مباشر تقدّمها الدّولة من الخزينة العامّة (أولاً) أو بأسلوب غير مباشر من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة التابع لها (ثانياً).

### أولاً - الإعانات المباشرة من السّلطة المركزيّة

تأخذ المساهمات التي تمنحها الدّولة سيما للبلديات شكل إعانات أو تحويلات مالية تكون لدى الأغلبية منها مورداً رئيسياً لها<sup>246</sup>، وفي بعض الأحيان تقدّمها الدّولة بدون أن تحصل على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقدياً ولا عينياً<sup>247</sup>، وتُخصّص من أجل تحقيق التوازن في ميزانية التسيير والتجهيز وتغطي نسبة مهمّة العجز التي تعرفه البلديات الفقيرة والنائية ذات الموارد المحدودة ممّا يضمن ذلك التساوي في فرص النهوض بعمليات التنمية في ظلّ الاستقلالية المفترضة عن الدّولة، وبالتالي يُمكنها من تجسيد أكبر عدد ممكن من المشاريع<sup>248</sup>، كما تشكّل أداة لتحقيق التوازن المالي في ميزانيات الهيئات المحليّة وتحقيق قدر من التضامن الأفقي والعمودي بينهما<sup>249</sup>.

<sup>246</sup> - BOUZIDI Nachida, « Réflexions chroniques et comptes rendus : la problématique du développement en Algérie : le rapport Etat - collectivités locales », Idara, Alger, N° 26, 2003, p.113.

<sup>247</sup> - قروف محمد كريم، المرجع السابق، ص. 78.

<sup>248</sup> - بن زروق هشام، « البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية »، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة المسيلة، عدد 15، 2006، ص. 19.

<sup>249</sup> - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، الطبعة الثالثة، مكتبة الرشاد سطات، الدار البيضاء، 2017، ص. 52.

يبدو أنّ افراط البلديات والولايات في الجزائر الاعتماد على الاعانات المحوّلة إليها من الدولة لمواجهة ضعف موارد التمويل الذاتي رغم كثرتها وتعدّدها لا يقتصر عليها فحسب بل ينطبق نفس الأمر على الجماعات الترابية في المغرب التي تبقى رهينة المساعدات المركزية لعدم قدرتها على تقاديه أو حتى تقليل الاعتماد عليه بالنظر لهشاشة نسب جبايتها المحلية، حيث نسجل نسبة التمويل المركزي خلال فترة 2006 بين 42% للجهات مقابل 57% نسبة الجباية المحلية، 90% للعمّلات والأقاليم مقابل 03% من نسبة الجباية، 34% للجماعات الحضرية كقابل لـ 26% من نسبة الجباية وأخيراً 66% للجماعات القروية ومثلت 06% من نسبة الجباية العائدة لها من الضرائب والرّسوم<sup>250</sup>.

تستفيد الجماعات الإقليمية بموجب أحكام المادتين 05 من قانون البلدية والولاية بجزء آخر من المساهمات تتعلّق بتعويضها عن كلّ إعفاء أو تخفيض في نسب الضريبة أو إلغاءها، بناتج جبائي يُساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التّحصيل<sup>251</sup>، كما يفرض على الدولة حسب أحكام المادتين 04 و05 من قانون البلدية والولاية على التوالي أن ترفق وجوباً كلّ مهمّة جديدة تعهدتها للبلديات و/أو الولايات تحويل الاعتمادات المالية اللازمة والمناسبة لها للتكفل بهذه المهمّة بصفة دائمة وخاصةً أنّ التجربة أبانت عن عدم كفاية مواردها الذاتية لتغطية تحمّلات الميزانية المحلية.

اشتُرطت أحكام المادتين 172 و154 من قانون البلدية والولاية على الدولة توفير مجموعة من الأولويات التي يتوجّب عليها مراعاتها عند تقديم أيّ مساعدات مالية للبلديات والولايات، وتتمثّل في:

- عدم كفاية مداخل البلديات والولايات مقارنة بالوظائف والصّلاحيات المسندة لهما قانوناً،
- عدم كفاية التّغطية المالية للتّنفقات الاجبارية،
- الأهداف الرّامية إلى تلبية حاجياتهما المتعدّدة والمتزايدة،

<sup>250</sup> - جيري نجيب، المرجع السابق، ص. 167.

<sup>251</sup> - فعلى سبيل المثال نجد في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2001 تلقت البلديات والولايات مخصّص مالي من ميزانية الدولة هدفها التعويض عن نقص القيمة الجبائية الناتجة عن انخفاض نسبة الرّسم على النّشاط المهني من 02.5% إلى 02%، واتخذت السلطة التشريعية هذا الإجراء للتخفيف من الضّغط الجبائي الضّريبي على المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، وفي إطار قانون المالية لسنة 2006 تلقت البلديات والولايات تعويضاً مالياً من ميزانية الدولة جراء إلغاء الضريبة على الدّفع الجزافي، وهو الإجراء الذي اتّخذته السلطة التشريعية بهدف تخفيف الأعباء الضّريبية على المستخدمين وتشجيعهم على تأطير أكبر عدد من الموظّفين.

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة، ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار،
- ضعف قيمة مداخيل الإيرادات الجبائية، ولاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المحلي المنصوص عليه في قانون المالية،
- عدم مساواة مداخيل الولايات.

حددت أحكام المادتين 172 و154 أعلاه أوجه التمويل المركزي البلديات والولايات، بحيث تمنح إعانات إما لتغطية العجز الحاصل في ميزانية قسم التسيير (1)، وإما من أجل تغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار في إطار مخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية غير الممركزة (2).

### 1- إعانات موجهة لتغطية النفقات التسييرية

برهن الواقع العملي أنّ معظم الولايات والبلديات خصوصا تعاني من تغطية نفقات مصاريف قسم التسيير، نتيجة ضالة مواردها الداخلية ويقابلها توسيع قائمة النفقات الإجبارية الواجب تغطيتها والتي ورد النص عليها في أحكام المادة 198 من قانون البلدية كأجور وأعباء مستخدمي البلدية، نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية، نفقات صيانة طرق البلدية، الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار ومصاريف تسيير المصالح البلدية... إلخ، زد على ذلك عدم تحملها بعض النفقات التسييرية الطرفية لا سيما منها الكوارث الطبيعية والنكبات وهو ما أسهم في تعميق العجز في ميزانياتها، لأنّ اهمال دفعها يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمصالح العمومية والمساس بالمنفعة العامة<sup>252</sup>، ولهذا تجد نفسها مضطرة لطلب اعانات من الدولة لسدّ هذه الاختلالات المسجلة في ماليتها، إذ لا يمكن لها مثلاً التوقف عن دفع أجور الموظفين بحجة ضعف مواردها الذاتية<sup>253</sup>.

سمح المنظم للبلديات في حالة عدم كفاية مواردها المالية من تلقى تعويضات وتخصيصات لتغطية التعويضات المتعلقة مثلاً بتوفير أعوان مؤهلين يكفون بتسيير وحراسة وتصليح وصيانة

<sup>252</sup> -BOUMOULA Samir, « La problématique des finances publiques locales en Algérie : décentralisation réel ou supposée ? Cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia », Revue des Sciences Économiques et de Gestion, Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, Universités de Bejaia, N°08, 2008, p.12 et s.

<sup>253</sup> - برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 261.

محلات المطاعم المدرسية، وكذا تحضير الواجبات وتوزيعها ونقلها كما هو واضح من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 03-18 المُحدّد للأحكام المطبّقة على المطاعم المدرسية<sup>254</sup>، وعلى الرّغم من إقرار هذا الحق للبلديات وما ينطوي على الكثير من الإيجابيات إلا أنّه تعرّض للنّقد من طرف بعض الباحثين<sup>255</sup> على أساس أنّه في ظلّ غياب معايير قانونية موضوعية تعتمد عليها السّلطة المركزية في دراسة الملقّات وتخصيص إعانات التّسيير من دون تكليفها إشراك المنتخبين المحليّين توسّعت سلطتها التقديرية في منح الإعانات الخاضعة غالباً للجهوية والميول السياسيّة لمجالس المحلية المُنتخبة.

## 2- إعانات موجهة لتغطية النفقات التّجهيزية والاستثمارية

تجد غالبية البلديات والولايات نفسها غير قادرة لوحدها الاستجابة لمقتضيات التنمية المحلية الشّاملة وتحقيق أدنى الخدمات للسّاكنة<sup>256</sup> طالما أنّ المصادر الرئيسيّة التي تعتمد عليها لتمويل برامجها المسجّلة في قسم التّجهيز والاستثمار لا تحقّق فوائض مالية على مستوى ميزانياتها السنوية لاستحواذ نفقات التّسيير على أهم بنودها، ولا شكّ ذلك يؤدّي إلى غياب التنمية وتراجع الخدمات العموميّة المحلية لغياب سبل التّصرف وهو ما يجعل من إعانات الدّولة أداة مهمّة تقدّمها للبلديات والولايات من أجل تمكينها من مواجهة متطلّبات إنجاز التّجهيزات ذات المنفعة العامة وتمويل برامجها الاستثمارية المدرجة في مخطّطات البلدية للتنمية (أ) والمخطّطات الجهوية لعدم التّركيز (ب).

### أ- إعانات مُخطّطات البلدية للتنمية

تتولّى البلديات تنفيذ مشاريعها على المستوى القاعدي عن طريق مخطّطاتها التّنمويّة<sup>257</sup>، فهي تعدّ أهم الوسائل القانونيّة التي تهدف إلى تحقيق التّطابق بين الأعمال المحلية وتوجيهات المخطّط

<sup>254</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 03-18، مؤرّخ في 15 جانفي سنة 2018، يُحدّد الأحكام المطبّقة على المطاعم المدرسية، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرّخ في 21 جانفي سنة 2018، ص. 03.

<sup>255</sup> - شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الزّاشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المُستدامة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2019، ص. 262.

<sup>256</sup> - ADAM François et autres, Finances publiques, 2<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 2007, p. 222.

<sup>257</sup> - للتعرّف على مراحل تطوّر مخطّطات التنمية المحلية في الجزائر مُنذ الاستقلال إلى يومنا الحالي، راجع: =

الوطني للتنمية، والقضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين مختلف المناطق<sup>258</sup>، غير أن تنويع وتجسيد العمليات المسجلة في مخططات البلدية للتنمية مرهون بالإعانات التي تقدمها الدولة من ميزانية التجهيز حتى تُعطي لكل البلديات حظواً متساوية لتحقيق التنمية، وخاصة البلديات القروية والواقعة في المناطق الحدودية ذات الدخل المحدود والتي تتجاوز 1200 بلدية من أصل 1541 بلدية<sup>259</sup>.

تحتوي مخططات البلدية للتنمية على جميع الاستثمارات التي تعتمد البلديات القيام بها في كل ميادين التنمية<sup>260</sup>، والمقترحة ضمن الفصول المدرجة في مخططاتها، والمتعلقة بالتهيئة الحضرية، الصرف الصحي، شبكة المياه، البنية التحتية الخاصة بالطرق والمسالك الترابية الغابية، إلى جانب النشاطات الخاصة بالمنشآت الاقتصادية، الاجتماعية، الفلاحة، البيئة، التربية والشباب<sup>261</sup>.

اشترط المنظم على البلديات بموجب المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية بهدف الحصول على إعانات الدولة ضرورة تحضير قوائم تقيّد

---

= - بن نملة صليحة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص. 74 وما يليها.

<sup>258</sup> - عزيزي ليلي، المرجع السابق، ص. 122-123.

<sup>259</sup> - أبان المدير العام للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية السيد « إبراهيم قايدي »، خلال أشغال الندوة الثانية للمرصد الوطني للمرفق العام، المنعقدة يوم 03 جويلية سنة 2018، والمتمحوّرة حول: « دور المرافق العمومية المحلية في تنمية وترقية استثمار المنتج المحلي » عن تسجيل حوالي 1200 بلدية تعاني من عجز مالي من جملة 1541 بلدية على مستوى القطر الوطني، كما أشار إلى أنّ عدد البلديات الغنية لا تتجاوز عددها 200 بلدية، ومحصورة بين الولايات الكبرى والولايات ذات النشاط الاقتصادي الكبير، أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: [www.intrieur.gov.dz](http://www.intrieur.gov.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/04/29).

<sup>260</sup> - أنظر المادة 05 من المرسوم رقم 81-380، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1882.

<sup>261</sup> - أنظر المادة 2/21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، مؤرخ في 13 جويلية سنة 1998، يتعلّق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر.ج. عدد 51، مؤرخ في 15 جويلية سنة 1998، ص. 06، مُعدّل ومُتمّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-148، مؤرخ في 02 ماي سنة 2009، ج.ر.ج. عدد 26، مؤرخ في 03 ماي سنة 2009، ص. 23.

فيها جميع العمليات في الجدول البلدي الخاص بالتجهيز والاستثمار، مع تحديد أسماء المشاريع التنموية، المبالغ المالية المخصصة لها والدراسات التقنية اللازمة التي تثبت جدوى إقامة المشروع<sup>262</sup>.

بعدها تبلغ هذه القوائم إلى الوالي للمصادقة عليها ثم يقوم هذا الأخير بتبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي بالاعتمادات المخصصة للعمليات المدونة في المخطط البلدي للتنمية الموافق عليها، ويترتب عن هذه التبليغات منح اعتمادات الدفع لفائدة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبعد أن يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي القوائم يستدعي أعضاء المجلس الشعبي البلدي للتداول في دورة استثنائية للتصويت على الاعتمادات المالية المرسل إليه وتسويتها في الميزانية الإضافية<sup>263</sup>، وعليه يمكننا القول إجمالاً أن البلديات لا تتمتع بالحرية في اختيار مشاريعها التنموية مادام أنها مقيّدة بصرف الإعانات المقدّمة لها تبعاً للاختيارات المحدّدة على المستوى المركزي.

#### ب- إعانات المخططات القطاعية للتنمية

تقوم الدولة بتقديم إعانات مالية للولاية تدخل في نطاق البرامج القطاعية غير الممركزة، وتخص قائمة عملياتها الاستثمارية المتعلقة بالصناعات التحويلية، الفلاحة والزري، الخدمات، المنشآت الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، التربية والتكوين والبناء<sup>264</sup>، ويتم تسجيل المخطط باسم الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف، بحيث يتم تبليغه بمقررات البرامج حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برامج من الوزير المالية، طبقاً لبرنامج التجهيز السنوي الذي اعتمده الحكومة<sup>265</sup>.

يكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم تكون دراسة كافة جوانبه التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد

<sup>262</sup>- BENBOUDIAF Abdelouahab, Op.Cit, p. 85.

<sup>263</sup>- أنظر على التوالي المواد من 03 إلى 13 من المرسوم رقم 73-136، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، السابق الذكر.

<sup>264</sup>- أنظر في هذا الصدد ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57، مؤرخ في 27 فيفري سنة 1993، يتعلّق بنفقات تجهيز الدولة، ج.ر.ج. عدد 14، مؤرخ في 03 مارس 1993، ص. 09، (ملغى).

<sup>265</sup>- أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، مؤرخ في 13 جويلية سنة 1998، يتعلّق بنفقات الدولة للتجهيز، السابق الذكر.

إرسال المخطّط التقني لها وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 73 فقرتها الرابعة من قانون الولاية، وما يميّز المخطّط القطاعي للتنمية أنّه يدخل ضمن نطاق إشراف الولاية من خلال مديرياتها التنفيذية كمديري الأشغال العمومية، الري، مديرية البناء والتعمير، مديرية الصحة، مديرية التربية، وغيرها من القطاعات المشاركة في اعداده، حيث أنّ كلّ وحدة مركزية تطرح برامجها و مشاريعها على المجلس الشعبي الولائي المنتخب قصد المصادقة عليه كونه المسؤول الرئيس عن التنمية المحلية للولاية<sup>266</sup>.

تسعى الولاية من خلال البرامج القطاعية غير الممركزة تحقيق جملة من الأهداف على المدى القريب والبعيد، كتنمية الاستثمار العمومي الموجه للتنمية الولاية، وإحداث نوع من التوازنات الجهوية بين مختلف مناطق الوطن<sup>267</sup>، ناهيك عن توفير الخدمات الضرورية للسكان وإشباع حاجياتهم القطاعية، وكذا معالجة إشكالات تحقيق التنمية الناجمة عن تنفيذ مخطّطات البلدية للتنمية<sup>268</sup>.

تواجه المشاريع القطاعية حسب الواقع التنموي إشكالية تمويلها بالنظر إلى احتوائها على برامج تفوق الإمكانيات المالية الذاتية للولاية، فيتولّى الوزير المكلف بالمالية بعملية توزيع الأغلفة المالية بعد استشارة الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية للولاية حسب كل قطاع فرعي، ويقوم هذا الأخير بتوزيع اعتمادات الدّفع المبلغة له حسب كل فصل بموجب مقرّر، كما يتمّ في حدود الاعتمادات المبلغة له بسلطة القيام بتحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع، بما يضمن تنفيذ أنشطتها الخاصة بها على أكمل وجه والوصول لتحقيق التنمية المحلية والوطنية<sup>269</sup>.

## ثانياً - إعانات غير مباشر من السلطة المركزية

سعت الجزائر إلى توسيع صور الإعانات المالية الممنوحة للجماعات الإقليمية قصد تمكينها من ممارسة دورها التّديري والتّموي في مجمل الاختصاصات المخولة لها بموجب القوانين بالشكل

<sup>266</sup> - بلقيل نورالدين، أثار آليات تدخّل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية (دراسة ميدانية بولايي المسيلة وباتنة)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 2019، ص. 129.

<sup>267</sup> - المرجع نفسه، ص. 129.

<sup>268</sup> - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، (دراسة حالة البلدية)، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص. 132.

<sup>269</sup> - أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، يتعلّق بنفقات الدولة للتّجهيز، السابق الذّكر.

المطلوب، فالى جانب الإعانات المباشرة التي تمنحها من الخزينة العمومية أنشأت عدّة صناديق<sup>270</sup> لتقديم إياها مساعدات مالية من أجل تغطية عجزها المالي الناتج عن عدم التوازن في ميزانياتها<sup>271</sup>، ويتّصل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أبرزها، والذي تم تأسيسه بموجب المرسوم رقم 134-73<sup>272</sup> وأعيد تنظيمه بمقتضى المرسوم رقم 86-266<sup>273</sup> في سنة 2014 أعيد هيكلته بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116<sup>274</sup>، ويقصد به تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>275</sup>، أُستحدثت لخدمة تسيير صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية تطبيقاً لأحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 بالرغم من ذلك أخضعت لوصاية الوزير المكلف الداخلية كما تؤكد المادة 03 فقرتها الأولى من ذات المرسوم.

كُلفت هاته المؤسسة بمهمة رئيسية تتمثل في تمويل الميزانية المحلية من أجل إرساء التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية (1)، وكما خوّلت لها في إطار تسيير صندوق الضمان للجماعات المحلية سلطة التدخل بتقديم إعانات لتعويض ناقص قيمة الموارد الجبائية مقارنة بمبلغ التقديرات (2).

<sup>270</sup> - أنشأت الدولة عدّة صناديق ترمي إلى التكلّف ببعض الأزمات الظرفية للعمل على تجاوزها وخير مثال على ذلك صندوق الوقاية من الكوارث الطبيعية والأخطار الإيكولوجية الكبرى الذي كلف تسيير الكوارث الطبيعية والصناعية التي تتعرض لها البلدية وذلك حرصاً على الأمن المدني الذي له تأثير مباشر على الأشخاص وما يترتب عن ذلك من تقديم تعويضات وامتيازات للضحايا، أنظر المرسوم التنفيذي رقم 90-402، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1990، يتضمّن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج.ر.ج. عدد 55، مؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1990، ص. 1749. GARABA Hachemi, Op.Cit, p. 39. <sup>271</sup>

<sup>272</sup> - مرسوم رقم 73-134، مؤرخ في 09 أوت سنة 1973، يتضمّن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، ج.ر.ج. عدد 67، مؤرخ في 21 أوت سنة 1973، ص. 1000، (ملغى). <sup>273</sup> - مرسوم رقم 86-266، مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتضمّن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج.ر.ج. عدد 45، مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1986، ص. 1838، (ملغى).

<sup>274</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمّن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ويحدّد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج. عدد 19، مؤرخ في 02 أبريل سنة 2014، ص. 04. <sup>275</sup> - أنظر المادة 02 من المرسوم نفسه.

## 1- دور الصندوق المشترك في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية

يتدخل الصندوق المُسيّر لصندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية حسب أحكام المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتقديم إعانات لفائدة البلديات والولايات من صندوق التضامن للجماعات المحلية في شكل دفع تخصيص إجمالي للتسيير قدره 60% (أ)، وتخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار قدره 40% (ب)، ويمكن عند الحاجة القيام بتحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل بموجب مُقرر من وزير الداخلية بعد موافقة مجلس التوجيه على هذا التحويل القانوني.

### أ- دفع تخصيصات مُوجهة لقسم التسيير

حدّدت أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بوضوح المجالات التي يتوجب على الصندوق المُسيّر لصندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية توجيه وتوزيع المخصصات الإجمالية لقسم التسيير في ميزانيات البلديات والولايات، والمتمثلة فيما يلي:

يتدخل الصندوق عند عدم كفاية الموارد المالية للجماعات الإقليمية في تغطية نفقاتها الإجبارية كالأجور، أعباء المستخدمين، مصاريف الكهرباء والماء... إلخ، في منح مُخصّص مالي بالمعادلة موجّه لتغطية العجز الناتج في قسم التسيير الميزانياتي للبلديات والولايات، وتهدف هذه الإعانة إلى التقليل من التفاوتات بين البلديات الغنية والفقيرة<sup>276</sup> بقصد إيجاد نوع من التوازن في مجال التنمية المحلية (التوازن الجهوي)، والتساوي نوعاً ما في إشباع الحاجات والخدمات المقدّمة للسكان المحلية في الأجزاء المختلفة من الوطن<sup>277</sup>، تطبيقاً لأحكام المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

<sup>276</sup> - KAIS Cherif, Op.Cit, p.39.

<sup>277</sup> - يرقى جمال، المرجع السابق، ص. 71.

سبق للصندوق المُسيّر لصندوقيّ التضامن والضمان للجماعات المحلية أن خصّص في سنة 2015 منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدّرة بقيمة 82 مليار دج، وزعت 72 مليار دينار لفائدة 1442 بلدية والتي بلغ عددها 94% مقابل 6% من البلديات لا تستفيد من هذه المنحة، و10 مليار دينار لفائدة 36 ولاية مستفيدة من هذه المنحة والتي بلغ عددها 67% مقابل 33% غير مستفيدة.

إعمالاً بأحكام المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمّن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يتدخّل الصندوق في منح تخصيصات للبلديات والولايات التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العمومية، وجدير بالذكر أنه في سنة 2015 خصّص مبلغ 06 مليار دج كمنحة للخدمة العمومية لفائدة لجميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات<sup>278</sup>.

استناداً لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمّن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يمكن للصندوق أن يمنح للبلديات والولايات إعانات استثنائية تُوجّه إما لضمان تحقيق التوازن لميزانياتها أو بهدف تمكينها من مواجهة مختلف الكوارث والأحداث الطارئة غير المتوقعة، ومما يلفت انتباهنا أنه في مجمل الإعانات التي خصصها الصندوق للبلديات والولايات سنة 2015 لم تسجّل أيّ منحة كإعانة استثنائية للبلديات كما يوضحه الجدول أدناه، وهذا طبعاً بسبب عدم تسجيل أيّ عجز في ميزانيات البلديات في تلك الحقبة لكن لا يعني أن البلديات حققت اكتفاء مالي يسمح لها بتغطية نشاطاتها التسييرية والتنموية الكثيفة.

<sup>278</sup> - راجع: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) ، ( تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/07/07 ).



المصدر: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

تسمح أحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للصندوق المشترك تقديم للبلديات والولايات إعانات لتمويل النشاطات المتعلقة بتأهيل وتكوين المنتخبين والموظفين المحليين للرفع من مستوى أدائهم في تسيير الشؤون المحلية، وذلك عبر إقامة ملتقيات ودورات تدريبية والمشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات، إضافة إلى القيام بالدراسات والأبحاث التي تساهم في ترقية الجماعات الإقليمية وإنجازها والعمل على نشرها.

#### ب- دفع تخصيصات موجهة لقسم التجهيز والاستثمار

يمنح الصندوق المشترك بموجب أحكام المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 من الصندوق التضامن للجماعات المحلية إعانات مالية موجهة إلى ميزانية قسم التجهيز والاستثمار للبلديات والولايات بهدف تشجيع التنمية المحلية فيها والمساعدة في تطوير المناطق الواجب ترقيتها.

توجه إعانات التجهيز والاستثمار إلى قسم التجهيز والاستثمار لميزانيتي البلديات والولايات لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها، كما يمكن

أن توجه هذه الإعانات لصالح المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة<sup>279</sup>، وفي هذا الإطار أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية سنة 2015 قرار وزاري<sup>280</sup> توضح فيه المجالات الممولة ضمن إعانات التجهيز الاستثمار، والمتمثلة في البنيات والتجهيزات الإدارية، الشبكات الحيوية، تهيئة الطرقات، التهيئة والتجهيزات الحضرية، المنشآت الاقتصادية، المنشآت الجوارية الدراسات وبرامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمات العمومية المحلية).

تدخل الصندوق في سنة 2015 عن طريق تمويل مجموعة من المشاريع التجهيزية من أمثلة ذلك تمويل برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية، وتضمن البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9,4 مليار دج لفائدة 776 بلدية، وخصص مبلغ قدره 40,16 مليار دج لدعم الحظائر البلدية بالعتاد المنقول، لاقتناء 8691 وحدة من حافلات النقل المدرسي، شاحنات نقل القمامات المنزلية، وعتاد الأشغال العمومية والفلاحة... إلخ، كما منح إعانة لإنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لصالح 1115 بلدية بمبلغ يقدر بـ 14,71 مليار دج، إضافة إلى تمويل برنامج إنجاز 487 حضانة على مستوى البلدية بمبلغ إجمالي يقدر بـ 5,4 مليار دج<sup>281</sup>.

كما يمكن للصندوق المشترك حسب أحكام المادتين 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية التدخل لمنح البلديات والولايات ومؤسساتها العمومية مساهمات ويمكن له استرجاعها لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل

<sup>279</sup> - أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، السابق الذكر.

<sup>280</sup> - قرار، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 2014، يحدد مدونات العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار، ج.ر.ج. عدد 03، مؤرخ في 27 جانفي سنة 2015، ص. 21.

<sup>281</sup> - راجع: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/07/11).

وتحدّد كفاءات تسيير هذه المساهمات واسترجاعها بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، وحسناً ما فعل المنظمّ عندما أصدر في سنة 2017 القرار الذي يحدّد كفاءات تطبيق أحكام المادة 15<sup>282</sup>.

## 2- دور الصندوق المشترك في مجال ضمان التّقدّرات الجبائية

يُكلف الصندوق المشترك بموجب أحكام المادتين 213 و178 من قانون البلديات والولاية وأحكام المواد 18، 19 و20 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 بتخصيص إعانات من خلال صندوق الضمان للجماعات المحلية وموجهة لفائدة ميزانيات البلديات والولايات لتعويضها عن نقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقّع تحصيله من هذه الإيرادات وذلك بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية، قصد تحسين الوضعية المالية للهيئات المحلية وتجنب الاختلالات المحتملة عند تسيير مصالحها العمومية<sup>283</sup>.

يتدخّل الصندوق المشترك في ضمان تغطية العجز السائد في ميزانتي البلديات والولايات في حالة وجود فارق بين التّقدّرات والتّحصيلات الجبائية الحقيقية لها، وطبعاً هذا الاختلال راجع إلى أنّ إعداد الميزانية الأولية كلّ سنة تتمّ على أساس التّقدّرات المقدّمة من مديرية الضرائب على المستوى الولائي<sup>284</sup>، فقد تكون هذه التّقدّرات غير دقيقة أو أنّه لا يتمّ تحصيل كلّ مبلغ الضرائب والرسوم التي تستفيد منها البلديات والولايات المتوقّع تحصيلها، الأمر الذي من شأنه إحداث اللاتوازن في تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية وما يترتب عليه من آثار سلبية على برامج ومسار التنمية المحلية<sup>285</sup>.

<sup>282</sup> - قرار، مؤرّخ في 13 مارس سنة 2017، يحدّد كفاءات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج. عدد 48، مؤرّخ في 20 أوت سنة 2017، ص. 14.

<sup>283</sup> - قلال إيمان، « تأثير الأزمة النفطية على سير البلديات في الجزائر -بلديات ولايات معسكر نموذجاً- »، أعمال الملتقى الوطني العاشر حول: « تسيير الإدارة المحلية الجزائرية بين الثوابت والمتغيرات الدولية والوطنية »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، منعقد يومي 09 و10 أبريل 2017، منشور في مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، عدد 08، 2017، ص. 237.

<sup>284</sup> - أنظر المادة 16 من القانون رقم 08-21، مؤرّخ في 30 ديسمبر سنة 2008، يتضمّن قانون المالية لسنة 2009، ج.ر.ج. عدد 74، مؤرّخ في 31 ديسمبر سنة 2008، ص. 03.

<sup>285</sup> - ديامة إبراهيم، « مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية" »، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ميله، عدد 05، 2017، ص. 621.

كما يتدخل الصندوق المشترك في مجال ضمان التقديرات الجبائية بموجب أحكام المادتين 05 من قانون البلدية والولاية وأحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 السالف الذكر في تقديم تعويضات من صندوق الضمان للجماعات المحلية للبلديات والولايات عن الإجراءات المالية المتخذة من قبل الدولة كمقابل عن تخفيض القيمة الجبائية أو إعفائها أو إلغائها، وفي هذا الإطار سُجّل بدايةً من سنة 2001 انخفاضاً محسوساً لمعدّل الضريبة على النشاط المهني والإلغاء الكلي فيما يخصّ الرسم على الدّفع الجزافي سنة 2006، وخصّص الصندوق المشترك مقابل إلغاء الدّفع الجزافي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني في سنة 2014 مبلغ قدره: 94,8 مليار دج وموزّع كما يلي:

-57,16 مليار دج لفائدة البلديات،

-1,10 مليار دج لفائدة الولايات،

-6,7 مليار دج لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ساهمت زيادة تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كتحمّل الأثر المالي الناتج عن زيادة أجور موظفي الجماعات الإقليمية، تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية، تخصيص تعويض القيم الضريبية الدنيا، تخصيص التكلّف بالتغذية المدرسية ومخصّصات تطهير ديون البلديات في تراجع فاحش لإعانات الصندوق المشترك سواء تلك المقدّمة للبلديات أو الولايات.

#### الفرع الثاني - الحصول على اعانات خارجة عن السلطة المركزية

علاوة على حق الجماعات الإقليمية في الاستفادة من اعانات مالية حكومية التي تتحصّل عليها إمّا بشكل مباشرة من طرف الدولة أو بشكل غير مباشر من قبل إحدى هيئاتها كصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إلاّ أنّه وأمام عدم كافتها ومحدوديتها وانحصارها عادةً في

تأمين المرافق العمومية وتدعيمها<sup>286</sup>، كان ضرورياً إتاحة الفرصة لها للولوج إلى آليات أخرى كالاقتراض من البنوك (أولاً) واستقبال الهبات والوصايا (ثانياً) لمساعدتها على تغطية عجزها المالي.

### أولاً - إمكانية لجوء الجماعات الإقليمية لآلية الاقتراض

إعترفت النصوص القانونية الجزائرية بإمكانية الجماعات الإقليمية اللجوء إلى طلب الاقتراض في إطار البحث عن مصادر تمويل خارجية لمواجهة ضعف مساهمة مواردها الذاتية في تمويل ميزانياتها، إلا أن هامش الحرية المخولة لها ضيق جداً جزاء إخضاع هذا الطلب لشروط معقدة ولإجراءات وصائية الأمر الذي أدى إلى قلة التوجه لهذا المورد (1)، لذلك يمكن تفعيل عملية الاستفادة من القروض في التجربة الجزائرية عن طريق تبسيط إجراءات الاستفادة منها مثلما نجده في كل من التجربتين الفرنسية (2) والمغربية (3).

#### 1 - آلية الاقتراض في التجربة الجزائرية

تُشكل القروض مورد استثنائي<sup>287</sup> لتمويل برامج عمل الجماعات الإقليمية<sup>288</sup>، وتعتبر آلية من الآليات الناجعة التي يمكن أن تحل إشكالية التمويل المحلي، لاسيما المشاريع التنموية الضخمة في ظل تسجيل الخصائص المالي التي تشهدها مداخلها الذاتية<sup>289</sup>، وعدم كفاية إمدادات الدولة وعدم استقرارها وخضوعها لمنطق الارتفاع والانخفاض وذلك ارتباطاً بمستوى مالية الدولة ووضعيتها<sup>290</sup>،

<sup>286</sup> - حمدي عمر، « إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية -بالإشارة إلى حالة ميزانيات البلديات»، مجلة الاقتصاد والمالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشلف، مجلد 04، عدد 02، 2018، ص. 87.

<sup>287</sup> - EL ASSALI Mohammed, Le système de crédit aux collectivités locale au Maroc, Imprimerie Beni Snassen, Meknès, 2005, p. 66.

<sup>288</sup> - BSRI Driss, La décentralisation au Maroc: de la commune à la région, Natahan, Paris, 1994, p.184.

<sup>289</sup> - السعداني نور الدين، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية (دراسة تحليلية)، دار السلام، الرباط، 2015، ص. 36.

<sup>290</sup> - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون رقم 45/08)، طوب بريس، الرباط، 2010، ص. 54.

وقد ذهب أحد الشّراح<sup>291</sup> لتعريفها على أنّها مبلغ مالي تستدينه الجماعات الإقليمية عن طريق عقد يجمعها بالبنوك أو بأحد المؤسسات المالية دون واسطة نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية التي تمنحها حرية وأهمية التعاقد مع الغير مع التّعهد بتسليم المبالغ المقترضة والفوائد المترتبة عليها طوال مدة عقد القرض، ويُردّ مبلغ القرض إمّا دفعة واحدة أو على أقساط وفقاً للشروط المنقّح عليها<sup>292</sup>.

أجاز المُشرّع بموجب المادة 174 فقرتها الأولى من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي طلب الحصول على القروض من المؤسسات المالية لأجل المساهمة في تمويل المشاريع الاستثمارية ذات المردودية والنّفع العام المبرمجة في ميزانياتها، والتي تنصّ على: «يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل» وكذلك المادة 156 للمجلس الشعبي الولائي، والتي تنصّ على أنّه: «يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل».

تتعدّد المؤسسات المالية المسموح للجماعات الإقليمية الاقتراض منها، بحيثُ شكّل صندوق التّوفير والاحتياط «CNEP» المنشأ سنة 1964<sup>293</sup> الصّندوق الوحيدة الذي أُجيز التّعامل معه إلى جانب القروض التي تمنحها الدّولة من الخزينة العمومية، لكن نظير الاختصاصات الكثيفة التي كُلفت بموجب مختلف النّصوص القانونية لم يصاحبها تحويل الاعتمادات المالية الملائمة والمناسبة لها فجدت نفسها بحاجة لقروض طويلة المدى لتتولّى هذه الاختصاصات وهو ما لم يعد باستطاعة صندوق التّوفير والاحتياط تغطيتها<sup>294</sup>، واستمر الوضع على حاله إلى غاية استحداث الدّولة بنك التّنمية المحلية «BDL» سنة 1985<sup>295</sup>، وتضمّن ما يفيد الجماعات الإقليمية من خلال تقديمها

<sup>291</sup> - شريفي أحمد، « وسائل تدخل الجماعات المحلية لتنفيذ برامجها التنموية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها»، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المدينة، منعقد يومي 10 و 11 مارس سنة 2010، ص. 08. (غير منشور).

<sup>292</sup> - RAHMANI Cherif, Les finances des communes Algériennes, Casbah, Alger, 2002, p.85.

<sup>293</sup> - أُستحدث بموجب القانون رقم 64-277، مؤرّخ في 10 أوت سنة 1964، يتعلّق بتأسيس الصّندوق الوطني للتّوفير والاحتياط، ج.ر.ج. عدد 26، مؤرّخ في 25 أوت سنة 1964، ص. 388.

<sup>294</sup> - خنفري خيضر، المرجع السابق، ص. 134.

<sup>295</sup> - أنشأ بموجب المرسوم رقم 85-85، مؤرّخ في 30 أبريل سنة 1985، يتضمّن إنشاء بنك التّنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، ج.ر.ج. عدد 19، مؤرّخ في 01 ماي سنة 1985، ص. 596.

سلفيات وقروض محلية بمختلف أشكالها، والمساهمة في تنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وطبقاً لسياسة الحكومة وفي حدود مخططاتها الوطنية للتنمية<sup>296</sup>.

عُرفت النصوص القانونية المرتبطة بالنظام البنكي الصادرة ابتداءً من سنة 1986 كقانون رقم 86-12 المتعلق بالبنوك<sup>297</sup>، وقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض<sup>298</sup>، تحويل المؤسسات البنكية إلى مؤسسات اقتصادية عمومية تخضع لقواعد المتاجرة والمنافسة، فأضحت تتعامل مع الجماعات الإقليمية كأى زبون عادي باحترام قواعد الاقتصاد الحرّ، وإلغاء الامتيازات والتحفيزات التي تُعطى لها بخصوص نسبة مُعدّل الفائدة، الشيء الذي أدى أكبر جماع المبادرات المحلية في طلب القروض المحلية رغم الدور الفعال الذي يمكن أن تلعبه في تمويل نفقات التجهيز والاستثمار المحلي<sup>299</sup>، ناهيك عن تخوفها من عدم قدرتها على ارجاع قيمة القرض والفائدة في الأجل المنقّ عليه، ولهذا نُسجل في الواقع العملي عزوف الجماعات الإقليمية للأسف لاسيما البلديات الفقيرة في الجزائر اللجوء لآلية للاقتراض المحلي<sup>300</sup>.

وَمِنَ الأسباب الأخرى التي ضيّقت من حرية الجماعات الإقليمية في اللجوء لآلية الاقتراض:

- ضرورة عدم توجيه هذه القروض لتمويل نفقات قسم التسيير، ولا تخصص لتسديد الديون الأصلية السابقة، كما هو واضح في أحكام المادة 195 من قانون البلدية التي تنصّ على أنه: « ناتج القروض يُوجّه لتغطية قسم التجهيز والاستثمار »،

<sup>296</sup> - أنظر المادة 04 من المرسوم رقم 85-85، يتضمّن إنشاء بنك التنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، السابق الذّكر.

<sup>297</sup> - قانون رقم 86-12، مؤرّخ في 19 أوت سنة 1986، يتعلّق بنظام البنوك والقروض، ج.ر.ج.ج عدد 34، مؤرّخ في 20 أوت 1986، ص. 1425، (ملغى).

<sup>298</sup> - قانون رقم 90-10، مؤرّخ في 14 أفريل سنة 1990، يتعلّق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج عدد 16، مؤرّخ في 18 أفريل سنة 1990، ص. 520، ملغى بموجب: أمر رقم 03-11، مؤرّخ في 26 أوت سنة 2003، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرّخ في 27 أوت سنة 2003، ص. 03، مُعدّل ومتمّم، ملغى جزئياً بموجب: أمر رقم 09-23، مؤرّخ في 21 جوان سنة 2023، يتضمّن القانون النقدي والمصرفي، ج.ر.ج.ج عدد 43، مؤرّخ في 27 جوان سنة 2023، ص. 04.

<sup>299</sup> - خنفري خيضر، المرجع السابق، 136.

<sup>300</sup> - إبراهيم يامة، « مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي »، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، عدد 06، 2016، ص. 263.

- يجب على الجماعات الإقليمية استشارة الدولة قبل الاقتراض خاصة إذا كان المشروع الهادف إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية<sup>301</sup>،
- ينبغي أن يكون للمشروع مبرراً اقتصادياً واجتماعياً ويستجيب لمعايير أقل تكلفة وأن يلبي حاجة حقيقية ذات أولوية بالنسبة للمقترض، بالتالي إذا كان للجماعات الإقليمية الحرية في تحديد مبلغ القرض فإنها مقيدة في كيفية الاستعمال<sup>302</sup>.

## 2- آلية الاقتراض في التجربة الفرنسية

أعطى المشرع الفرنسي للبلديات على غرار المشرع الجزائري بموجب المادة L2337-3 من القانون العام للجماعات الإقليمية الحق في اللجوء للاقتراض لمساعدتها على تغطية عجزها المالي أو لإعادة بعث المشاريع التنموية المبرمجة بدلاً من انتظار إعانات الدولة، جاء نصها كالتالي: «Les communes peuvent recourir à l'emprunt sous réserve des dispositions de l'article L. 1611-3-1».

لم يختلف الحال في فرنسا عما هو معمول به في الجزائر أين تم إنشاء صناديق مالية تقدم قروض للبلديات ابتداءً من سنة 1976، وعممت الآلية أكثر سنة 1979 في شاكلة تقديم قروض إجمالية للبلديات التي يفوق عدد سكانها 10.000 نسمة من طرف فريق يتكوّن من خزينة للإيداعات والاقتصاد وخزائن الادخار وخزينة إعانة التجهيز للجماعات المحلية، وقد منحت هذه المؤسسات المالية ثقة للمنتخبين المحليين وهذا شكل خطوة حاسمة نحو استقلالية قرار تسيير المالية المحلية<sup>303</sup>.

تتمتع الجماعات الإقليمية في فرنسا بحرية واسعة في إجراء طلب الحصول على القروض من أحد مؤسسات الائتمان أو البنك لعدم خضوعها لرقابة المشروعية نظراً لاعتبار عقود القروض من العقود الخاضعة للقانون الخاص، وهذا تطبيقاً لأحكام المواد L. 2131-4، L. 3131-5 و L. 4141-5 من

<sup>301</sup> - مرغاد لخضر، المرجع السابق، ص. 09.

<sup>302</sup> - علو ووداد، المرجع السابق، ص. 75.

<sup>303</sup> - خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2021، ص. 97، نقلاً عن:

- PASCAL Jan, « La question de l'autonomie financière locale », disponible sur le site : [http://www.droitpublic.net/imprimersans.php3?id\\_article=4168&n...](http://www.droitpublic.net/imprimersans.php3?id_article=4168&n...), p. 02.

قانون لجماعات الإقليمية، وأكده مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره رقم 234917 الصادر بتاريخ 12 فيفري سنة 2003<sup>304</sup>، والذي جاء فيه:

«Considérant que l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales dispose: Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement (...); qu'aux termes de l'article L. 2131-2 du même code: Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants: (...) 4° Les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux (...); que, toutefois, en vertu de l'article L. 2131-4 du même code, les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité».

### 3-آلية الاقتراض في التجربة المغربية

مكّن المشرع المغربي الجماعات الترابية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهة<sup>305</sup>، الجماعة<sup>306</sup>، العملات والأقاليم<sup>307</sup> من إمكانية الاستفادة من القروض لتمويل مشاريعها التجهيزية قصد الوصول بمستوى الأداء في الخدمات والأشغال التي تؤديها إلى الساكنة المحلية إلى الحد الأدنى المطلوب، مع العلم أنها تُسجّل كنفقة إجبارية في ميزانية الجماعات الترابية المقترضة وتكون ملزمة بإرجاع قيمتها والفائدة المطبقة عليها ضمن الآجال المحددة للتسديد التي تتراوح بين 5 و15 سنة<sup>308</sup>.

أولت الدولة المغربية اهتمام بالقروض المحلية بالنظر للدور الذي تلعبه في تمويل بعض التجهيزات ومشاريع التنمية المحلية للجماعات الترابية سيما أنّ الغالبية منها تعاني من ويلات ضعف مواردها المالية، ويعتبر صندوق التجهيز الجماعي أحد الهيئات الخاصة المستحدثة سنة 1959<sup>309</sup>

<sup>304</sup>- D. C. E. F N° 234917, du 12 février 2003, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 05/12/2020).

<sup>305</sup>- المواد 186، 189 و218 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

<sup>306</sup>- المادتين 173 و174 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

<sup>307</sup>- المواد 165، 167 و168 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعملات والأقاليم، السابق الذكر.

<sup>308</sup>- لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المرجع السابق، ص. 69.

<sup>309</sup>- ظهير شريف رقم 1.59.169 مؤرخ في 13 جوان سنة 1959، يتعلق بإحداث صندوق التجهيز الجماعي، ر. م. م عدد 2435، مؤرخ في 26 جوان 1959، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/30).

كمؤسسة مالية أصلية ووحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولقد أنيط لها بموجب أحكام المادة 03 من القانون رقم 31.90 المنظم لصندوق التجهيز الجماعي<sup>310</sup> مهمة تزويد مختلف أصناف الجماعات الترابية من الجهات، الجماعات والعمالات والأقاليم، والمؤسسات العامة المحلية، بالمساعدات التقنية، وكذا المالية في شكل قروض<sup>311</sup> حتى تتمكن الهيئات اللامركزية من تمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها، ومن ذلك يدخل في المجالات التنموية التي يقدم الصندوق دعمه المالي والتقني تتمثل في القطاعات التالية:

- البنيات التحتية والخدمات الأساسية، كالماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير والطرق،
- التجهيزات الاجتماعية والتجهيزات ذات الطابع الاقتصادي، كالتجهيزات الرياضية والسياحية أو الترفيهية، والتجهيزات التجارية، والتجهيزات الخاصة،
- التهيئة المتعلقة بالمسالك القروية والمناطق الصناعية والمناطق السياحية،
- تجهيزات القرب، وتشمل بناء الفضاءات التجارية، والتجهيزات المتخصصة، والمؤسسات التعليمية في الوسط القروي.

<sup>310</sup>- قانون رقم 90-31 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق التجهيز الجماعي، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.92.5، مؤرخ في 05 أوت سنة 1992، عدد 4164، مؤرخ في 19 أوت سنة 1992، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/30).

<sup>311</sup>- منح صندوق التجهيز الجماعي خلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و2014 مبلغ إجمالي قدره 1287 قرصاً أي بـ 20,8 مليار درهم، استقادت منه 623 جماعة ترابية و6 مؤسسات عمومية محلية (وكالات)، بالنسبة للالتزامات المتعلقة بالقروض، فقد سجلت أعلى مستوى سنة 2008 بمبلغ يصل إلى 2,86 مليار درهم، قبل أن تستقر في حوالي ملياري درهم كمتدّل سنوي بين 2009 و2014، أما بالنسبة للسحوبات فقد تجاوزت عتبة ملياري درهم سنة 2008، وقد تراوح متوسط القروض المسحوبة ما بين 1,60 و1,99 مليار درهم خلال الفترة بين 2014 و2008 وقد تضاعف المبلغ الجاري للقروض الممنوحة، المتعلق بمجموع الأموال المتبقية، تقريباً، في الفترة بين 2003 و2014، إذ انتقل من 7,78 إلى 13,39 مليار درهم، كما وصلت المبالغ الممنوحة في إطار خطوط القرض بين سنة 2003 وسنة 2014 إلى 9,5 مليار درهم، وذلك بنسبة 46% مبلغ القروض وبنسبة 21% من عددها، أما فيما يخص القروض الكلاسيكية فتمثل 77% من عدد القروض و53,2% من قيمتها، أنظر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، المغرب، ص. 147، متوفر على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات: [www.courdescomptes.ma](http://www.courdescomptes.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/01).

تطوّر صندوق التّجهيز الجماعي لاحقاً وأكسب صفة بنك سنة 1996 وبمقتضاه أصبح بإمكانه القيام بجميع العمليّات البنكيّة المنجزة من طرف البنوك، وفتح له إمكانيّة رفع نسبة مساهمة القروض في تمويل ميزانيّة الجماعات التّرابيّة، مقابل فوائد طبعاً، وذلك في إطار إنجازها للمشاريع التّجهيزيّة التّنمويّة التي تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للسّاكنة عبر مختلف سبل التّنمية المرتبطة أساساً بالتّأهيل الحضري، فك العزلة عن المناطق القرويّة، تنمية مناطق النّشاط الاقتصادي وتنمية البنيات التّحتيّة والرياضيّة والترفيهيّة والتّطهير، تهيئة المساحات الخضراء وبناء الأسواق<sup>312</sup>، هذه المشاريع الاقتصاديّة المنتجة للمداخل ستمكّن هيئات الجماعات التّرابيّة مستقبلاً من تنمية مواردها الدّاتيّة سواءً بشكل مباشر في حالة المشاريع الجماعيّة المعدّة للاستغلال بمقابل أو بشكل غير مباشر في حالة المشاريع التّجهيزيّة من البنيات التّحتيّة المنشطة للحياة الاقتصاديّة المحليّة<sup>313</sup>.

امتدّ حق الجماعات التّرابيّة في الاقتراض من المؤسّسات البنكيّة إلى السّماح لها باللّجوء إلى الاقتراض من بعض المنظّمات الإقليميّة أو الدّوليّة المهتمّة بمجال التّدبير الحضري، كمنظمة المدن العربيّة والفيديراليّة العالميّة للمدن التّوأمة شريطة أن تكون منخرطة تحت لواء هذه المنظّمات<sup>314</sup>.

## ثانياً - إمكانيّة تلقي الجماعات الإقليميّة الهبات والوصايا

استبعد المشرّع الجزائري الوالي ووزير الدّاخلية من المشاركة في مداورات المجالس المحليّة المتعلّقة بالاستفادة من الهبات والوصايا الوطنيّة، ومع ذلك نُحَبِّد لو كرّس نفس الشّروط في مجال قبول ورفض الهبات الوصايا الأجنبيّة (1) مثلاً هو عليه الحال مثلاً في التّجربة القانونيّة الفرنسيّة (2).

### 1 - شروط الاستفادة من الهبات والوصايا في التّشريع الجزائري

اهتمّت القوانين المنظّمة للجماعات الإقليميّة بأهميّة مشاركة المواطنين في إنجاز مشاريع التّنمية المحليّة دون أن تتحصر مشاركتهم فقط في انتخاب النّاخبين للتّعبير عن إرادتهم ومن ثمّ إعمال حقّهم في الرّقابة على أعمالهم لمنع المخالفات الممكن تجاوزها بلّ وتمتدّ إلى المساهمة الماليّة

<sup>312</sup> - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات التّرابيّة بالمغرب، المرجع السّابق، ص. 71.

<sup>313</sup> - جيري نجيب، المرجع السّابق، ص. 179.

<sup>314</sup> - EL ASSALI Mohammed, Op.Cit, pp. 66-67.

والمادية في صورة هبات ووصايا تشكّل مصدراً خارجياً يُمكن أن يُسهم بشكل ايجابي في دفع نشاط الإدارة المحلية وتعزيز مركزها المالي وقدرتها على الانجاز والابتكار، وكما يمكن أن تكون مصدرها حكومي تأتي من كلّ شخص معنوي عام أو من أحد أشخاص القانون الخاص طبيعي أو معنوي<sup>315</sup>.

يُعرف باحثون<sup>316</sup> التّمويل المحلي عن طريق الهبات والوصايا على أنّه مورد استثنائي تتكوّن حصيلته من مبالغ نقدية أو عينية ناتجة من التبرّعات والهبات التي يقدّمها المواطنين أو المؤسسات أو الشركات إلى الجماعات الإقليمية، سواءً بصفة مباشرة طواعية، أو بصفة غير مباشرة كوصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة لهذه الأموال<sup>317</sup>، وعلى ضوء هذا المعطى يُعزّز أكثر من القوّة المالية للجماعات الإقليمية لمواجهة نفقاتها المتزايدة، وتتميّز هذه الموارد بأنّها<sup>318</sup>:

- موارد موسميّة عرضية غير منتظمة ولا مستقرّة،
- لا يؤخذ بها في الحساب أثناء إعداد الموازنات المحلية،
- تُساهم نسبياً في توفير قدر من الموارد الضّروريّة،
- لا تكون مشروطة ولا تمسّ باستقلالية الجماعات المحلية،
- تتأثّر بدرجة العلاقة الموجود بين الإدارة المحليّة والمجتمع ومقدار ما تتمتع به من مصداقية ووعي المواطنين.

يحقّ للجماعات الإقليمية الحصول على الهبات والوصايا لتدعيم شح مواردها الذاتية تطبيقاً لأحكام المادتين 159 و170 من قانون البلديّة وفي أحكام المادّة 151 من قانون الولاية، وقصد تسهيل لها عمليّة الاستفادة من هذا المورد أُجيز لمجالسها المنتخبة إمّا قبولها أو رفضها بعد التّداول عليها وذلك بناءً على أحكام المادّة 166 من قانون البلديّة التي تنصّ على: « يخضع قبول أو رفض

<sup>315</sup>- شريفي أحمد، المرجع السابق، ص. 09.

<sup>316</sup>- الخلاية محمد علي، المرجع السابق، ص. 108، وعبيرات لخضر، « أهميّة الجباية المحليّة في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحليّة (البلديّة) »، مجلّة دراسات العدد الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الأغواط، مجلّد 15، عدد 02، جوان 2018، ص. 91.

<sup>317</sup>- مرغاد لخضر، المرجع السابق، ص. 11.

<sup>318</sup>- شريفي أحمد، المرجع السابق، ص. 09.

الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي...»، وأحكام المادة 133 من قانون الولاية التي تقضي بأنه: « يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواءً أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة».

يُلفت انتباهنا بالعودة للقوانين الجزائرية أنّ حرية الجماعات الإقليمية أو أحد مؤسساتها العمومية في تلقي الهبات والوصايا الأجنبية الممنوحة إليها نسبيّة لاشتراط المشرع في تلك المقدمّة للبلدية خضوعها لرقابة مسبقة لوزير الداخلية<sup>319</sup> قبل عرضها على المداولة، إعمالاً بأحكام المادة 171 من قانون البلدية التي تنصّ على أنه: « يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتمّ جردها وإدراجها في الميزانية»، وإلى رقابة لاحقة والتي يمارسها الوالي وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 57 من قانون البلدية، لا تنفذ إلاّ بعد المصادقة عليها، المداولات المتضمنة ما يأتي: «... قبول الهبات والوصايا الأجنبية...»، الأمر الذي قد يُفوّت عليها فرصة سانحة للحصول على هذا المورد.

إشترط المشرع على الولاية للاستفادة من الهبات والوصايا المتأتية إليها من الخارج من خلال أحكام المادة 134 فقرتها الثالثة من قانون الولاية خضوعها لرقابة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية والتي تنصّ على أنه: « يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية»، كما أنّ تنفيذها مرهونة كذلك بمصادقة لاحقة عليها من نفس الجهة كما تنصّ عليه أحكام المادة 55 من قانون الولاية على أنه: « لا تنفذ إلاّ بمصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليه، في أجل أقصاه شهران (2)، مداولات المجلس الشعبي المتضمنة ما يأتي ... الهبات والوصايا الأجنبية»، وهذا خلافاً للهبات الوصايا الوطنية التي تملك فيها البلدية والولاية السلطة

<sup>319</sup> - عبّر أحد الباحثين عن موقفه في هذا الموضوع بالقول أنّ الهدف من اشتراط الترخيص المسبق من وزارة الداخلية إنّما هو لحماية مصلحة الوطن من أيّ سوء نية مخفي من وراء منح الهبات والوصايا الأجنبية التي تعمل تحت غطاء سياسي أو ديني، وتملك احترافية في هكذا معاملات من شأنها أن تدخل وترهن مصالح الجماعات المحلية وتجرحها إلى إجراءات أمام الهيئات والمحاكم الأجنبية هي في غنى عنها، راجع: شويح بن عثمان، حقوق وحرّيات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، المرجع السابق، ص. 198.

الكاملة في قبولها أو رفضها طالما أنها لا تخضع لمصادقة الوالي والوزير المكلف بالداخلية بما أن أحكام المادتين 57 و55 من قانون البلدية والولاية اكتفتا بالنص فقط على الهبات والوصايا الأجنبية.

وَحَسَنًا فعل المشرع عندما منح الحق للجماعات الإقليمية في تلقي الهبات والوصايا لتدعيم ميزانياتها، غير أن الملاحظ من مستوى مساهمتها في تمويل الميزانية المحلية، تظلّ محدودة جدًا، لأنها مصادر ظرفية وغير ثابتة وعادةً ما تكاد تكون منعدمة لغياب الوعي الثقافي لدى المواطن والمؤسسات والشركات الخاصة في منح الهبات والوصايا للدولة أو أحد هيئاتها ولهذا لا يعتمد عليها في تمويل الميزانية، ناهيك أن سياسة التحفيز للولوج إليها شبه غائبة في الجزائر وذلك راجع إلى عدّة إكراهات أبرزها؛ إخضاع المبادرات المحلية في مجال الاستفادة من الهبات والوصايا الأجنبية لرقابة مشددة قبلية وبعديّة من قبل السلطة المركزيّة فلا تستطيع الولوج إليها إلاّ بعد موافقة سلطات الوصاية بمناسبة التأشير عليها والذي لن يكون إلاّ سوى مدخلاً للتضييق على نشاطها ومبادراتها وإلى جانب غياب النصوص القانونية التنظيمية المحددة لكيفية سير هذه العملية، والتي لم تصدر ليومنا هذا.

## 2- شروط الاستفادة من الهبات والوصايا في التشريع الفرنسي

تُلقى نظرة على الأحكام القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية الفرنسية نجدها هي الأخرى أجازت لمجالسها المنتخبة إمكانية تلقي الهبات والوصايا كموارد استثنائية لمساعدتها في تمويل بعض مشاريعها التّرموية، لكن بخلاف القانون الجزائري في مسألة تنظيمها وذلك بالنظر إلى إخضاع قبول ورفض الهبات والوصايا الممنوحة للجماعات الإقليمية أو أحد مؤسساتها العمومية لسلطة الأجهزة التّداويّة بدليل أحكام المادة L. 2242-1 من القانون العام للجماعات الإقليمية التي تنصّ على أنّه:

«Le conseil municipal statue sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune».

يُنْبَغِي الإشارة إلى أنّ أعمال قبول الهبات والوصايا من الجماعات الإقليمية تخضع لرقابة المشروعية التي يمارسها الوالي بنفس الطريقة التي تخضع بها أعمال هذا الأخير كما هو منصوص عليه بشكل خاص في أحكام المادة L. 2122-21 من القانون العام للجماعات الإقليمية عندما نص على أنه تحت سيطرة المجلس البلدي وتحت السيطرة الإدارية لممثل الدولة في الدائرة، يكون رئيس

البلدية مسؤولاً بشكل عام عن تنفيذ قرارات المجلس البلدي، وعلى وجه الخصوص تمريرها بالأشكال التي تحددها القوانين واللوائح أعمال قبول التبرعات والوصايا.

أما بخصوص الهبات والوصايا المثقلة بدين أو بتكاليف أخرى والموجهة مثلاً للمؤسسات العمومية التابعة للجماعات الإقليمية يجوز قبولها أو رفضها من الجهة الوصية المشرفة على المؤسسة العمومية<sup>320</sup>، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة L.1121-2 من القانون العام لملكية الأشخاص العموميين<sup>321</sup> التي تنص:

« Les établissements publics de l'Etat acceptent et refusent librement les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectation immobilière.

Lorsque ces dons ou legs sont grevés de charges, de conditions ou d'affectation immobilière, l'acceptation ou le refus est autorisé par arrêté du ou des ministres de tutelle de l'établissement public ».

---

<sup>320</sup> - لتفاصيل أكثر في الموضوع، راجع:

- JACQUINOT Nathalie, « Les dons et legs aux personnes publiques », LGDJ, Lextenso, Presses de l'Université de Toulouse Capitole, 2013, disponible sur le site : [books.openedition.org](http://books.openedition.org), (consulté le 27/08/2022).

<sup>321</sup> - Code général de la propriété des personnes publiques, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 29/08/2022).

## الفصل الثّاني

عراقيل مساهمة الجماعات الإقليميّة في تحقيق التّمية المحليّة

يقع على عاتق الجماعات الإقليمية مهمة إنجاز مختلف المشاريع التنموية بغية الاستجابة لحاجيات الساكنة المحلية باعتبارها هيئات اللامركزية الإقليمية للدولة والمؤسسة الأقرب والأدرى بالواقع المحلي المعاش، وخاصة أن الدولة أصبحت تراهن عليها لتحقيق التنمية المحلية من القاعدة إلى القمة عبر تجديد منظومتها القانونية وتوسيع مجالات اختصاصها، وتأهيلها حتى تكون قادرة على استيعاب المشاريع التنموية، وعلى هذا الأساس خولها المشرع مجموعة اختصاصات تكفل لها التدخل المباشر في شتى المجالات المحلية، إلا أنه بتحليل دقيق لمحتوى النصوص القانونية الضابطة لوظيفتها في هذا الشأن نجدها تُعرقل ممارسة اختصاصاتها وتقضي على فعاليتها (المبحث الأول).

امتدت أسباب ضعف وظيفة الجماعات الإقليمية إلى محدودية نظام تمويلها بالرغم من اعتراف لها بالاستقلالية المالية في كل من المادة الأولى من قانون البلدية والولاية وبتعدد مصادر التمويل الذاتي وكذا إلى موارد البشرية غير المؤهلة لتطوير مداخل ممتلكاتها العقارية واستثمارها، هذه الوضعية خلقت لها أزمة حقيقية في عدم قدرتها على تمويل مشاريع التنمية المحلية، لأن من دون الموارد المالية لا يمكن لها رفع تحديات الاختصاصات الواسعة التي تحوزها وضمان حرية مبادراتها، ما يجعلها مضطرة للجوء إلى مطالبة السلطة المركزية بمساعدات مالية، وهو ما يعطى لهذه الأخيرة وصاية إضافية للتدخل على حق الإشراف وتوجيه القرار المحلي وتتعدى إلى اختيار الحاجيات المحلية لتكون التنمية المحلية بذلك تُدار من الأعلى بمقررات مركزية (المبحث الثاني).

المبحث الأول - تحكّم السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية

إنّ اعتبار الجماعات الإقليمية الفاعل الأساسي لعملية التنمية المحلية يفترض تحديد مكانتها في إطار قانوني واضح وملائم وتحديد مجالات اختصاصاتها بدقة مع إعطائها حرية تدبير شؤونها المحلية على مستوى ترابها للمساهمة في تصريفها بكلّ استقلالية بما لا يدع أيّ فرصة للإدارة الوصيّة التّحكّم فيها، غير أنّ المنظومة القانونيّة الجزائريّة ساهمت في إضعاف مركز اختصاصات المجالس المحليّة وصعوبة ممارستها بفعل إدراجها بصفة عامّة يصعب إدراك فحواها من قبل المنتخبين المحليين خاصّة أمام ربط تفعيل مضمونها بما تصدره السلطة التّنظيميّة من تنظيمات لاحقة لم توضع بعد ممّا يجعل هذا الحق المكفول قانوناً حبيس نصّه إضافة إلى الامتناع عن تكرس مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي رغم أهميته في ممارسة اختصاصاتها، ليتمخّض عن ذلك فتح المجال أمام السلطة المركزيّة في تنظيم اختصاصات الجماعات الإقليمية وممارستها (المطلب الأول).

يقوم النظام اللامركزي على ضرورة الموازنة بين منح استقلالية نوعيّة للمجالس المحليّة في تدبير الشؤون التّنمويّة للمواطنين وتقدير القرارات والواجب اتّخاذها وبين حتميّة تدخّل السلطة المركزيّة على المستوى المحليّ إلاّ في حدود ما تستدعيه مقتضيات الرّقابة أو المساعدة، لكن الوضع في الجزائر جاء عكس المفترض من خلال استئناس المشرّع بالنموذج الفرنسي التقليدي في الوصاية التي تعتمد على عدّة أشكال تحدّد من مبادرة المنتخب المحليّ وتفسح المجال للسلطة المركزيّة بتوجيه ومراقبة عملها على النحو الذي ترغب بل ويمتد تدخّلها إلى حد ممارسة الصّلاحيات المحليّة على حساب المجالس المحليّة، الأمر الذي يؤدي بلا شك إهدار بلامركزيّة التّسيير المحليّ (المطلب الأول).

### المطب الأول - ضعف التكريس القانوني للاختصاصات المحلية

ترتبط نجاعة سياسة التنمية المحلية بمدى إقرار النصوص التأسيسية بمكانة الجماعات الإقليمية وسلطانها في معالجة إشكالات الشؤون التنموية وتحديد أهدافها بشكل عام وأسس ضبط علاقتها بالسلطة المركزية للحفاظ على مكانتها ومنع المساس باختصاصاتها من خلال المبادئ الدستورية التي توطنها لتكون بذلك سلطة محلية تُعنى «بتسيير الشؤون المحلية»، ولكن يبدو بالعودة للدستور الجزائري أنّ المؤسس لا يتماشى تماماً وقناعة الاعتناء بمكانة الجماعات الإقليمية وتواجدها المادي الكامل<sup>322</sup>، بحيث نجده أغفل تكريس مظاهر اللامركزية التي تعتبر إحدى العناصر المكونة للجماعات الإقليمية ويتعلق الأمر ب: (الشخصية المعنوية، الذمة المالية المحلية، عنصر الانتخاب، ومبدأ حرية التسيير والتصرف)، كما أعطى السلطة الكاملة للمشرع في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية عن طريق التشريع العادي الذي لا يحظى بضمانة الرقابة الدستورية، ذلك ما يجعلنا نفهم أنّ المعالجة الدستورية لمسألة اللامركزية في التجربة الجزائرية تتسم بنوع من القصور (الفرع الأول).

شكل تخلي المؤسس الدستوري للمشرع سلطة تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية من دون وضع ضوابط أو معايير تحدّ من سلطته سبباً مباشراً في جعل السلطة المركزية تتحكّم بشكل واسع في اختصاصاتها، وما يؤكّد ذلك صراحةً المعالجة التشريعية لموضوع الاختصاصات المحلية في قانوني البلدية والولاية وفي بعض النصوص التشريعية القطاعية ذات صلة بالشأن المحلي والتي جاءت بصيغة العمومية والغموض وعدم الفصل بشكل دقيق بين مجالات اختصاص تدخل الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية على المستوى المحلي وأحال أمر تفصيل مضمون الكثير من القواعد المتعلقة بالاختصاصات المحلية للتنظيمات الذي يعود أمر إنشائها للسلطة المركزية، وبذلك حلت هذه الأخيرة محلّ السلطة التشريعية في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية (الفرع الثاني).

<sup>322</sup> - مسراتي سليمة، « تطوّر المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطية»، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون حول: « القانون الدستوري للجماعات الترابية -دراسات مقارنة-»، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، منعقد يومي 17 و18 أبريل سنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص ص. 13، 32.

الفرع الأول - قصور المعالجة الدستورية لمسألة اللامركزية

أورد المؤسس الجماعات الإقليمية في نصوص دستورية متوزعة على فصول مختلفة في الباب الأول المتعلق بـ: « المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري » وذلك في الفصل الثاني المتعلق « بالشعب » وفي الفصل الثالث المتعلق « بالدولة » وأخيراً في الفصل الثاني الخاص « بالسلطة التشريعية » التابع للباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات، ورغم هذه المكانة الدستورية التي حظيت بها الجماعات الإقليمية لم يقابله اعتناء باختصاصها الذي يليق بأهميتها الدستورية نتيجة تنازلها عن مسألة تحديدها إلى القانون العادي وهو ما يجعل من تعديلها أمراً بمنتهى السهولة نسبياً، وكُنّا نحبذ لو أنّ المؤسس أحال تحديد اختصاصها إلى القانون العضوي لكونه يرتبط بنظام تصويت خاص ورقابة المطابقة الإجبارية التي تخضع لها، وتؤدي بالنتيجة إلى استقرار التنظيم القانوني لاختصاصها (أولاً).

غيب المؤسس المبادئ الدستورية المكرسة لتطوير نظام اللامركزية التي تؤسس للمجالس المحلية المنتخبة الفرصة في مباشرة وظائفها القانونية إدارية كانت أو مالية بكل حرية في تصرفها ذاتياً مع تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها المحققة للتنمية المحلية بكيفية مستقلة، الأمر الذي يُفسر توجّه إرادة الدولة الجزائرية إلى بسط سيطرة السلطة المركزية على مجريات تسيير الشؤون المحلية ويتأكد هذا الطرح بوضوح بعد تعديل الدستور سنة 2020 الذي تنصّ أحكام المادة 18 منه على أنه: « تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز » (ثانياً).

أولاً - عدم إدراج قانوني البلدية والولاية في مجال القوانين العضوية

رغم اعتبار الجماعات الإقليمية مؤسسة دستورية يتعلّق نشاطها بممارسة السلطة العامة وتبدير الشؤون العمومية المحلية، غير أنّ ما يستوقفنا هنا هو إحالة تنظيمها إلى التشريع العادي بموجب المادة 139 في بندها 11 من دستور سنة 1996 التي تنصّ: « يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...11 - التنظيم الإقليمي للبلاد... »<sup>323</sup>.

<sup>323</sup> - نلاحظ بخصوص صياغة المادة 139 في بندها 11 من دستور سنة 1996 أنها حصرت صلاحية المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فقط في استحداث البلديات والولايات ولم تتضمن المادة أية إشارة لإشراكها في تحديد اختصاصات =

استبعد المؤسس إدراج قانون البلدية والولاية ضمن مجالات القوانين العضوية، بدليل أحكام المادة 140 من دستور سنة 1996 أين نصّ على تنظيم السلطات العمومية، حيث أنّ السلطات العمومية المركزية منظمة بنصوص دستورية أو عضوية مستقلة<sup>324</sup> أوردها في الباب الثالث من الدستور بعنوان « تنظيم السلطات والفصل بينها »، ورد فيه السلطة التنفيذية في الفصل الأول والثاني ممثلة برئيس الجمهورية والحكومة والسلطة التشريعية كفصل ثالث والسلطة القضائية كفصل رابع.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري خلال الدساتير الشكلية المتعاقبة لسنوات 1963، 1976 و1989 يُحيل في كلّ مرة تنظيم الجماعات الإقليمية إلى التشريع العادي يعدّ أمراً منطقياً بحكم غياب القوانين العضوية في تلك الحقبة الزمنية، وبعد إدراجها إلى قائمة القوانين أو الأصناف القانونية بموجب دستور سنة 1996 يبدو موقف المؤسس الدستوري متناقضاً، سيما أنّه من أبرز مبررات اعتماد القوانين العضوية في المنظومة القانونية الجزائرية حماية التشريع من التعديل والتغيير وبغية تحقيق الاستقرار القانوني وتجذب تسيب التشريع، فكان حرياً بلوغ هذه الأهداف حينما يُحقّق استقرار التشريع الناظم للجماعات الإقليمية<sup>325</sup>.

إنّ تبسيط إجراءات سنّ القوانين العادية وحياسة الحكومة المركزية على أغلبية برلمانية مولية ومؤيدة لأعمالها سمح لها بسن قانوني البلدية والولاية الحاليين بدون نصوص دستورية مرجعية تحدّد حقوق الجماعات الإقليمية في مواجهة السلطة المركزية، وذلك ما أدّى إلى تكريس رقابة وصائية مشددة على اختصاصات المجالس المحلية ولا مركزية وهمية بخلفيات سياسية تهدف السلطة المركزية استغلال الوصاية للسيطرة على تسيير الشؤون المحلية مع رقابة مخططاتها وبرامجها التتموية<sup>326</sup>، لذا

---

= هذه الهيئات المنتخبة، حيث اعتبر بعض الباحثين أنّه لا يوجد أيّ بند فيها ينصّ على تنظيم السلطات المحلية غير الإشارة إلى التقسيم الإقليمي للبلاد الذي لا يمكن اعتباره تنظيماً للسلطات المحلية، بل هو قانون يحدّد الحدود الإقليمية للبلديات والولايات دون أنّ يتعداه إلى تبيان علاقات الجماعات المحلية مع السلطة المركزية ومع بعضها البعض في مجال الاختصاصات المحلية، راجع: يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 310.

<sup>324</sup> - المرجع نفسه، ص. 309.

<sup>325</sup> - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص. 19.

<sup>326</sup> - HAMIDI Hamid, « Le droit algérien de la décentralisation: problématique de sa politisation et des enjeux qu'il pos », actes du colloque nationale sur: « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne =

يُستحسن لو منح للمجالس المحلية صلاحيات ذاتية تنفرد بمباشرتها بكل حرية على أن تتدخل السلطة المركزية في الحل محلها في حالة عجزها عن أداء دورها، كما لا يمكن أن تتم هذه العملية إلا بواسطة تكريس توزيع هذه الصلاحيات بالاعتماد على « مبدأ التفريع »، بحيث يعطي الأولوية للمجالس المحلية على حساب السلطة المركزية للتدخل لكونها الأقرب للسكان وأدري بحاجياتها.

نرى أن إحالة سن قانون البلدية والولاية لصالح التشريع العادي وليس التشريع العضوي إحالة غير موفقة تماماً -بنظرنا- على أساس القيمة والأهمية التي تكتسيها هذا النوع من القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري المتمثلة في تكملة مواد الدستور ومهتمة بتنظيم السلطات العمومية وتحتل مرتبة أسمى من القوانين العادية في قاعدة تدرج القوانين، ولما تتطلبه من إجراءات خاصة بكيفية سنها تميزها عن تلك الإجراءات المقررة للقوانين العادية.

تتمثل إجراءات سن القانون العضوي في التجربة الدستورية الجزائرية<sup>327</sup> بعد أن تتكفل إما الحكومة أو البرلمان بحق المبادرة كما تقضي به أحكام المادة 143 من دستور سنة 1996، إلزامية طرحه على نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة للتصويت عليه بالأغلبية المطلقة، ووصولاً بإخطار رئيس الجمهورية وجوباً المحكمة الدستورية<sup>328</sup> لمراقبة مطابقة التشريع العضوي مع الدستور قبل دخوله حيز النفاذ، على خلاف القوانين العادية التي يصوت عليها بالأغلبية الحاضرة في المجلس ولا تخضع وجوباً للرقابة الدستورية عملاً بأحكام المواد 2/140، 4/145، و5/190 من دستور سنة 1996.

=gouvernance "réalités et perspectives"، Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Bejaïa, les 02 et 04 décembre 2008, p.05, (non publiée).

<sup>327</sup> - للتفصيل في هذه الإجراءات، راجع: غربي أحسن، « رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2019، ص. 155 وما يليها.

<sup>328</sup> - استحدثت التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 مؤسسة دستورية جديدة تحت مسمى «المحكمة الدستورية» تختص بالرقابة على دستورية القوانين لتحل محل «المجلس الدستوري» الذي كان سائداً في دساتير الجمهورية الجزائرية المتعاقبة.

تفصل المحكمة الدستورية عند رقابتها لمدى مطابقة أو غير مطابقة القانون العضوي مع روح الدستور بعد إخطارها وجوباً من قبل رئيس الجمهورية « بقرار »<sup>329</sup> وتبلغه إلى الجهة المخطرة، وعليه، ففي حالة مطابقة النص العضوي للدستور أو عدم مطابقة بعض أحكام النص للدستور وقررت أن ذلك الحكم قابل للفصل عن باقي النص فيمكن لرئيس الجمهورية إصداره دون الأحكام المخالفة مع احتفاظه بحق طلب إجراء مداولة ثانية قبل إصداره، وأما إذا ما قررت أن القانون العضوي محل الرقابة يتضمن حكماً غير مطابق للدستور أو غير دستوري وأن هذه الأحكام المخالفة للدستور غير قابلة للفصل عن باقي أحكام النص يُمنع منعاً باتاً على رئيس الجمهورية إصداره في الجريدة الرسمية وذلك تطبيقاً لأحكام المادتين 07 و08 من النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية<sup>330</sup>.

ومن الأمور التي تُلقت انتباهنا في تعديل الدستور سنة 2020 إلغاء المؤسس للرقابة اللاحقة على القوانين العادية وإخضاعها للرقابة الدستورية الجوازية السابقة للنظر فيها قبل إصدارها في الجريدة الرسمية وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 190 فقرتها الثانية من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: « يُمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها ».

يُمكننا القول بأن مسلك المؤسس في التعديل الدستوري الأخير أمر محمود على اعتبار أنه قبل سنة 2016 نصت المادة 165 على إمكانية إخطار المجلس الدستوري بمدى دستورية القانون العادي بعد دخوله حيز التنفيذ، مما يعني أن المؤسس جعله عرضة للإلغاء حتى وإن رتب آثاراً قانونية ناهيك عن الضرر الذي قد يلحقه بالغير، وخير دليل على ما قيل سبق للمجلس الدستوري أن تدخل

<sup>329</sup> - كان المجلس الدستوري قبل تعديل الدستور سنة 2020 يصدر بمناسبة فصله في مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور « رأياً » بدلاً من « قرار »، -وبرأيًا- نستحسن موقف المؤسس الدستوري الجزائري عند استعماله لمصطلح «قرار» في التعديل الدستوري الأخير بموجب أحكام المادة 5/190، وحجّتنا في ذلك أن «القرار» من الناحية القانونية مصطلح يُفيد الإلزامية ويترتب عن كل مخالفة لأحكام هذا القرار مسؤولية قانونية، بيد أن «الرأي» في اللغة القانونية رغم أنه يولد آثار قانونية إلا أنه يُمكن تجاوزه.

<sup>330</sup> - النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، ج.ر.ج. عدد 04، مؤرخ 22 جانفي سنة 2023، ص. 05.

بعد إخطاره من رئيس الجمهورية سنة 2000 لرقابة مدى دستورية الأمر رقم 97-15<sup>331</sup> المنشئ لجماعة إقليمية تحت تسمية «محافظة الجزائر الكبرى» مُصدراً قراراً<sup>332</sup> يُلغي بموجبه الأمر المذكور رغم دخوله حيز النفاذ أكثر من ثلاث سنوات بحكم المؤسس حين أقر في المادة 16 من الدستور الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما.

إنّ بناء نظام قانوني فعال للجماعات الإقليمية وتقوية مكانتها ضمن مؤسسات للدولة يكون بإحالة تنظيم مركزها القانوني إلى التشريع العضوي بدل التشريع العادي، طالما أنّ القانون العضوي من الناحية الموضوعية يقوم بضبط وتنظيم ومعالجة مواضيع أساسية كاملة، شبيهة تماماً بتلك التي يتضمنها الدستور ومن الناحية الشكلية أو الإجرائية فإنه يخضع في إعداده ومناقشته والمصادقة عليه لإجراءات يحددها الدستور، تكون أكثر تعقيداً من تلك المتعلقة بالقانون العادي<sup>333</sup>، ومن ناحية الرقابة يوجب عرضه على المحكمة الدستورية لرقابة مدى توافقه مع الدستور خلافاً للقانون العادي الذي يخضع لرقابة دستورية جوازية، من هذا المنظور لا عجب إذا طالبنا أن يُتمثل القانون العضوي الإطار القانوني المنظم للجماعات الإقليمية.

### ثانياً - غياب التكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر

رغم فوائد تكريس مبدأ التدبير الحر في تخويل الجماعات الإقليمية سلطة اتخاذ القرارات في كلّ الاختصاصات المسندة إليها مع تقليص من رقابة الوصاية المكثفة، إلا أنّ التجربة الجزائرية لم تصل إلى مستوى إدراجه في المنظومة القانونية الوطنية (1) كما فعلت بعض الدول المقارنة (2).

<sup>331</sup> - أمر رقم 97-15، مؤرخ في 31 ماي سنة 1997، يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج. عدد 38، مؤرخ في 04 جوان سنة 1997، ص. 06.

<sup>332</sup> - قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م د/ 2000، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2000، يتعلّق بمدي دستورية الأمر رقم 97-15، المُحدّد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج. عدد 07، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2000، ص. 03.

<sup>333</sup> - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية، في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص. 199.

1- أهمية الإقرار القانوني بمبدأ التدبير الحر

تُمثّل الإدارة الحرّة<sup>334</sup> « le Principe de libre administration » للهيئات المحلية مبدأ عام من مبادئ القانون ذات القيمة الدستورية<sup>335</sup> وأحد مبادئ اللامركزية في بعدها الحكامتي<sup>336</sup>، كونه مبدأ يزيد نوعاً من الاستقلالية للمجالس المحلية في تدبير شؤونها الإدارية والمالية<sup>337</sup> والحرية في ممارسة حق المبادرة في اتخاذ قرارات تنظيمية في أية مسألة لم تنتهي من صلاحياتها أو أسندت إلى سلطة سواها، وبذلك يكون تسيير الشؤون المحلية قائماً على مبادئ اللامركزية الفعلية التي يطمح لها الجميع من خلال إشراك مختلف الفواعل المحلية في اتخاذ القرار العمومي، وهذا ما يجعل المجالس المحلية إدارة من نوع خاص لا تنتمي للسلطة المركزية ولا تخضع إلى مبدأ تبعية الإداري للسياسي.<sup>338</sup>

إعتماد مبدأ التدبير الحرّ في الوقت الراهن إحدى اهتمامات المهتمين بقضايا تدبير الشأن العام باعتباره يندرج في سياق تعزيز حق المجالس المحلية في تسيير شؤونها التنموية بحرية نسبية وذاتية<sup>339</sup>، وتقضي هذه الحرية بضرورة التّصيص على تمكينها من حيازة سلطة تنظيمية محلية تتولّى من خلالها وضع قواعد تنظيمية لتنفيذ القوانين المتعلقة بنشاطها<sup>340</sup>، وتمكينها كذلك من حرية

<sup>334</sup> - يري أحد الباحثين أنّ الاعتراف الدستوري بمبدأ الإدارة الحرّة يُشكّل بحدّ ذاته إعلاناً عن ميلاد حرية عامة محلية مكفولة دستورياً، ليس فقط في مواجهة الدولة بسائر هيئاتها، ولكن أيضاً في مواجهة الأشخاص العامّة الأخرى، راجع: حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرّة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص ص 17-18.

<sup>335</sup> - DURAND Emmanuel Vital, Les collectivités territoriales en France, Hachette, Paris, 2017, p. 21.

<sup>336</sup> - القستلي عبد الوهاب، توزيع الاختصاص بين الدولة والجهة -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2018، ص 108.

<sup>337</sup> - BOUET Jean-Baptiste, L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit d'économie et de gestion, Université d'Angers, 2006, p. 317.

<sup>338</sup> - صبرينة السخيري زروق، المرجع السابق، ص 208.

<sup>339</sup> - عدنان عبد العالي، « مقارنة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجاً»، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 02-03، 2017، ص 144.

<sup>340</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 98.

المبادرة في إبرام العقود المناسبة لأداء وظيفتها واختيار طرق تدبير مرافقها المحلية وفي تكوين العقد وتحديد مضمونه وطرق تنفيذه<sup>341</sup> يُشكّل هو الآخر واحداً من الجوانب الأساسية للإدارة الحرة<sup>342</sup>.

نُلاحظ من نَصُح مواد الدستور الجزائري لسنة 1996 عدم ورود مبدأ التدبير الحر للشؤون المحلية بالرغم من أنه مبدأ يهدف إلى تحقيق النجاعة والفعالية التي تصبوا المجالس تحقيقها على مستوى تسيير شؤونها لما يخول لها من استقلاليته في اختيار المشاريع التي تراها ملائمة لإقليمها وتحديد طرق تمويلها، وهو ما فسره بعض الباحثين<sup>343</sup> بالقول أن المؤسس الدستوري تجنّب تكريس مبدأ التدبير الحر لكونه لا يليق بمسعى المنظومة القانونية الجزائرية التي جعلت من الإدارة الوصية تتدخل بشكل مفرط في الاختصاصات المحلية ومركزاً لاتخاذ القرارات، مقابل تجريد رؤساء المجالس المحلية المنتخبة من سلطاتها التنفيذية وجعلها مجرد أجهزة تداولية لا تتحكّم في مجال رسم سياساتها ووضع اختياراتها التنموية، ويقتصر دورها على التطبيق الآلي للنماذج المفروضة من السلطة الوصية بغض النظر عن مدى مواءمتها واستيعابها للمصالح المحلية ومدى استجابتها لحاجيات الساكنة.

## 2- تكريس مبدأ التدبير الحر في ظلّ التجارب المقارنة

على غرار النهج الذي سارت عليه الدساتير الجزائرية التي امتنعت عن تبني مبدأ التدبير الحر، عمدت التجارب القانونية المقارنة كالتجربة الفرنسية (أ) المغربية (ب) وكذا التونسية (ت) إلى الإقرار الصريح به من خلال دساتيرها بما يضمن انتقال الهيئات اللامركزية من نمطية التسيير التقليدي المقيد لاستقلاليته في التصرف إلى مرحلة التسيير الحر لشؤونها المحلية وفي تنفيذ قراراتها.

### أ- مبدأ التدبير الحر في التجربة الفرنسية

مُقارنة بالتجربة الجزائرية جعلت بعض الدول المقارنة من مبدأ التدبير الحر مبدأ دستوري، والدليل هو أن التجربة الدستورية الفرنسية كرّست هذا المبدأ في أحكام المادة 72 من دستور سنة

<sup>341</sup> - القسلي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 108.

<sup>342</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 105.

<sup>343</sup> - بودراهم ليندة، مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2022، ص. 82.

1958 المعدّل والمتمّم، واعتبرته ضماناً لاستقلالية مجالسها المحلية في ممارسة اختصاصها، ومن الحريات الأساسية التي يمنع المساس بها، وترك المجال القانوني للمشروع بموجب أحكام المادة 34 تحديد الحرية الإدارية للجماعات الإقليمية والتي جاء نصّها كالتالي:

«...La loi détermine les principes fondamentaux :- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources...».

تدخّل المجلس الدستوري الفرنسي أكثر من مرة لتحديد مضمون مبدأ التدبير الحر للجماعات الإقليمية ومثال ذلك القرار رقم 87-241 الصادر بتاريخ 19 جانفي 1988<sup>344</sup>، حيث جاء فيه في الحثية رقم 06 من هذا القرار على أنّه:

«...Pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de définir, disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ».

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ التدبير الحرّ من الحريات الأساسية المعترف به للجماعات الإقليمية عقب القرار رقم 229247 الصادر من مجلس الدولة بتاريخ: 18 جانفي سنة 2001<sup>345</sup>، ومن بين ما جاء في هذا القرار:

« Considérant, en premier lieu, que, si le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière, le refus opposé par le maire de Venelles aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur l'objet mentionné ci-dessus ne concerne que les rapports internes au sein de la commune et ne peut, par suite, être regardé comme méconnaissant ce principe ; qu'il suit de là que le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a méconnu la portée des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en faisant droit, sur le fondement de ce texte, aux demandes dont il avait été saisi en vue d'enjoindre au maire de convoquer à cette fin le conseil municipal».

<sup>344</sup> - Décision N° 87-241 DC du 19 janvier 1988, Loi portant statut du territoire de la Nouvelle Calédonie, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), (consulté le 29/12/2020).

<sup>345</sup> - D. C. E. F. N° 229247, du 18 janvier 2001, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 29/12/2020), Voir pour analyse et sur le thème : KAYDEL Emmanuelle Borner, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Jurisprudence du Conseil d'État », Les Annales de Droit, Presses Universitaires de Rouen et du Haver, N°10, 2016, disponible sur le site : [journals.openedition.org](http://journals.openedition.org), (consulté le 03/01/2021).

أُعطي للجماعات الإقليمية من أجل فرض استقلاليتها في التسيير ممارسة السلطة التنظيمية بهدف تنظيم شؤونها المحلية بنفسها كما هو واضح في أحكام المادة 05 من القانون الدستوري رقم 176-2003 والتي تنص على أنه:

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

إنّ تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية<sup>346</sup> وفق الشروط التي يحددها القانون يمكنها المبادرة في ممارسة هذه السلطة وتطبيق القواعد القانونية دون إحالة من نص تشريعي، غير أنّ ذلك لا يجب أن تتعدى سلطتها بسن القوانين<sup>347</sup>، كما لها الحق في مخالفة أحكام القوانين واللوائح التي تسري على ممارسة صلاحياتها إذا نصّ على هذا القانون أو اللائحة مع مراعاة شروط ذلك، وما لم يتعلّق الأمر بالشروط الأساسية لممارسة إحدى الحريات العامة أو حق من الحقوق التي لا ينبغي ممارسة السلطة التنظيمية فيها، وهي الحالات الواردة الإشارة إليها حصراً في المادة 73 فقرتها الرابعة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدّل والمتمّم والتي جاء فيها:

« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ».

يُفهم أنّه بالرغم من تمتع الجماعات الإقليمية بالسلطة التنظيمية في ممارسة شؤونها المحلية ومَعَ ذلك لا يُمكن ممارستها بشكل مطلق، فعليها الالتزام عند إعمال سلطتها التنظيمية احترام مصالح

<sup>346</sup> - للتفصيل حول صلاحية الجماعات الإقليمية الفرنسية في ممارسة السلطة التنظيمية المحلية، راجع:

- LUCHAIRE Yves et LUCHAIRE François, Décentralisation et constitution, Economica, Paris, 2013, pp. 23-25.

<sup>347</sup> - TARIK Zahir, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Rabat, N°107, 2012, p. 14.

الأمة والمصالح العليا للدولة<sup>348</sup> واحترام المجالات التي تعدّ من اختصاصات الدولة فلا يمكنها التدخل لاختيار اختصاصاتها وتحديد مواردها ونظامها الانتخابي<sup>349</sup>.

### ب- مبدأ التدبير الحر في التجربة المغربية

سأيرت بعض التجارب العربية نفس التوجّه الذي سلكته التجربة الفرنسية بنصّها في دساتيرها على مبدأ التدبير الحرّ لما له من أهمية في زيادة المبادرات المحلية وتخفيض قبضة الدولة في الاستحواذ على صلاحيات الهيئات اللامركزية<sup>350</sup>، وخير مثال توجه الدستور المغربي لسنة 2011 إلى تكريس مبدأ التدبير الحر في الفصل 136 منه وذلك لتمكين الجماعات الترابية من ممارسة اختصاصاتها بكل استقلالية وتدبير شؤونها بشكل ديمقراطي، حيث جاء نصه كالتالي: « يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحرّ... »، كما يعزّز من سلطة الأجهزة التنفيذية للجماعات الترابية تنفيذ مداولات مجالسها وذلك تنفيذاً لأحكام الفصل 138 من الدستور المذكور الذي ينصّ على أنه: « يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها ».

أحالنا الفصل 146 من الدستور المغربي إلى القوانين التنظيمية لتحديد مضامين وحدود تطبيق مبدأ التدبير الحر، وإذا ما ألقينا نظرة على قوانين الجماعات الترابية، منه، القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلّق بالجهات<sup>351</sup> والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلّق بالجماعات<sup>352</sup> والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلّق بالعمالات والأقاليم<sup>353</sup> سنجدها تبنت جُلّها أحكاماً تفصيلية للمقتضيات الدستورية المرتبطة بمبدأ التدبير الحرّ والذي يُحوّل لكلّ جماعة ترابية سلطة التداول

<sup>348</sup> - TARIK Zahir, Op.Cit, p.15.

<sup>349</sup> - أجمعون أحمد، « مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية »، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون حول: « القانون الدستوري للجماعات الترابية - دراسات مقارنة - »، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، منعقد يومي 17 و18 أبريل سنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص. 46.

<sup>350</sup> - BOUET Jean-Baptiste, Op.Cit, p. 319.

<sup>351</sup> - المادة 04 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلّق بالجهات، السابق الذّكر.

<sup>352</sup> - المادة 03 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلّق بالجماعات، السابق الذّكر.

<sup>353</sup> - المادة 03 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلّق بالعمالات والأقاليم، السابق الذّكر.

بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، وإقرارها سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصها شريطة ألا تُخرق السلطة التنظيمية المتعلقة بتنفيذ القوانين المنصوص عليها في الفصلين 89 و90 من الدستور واللذان يمنحانها لرئيس الحكومة<sup>354</sup>.

### ت - مبدأ التدبير الحر في التجربة التونسية

قام المؤسس التونسي بهدف دعم الدور التنموي للجماعات المحلية تكريس مبدأ التدبير الحر في الفصل 132 من دستور سنة 2014، والذي جاء فيه على أنه: « تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقاً لمبدأ التدبير الحر»، وعمق المشرع هذا الطرح بتخصيص قسم خاص له بعنوان: « في التدبير الحر للجماعات المحلية»، وذلك في القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية<sup>355</sup>.

وباعتبار السلطة التنظيمية عنصراً مهماً للتدبير الحر وامتداداً طبيعياً لها<sup>356</sup> اعترف المشرع التونسي للجماعات المحلية بالسلطة الترتيبية لتعزيز استقلاليتها عن السلطة المركزية في ممارسة شؤونها المحلية وتقوية صلاحياتها التقريرية استناداً للفصل 25 فقرة أولى من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2008 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنه: « تتمتع الجماعة المحلية بسلطة ترتيبية تمارسها في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية. وتصنف القرارات إلى قرارات بلدية وقرارات جهوية وقرارات إقليمية ». «

<sup>354</sup> - أنظر النصوص القانونية التالية:

- الفصل 2/140 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، السابق الذكر.

- المادتين 102 و251 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، السابق الذكر.

- المادتين 96-121 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

- المادتين 59 و277 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

<sup>355</sup> - قانون أساسي عدد 29 لسنة 2008، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت، عدد 39، مؤرخ في 15 ماي سنة

2018، ص. 1710، متوفّر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: [www.legislation.tn](http://www.legislation.tn)، (تمّ

الإطلاع عليه بتاريخ 2020/12/30).

<sup>356</sup> - أجمعون أحمد، المرجع السابق، ص. 41.

### الفرع الثاني - غموض التكريس التشريعي للاختصاصات المحلية

لم يَسعِ الدّستور الجزائريّ إلى تكريس معيار مناسب لتحديد وتوزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسّلطة المركزيّة، خلافاً لأنظمة القانونيّة المقارنة كفرنسا، المغرب وتونس التي كرسّت أساس الفصل بين الشّؤون التي تدخل ضمن الوظائف الوطنيّة والتي تدخل ضمن الوظائف المحليّة من خلال الأخذ بمبدأ التّفريع، وابتغى المؤسّس من ورائها ترك مسألة تأطير الاختصاصات المحليّة إلى التّشريعات الدّاخلية غير أنّه وللأسف الشديد لم تحدّدّها بدقّة وجاءت عامّة وغامضة (أولاً).

وما يزيد من غموض التّكريس التشريعي للاختصاصات المحليّة كثرة توظيفها لأسوب الإحالة للتّظيم لشرح كيفية تنظيمها، ممارستها وشروط تنفيذها وما يقابله عند الإحالة على نصوص ملغاة أو غير موجودة أصلاً أو تهاون السّلطة التّنفيذية في الإفراج عنها، وبالتالي يبقى دور الجماعات الإقليمية مجمّداً في ممارسة بعض اختصاصاتها التّتموية إلى غاية صدور النّصوص التّظيمية (ثانياً).

### أولاً - نتائج غموض الاختصاصات المحلية

قامت السّلطة التّشريعية بتحديد الاختصاصات المحليّة بالشّكل الذي أدّى إلى تداخل الأدوار بين البلديّة والولاية أو بينهما وبين السّلطة المركزيّة (1)، وهو ما يظهر بشكل جليّ في قوانين البلديّة والولاية وفي بعض القوانين المتّصلة بالشّأن المحليّ بصورة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء بعض المجالات التي احتفظ بها المشرّع حصراً للجماعات الإقليمية والدولة ممارستها بنصّ صريح (2).

### 1- تداخل الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسّلطة المركزيّة

تعود أسباب تداخل الأدوار وتنازع الاختصاصات إلى اعتماد المشرّع لمبدأ الاختصاص العام كأسلوب في تحديد الاختصاصات المحليّة في المادّة 03 من قانون البلديّة والمادّة الأولى من قانون الولاية، حيثُ جاءت صياغتها بتعابير عامّة، مبهمّة وفضفاضة في تحديد اختصاصات البلديّة والولاية والدولة دون أن يقوم برسم حدود فاصلة للدّلالة على ما يدخل ضمن الشّؤون الوطنيّة والشّؤون المحليّة، فكان له أثره الواضح في خلق مشاكل تداخل الاختصاصات بدعوى أنّ الأطراف المحقّقة

للتّمية إما تتدخّل في كلّ شيء وإما تمتنع عن التدخّل باعتبار أنّ الطرف الآخر هو المعني<sup>357</sup> طالما يصعب استيعاب وفهم الصّلاحيات الملقاة على عاتقهم الأمر الذي يفتح المجال للسلطة المركزيّة للتدخّل في ممارسة اختصاصات البلديات والولايات بحجّة أنّ هذه الهيئات تمتنع عن ممارسة مهامها.

اعتبر باحثون<sup>358</sup> وفي اجتهاد محمود من قبلهم أنّ اعتماد مبدأ الاختصاص العام كأسلوب في توزيع الاختصاصات المحليّة جعل البلديّة عوّض أنّ تكمل دور الولاية في تحقيق التّمية تقوم بنفس الأعمال التي باشرتها الولاية، ونجد جل نفقاتها توجّه للقضايا البسيطة المرتبطة بالسّاكنة المحليّة كالإنفاق في صيانة الطّرق، النظافة، المساحات الخضراء ومساعدة الجمعيات الثقافيّة، ونجد بعض الأعمال التي تقوم بها الولاية تكرر للمهام التي تقوم بها البلديّة وفي كثير من الأحيان لا توجد حدود واضحة لمجال تدخّل كلّ منهما، وفي نفس السياق لاحظوا أنّ التّضارب في الأدوار وُلد في الواقع إشكالاً متعلقاً بمن تعود الجهة المسؤولّة قانوناً عن ممارسة مثلاً النّقل الحضري، نقل المرضى، الشّؤون الثقافيّة والصّحيّة والعلميّة والبنائيات التّحتيّة المختلفة هل تعود للدولة أم الولاية أم البلديّة؟<sup>359</sup>.

يَنجم عن تداخل الاختصاصات كذلك صعوبة ممارسة الوصاية على أعمال البلديات والولايات، طالما أنّ وصاية المصادقة لا تسمح فقط للوالي ووزير الدّاخلية برفض المصادقة على المداورات بسبب عدم مشروعيتها أو مخالفتها للقانون بل وبسبب عدم الشّرعيّة أيضاً التي يشكّل عدم احترام الاختصاص أحد جوانبها، كما يتعدّر ممارسة الأشكال الأخرى لرقابة كيفية توظيف الأموال العامّة

<sup>357</sup> - بوعزاوي بوجمعة، « توزيع الاختصاص بين الجماعات المحليّة: تداخل أم تكامل »، أعمال الندوة حول: « تدبير الشّأن المحلي »، المديرية العامّة للجماعات التّرابيّة بالمغرب، منعقد سنة 2005، منشور في مطبعة النجاح الجديد، الدّار البيضاء، المغرب، 2006، ص. 82.

<sup>358</sup> - عزيزي ليلي وموسى زهية، « الدّور التّموي للجماعات المحليّة : بين تغييب النّصوص والممارسات التّحكيميّة للسلطة المركزيّة -دراسة على ضوء المقننات الجديدة للتّمية المحليّة في الجزائر - » ، مجلّة أبحاث، جامعة الجلفة، مجلّد 07، عدد 02، 2022، ص. 122.

<sup>359</sup> - المرجع نفسه، ص. 122.

سواء تعلق الأمر برقابة الأمور بالصرف أو المحاسبون العموميون ومختلف أجهزة الرقابة الأخرى، ولا شك هذه الصعوبة تعود إلى عدم وضوح المسؤوليات فيما يخص الجهة التي أنجزت المشروع<sup>360</sup>.

وإذا ما ألقينا نظرة على قانون البلدية في الباب الثاني من القسم الثاني المعنون بـ: « صلاحيات البلدية»، وعلى قانون الولاية في الفصل الرابع من الباب الثاني المعنون بـ: « صلاحيات المجلس الشعبي الولائي»، نجد اختصاصات المجالس المحلية في التنمية المحلية الواردة فيها جاءت مائة وأكثر المواد جاءت بصيغة لا تُوحى بتمتع المجالس باختصاصات حقيقية وواضحة<sup>361</sup>، وانطوت عليها عبارات من نوع الإشراف دون تحديد مداه، تشجيع دون الإشارة إلى آلياته، تطوير ودعم النشاطات والإحالة على التنظيم مثل إنشاء الوكالات العقارية والمؤسسات العمومية والاستثمار والشراكة، والواضح كلها عبارات تجعل الاختصاصات غامضة قابلة للتأويل، وتفصح المجال لتتصل المعنيين من القيام بواجباتهم وتقادفها فيما بينهم تهرباً من المساءلة، ويشكل مدخلا لهيمنة الوصاية بشكل واسع، لذلك يجب التأكيد على توضيح مهام كل مجلس في كل مستوى بشكل دقيق لا يحمل لبساً ولا يترك فرصة للتهرب من واجب أو فرصة لتقادف المسؤوليات أو تجاذب الاختصاصات<sup>362</sup>.

وقد يؤدي لتداخل الاختصاصات بين البلديات والولايات بعضها البعض أو بينها وبين الدولة إلحاق أضراراً بالمواطن جزاء عمل مرتبط بمشروع أو نشاط معين، إذ ليس من السهل عليه مقاضاة الطرف المختص بالنظر لتعدد المتدخلين في عملية واحدة أو تدبير مرفق عمومي، وبذلك يصبح الحديث عن مبدأ الشفافية في علاقة الإدارة مع المواطن ضرب من ضروب الخيال<sup>363</sup>، لأن جوهر الشفافية يُمكن المواطن من تقييم أداء المرفق العمومية ويسهل عمليات تقييم النشاطات، مما يساهم في تحقيق الانفتاح الإداري الذي يخضع في إطاره أي انحراف عن الأهداف المسطرة إلى المساءلة

<sup>360</sup> - الهادف حليلة، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012، ص. 166.

<sup>361</sup> - عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2014، ص. 83.

<sup>362</sup> - شريفي أحمد، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2010، ص. 201.

<sup>363</sup> - الهادف حليلة، المرجع السابق، ص. 167.

والمحاسبة<sup>364</sup>، وعلى إثر ذلك ينفر المواطن عن الإدارة لصعوبة مساءلة المستوى الذي قصر في ممارسة اختصاصاته، كمحاسبة المنتخبين المحليين على ما يقومون به ومدى استجابتهم وصدقهم في الالتزام بالوعود التي أطلقوها في الحملات الانتخابية وكانت سبباً في إلقاء الناخبين بأصواتهم<sup>365</sup>.

## 2- مظاهر تداخل الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية

نجد مظاهر التداخل والتضارب في الاختصاصات فيما بين البلديات والولايات بعضها البعض أو بينها وبين الدولة في عديد النصوص التشريعية والتنظيمية، وسنحاول ضرب أمثلة لبعضها أدناه:

- تنص أحكام المادة 35 من القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة السابق الذكر على أنه « يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصاتهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية»، يلاحظ من المادة أنها صيغت بعبارات عامة ولم تحدد بدقة اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، ما يؤدي إلى تضارب في الأدوار بشأن اتخاذ القرارات التنظيمية في هذا المجال.

- كلفت البلدية بموجب المرسوم رقم 81-381 المحدد لاختصاصها في المجال الاجتماعي<sup>366</sup> مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة أو المعوزة وتحسين ظروف معيشتها، ومنح المرسوم التنفيذي رقم 13-134<sup>367</sup> نفس الصلاحيات لوزير التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.

<sup>364</sup>- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 04.

<sup>365</sup>- الهادف حليلة، المرجع السابق، ص. 167.

<sup>366</sup>- أنظر الباب الثاني والثالث من المرسوم رقم 81-381، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1884.

<sup>367</sup>- أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 13-134، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2013، يُحدد صلاحيات وزير التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، ج.ر.ج. عدد 12، مؤرخ في 21 أبريل سنة 2013، ص. 12.

- يظهر من خلال المرسوم رقم 81-381 المحدد لاختصاصات البلدية والولاية في قطاع الثقافة تحويل لكل من البلدية والولاية صلاحية التدخّل لممارسة نفس الوظيفة المتعلقة بموضوع المحافظة على التراث التاريخي الذي له صلة بكفاح التحرير الوطني من حيث إقامة النصب والآثار التذكارية<sup>368</sup>، كما منح للبلدية<sup>369</sup> ووزير الثقافة<sup>370</sup> ممارسة نفس الاختصاصات في مجال اتخاذ التدابير التي من شأنها المحافظة على الآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية المصنفة.

- تطبقاً للمادة 05 من المرسوم رقم 81-371 المحدد لاختصاصات البلدية والولاية في قطاعي الشبيبة والرياضة<sup>371</sup> كلفت البلدية بإنجاز التركيبات الرياضية وتسييرها كملاعب وقاعات مختلف الرياضات والمساح، وبالعودة للمادة 08 من ذات المرسوم أدرجتها ضمن اختصاصات الولاية.

- فيما يتعلق بقطاع التربية تقضي المادة 13 من المرسوم رقم 81-377 المحدد لاختصاصات البلدية والولاية في قطاع التربية<sup>372</sup> على أن تقوم البلدية بإحداث مؤسسات التعليم التحضيري مثل مدارس الحضانه، رياض الأطفال ودور رعاية الأطفال وتتولى تسييرها، وبالرجوع للمادة 14 من ذات المرسوم المذكور آنفاً نجد أن الولاية كلفت أيضاً بنفس الاختصاصات المخولة للبلدية ممارستها.

تضمنت التجربة المغربية هي الأخرى في قوانينها أحكاماً نتج عنها تداخل وتشابك الاختصاصات بين الجماعات الترابية فيما بينها وبين هذه الاخيرة والدولة، ومن بين مظاهر التداخل نصّ المشرع

<sup>368</sup> - أنظر المادتين 06 و 07 من المرسوم رقم 81-382، يُحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، السابق الذكر.

<sup>369</sup> - أنظر المادة 03 مطة 06 من المرسوم نفسه.

<sup>370</sup> - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 05-79، مؤرخ في 26 فيفري سنة 2005، يُحدد صلاحيات وزير الثقافة، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 02 مارس سنة 2005، ص. 15.

<sup>371</sup> - مرسوم رقم 81-371، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1854.

<sup>372</sup> - مرسوم رقم 81-377، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1872.

المغربي في المادة 37 فقرتها الأولى من القانون رقم 08-17 المتعلق بالميثاق الجماعي<sup>373</sup> على أن المجلس يبت في الهبات الوصايا الممنوحة للجماعة، بينما تقرّر المادة 47 فقرتها التاسعة من ذات الاختصاص لفائدة رئيس المجلس الذي يعمل على حيازة الهبات الوصايا، والمادة 37 تقضي على أن المجلس يسهر على تدبير الأملاك الجماعية والمحافظة عليها وصيانتها ولهذه الغاية يصادق على جميع أعمال تدبير أو احتلال الملك العمومي الجماعي مؤقتاً، بيد أن المادة 47 فقرتها الثامنة تقضي بدورها على أن رئيس المجلس يتخذ بدوره كلّ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومي الجماعي.

يظهر التداخل في المجال الرياضي بين الدولة والجماعات المحلية حيث أنه في إطار المخطّط الخماسي 2000-2004 رصدت الدولة لقطاع الرياضة 989,7 مليون درهم لبناء 08 حلبات للألعاب القوى ومركز للتربصات والتدريب وثلاث مسابح مغطاة وتطوير البنية التحتية الرياضية، فيما نجده مبرمجاً في إطار المخطّطات الخماسية 2000-2004 للجماعات المحلية الخاصة بها<sup>374</sup>.

### ثانياً - الإفراط في إحالة الاختصاصات المحلية على التنظيم

تُعرف ظاهرة إحالة النصوص التشريعية على التنظيم على أنها طريقة يلزم المشرع من خلالها الحكومة بإعداد النصوص التطبيقية للقوانين التي يقرّها، كما يمكن اعتبارها بمثابة رخصة يمنحها المشرع للسلطة التنفيذية لتتدخل وتنفذ وتفصل في المبادئ العامة التي ودت في القانون الأصلي<sup>375</sup>.

ينبغي لتفعيل المبدأ الدستوري الداعي بحرية الجماعات الإقليمية في تدبير شؤونها المحلية الاعتراف لرؤساء مجالسها بسلطة تنظيمية خاصة في إطار الصلاحيات المخولة لها قانوناً<sup>376</sup>، وطبعاً الاعتراف لها بهذه السلطة على قدر من الأهمية كونها تجعل منها تتحكم في تطبيق القانون

<sup>373</sup> - قانون رقم 08-17، مؤرخ في 18 فيفري سنة 2009، يُغيّر ويتم القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، ج. ر. م. م عدد 5711، مؤرخ في 23 فيفري سنة 2009، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/02/05).

<sup>374</sup> - الهادف حليلة، المرجع السابق، ص. 153.

<sup>375</sup> - هريش سهام، « التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، مجلد 01، عدد 08، 2017، ص. 108.

<sup>376</sup> - FAURE Bertrand, Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, Thèse de doctorat en droit public, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1992, p. 340.

المتعلق باختصاصاتها عند إحالة نص تشريعي مرتبط بالبعد المحلي إلى النصوص التنظيمية لوضعه موضع التنفيذ، وهذا ما يؤدي إلى عدم تعطيل دور الجماعات الإقليمية في مجال التسيير والتنمية<sup>377</sup>.

جعل المؤسس الدستوري الجزائري من السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة السلطة التنظيمية<sup>378</sup>، بينما تباشر الجماعات الإقليمية تنفيذ اختصاصاتها المقررة في النصوص التنظيمية فقط دون أن يكون لها الحق في إنشائها<sup>379</sup>، ويُسْتَبط ذلك من أحكام المادة 141 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنه: « يُمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يُندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»، وعليه يُمكن القول أن المركزية كنظام إداري، ظلت لعقود تتحكم في كل القرارات في مجموع التراب الوطني، في حين بقيت المصالح اللامركزية مهمشة ولا تشارك في إعداد سلطة القرار، والتدخل في تنظيم شؤونها العمومية عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية، هذه السلطة اللامركزية ارتبطت بنظام رقابة تسلسلي، وبالتالي فالمركزية يمكن القول عنها بدهاء أنها كانت مركزية مفرطة لا تتوافق مع رهانات التدبير العصري والفعال للإدارة العمومية، نتيجة عدم الاعتراف لرؤساء المجالس المحلية بالسلطة التنظيمية<sup>380</sup>، وعلى

<sup>377</sup> - حمومو عبد المالك، المرجع السابق، ص. 605.

<sup>378</sup> - برّر بعض الباحثين أن سبب إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية التدخل لتنفيذ وتفصيل القواعد التشريعية بموجب نصوص تنظيمية إلى خبرة وتجربة المسيرين الإداريين في مجال اتخاذ النصوص التطبيقية مقارنة مع نقص تجربة نواب وأعضاء البرلمان وأعضاء المجالس المحلية، راجع حول هذه الأسباب:

- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص. 121.

<sup>379</sup> - يقول الأستاذ "زوايمة رشيد" أن انفراد رئيس الجمهورية والوزير الأول بممارسة السلطة التنظيمية في التجربة القانونية الجزائرية يُعدّ اعترافاً بوجود سلطة تنظيمية عامة تحتكرها السلطة التنفيذية وسلطة تنظيمية خاصة يمكن الاعتراف بها لرؤساء المجالس المحلية، راجع:

- ZOUAIMIA Rachid, Les institutions juridique de la régulation économique en Algérie, Belkeise, Alger, 2012, p. 106.

<sup>380</sup> - ANGONE Etine Samuel et ABESSOLO Zoc Zogo, « L'administration publique marocaine face aux nouvelles techniques de management public », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Rabat, N° 142, 2018, p. 190.

عكس التجربة الفرنسية التي أعطت الحق للجماعات الإقليمية لممارسة السلطة التنظيمية المحلية بدليل أحكام المادة 72 فقرتها الثالثة من الدستور الفرنسي والتي تنص على أنه:

«Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences».

تضمنت النصوص التشريعية التي تطرقت لموضوع الاختصاصات المحلية كثير الاحالات للتنظيم للتفصيل بوضوح لكيفية ممارستها من قبل الجماعات الإقليمية، بحيث تضمن قانوني البلدية والولاية عدداً كبيراً من الاحالات، والدليل عدد الاحالات في قانون البلدية تقدر بـ (34) إحالة، أما بخصوص قانون الولاية فورد فيه (33) إحالة، وقد فسّر باحثون<sup>381</sup> أنّ السبب الرئيس لكثرة إحالة مواد قانون البلدية والولاية للتنظيم هو الاختصاصات المحلية الواسعة والمتنوعة للجماعات الإقليمية من الشأن المالي إلى العقاري إلى المدرسي، ومن الصحة إلى الشؤون الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والرياضية وغيرها، ومن الميزانية إلى صناديق التضامن إلى الصفقات العمومية والاستثمار وغيرها من الجوانب الفنية مما اضطرّ المشرع للإحالة للتنظيم.

يُعتبر حصر ممارسة التنظيم في يد السلطة التنفيذية المركزية إجراء يؤدي إلى جمود اختصاصات المجالس المحلية وعدم تحركها إلا بناءً على مراسيم صادرة عن السلطة المركزية تُجيز لها التدخل في مجال مُعَيّن، ولهذا نجد أنّ الاختصاصات المحلية قد تتقلص أو تتوسع حسب رغبة السلطة المركزية<sup>382</sup>، لأنّه بإمكان هذه الأخيرة الامتناع عن إنشاء التنظيمات المُحدّدة لكيفية تطبيق الأحكام التشريعية ما يجعل القانون الموافق عليه من قبل السلطة التشريعية لا أثر له<sup>383</sup>، أو تتأخّر لمدة زمنية عن اصدارها، وفي انتظار إقرارها تتوقّف المجالس المحلية عن اتّخاذ أيّ قرار إلى أجل مجهول بسبب غياب النصوص التنظيمية<sup>384</sup>، وبالتالي يتحمّ عليها العمل بنصوص قانونية قديمة قد

<sup>381</sup> - راجع: بوضيف عمّار، شرح قانون البلدية، دار جسور، الجزائر، 2012، ص. 221.

<sup>382</sup> - عزيزي ليلي، المرجع السابق، ص. 62.

<sup>383</sup> - هريش سهام، المرجع السابق، ص. 110.

<sup>384</sup> - بلال فؤاد، « محدودية الوسائل القانونية المكّسة لحرية تسيير الجماعات المحلية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 17، عدد 01، 2018، ص. 639.

لا تتناسب مع مقتضيات التنمية المحلية الرأهنة<sup>385</sup> كالعامل بالنصوص المحددة لصلاحيات البلدية والولاية الصادرة سنة 1981، والتي صيغت في فترة تبني الجزائر للنهج الإيديولوجي الاشتراكي.

من جانب آخر هناك إشكال يكمن في كون المشرع في بعض الأحكام التشريعية يلجأ إلى توظيف أسلوب الإحالة غير أنه لا يوفق في ذلك، فيقوم عند توظيفه لهذا الإجراء بالإحالة على نصوص ملغاة أو غير موجودة أصلاً ومثال ذلك ما نجده في نص المادة 266 من القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها والتي جاء فيها على أنه: « يتعرض مخالفو قواعد النقاوة والنظافة والوقاية العامة ومقاييسها، مع مراعاة العقوبات التأديبية والإدارية، إلى عقوبات جزائية طبقاً للتشريع الجاري به العمل ولا سيما المواد 441 مكرر و442 مكرر و443 مكرر من قانون العقوبات»، لكن بالرجوع إلى قانون العقوبات في بابه الأول تحت عنوان «المخالفات من الفئة الأولى» نلاحظ عدم وجود المادة 443 مكرر<sup>386</sup>.

بالعودة للتشريعات الجزائرية يتبين لنا في بعض الحالات ألزمت صراحةً السلطة المركزية إصدار النص التطبيقي لنص تشريعي ما في آجال محددة وفي حالات لم يقيد بها بميعاد زمني محدد لإصدارها، ولهذا سنحاول تسليط الضوء على مكن الخلل الذي يحدث في كلتا الحالتين في الواقع.

### 1- تماطل السلطة التنفيذية في إصدار التنظيمات

بالرجوع لبعض النصوص التشريعية الجزائرية نجد أن المشرع يلزم السلطة التنفيذية إصدار المراسيم المنفذة للتشريع ضمن آجال قانونية، غير أن الممارسة أثبتت عدم احترامها لهذه الآجال القانونية، ويمكن الاستدلال بالقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>387</sup>

<sup>385</sup> - أسياخ سمير، المرجع السابق، ص. 202.

<sup>386</sup> - للتفصيل حول ظاهرة « الإحالات المعيبة » بصفة خاصة، راجع: عباد قادة، دور القضاء الجزائري الجزائري في حماية البيئة، الجزء الثاني: (الجانب الإجرائي)، دار هومه، الجزائر، 2018، ص. 210 وما يليها.

<sup>387</sup> - قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج. عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2003، ص. 06، معدل ومتمم بموجب: قانون رقم 07-06، مؤرخ في 13 ماي 2017، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتتميتها، ج. ر. ج. ج. عدد 31، مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، ص. 06، وقانون رقم 11-02، مؤرخ في 17 أفريل سنة 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. =

الذي يُجبر السلطة التنفيذية استناداً لأحكام المادة 113 منه إصدار جميع المراسيم التنظيمية في أجل لا يتجاوز (24) شهراً من تاريخ دخول القانون حيّز التنفيذ، لكن السلطة التنفيذية لم تتقيد إطلاقاً بهذا التوقيت الزمني، وما يؤكد قولنا تأخرها عن إصدار المرسوم التنفيذي المُحدّد لقائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة<sup>388</sup> والرسوم التنفيذية المُحدّد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة<sup>389</sup> لأربعة سنوات، كما تأخّرت عن إصدار المرسوم التنفيذي المُحدّد لكيفيات المبادرة بالمخطّط الوطني للنشاط البيئي والتنمية المستدامة وإعداده<sup>390</sup> لمدة 12 سنة.

تظهر كذلك أنّ الممارسة السلبية للسلطة التنفيذية لا تتوقف فقط عند تأخرها في إصدار المراسيم التنظيمية، بل وصل الأمر بها إلى عدم إصدار بعض المراسيم لحد الآن، ونضرب أبرز مثال المادة 06 من القانون رقم 10-03 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وعلى الرّغم من أنّ المشرع نصّ فيها على استحداث نظام للإعلام البيئي قصد تجميع المعلومات البيئية الواردة لدى القطاع العام والخاص ومعالجتها وإثبات صحّة المعطيات البيئية وتحديد إجراءات التّكفل بطلبات الحصول عليها، ممّا يساعد على تحديد نطاق المعطيات البيئية ووضع قاعدة شاملة للبيانات ذات صلة بها، ومع ذلك وبمرور أكثر من 20 سنة لم يصدر النصّ التنظيمي الخاص به.

---

=ج. ج عدد 13، مؤرّخ في 28 أبريل سنة 2011، ص. 09، وقانون رقم 17-22، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2022، المتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج.ج عدد 49، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2022، ص. 12.  
<sup>388</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-144، مؤرّخ في 19 ماي سنة 2007، يُحدّد قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج عدد 34، مؤرّخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 03.

<sup>389</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرّخ في 19 ماي سنة 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج عدد 34، مؤرّخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 92، معدّل ومُتمّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرّخ في 09 أكتوبر سنة 2018، ج.ر.ج.ج عدد 62، مؤرّخ في 17 أكتوبر سنة 2018، ص. 09، ومرسوم تنفيذي رقم 19-241، مؤرّخ في 08 سبتمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج عدد 54، مؤرّخ في 08 سبتمبر سنة 2019، ص. 07.

<sup>390</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 15-207، مؤرّخ في 27 جويلية سنة 2015، يُحدّد كيفيات المبادرة بالمخطّط الوطني للنشاط البيئي والتنمية المستدامة وإعداده، ج.ر.ج.ج عدد 42، مؤرّخ في 05 أوت سنة 2015، ص. 22.

## 2- احتفاظ السلطة التنفيذية بسلطة إصدار التنظيمات

نكون أمام حالة احتفاظ السلطة التنفيذية بسلطة إصدار التنظيمات بشكل عام عندما تخلو النصوص القانونية التشريعية الإشارة إلى أجل محددة للإفراج عنها، وبالرغم من ذلك لا يجدر بها تجاوز الحد المعقول الذي قد تُعيق به تنفيذ القانون<sup>391</sup>، لحاجة الجماعات الإقليمية للنص التنظيمي.

نستعرض فيما يلي بعض الحالات التشريعية المتعلقة بعدم تقييد المشرع السلطة التنفيذية بأجل إصدار النصوص التنظيمية، نذكر القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وبالضبط في مادته 74 التي تنص على أنه: « تُلغى جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون، غير أن الأحكام التي تنظم الجوانب المتصلة بالوقاية من الأخطار الكبرى تبقى سارية إلى غاية نشر النصوص التطبيقية لهذا القانون »، كما اعتمد المشرع على نفس التوجه في ضوء القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة<sup>392</sup> وبالضبط في أحكام المادة 61 فقرتها الأولى التي تنص على أنه: « تبقى أحكام النصوص التطبيقية للقانون المذكور أعلاه سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية عليها في هذا القانون ».

زد على ذلك نجد القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار<sup>393</sup> لم يحدّد كذلك الأجل القانوني المقيدة لإصدار المراسم التنظيمية للقانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار<sup>394</sup>، حيث تنص المادة 40 فقرتها الثانية منه على: «دون الإخلال بأحكام المادة 38 من هذا القانون، تبقى النصوص التطبيقية للقانون رقم 16-09 المؤرخ في 29 شوال عام 1437 الموافق لـ 3 غشت سنة 2016 والمذكور أعلاه، سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيق هذا القانون».

<sup>391</sup> - للتفصيل بخصوص هذا الموضوع، راجع: هريش سهام، المرجع السابق، ص. 112-113.

<sup>392</sup> - قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر.ج. عدد 77، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2001، ص. 18.

<sup>393</sup> - قانون رقم 22-18، مؤرخ في 24 جويلية سنة 2022، يتعلق بالاستثمار، ج.ر.ج. عدد 50، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2022، ص. 05.

<sup>394</sup> - قانون رقم 16-09، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج. عدد 46، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016، ص. 18.

المطلب الثاني - إشكالية نظام الرقابة الوصائية

يَقوم نظام اللامركزية على أساس استقلالية المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها المحلية المعترف بها قانوناً بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، لكن لا يعني استقلالها انفصالها عن السلطة المركزية انفصلاً تاماً بل تحتفظ لنفسها بحق الرقابة الوصائية عليها حتى تضمن عدم انحرافها عن مبدأ المشروعية وتعارضها مع المصلحة العامة كما تهدف إلى تأمين السير الحسن للمجالس المحلية عن طريق رقابة الملائمة تجنباً لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية<sup>395</sup>، غير أن الأشكال المطروح في الجزائر يرتبط بفرض نظام وصائي سهل من تغلغل تحكّم السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية، يظهر ذلك من خلال تعدّد أوجه الرقابة وإلى طريقة ممارستها (الفرع الأول).

توجّهت الأنظمة المقارنة نحو تكريس وصاية أكثر ليونة كالتشريع الفرنسي الذي اعترف بصلاحيات المجالس المحلية في تنفيذ صلاحياتها واعتبر مداولاتها بمثابة قرارات إدارية نافذة منذ صدورها دون الرجوع إلى الوصاية الإدارية لإلغاء الرقابة الإدارية المسبقة وأخضعها لرقابة لاحقة من قبل القضاء الإداري<sup>396</sup> في سبيل إعطاء الحرية للمجالس المحلية في مباشرة أعمالها المحققة

<sup>395</sup> - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 26.

<sup>396</sup> - راجع في ذلك ما يأتي:

-Article L2131-1 Dans le Code générale des collectivités territoriales français, Op.Cit, dispose : «Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement».

-Article L2131-2, Ibid, dispose : Sont soumis aux dispositions de l'article **L. 2131-1** les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal...».

-Article L3131-1, Ibid, dispose : «Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ...».

- Article 02 de la loi N°82-213, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Op.Cit, dispose : «les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de pleine droit»

- Article L3132-1 Dans le Code générale des collectivités territoriales français, Op.Cit, dispose : «Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article **L.3131-2** qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission...».

- علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 72.

للتنمية، بيد أن التشريع الجزائري ذهب عكس الاتجاه الجديد للتشريعات المقارنة بتوسيعه مجال تدخل الإدارة الوصية، فأدى بالنتيجة إلى تفويض حرية المجالس المحلية في تسيير شؤونها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - تعدد أشكال الوصاية على المجالس المحلية

تميز دور المجالس المحلية في تدبير الشؤون المحلية ذات العلاقة بالتنمية بعدم الحرية واستقلالية التصرف بفعل إخضاعها لنظام وصائي مفرط ومتشدد<sup>397</sup>، أخذ عدة صور أثرت سلباً على أدائها، فمنها ما تؤدي إلى التحكم في عضوية المنتخبين في ممارسة عهدتهم المحلية (أولاً)، وأخرى تسمح في مواجهة أعمالها (ثانياً)، هذه الرقابة التي تمارسها الإدارة الوصية على المجالس المحلية تُوجي بلا شك إلى ميل المشرع للنزعة المركزية بدل اللامركزية الإدارية في تسيير البلديات والولايات.

### أولاً - إقرار سلطة وصائية مشددة على عضوية المنتخبين المحليين

منح المشرع للهيئات الوصية الممثلة بالوالي ووزير المكلف الداخلية اختصاص ممارسة التدابير التأديبية إزاء أعضاء المجالس المحلية وتتراوح الرقابة بنوعها الأولى تتمثل في توقيفهم مؤقتاً عن مزاوله نشاطهم (1)، والثانية استبعادهم نهائياً عن ممارسة عهدتهم الانتخابية (2)، وهذا ما يُشكل مساساً صارخاً بأحكام المادة 12 من دستور الجزائر لسنة 1996 التي تنص على أنه: «الشعب حر في اختيار ممثليه».

لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات»، فالوجه الداعم إذاً للاستقلالية العضوية لمنتخبي المجالس المحلية وحسن سير عملها دون خوف أو ضغوط من السلطة المركزية أو أحد ممثليها يفرض تدخل الجهات القضائية في إدارة مسارهم المهني وتقدير ما بدر منهم من أفعال ما إذا تستوجب «التوقيف» أو «العزل» أو عدم خضوعهم لأي إجراء يتخذ في حقهم، بصفتهم ممثلين للشعب تم اختيارهم بمحض إرادتهم عبر أسلوب الانتخاب المباشر، ومنه فالقضاء في الحقيقة هو صاحب الاختصاص في رقابة عضوية المنتخبين المحليين، استناداً لأحكام المادة 166 من دستور الجزائر لسنة 1996 التي تنص على أنه: «يصدر القضاء أحكامه باسم الشعب».

<sup>397</sup> - KANOUN TALEB Nacira, Op.Cit, p.36.

## 1- التوقيف المؤقت لعضوية المنتخبين المحليين

جعل المشرع من الإدارة الوصية تتمتع بمركز قوي في مواجهة أعضاء المجالس المحلية، يظهر ذلك بمنح الوالي سلطة توقيف بصفة مؤقتة المنتخب البلدي عن حضور دورات المجلس ولا التصويت في المداولات من دون استشارة أعضاء المجلس الشعبي البلدي بهذا الإجراء، ولقد أشار لأسباب اتخاذ قرار الإيقاف من خلال أحكام المادة 43 من قانون البلدية التي تنص على أنه: « يُوقف بقرار من الوالي كلُّ منتخب تعرّض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلّة بالشرف أو كان محلّ تدابير قضائية لا تُمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية».

سلك المشرع كذلك بمقتضى قانون الولاية نفس توجه قانون البلدية من حيث تكريس إجراء الإيقاف في حالة توفّر أحد أسباب المتابعة الجزائية للمنتخب الولائي، إلا أنّهما يختلفان في كون أنّ الجهة المختصة بإصدار قرار إيقاف المنتخب الولائي من مواصلة مهامه وزير الداخلية، زيادة على اشتراط انعقاد مداولة المجلس الشعبي الولائي لإصدار قرار الإيقاف، وهذا ما تؤكد صراحة أحكام المادة 45 من قانون الولاية التي تنص على أنه: « يُمكن أن يُوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كلُّ منتخب يكون محلّ متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مُخلّة بالشرف ولا تُمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

يُعلن التوقيف بموجب قرار مُعلّل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة».

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية».

يُلاحظ من تحليل أحكام المادتين 43 و45، أنّ المشرع حصر أسباب توقيف المنتخب المحلي عن ممارسة مهامه عند تعرّضه لمتابعة جزائية في الجنايات أو الجنح لها علاقة بالمال العام أو لأفعال مُخلّة بالشرف أو كان محلّ تدابير قضائية والتي تحول دون إمكانية أداء وظيفته، لكنّه لم

يُميّز بين المنتخب المحلي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية ومسؤولاً أساسياً عن تنفيذ ميزانياتها، مما يجعله عرضة للوقوع في جرائم المال العام، خلافاً لرئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>398</sup> الذي يفتقد تماماً لآليات التنفيذ والتي هي من اختصاصات الوالي.

يُلاحظ كذلك من أحكام المادتين 43 و45 أن المشرع أغفل فيهما تحديد زمناً لإيقاف عضوية المنتخبين المحليين، حيث أنها يُمكن أن تطول لارتباطها بصدور حكم نهائي من الجهات القضائية وهذا ليس في مصلحتهم<sup>399</sup>، على عكس الأمر رقم 24-67 المتضمن القانون البلدي الذي حدّد مدة توقيف المنتخب البلدي بشهر إذا كان القرار من الوالي وقابل للتّمديد إلى ثلاثة أشهر كأقصى حدّ بقرار صادر من وزير الداخلية، وفي حالة تعرّضه لمتابعة جزائية يستمر توقيفه إلى غاية صدور الحكم القضائي، تطبيقاً لما تنصّ عليه أحكام المادة 92 من ذات الأمر المذكور، كما حدّدت أحكام المادة 19 من القانون رقم 02-81 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر لإيقاف المنتخب الولائي ويكون بقرار صادر من وزير الداخلية.

تُسجل على أحكام المادة 43 السالفة الذّكر أنه لم يرد فيها على عبارة تسبب قرار إيقاف المنتخب البلدي، في حين أنه بالرجوع للأمر رقم 24-67 وقانون البلدية لسنة 1990 اشترطوا تعليل قرار الإيقاف، وبهذا حتّ أحد الباحثين<sup>400</sup> على ضرورة إضافة قرار مُسبب في أحكام المادة 43 من قانون البلدية، لأنّه يُعتبر بمثابة ضمانات قانونية مهمّة تُمكن الجهات القضائية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة أسباب اتّخاذ قرار إيقاف عضو المنتخب البلدي من ممارسة نشاطه.

يختلف الأمر بالنسبة عمّا هو معمول به في التشريع الفرنسي الذي منح الحقّ لرئيس البلدية ونوابه محلّ المتابعة الجزائية تقديم تفسيرات كتابية حول التّهم الموجهة إليهم، ثمّ بعد ذلك يمكن

<sup>398</sup> - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص ص. 264-265.

<sup>399</sup> - نُؤيد رأي الباحثة «مزياني فريدة» التي ترى أنّه كان حريّاً أن لا تتعدّي مدة إيقاف أعضاء المجالس المحلية نصف المدة

الزّمنية النّيابية لعضو المجلس، راجع: مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 280.

<sup>400</sup> - بوضياف عمّار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 285.

إيقافهم بموجب قرار وزاري مُسبّب ولمدّة لا تتجاوز شهر واحد، تطبيقاً لأحكام المادّة 16-2122 L من قانون الجماعات الإقليمية والتي جاءت بالصيغة التالية:

« Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invites à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède par un moi ».

## 2- إسقاط عضوية المنتخبين المحليين

يُعتبر الباحثون<sup>401</sup> أنّ إجراء الاستبعاد أو الإقصاء بمثابة إجراء تأديبي مقرون بعقوبة جزائية تهدف إلى تجريد العضو المنتخب من صفته التمثيلية داخل الهيئة التداولية المحلية، ويُستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية، وذلك نتيجة فعل خطير يُبرر التشريع اللجوء إليه.

تقضي أحكام المادّة 44 من قانون البلدية بأنه يُقصى كلّ منتخب بلدي من المجلس الشعبي متى كان محلّ إدانة جزائية نهائية من طرف الجهات القضائية المختصة لأسباب المذكورة في حالة الإيقاف والتي تمنعه من أداء مهامه، ومنح المشرع للوالي سلطة إثبات قرار الإقصاء من دون إشراك الهيئة التداولية للبلدية، بينما في الأمر رقم 67-24 المتضمّن قانون البلدية مكنها بموجب أحكام المادّة 92 مكرر من إبداء رأيها والاستماع للعضو المُدان جزائياً قبل اتّخاذ قرار العزل.

وسّع المشرع من سلطات الوالي الرقابية نتيجة إقراره في أحكام المادّة 40 من قانون البلدية لحالات أخرى تكون سبباً لإسقاط عضوية المنتخب البلدي وهي حالة حصول مانع قانوني للعضو، ويمكن أن تندرج في إطار هذه الموانع حالات التنافي أو تبين بعد انتخابه أنّه غير قابل للانتخاب.

أمّا بالنسبة لحالة الاستقالة التلقائية المنصوص عليها في أحكام المادّة 45 من قانون البلدية التي تقضي أنّ المنتخب البلدي يعتبر مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي إذا تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 3 دورات عادية خلال نفس السنّة وفي حالة، ففي حالة تخلف المنتخب عن

<sup>401</sup> - رجاب شادية وأحمد زاوي، « الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 12، 2018، ص. 88، وملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الزاوية، عمان، 2016، ص. 273.

حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً، ويكون أمر التصريح بزوال صفة عضوية المنتخبين البلديين في يد المجالس التداولية للبلدية وذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي وجوباً بذلك.

كرّس المشرّع بموجب قانون الولاية إجراء إقصاء كل عضو في المجلس الشعبي الولائي حسب أحكام المادة 46 منه في حالة ما إذا كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، ويُقرّ المجلس الولائي ذلك بموجب مداولة، وجعل من السلطة المركزية تتحكّم في عضوية المنتخب لما خول للوزير المكلف بالداخلية سلطة تثبيت قرار الإقصاء، كما تضمنت أحكام المادة 44 فقرتها الأولى من قانون الولاية لحالات تُعبر كسبب لإقصاء نهائي للمنتخب الولائي من المجلس التداولي، وهي حالة وجود النائب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو لسبب من أسباب التنافي، وقد عمل المشرّع على توفير العضو المقصى ضماناً تتمثل في تمكينه من ممارسة حق الطعن أمام مجلس الدولة بهدف الاعتراض على قرار الإقصاء الذي تتخذه الجهات الوصية المعنية<sup>402</sup>.

يُستخلص من أحكام المادتين 44 و46 من قانون الولاية أنّ المشرّع كثّف من الرقابة الوصائية على المنتخب الولائي، يظهر ذلك عند توسيعه لحالات تدخل وزير الداخلية لإصدار قرار إثبات إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، في حين أنّ قانون الولاية رقم 90-09 تضمن حالة واحدة ترتّب عنها إقصاء المنتخب الولائي، وذلك في حالة تعرّضه لإدانة جزائية، وهذا تطبقاً للمادة 38 منه.

يُعتبر المشرّع وفقاً لأحكام للمادة 43 من قانون الولاية أنّ كل عضو في المجلس الشعبي الولائي تغيب بدون مُبرّر لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة مُتخلّي عن عهده، ويثبت المجلس الشعبي الولائي ذلك، كما اعتبر رئيس المجلس في وضع متخلّي عن عهده المحلية بسبب غيابه عن دورتين عاديتين في السنة دون مبرر مقبول، وذلك استناداً لأحكام المادة 62 من ذات القانون.

<sup>402</sup> - أنظر المادة 40 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية، السابق الذّكر.

يُلاحظ من خلال المادة 43 أنّ المُشرّع لم يمنح لعضو المجلس الشّعبي الولائي الذي تعرّض لزوال صفته بفعل المانع المذكور أعلاه حق الدّفاع عن نفسه، على عكس قانون البلديّة الذي منح للمنتخب البلدي المعني بالإقالة أو الاستقالة الحكميّة السّماع لأقواله قبل الإعلان عن الغياب<sup>403</sup>.

يُستتبط بالرجوع لأحكام المادة 40 من قانون الولاية أنّ المُشرّع أقصى المجلس الشّعبي الولائي من مُهمّة إثبات الإقالة الحكميّة للعضو الولائي المعني وحصر دوره في الإعلان فقط عن التخلّي عن العهدة المحليّة، بالمقابل فضّل إسناد هذه الصّلاحية لممثل السّلطة المركزيّة، وهذا إنّ دلّ على شيء وإنّما يدلّ على ميل المُشرّع للنزعة المركزيّة للتحكّم في تسيير الشّؤون المحليّة بدل اللامركزيّة.

خِلافاً للرّقابة الوصائيّة التي اعتمدها المُشرّع الجزائريّ في مجال الرّقابة، فإنّ الدّول المقارنة كالتّجربة الفرنسيّة<sup>404</sup> والمغربيّة<sup>405</sup>، سعت إلى تكريس آلية الرّقابة القضائيّة بدل الوصاية الإداريّة لإقالة وعزل أعضاء مُمثلي الشّعب في المجالس المحليّة عن مزاوله مهامهم المحليّة، وذلك بهدف تقويّة نظام اللامركزيّة الإداريّة وتحرير المنتخبين المحليين من التّبعية المُفرطة للسّلطة المركزيّة.

### ثانياً - إقرار سلطة وصائية مشدّدة على أعمال المجالس المحليّة

أخضعت القوانين المنظمة للإدارة المحليّة أعمال المجالس المحليّة لأشكال متعدّدة لرّقابة الوصاية عليها، يتجلّى بشكل واضح عند تعليق نفاذ مداوات المجالس المحليّة ذات صلة بمجالات حيويّة للبلديّة والولاية رهن مصادقة الإدارة الوصيّة عليها وهو ما يتعارض مع مبدأ الإدارة الحرة المعترف بها في الأنظمة اللامركزيّة<sup>406</sup> (1)، وتكون أعمالها محلاً لإلغاء الإدارة الوصيّة، وهنا عديد التّشريعات المقارنة اختارت الاعتماد على هيئة قضائيّة لرّقابة أمر الغاء مداوات الهيئات المحليّة<sup>407</sup>

<sup>403</sup> - أنظر المادة 45 من القانون رقم 11-10، يتعلّق بالبلديّة، السّابق الذّكر.

<sup>404</sup> - Voir l'article L2121-5 Dans le Code générale des collectivités territoriales français, Op.Cit.

<sup>405</sup> - أنظر المادة 63 من القانون التّظيمي رقم 113.14، متعلّق بالجماعات، السّابق الذّكر، للتّفصيل في موضوع تدخّل القضاء الإداري المغربيّ في عزل أعضاء مجالس الجماعات التّرابيّة، راجع: باهي محمد، « المراقبة الإداريّة على المنتخبين وعلى مشروعيّة قرارات رؤساء المجالس ومقرّرات مجالس الجماعات التّرابيّة: أيّ دور للقاضي الإداري؟ »، المجلّة المغربيّة لأنظمة القانونيّة والسياسيّة، دار الآفاق المغربيّة، عدد 13، 2017، ص. 17.

<sup>406</sup> - KANOUN TALEB Nacira, Op.Cit, p. 37.

<sup>407</sup> - PONDAVEN Philippe, Contrôle de légalité et collectivités territoriales, Berger-levrault, Paris, 2011, p. 81.

لضمان تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات (2)، وفي الأخير يحق للإدارة الوصية التدخل المباشر في تسيير الشؤون المحلية بدلاً من المجالس المحلية عن طريق سلطة الحلول التي تعتبر من أشد صور الرقابة المفروضة على أعمال الإدارة<sup>408</sup> لأنه إجراء يمسّ بأحكام المادة 19 من دستور الجزائر لسنة 1996 التي تفرض تسيير الشؤون المحلية من طرف أجهزة المجالس الشعبية المنتخبة (3).

### 1- مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجالس المحلية

عرّف باحثون<sup>409</sup> إجراء المصادقة على أنه « الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرّر بمقتضى سلطاتها الاستثنائية والمحددة قانوناً، بأن عملاً ما صادر من جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على أساس أنه لا يخالف القانون ولا يمسّ بالمصلحة العامة، وهو بمثابة حق فيتو شبه مطلق يؤدي إلى الإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، ومن الباحثين<sup>410</sup> من عرفه على أنه « الإجازة التي تمنحها الوصاية لسريان القرار المحلي وإنتاجه لآثاره القانونية، أو بمعنى أدقّ إقرار من الوصاية بإنتاج القرار المحلي لآثاره القانونية لسلامته ومشروعيته ».

يظهر بالعودة لقانون البلدية أنّ المشرع أخضع مداوات المجلس الشعبي البلدي عند استفتاءها للشروط القانونية لصحة المداوات للتنفيذ المباشر بعد مرور واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 56 من قانون البلدية، غير أنه لم يعترف للمجلس بخصوصية التنفيذ المباشر لبعض مداواتها بحكم أهميّة المواضيع التي تحتويها وتأثيرها المباشر في التسيير

<sup>408</sup> - حمود بن يحيى أحمد الحمزي، المرجع السابق، ص. 226.

<sup>409</sup> - بلال فؤاد، « رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، مجلد 15، عدد 01، 2020، ص. 98.

<sup>410</sup> - شداوي محسن وبوعمران عادل، « الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 17، عدد 03 (عدد خاص)، 2020، ص. 117، نقلاً عن: محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 1996، ص. 322.

المحلي<sup>411</sup>، ما جعلها تخضع لضرورة مصادقة الوالي عليها حتى تكتسب الصبغة التنفيذية، وقد حدّدت أحكام المادة 57 من قانون البلدية هذه المداولات على سبيل الحصر، والتي تنص على أنه: « لا تُنفَّذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية».

ألزم المشرع الوالي بموجب أحكام المادة 58 من قانون البلدية المصادقة على المداولات المذكورة في المادة أعلاه في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ففي حالة الموافقة عليها تكون المصادقة صريحة، أمّا في حالة انقضاء مدة الثلاثين يوماً ولم يُبدي فيها الوالي موقفه من المداولة المعروضة يُعدّ ذلك بمثابة مصادقة ضمنية على المداولة وقابلة للتنفيذ.

يُفهم ممّا سبق أنّ المشرع منح للإدارة الوصية سلطة التحكم في أعمال المجلس التداولي للبلدية على أساس إخضاع مداولاته لشرط المصادقة، واتّجه لتوسيع هذه السلطة من خلال إكثار المداولات الواجبة المصادقة عليها في أحكام المادة 58 من قانون البلدية رقم 10-11 والمقدرة بأربعة مواضيع، مقارنة بقانون البلدية رقم 08-90 الذي تضمّن موضوعين تتطلّب المصادقة بشأنهما وهما الميزانيات والحسابات، وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية وفقاً لأحكام المادة 42 منه.

كما أنّ مدة 21 يوم المقررة للنفاذ المباشر لمداولات المجلس التداولي للبلدية نراها مدة طويلة، لأنّه من شأن ذلك تعطيل دور المجلس التداولي في ممارسة اختصاصه في مجال التنمية المحلية خاصّة في المسائل المرتبطة بحماية البيئة والصحة التي تستلزم الاستجابة الفورية لها.

وسّع المشرع أكثر من مداولات المجلس الشعبي البلدي الخاضعة لإجازة الوالي قبل تنفيذها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المُحدّد لأجهزة الإدارة العامّة في الولاية وهياكلها<sup>412</sup>، يظهر

<sup>411</sup> - قادري نسيم، المرجع السابق، ص ص. 42-43.

ذلك من خلال تفويضه لرئيس الدائرة صلاحية المصادقة على مداوات المجلس التداولي للبلدية، بالرغم من عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية، ما يجعلها في مركز قوة مقارنة بالمجلس الشعبي البلدي<sup>413</sup> الذي له شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة<sup>414</sup>، وقد حددت المادة 10 من المرسوم السالف الذكر المداوات الخاضعة لموافقة رئيس الدائرة والتي تنص على أنه: « يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي: ... يُصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يُحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها،
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،
- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات،
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والاجراءات،
- الهبات والوصايا،
- يُوافق على المداوات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام،
- يسهر، زيادة على ذلك، على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها،
- يحث ويُسجّع كل مبادرة فريدة أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية».

<sup>412</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يُحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج. عدد 48، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1994، ص. 05.

<sup>413</sup> - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 238.

<sup>414</sup> - أنظر المادة الأولى من القانون رقم 11-10، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

تدخل مداولات المجلس الشعبي الولائي حيز النفاذ بعد واحد وعشرين (21) يوماً من إيداعها لدى الولاية وذلك استناداً لأحكام للفقرة الأولى من المادة 54 من قانون الولاية، في حين أنّ المداولات التي يكون موضوعها الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، والهبات والوصايا الأجنبية يشترط إحالتها للمصادقة عليها من قبل وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران (2) وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 55 والفقرة الثالثة من المادة 134 من قانون الولاية، والملاحظ أنّ المشرع في قانون الولاية وعلى خلاف قانون البلدية لم يُرتب أثر في حالة صمت وزير الداخلية وعدم إبداء موقفه من المداولة المودعة إليه بعد مضي آجال المصادقة، وهنا نتساءل إذا كان سكوت مصادقة ضمنية؟ أم فتح له المجال للتلاعب بالمداولة كيفما يشاء؟ طالما لم يتقيد بالمدّة الزمنية للمصادقة، وهو الأمر الذي يجعل تنفيذ أعمال المجلس الشعبي الولائي معلّقة لأجل لاحق.

حرم المشرع المجلس الشعبي الولائي من رفع تظلم إداري أو رفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضدّ قرار الإدارة الوصية الرافضة للمصادقة على مداولاته، وجاعلاً ممارسة هذه السلطة حقاً خالصاً للوالي ليؤكد مرة أخرى سُمُو مركزه على حساب المجلس الشعبي الولائي، وهو ما تقتضي به أحكام المادة 106 من قانون الولاية التي تنص على أنّه: « يمثل الوالي الولاية أمام القضاء »

بينما في قانون البلدية أقرّ المشرع هذا الاختصاص كسلطة فعلية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ليؤدّي به مواجهة الوالي في حالة امتناعه عن المصادقة عن المداولة وذلك بدليل أحكام المادة 61 من قانون البلدية التي تنص على أنّه: « يُمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، أن يرفع إمّا تظلماً إدارياً، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضدّ قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة ».

يختلف الوضع في التجربة الفرنسية مقارنة بالنهج الذي سارت عليه في التجربة الجزائرية، حيث نص المشرع في أحكام المادة L2131-1 من القانون العام الجماعات الإقليمية أن مداولات المجالس المحلية تكتسب الصبغة التنفيذية دون الحاجة لتأشيرة من طرف الإدارة الوصية عليها، إذ تكون قابلة للتنفيذ تلقائياً ومنتجة لآثارها القانونية بمجرد نشرها أو إعلانها أو إخطارها إلى المعنيين

بالأمر ولممثل الدولة في المحافظة وهو ما يسمح للمجالس المحلية بتسيير شؤونها بكل حرية واستقلالية وحيادية.

## 2- إلغاء السلطة الوصية أعمال المجالس المحلية

قام المشرع الفرنسي قصد ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية عن الإدارة الوصية إضفاء الصبغة القضائية على رقابة مشروعية أعمال مجالسها المحلية لتتماشى مع مبدأ التدبير الحر المقرر في الدستور، والذي يُحوّل بمقتضاه لممثل السلطة المركزية محلياً رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لفحص مدى مطابقتها لأحكام الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ذلك في أجل شهرين من تاريخ تسلّم المداولة التي تشوبها عيب عدم المشروعية<sup>415</sup>.

اعترف المشرع للوالي في ضوء أحكام المادتين 53 و56 من قانون الولاية بسلطة إثارة بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي لعدم مشروعيتها، ويكون ذلك إما عن طريق رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة مباشرة أو بناءً على تظلم إداري مُقدم من قبل كلّ منتخب أو كلّ مواطن مكلف بالضريبة في الولاية أو له مصلحة في موضوع المداولة المتعارضة مع المصلحة العامة، ومنه يفهم أنّ المشرع يميل إلى تشجيع نظام عدم التركيز على حساب المجلس الشعبي الولائي نظير اسناد صلاحية المطالبة بإلغاء مداواتها للوالي بدل جعل هذا الاختصاص لرئيسها المنتخب<sup>416</sup>.

توجّه المشرع بموجب قانون البلدية إلى تقوية مركز الإدارة الوصية في مواجهة المجلس الشعبي البلدي، يظهر بوضوح من خلال الاعتراف للوالي بسلطة ممارسة رقابة مشروعية المداوات

<sup>415</sup> - Voir : l'article L3132-1, et L 2131-6 Dans le Code générale des collectivités territoriales français, Op.Cit.

<sup>416</sup> - حسب المادة 53 من قانون الولاية، فإنه إذا تبين للوالي أنّ مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تكون موضوعها مخالفاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، التي ترمز برموز الدولة وشعراتها، غير محررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، والمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، يلتزم والي الولاية برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل الواحد والعشرين (21) يوماً التي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها وذلك استناداً للفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية، كما يُمكن للوالي طبقاً للمادة 56 من ذات القانون أن يُثير إبطال مداولة المجلس الشعبي الولائي إذا شارك في اتخاذها رئيس المجلس أو أي عضو في الهيئة التداولية يكون في وضعيّة تُعارض مصالحه مع مصالح الولاية.

الصادرة عن الهيئة التداولية للبلدية ولم يكتف بمنح هذه الصلاحية فقط بل بإمكانه إلغاء مداولاتها بنفسه دون إثارتها أمام القضاء للمطالبة بإبطالها في حالة ما إذا كان موضوعها مخالفاً لأحد المجالات المنصوص عليها في أحكام المادة 59 من قانون البلدية، والتي تشمل المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية، كما يحق له تطبيقاً لأحكام المادة 60 من القانون ذاته إبطال المداولة بقرار مُعلّل إذا شارك في اتخاذها رئيس المجلس أو أيّ عضو من المجلس الذي له مصلحة في موضوع المداولة.

منح المشرع للوالي في ضوء أحكام المادة 59 من قانون البلدية سلطة تقديرية لتكييف مدى مشروعية مداولات المجلس الشعبي البلدي، وتأسيس قرار بطلانها لمخالفتها للأحكام الدستورية والتشريعية والتنظيمية ولرموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية، ويستشف ذلك حينما استعمل مصطلحات عامة وفارغة عن تحديد هذه الأحكام، وهذا خلافاً لما كان مكرس في أحكام المادة 44 من قانون البلدية رقم 90-08 التي تناولت الأحكام الدستورية وخصت بالتحديد المواد 02، 03 و09 من دستور سنة 1989.

### 3- حلول السلطة الوصية محل المجالس المحلية في اتخاذ القرارات

يُسمح نظام الرقابة الوصائية للإدارة الوصية أن تحل محلّ المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها بدلاً عنها عن طريق إجراء الحلول، ويكون هذا الحلول عادةً بسبب امتناع المجالس المحلية أو تخلفها عن أداء واجباتها القانونية، خاصةً إذا كان هذا الفعل يؤدي إلى تعطيل المصلحة العامة والسير العادي للمرافق العمومية<sup>417</sup>، ويُعدّ هذا الإجراء الذي تتخذه الإدارة الوصية من أخطر صور الرقابة على أعمال المجالس المحلية وأشدّها تأثيراً على حرّيتها واستقلاليتها<sup>418</sup>.

<sup>417</sup> - بهي لطيفة، « الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في القانون الجزائري »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2014، ص. 12، (غير منشور).

<sup>418</sup> - حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن (دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري واليميني)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص. 226.

أعطى المشرع في ضوء قانون البلدية للوالي سلطة تفعيل إجراء الحلول بدون قيود واضحة حتى يجعل هيمنته على أعمال البلدية مضمونة، يتبين ذلك في حالتين اثنتين: فالحالة الأولى تتعلق بمجال التسيير الإداري، ويمكن الإشارة لإبراز ذلك إلى المادة 100 منه، التي سمحت للوالي الحلول محل رئيس البلدية الذي قصر بممارسة صلاحياته في مجال المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره التقليدية كالأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة بصفته ممثلاً للدولة، كما أجازت المادة 101 من القانون أعلاه للوالي الحلول محل رئيس البلدية عند امتناعه عن اتخاذ القرارات المفروضة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد انتهاء آجال الإعدار الموجّه ولم يتحرك.

يُوجّه النقد لأحكام المادة 100 من قانون البلدية أنّ المشرع فيها لا يلزم الوالي من الناحية القانونية في حالة تدخله لممارسة مهام من المهام المذكورة أعلاه تقديم إعدار مسبق لرئيس البلدية ومنحه مهلة لاستدراك أخطائه ولا حتى تعليل قرار الحلول، الأمر الذي يفتح المجال للوالي للاستحواذ على صلاحية رئيس البلدية بما أنه لم يشترط أدنى قيد قبل اللجوء لأسلوب الحلول<sup>419</sup>، لكن عكس ما كان في القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية الذي اشترط على الوالي قبل إعمال سلطة الحلول القيام بإجرائي الإعدار والتعليل عندما يمتنع رئيس البلدية عن ممارسة مهامه الضبطية<sup>420</sup>.

نلاحظ كذلك من أحكام المادة أعلاه أنّ المشرع عند استعماله لمصطلحات الاجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن، السكينة العمومية جاءت بعبارات فضفاضة، تحمل عدّة معاني، والتي تفتح المجال واسعاً للوالي لتفسيرها على النحو الذي يرغب للتدخل متى أراد في صلاحية رئيس البلدية.

يؤخذ أيضاً على المادة 101 من قانون البلدية أنّ المشرع من جهة قيد سلطة الوالي بضرورة إخطار رئيس البلدية الممتنع عن اتخاذ القرارات التي ألزمته بها القوانين والتنظيمات قبل الحلول محلة، ومن جهة أخرى ترك له سلطة تحديد مهلة رئيس البلدية بعد تلقيه الإعدار لتدارك أخطائه، طالما المشرع سكت عن تحديدها، وقد فسّر أحد الباحثين<sup>421</sup> سبب عدم تقييد تدخل الوالي لممارسة

<sup>419</sup> - حمومو عبد المالك، المرجع السابق، 602.

<sup>420</sup> راجع على التوالي المادتين 81 و82 من القانون رقم 90-08، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>421</sup> - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 253.

صلاحية رئيس البلدية بمدة زمنية، لحساسية موضوع النظام العام على مستوى البلديات باعتبارها الجماعات القاعدية في الدولة، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 17 من الدستور سنة 1996.

تظهر الحالة الثانية من خلال الاعتراف للوالي صراحةً بموجب أحكام المواد 183، 184 و186 من قانون البلدية بسلطة التدخل فيما يتعلق بتسيير وتنفيذ ميزانية البلدية، وعليه، نجده يتدخل في ضبط ميزانية البلدية في حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بطريقة غير متوازنة، كما يفرض تسجيل النفقات الإلزامية إذا لم يدرجها المجلس في الميزانية، ويتدخل لتدارك العجز المسجل في تنفيذ الميزانية إذا لم يتخذ المجلس التدابير اللازمة لامتصاص عجز الميزانية، وأخيراً يتدخل لضبط الميزانية في حالة وجود اختلال داخل المجلس ويحول دون التصويت على الميزانية.

أما بالعودة لقانون الولاية يختلف عما هو معمول به في قانون البلدية، إذ يلاحظ فيه عدم تكريس المشرع لإجراء حلول الإدارة الوصية محل الولاية في تسيير أمورها الإدارية المرتبطة بمجال الحفاظ على النظام العام<sup>422</sup>، كون المشرف عليها الوالي المعين من قبل السلطة المركزية<sup>423</sup>، وممثلاً لها في إقليم الولاية والخاضع لقراراتها رغم وجود المجلس الشعبي الولائي المنتخب، لكن هذا لا يعني أنّ المجلس التداولي للولاية لا يخضع لرقابة الحلول فيما يخص التسيير المالي، بل أنه وبموجب أحكام المادة 163 من قانون الولاية أقرت لوزير الداخلية تسجيل تلقائياً النفقات الإلزامية متى امتنع المجلس التصويت عليها، كما لوزير الداخلية الحق وفقاً للمادة 168 فقرتها الثالثة ضبط ميزانية الولاية في حالة عدم التصويت عليها بسبب وجود اختلال داخل المجلس، ومنحت كذلك المادة 169 فقرتها الثانية لوزير الداخلية ووزير المالية سلطة التدخل للحلول محل المجلس الشعبي الولائي للقيام بامتصاص العجز الحاصل بميزانية الولاية أثناء التنفيذ متى رفض المجلس عن القيام بذلك.

<sup>422</sup> - أنظر المادة 114 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، السابق الذكر.

<sup>423</sup> - وهذا ما أشار إليه دستور سنة 1996، السابق الذكر من خلال أحكام المادة 92، وأكدته المرسوم الرئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج. عدد 76، مؤرخ في 31 أكتوبر سنة 1999، ص. 03، بمقتضى المادة الأولى، (ملغى) بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-39، مؤرخ في 02 فيفري سنة 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج. عدد 06، مؤرخ في 02 فيفري سنة 2020، ص. 03، وبناء على مقتضيات المادة الأولى منه يعين رئيس الجمهورية الولاية.

يَتَّضح أن رقابة الحلول المفروضة على المجالس المحلية إجراء خطير يمسّ باستقلاليتها، لأنه يسمح للسلطة المركزية تسيير شؤونها بصفة مباشرة بدلاً عنها لا سيما ما تعلق بمجالي تسيير الميزانية والمحافظة على النظام العام، وهذا ما يتناقض مع نظام اللامركزية الذي يفرض تسيير الشؤون المحلية من قبل أعضاء المجالس المنتخبة وليس موظفين معينين محلياً، مثلما عليه الحال في التجربة الفرنسية التي استغنت على التسيير المُركز للجماعات الإقليمية عن طريق الحلول<sup>424</sup>.

### الفرع الثاني - تكثيف الرقابة الوصائية على المجالس المحلية

تَمادي المشرع كثيراً في تقييد حرية المجالس المحلية في ممارسة شؤونها التَّموية فَعَوَضَ تَلْيِين الرِّقابة الوصائية المشددة على النحو الذي يتماشى والمستجدات الحديثة التي تهدف إلى جعل المجالس المحلية قادرة على تسيير صلاحياتها بكلّ حرية واتخاذ قرارات مستقلة، - لكن ومع كلّ أسف - فالمجالس المحلية في الجزائر لازالت تعاني من ثقل الرقابة الوصائية المفروضة عليها والتي تُطال مختلف أوجه نشاطها الإداري (أولاً) والمالي (ثانياً) وفي اختيار مشاريع التنمية المحلية (ثالثاً).

### أولاً - تحكّم السلطة المركزية في سير المجالس المحلية

يبدو أنّ المجالس المحلية لم تصل بعد إلى درجة تمكّنها من ممارسة مهامها بكلّ استقلالية، كون أنّ السلطة المركزية تتدخل في تحديد النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم تنفيذي، وذلك ما تؤكد صراحةً أحكام المادة 16 في فقرتها الثانية والثالثة من قانون البلدية، والتي تنص على أنه: « يُعدّ المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة.

يُحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم »، واستقرّ المشرع عن نفس التوجّه كذلك بمقتضى أحكام المادة 13 من قانون الولاية، التي تنص على أنه « يعدّ المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه.

<sup>424</sup> - نأخذ على سبيل المثال التجربة الفرنسية أين استغني المشرع فيها على إجراء الحلول ليتوافق بما جاء في المادة 3/72 من الدستور الفرنسي التي كرّست مبدأ التدبير الحرّ للجماعات الإقليمية.

-Pour plus de détails voir : PONDAVEN Philippe, Op.Cit, pp. 16-17.

يُحدّد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التّظيم»، مع الإشارة أنّ المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي<sup>425</sup>، والمادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي<sup>426</sup>، حصرتا صلاحية المجلس الشعبي البلدي والولائي فقط في إمكانية تعديل نظامهما الداخلي، بناءً على اقتراح من رئيسها أو بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

تتأكد مركزية النظام الداخلي النموذجي للمجالس المحلية من خلال إخضاع نظامها الداخلي لموافقة السلطة المركزية كشرط جوهريّ لدخوله حيّز التنفيذ، حيثُ واستناداً لأحكام للمادتين 42 و43 على التوالي من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 والمرسوم التنفيذي رقم 13-217 السالفين الذكر، فإنّ النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي يدخل حيّز التنفيذ فور الموافقة عليه من الوالي أو بعد واحد وعشرين (21) يوماً على الأكثر من تاريخ إيداعه لدى المصالح الولائية.

يؤدي تحكّم السلطة المركزية في النظام الداخلي للمجالس المحلية تدخلها في اختصاصاتها الإدارية وتسيير شؤونها المحلية، يظهر ذلك بدءً بجعل الوالي جهة مشاركة للمجلس الشعبي الولائي في تحديد جدول الأشغال التي يتداول بشأنها المجلس، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 16 فقرتها الثالثة من قانون الولاية التي تنصّ على أنّه: « يُحدّد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب » وهو الأمر الذي سيسمح للوالي بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية تحديد مسائل التنمية المحلية على النحو الذي يستجيب لرغبتها وتوجّهاتها غير المستجيبة للخصوصيات المحلية والمصالح المتميزة التي لا يدري بها إلاّ المنتخب الولائي<sup>427</sup>.

<sup>425</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرّخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج. عدد 15، مؤرّخ في 17 مارس سنة 2013، ص. 09.

<sup>426</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 13-217، يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق الذكر.

<sup>427</sup> - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 210.

بالمقابل، أسند قانون البلدية مهمة إعداد وضبط جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي إلى رئيسه بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وهذا بدليل أحكام المادة 20 منه التي تنص على أنه: « يُحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ».

يَمتدُّ مساهمة الوالي في سير أعمال المجالس المحلية إلى مرحلة أخرى، فبمراجعة المادة 24 من قانون الولاية<sup>428</sup>، تتضح مشاركته في دراسة ومناقشة مشاريع التنمية الذي يُعده المجلس الشعبي الولائي ويبيد رأيه بشأنها من خلال تواجده في جلسات المجلس التداولي، لكن الواقع يكشف أنّ هذه السلطة الممنوحة للوالي غرضها استبعاد الاقتراحات المقدمة من طرف مُمثلي الشعب التي لا ترغب بها السلطة المركزية لأنها تُعرقل توجهاتها السياسية التي تريد تحقيقها محلياً، لذلك يسعى المجلس الشعبي الولائي إلى تأييد وجهة نظر الوالي تجنباً لمعارضته للمداولات المخالفة لتوجهات السلطة المركزية، كون أنّ اقتراحات المجلس غير المقدمة أو غير المدافع عنها وغير المدعمة من قبل الوالي تبقى رسالة مبيتة<sup>429</sup>، وهذا ما يؤكد أكثر الدور الشكلي للمنتخب الولائي في تحقيق التنمية المحلية نتيجة عدم تمتعه باستقلالية التصرف في وضع سياسة تنموية تستجيب للإقليم الذي أُنتخب من أجله.

### ثانياً - تكليف مُمثلي السلطة المركزية إعداد ميزانية الجماعات الإقليمية

تُعرف الميزانية المحلية على أنها وثيقة تقنية ومحاسبية تُنشئ أرقامها على أساس التنبؤ بالحجم الإجمالي لكلّ من النفقات والإيرادات السنوية الخاصة للجماعات الإقليمية، إذ بمقتضاها تتحوّل المشاريع والعمليات المدرجة في الخطة التنموية للمجالس المحلية المنتخبة إلى أرقام مالية تُمكنها من تطبيق أهدافها وتنفيذ توجهاتها المسطرة في برنامجها التنموي على أرض الواقع<sup>430</sup>.

حدّد المشرع تعريف ميزانية البلدية بموجب المادة 176 فقرتها الأولى من قانون البلدية بأنها: جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها، وتُشكّل أيضاً عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح

<sup>428</sup> - أنظر المادة 24 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية، السابق الذكر.

<sup>429</sup> - شيهوب مسعود، « اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية »، المرجع السابق، ص. 25.

<sup>430</sup> - عادل محمد أحمد عقبة، دور السلطة المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2007، ص. 101.

البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، وعرف ميزانية الولاية في المادة 157 من قانون الولاية بأنها: جدول تقديرات للإيرادات والنققات السنوية الخاصة بالولاية، كما أنها عقد ترخيص وإدارة، يسمح بحسن تدبير شؤون الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار.

تُشكل عملية المشاركة في تحضير مشاريع الميزانيات المحلية مُطلقاً قاعدياً للتخطيط عن برنامج النشاط الذي يُقام خلال السنة، وهي المرحلة التي يستوجب الاعتراف بها للمنتخبين المحليين، لكي يُساهموا قدر الإمكان في تجسيد وعودهم الانتخابية، وتحويلها إلى مشاريع تنموية تدرج ضمن ميزانية البلدية والولاية، فبدونها يتنافى تسيير المجموعات الإقليمية مع مقتضيات الإدارة المحلية الحرة، لكن خيار المشرع الجزائري جاء عكس المفترض، بسبب منح صلاحية إعداد الميزانية السنوية للبلدية والولاية لهيئات عدم التركيز، مُستبعداً بذلك المنتخبين المحليين من التسيير الفعلي لهذا المجال الحساس<sup>431</sup>، وتم حصر تدخلهم فقط في التصويت عليها<sup>432</sup>، هذا ما يعني تفضيل هيمنة الجهات المُعينة في صناعة السياسة المالية المحلية نيابةً عن المجالس المنتخبة.

حصر المشرع الجزائري صلاحية تحضير مشروع ميزانية البلدية في الأمين العام للبلدية، تطبيقاً للمادة 180 فقرتها الأولى من قانون البلدية رقم 10-11 التي تنص على أنه: « يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية»، بعد أن كان يستحوذ على المجال المذكور رئيس البلدية سواءً بمقتضى الأمر رقم 24-67 المتضمن قانون البلدية في مادته 246، والتي نصت على أنه: « يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجري التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي »، وهو ما ذهب إليه القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية من خلال

<sup>431</sup> - يُفترض أن تقول صلاحية إعداد ملف الميزانيات المحلية لأعضاء المجالس المنتخبة، كونهم من جهة؛ تقع عليهم مسؤولية إحداث التنمية على مستوى إقليمهم، ومن جهة أخرى؛ لهم دراية بحاجات مواطنيهم الاجتماعية وبانشغالاتهم، وهو ما يسمح لهم بتحضير مشروع الميزانية المحلية بناءً على معطيات واضحة تهتم بوضعية الجماعات وظيفتها، لأنه من خلال هذه المعطيات يسعى هؤلاء المنتخبين إلى وضع برامجهم المُوجهة لتحقيق التنمية المحلية على المدى المتوسط.

<sup>432</sup> - أنظر النصوص القانونية التالية:

- المادة 2/180 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

- المادة 1/181 من القانون نفسه.

- المادة 160 من القانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، السابق الذكر.

المادة 152 فقرتها الأولى، والتي جاء فيها: « يُصوّت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه وتُضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون »

يُفسّر الغرض من سحب المشرّع صلاحية تقدير إيرادات ونفقات البلدية من رئيس البلدية ومنحها للأمين العام للبلدية، حتّى يضمن مركزية تسييرها، كون أنّ الأمين العام للبلدية يخدم الأجندة المركزية أكثر من اللامركزية وذلك بحكم طبيعة منصبه، بحيث يمكن أن يكون وظيفة عليا للدولة في البلديات أو منصباً عالياً في البلديات، وهذا بدليل أحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية<sup>433</sup>، إضافة إلى طريقة تعيينه التي يطبعها الطابع المركزي كما هو منصوص عليه في المادتين 20 و21<sup>434</sup> من ذات المرسوم.

بَرّر أحد الباحثين<sup>435</sup> اعتماد المشرّع هذا الإجراء بهدف تحكّم الأمين العام للبلدية بتقنيات تسيير الشؤون المحلية للبلدية على أساس كفاءته في مجال الإدارة المحلية، على خلاف رئيس البلدية الذي يتمتع غالباً بمستوى أدنى من المعرفة لعدم اعتماد قانون الانتخاب على شرط الكفاءة لترشّحه.

ينبغي الإشارة ممّا سبق، أنّ المشرّع تبني مقاربة جديدة للتنمية تقوم بتجريد رئيس البلدية المنتخب من تحضير ميزانية البلدية واسنادها للأمين العام للبلدية المُعيّن، وهو أمر غير منطقي مادام أنّ رئيس البلدية هو الأمر بالصرف وحده على مستوى البلدية<sup>436</sup>، وبهذه الصفة يتمتع بامتياز المسؤول المباشر عن تسيير المصالح المحلية، وهو الأدرى بحجم الاحتياجات، وبالتبعية يكون الأكفأ

<sup>433</sup> - أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، مؤرّخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج. عدد 73، مؤرّخ في 15 ديسمبر سنة 2016، ص. 03.

<sup>434</sup> - حسب المادتين 20 و21 من المرسوم ذاته، فإنّ الأمانة العامّة الذين يعيّنون أو تنتهي مهامهم بموجب « مرسوم » بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية هم: - الأمانة العامّة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، - الأمانة العامّة لبلديات مقر الولاية، - الأمانة العامّة لبلديات ولاية الجزائر، أما إذا تعلّق الأمر بالأمانة العامّة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل، يتم تعيينهم وانتهاء مهامهم بموجب « قرار » من الوالي المختص إقليمياً بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>435</sup> - يوسف فيزة، المرجع السابق، ص. 232-233.

<sup>436</sup> - أنظر المادة 81 من القانون رقم 11-10، يتعلّق بالبلدية، السابق الذّكر.

لتحديد طرق تمويلها<sup>437</sup>، إضافة إلى كونه مسؤولاً مسؤولية مالية وعرضاً للمتابعة الجنائية على تنفيذ العمليات المالية للبلدية<sup>438</sup>، فكيف يعقل إذاً أن يُسأل أو يتحمل مسؤولية ميزانية في حالة الإخفاق أو ورود أخطاء فيها وهو لم يَقم بإعدادها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى كيف له أن يواجه الاختصاصات الواسعة المخولة له بموجب القانون وهو لا يتحكّم في وثيقة الميزانية.

أتجهت إرادة المشرّع الجزائري إلى تكريس النزعة المركزية في تسيير ميزانية الولاية من خلال حصره صلاحية إعداد ميزانية الولاية في الوالي المعين بموجب مرسوم رئاسي، مُستبعداً بذلك المجلس الشعبي الولائي المنتخب من ممارستها<sup>439</sup>، وما يؤكّد ذلك، ما توجي إليه أحكام الأمر رقم 69-38 المتضمّن قانون الولاية<sup>440</sup>، وقانون الولاية رقم 90-09<sup>441</sup> وقانون الولاية الحالي رقم 12-07<sup>442</sup>.

يُفترض على المشرّع تجريد الوالي من صلاحية إدارة وتحضير ميزانية الولاية وتخويلها لصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب لتعارضه مع قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي المجسد في قانون الولاية الذي يفرض تسيير الشؤون المحلية عن طريق أجهزة منتخبة، عكس ما هو عليه الأمر على مستوى البلدي الذي يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه الصفة، وأيضاً خشية تعطيل مسار التصويت على الميزانية طالما أنّ أعضاء المنتخبين الولائيين لا يشاركون في إعداد

<sup>437</sup> - برازة وهبية، « محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 13، عدد 01، 2016، ص. 246.

<sup>438</sup> - أنظر المادة 2/6 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268، مؤرخ في 21 جويلية سنة 1997، يُحدّد الإجراءات المتعلقة بالتزام بالتفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج.ر.ج. عدد 48، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1997، ص. 13، معدّل وامتّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-95، مؤرخ في 26 فيفري سنة 2013، ج.ر.ج. عدد 13، مؤرخ في 06 مارس سنة 2013، ص. 16.

<sup>439</sup> - يقتصر دور المجلس الشعبي الولائي في التصويت فقط على ميزانية الولاية من دون المشاركة في تحضيرها كما تقضي به أحكام المادة 161 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية.

<sup>440</sup> - أنظر المادة 2/97 من الأمر رقم 69-38، يتضمّن قانون الولاية، السابق الذكر.

<sup>441</sup> - أنظر المادة 2/138 من القانون رقم 90-09، يتعلّق بالولاية، السابق الذكر.

<sup>442</sup> - أنظر:

- المادة 1/107 من القانون رقم 12-07، يتعلّق بالولاية، السابق الذكر.

- المادة 1/160 من القانون نفسه.

مشروعها، مما يوّد احتقانا بين الجهاز التنفيذي (الوالي) والجهاز التداولي حول مضمون الميزانية، بسبب عدم مراعات الخصوصيات المحلية في تخصيص النفقات المحلية<sup>443</sup>.

### ثالثاً - اختيار السلطة المركزية لمشاريع التنمية المحلية

يكشف واقع إسناد مهمة التخطيط المحلي إلى المجالس المحلية لتحديد حاجيات ونفائص سكانها المحليين انطلاقاً من صلاحياتها وقدراتها المادية ماهي إلا صلاحيات شكلية، بسبب محدودية دورها التنموي الذي يقتصر في تقديم اقتراحات مشاريع يتم تسجيلها في مَدونة البلدية والولاية.

بالعودة مثلاً لأحكام المادة 107 من قانون البلدية نجد أن المجلس الشعبي البلدي يملك صلاحية إعداد برامجه التنموية السنوية والمصادقة عليها، ويتولى تنفيذها في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية والمستدامة للإقليم وفي إطار المخططات التوجيهية القطاعية، بيد أن اختصاص انقضاء العمليات التنموية القابلة للإنجاز على المستوى البلدي بما في ذلك عمليات تهيئة الإقليم، تخضع لدراسة من قبل اللجنة التقنية للدائرة، حيث تقوم بترتيب أولوية مشاريعها بما يتوافق مع التوجهات التي تُسطرها الدولة كما يمكن لها سحب المشروع أو إدخال تعديلات عليه<sup>444</sup>.

تتوج أشغال اجتماع اللجنة التقنية للدائرة بتدوين القرارات المتوصل إليها ضمن محضر اجتماع يرفع إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية<sup>445</sup>، والتي تقوم بدراسة مقترحات البلدية دراسة تقنية، وبعد ذلك يعقد المجلس التنفيذي للولاية الذي يترأسه الوالي، وبمشاركة الأمين العام للولاية، ممثلي مديريات الولاية، وممثلي الدوائر والبلديات اجتماع قصد مراقبة جميع اقتراحات البلدية المرفوعة إليها من طرف اللجنة التقنية للدائرة، وتكّل أشغالها بالمصادقة على المشاريع المقبولة وتسجيلها، وقد

<sup>443</sup> - يوسف فايزة، المرجع السابق، ص. 233.

<sup>444</sup> - أونيسي ليندة، المرجع السابق، ص. 232.

<sup>445</sup> - يُذكر أنه سابقاً كانت تُسمى «مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية» بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-42، مؤرخ في 16 فيفري سنة 1991، يُحدّد قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية، وعملها، ج.ر.ج. عدد 08، مؤرخ في 20 فيفري سنة 1991، ص. 295، (مُلغى)، وحالياً أصبحت تسمى «مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية» بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-75، مؤرخ في 16 فيفري سنة 2011، يُحدّد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 11، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2011، ص. 07.

يؤجل التّكفل بالبعض الآخر منها لسنوات قادمة حسب أولويّة وأهميّة المشاريع المقترحة، ليقوم الوالي بطلب الاعانات المالية لتنفيذ مخطّطات البلديّة للتنمية من السّلطة المركزيّة.

بعد قيام مديريّة البرمجة ومتابعة الميزانية برفع مقترحات مشاريع البلديّة للتنمية للوزير المكلف بالميزانية، يقوم هذا الأخير بعد استشارة الوزير المكلف بالداخليّة تحديد المبالغ المالية الخاصّة لرخص برامج مخطّطات البلديّة للتنمية حسب الولاية، آخذاً بعين الاعتبار عدد السكّان وعدد البلديات وعدد البلديات الواجب ترقيتها وكذا مستوى اعتمادات الميزانية المخصّصة سابقاً، وهذا حسب ما تنصّ عليه المادة 02 من القرار الوزاري المشترك لسنة 2013 المحدّد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخطّطات البلديات للتنمية<sup>446</sup>.

ثمّ تتولّى لجنة التّحكيم التي يترأسها ممثل وزير المالية بحضور ممثلي وزارة الداخليّة، مديريّة البرمجة ومتابعة الميزانية ورؤساء الدوائر المعنيّة، تقديم تقرير عن الوضعيّة المالية للدولة، ومناقشة المشاريع المقترحة والمصادقة عليها حسب الأولويّة، وتقديم رخص للمشاريع الجديدة واعتمادات الدّفع بالنسبة للموجودة في طور الإنجاز، وتخصّص لكل ولاية غلاف مالي للبرامج المصادق عليها، ويسمى هذا الغلاف المالي «مقرر البرنامج» أو «تصريح البرنامج النهائي»<sup>447</sup>.

عند المصادقة على مقرّر البرامج النهائيّة يقوم الوالي بتبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاعتمادات المرخصة للعمليات المدرجة في المخطّط البلدي للتنمية الموافق عليه<sup>448</sup>، ثم يتدخّل المجلس الشعبي البلدي بتسجيل المشاريع في بطاقة فنيّة بصفة دقيقة، وترسل إلى الولاية لغرض المعاينة من مديريّة البرمجة ومتابعة الميزانية وتسجيلها في ميزانية التّسجيل العمومي الخاص بالولاية،

<sup>446</sup> - قرار وزاري مشترك، مؤرّخ في 21 فيفري سنة 2013، يحدّد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخطّطات البلديات للتنمية، ج.ر.ج. عدد 40، مؤرّخ في 04 أوت سنة 2013، ص. 20.

<sup>447</sup> - سعيود زهرة، «الإطار القانوني للمخطّط البلدي للتنمية في الجزائر»، مجلة بحوث، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، مجلّد 11، عدد 01، 2017، ص. 229.

<sup>448</sup> - أنظر المادّة 2/03 من المرسوم رقم 73-136، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخطّطات البلديات الخاصّة بالتنمية وتنفيذها، السابق الذّكر.

فُورَ ذلك يعقد المجلس الشَّعبي البلدي مداولة تسمى مداولة «فتح الاعتماد» بالنسبة للمشاريع المقبولة<sup>449</sup> ثم ترسل للوالي للمصادقة عليها وهذا تطبيقاً للمادة 57 من قانون البلدية.

يُعد رئيس المجلس الشَّعبي البلديّ المسؤول عن تنفيذ المخطط البلدي للتنمية<sup>450</sup>؛ إمّا عن طريق التسيير المباشر كما هو مقرّر في المادة 151 من قانون البلدية؛ أين يتطلّب من البلدية القيام بنفسها بصيانة طرقات البلدية، الإنارة العموميّة، الحضائر ومساحات التوقّف، الفضاءات الثقافيّة التابعة لأماكنها والمساحات الخضراء<sup>451</sup>، وإمّا عن طريق استحداث مؤسسات عموميّة محليّة ذات طابع إداري، أو تجاري أو صناعي، تتكفل بالنشاطات الاقتصاديّة والخدماتيّة، وهذا ما تؤكدّه المادة 153 من ذات القانون المذكور، وإمّا عن طريق إبرام صفقة عموميّة مع مقاول خاص لإنجاز المشاريع المدرجة في المخطط البلديّ للتنمية، والمنصوص عليها في المادة 15 من المرسوم رقم 73-136 المتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخطّطات البلديات الخاصّة بالتنمية وتنفيذها.

نستنتج ممّا سبق ذكره أنّ مشاريع البلدية المدرجة في المخطّط البلدي للتنمية والممولة من قبل الدولة لا تخضع عملياً لخيارات المجلس الشَّعبي البلدي بل ترجع للوالي ورئيس الدائرة اللذين يتحكمان في مراقبة وتعديل اقتراحات المجلس، وهو ما يمسّ بمبدأ لا مركزيّة المخطّط البلدي للتنمية، كما أنّ عدم تقيد المصالح الوزاريّة بمعايير موضوعيّة عند تحديد الأغلفة الماليّة للبلدية ينتج عنه تحديدها حسب إرادتها ودون الأخذ بعين الاعتبار خصوصية البلدية واحتياجاتها.

يفتقد رئيس المجلس الشَّعبي البلدي لحرية تنفيذ المخطّط البلدي للتنمية بالنظر إلى التزامه بموجب المادة 13 من المرسوم رقم 73-136 المتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخطّطات البلديات الخاصّة بالتنمية وتنفيذها إعلام الوالي بصفة دوريّة عن تقدم الأشغال واستخدام الاعتمادات المخصّصة له بالنسبة للعمليات المنجزة مباشرة تحت مسؤوليته، فيوجّه إليه في نهاية كل شهر كشفاً

<sup>449</sup> - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص. 230.

<sup>450</sup> - أنظر المادة 14 من المرسوم رقم 73-136، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخطّطات البلديات الخاصّة بالتنمية وتنفيذها، السابق الذّكر.

<sup>451</sup> - للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، راجع: عميرش نذير، « البلدية ودورها في التنمية المحلية »، مجلة العلوم الإنسانيّة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، مجلد أ، عدد 49، 2018، ص. 151.

حسابياً بالاعتمادات المتعلقة بكلّ فصل، ويوجّه إليه كل ثلاثة أشهر ميزانية مادية ومالية بجميع العمليات المقيّدة في قائمة البلدية، ويجوز للوالي أن يصدر مقررأً بسحب الاعتمادات كلياً أو جزئياً في حالة العمليات التي يتبين له عند إنجازها عدم الانتفاع الكامل أو الجزئي بها في نهاية السنة المالية تطبيقاً للمادة 11 من المرسوم المذكور أعلاه.

يظهر أيضاً من خلال إعطاء مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية سلطة فتح سجلات خاصة ببطاقة مشاريع البلدية، وقيام أعوانها بزيارات تفقدية، ومقارنة فاتورة المقاول مع الأشغال المنجزة ليتم دفع حقوقه عقب التأشير عليها، وكذا متابعة مدى التقيد باعتمادات الدفع المخصصة عند صرف الغلاف المالي، افتقاد البلدية لحرية تنفيذ مخطّطها وتدعيم هيمنة مصالح السلطة المركزية.

المبحث الثاني - تأثير الوضعية المالية للجماعات الإقليمية على تحقيق التنمية المحلية

يؤدي الحكم بنجاح دور الجماعات الإقليمية في تحويل مشاريعها في شتى المجالات التنموية من فكرة نظرية إلى واقع ملموس والتصدي للأزمات المحلية عبر توفرها على موارد مالية ذاتية بمختلف صورها خاصة أمام اتساع حجم الاختصاصات المحلية والذي يتزامن بالضرورة ارتفاع تكلفتها المالية، غير أن تحقيق هذه العملية تعد أكبر التحديات التي تواجه الجماعات الإقليمية بالرغم من كثرة عدد إيراداتها الضريبية وموارد أملاكها، فإنها لا تساهم إلا بنسب ضعيفة في تمويل برامجها المحققة للتنمية المحلية، وهي الظاهرة التي تشهدنا خصوصاً البلديات المصنفة فقيرة والمتوسطة دخلاً لعدم احتوائها على قاعدة اقتصادية مدرة للموارد وقد تازم وضعها المالي أكثر مع تقليص الدولة لحجم المساعدات المخصصة لها، والذي أدى إلى بالنتيجة إحداث عجز ميزانياتي نهاية كل سنة مالية.

إن معاناة الجماعات الإقليمية من ويلات ضعف مساهمة إيراداتها الذاتية في نشاطات التنمية التي تقوم بها راجع إلى ارتباطها بمجموعة من العراقيل، وقد توزعت بين تلك التي مردها ذات صلة عملية ناتجة عن غياب القدرات العلمية لدى أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في مجالي التسيير الإداري والمالي وإلى قلة توفر إدارة الجماعات الإقليمية للإطارات الفنية المؤهلة والقادرة على مساعدتها في دراسة تنمية مواردها ومشاركتها في إنجاز ومتابعة المشاريع المحلية (المطلب الأول)، وأخرى ذات طبيعة تنظيمية تكون من صنعة الدولة أثناء ممارستها للسلطة التشريعية والتنظيمية، كونها أصاغت هذه النصوص القانونية بشكل جعلها تنفرد على وجه الخصوص بسلطة تأسيسية في إنشاء، تعديل، إلغاء الضرائب والرسوم المحلية وتحديد الوعاء والمعدلات وحصّة الجماعات الإقليمية واختصاصاتها في مجال الجباية الذاتية، مما جعل النظام الجبائي المحلي يعاني جملة من الاختلالات والظواهر السلبية شكّلت عدّة عوائق أمام تطور نظام التمويل الذاتي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول - العراقيل العملية لضعف مالية الجماعات الإقليمية

تُعتبر الجماعات الإقليمية من الهيئات المحلية المكلفة بتسيير الشؤون المحلية بالنظر لأدوارها الحيوية في صياغة مشاريع مدمجة ذات بعد اجتماعي واقتصادي وثقافي تعود بالفائدة على مطالب السكّان المحليين، ولما أضحت تضطلع بمسؤوليات تنموية وخدمائية مختلفة فإنها تظلّ بحاجة ماسة إلى منتخبيين محليين ذوي كفاءة علمية وعملية قادرة على تحمّل مسؤولية تنفيذ كافة اختصاصاتها المحلية ولو بأقل من الامكانيات المادية المتاحة وحسن تسيير مواردها الجبائية بالإضافة إلى أخذ زمام المبادرة بإحصاء وحصر أملاكها المحلية العقارية والمنقولة والبراعة في استغلالها اقتصادياً والسهر على تثمينها والمحافظة عليها لجعلها كمصدر مالي مستقل، لكن رغم كلّ هذا أثبت لنا الواقع العملي في التجربة الجزائرية أنّ المنتخبيين المحليين ساهموا بشكل كبير إضعاف مداخل ميزانياتها وذلك راجع إلى تدني مستواهم التعليمي وبعظهم لا يتوفرون على الخبرة الكافية، وهذه الوضعية التي تشهدها التركيبة البشرية المسيرة للجماعات الإقليمية ساهمت فيها العديد من العوامل (الفرع الأول).

أدى ضعف المستوى التعليمي لدى الكثير من المنتخبيين المحليين وعدم توفرهم على التكوين الكاف في مجالات ذات صلة مباشرة بالشأن المحلي كتقنيهم تقنيات التسيير المالي، التحكم في مجالي البيئة والتعمير، وكيفية التعامل مع الأزمات المحلية، تكوين إدارة محلية غير كفؤة على تنمية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية رغم الصّلاحيات الواسعة الممنوحة لهم بموجب النصوص القانونية لاستغلال الأملاك المحلية وتثمينها، وتفشي جملة من التصرفات السلبية ناتجة عن تسيير المنتخبيين المحليين للشؤون المحلية، وهم بذلك أصبحوا عائقاً في تحقيق أهداف التنمية المحلية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - ضعف أداء المنتخبيين المحليين

إنّ الأموال الخاصة التي تُنتجها الجماعات الإقليمية من مداخل أملاكها لم تلق الاعتناء رغم أنّ صيانتها وتثمينها تشكّل مورداً تُفعل بها دورها وتُعزز استقلاليتها بما لها من حرية تحديد الأسعار وحرية الاستعمال عكس الصّرائب والرّسوم، فالواقع يكشف اعتمادها على المداخل الجبائية كمورد رئيسي لتمويل ميزانياتها ومن إعانات الدولة التي من المفترض أن تكون مورداً استثنائياً تلجأ إليها في

حالات معينة، هذا الاختلال الفادح في ميزانياتها غير الجبائية يتحملها المنتخبين المحليين لنقص فعالية أدائهم نتيجة افتقار الكثير منهم لكفاءة التسيير، وقد لعبت عدّة أسباب دوراً كبيراً في اختيار منتخبين ليست لهم الكفاءة اللازمة لتسيير شؤون المصالح المحلية (أولاً)، وعلى هذا الخصوص بادر المشرع إلى وضع نظام قانوني يُمكن وجود أعضاء ذوي كفاءة عالية في تسيير المجالس المحلية قصد تحسين مردودية مواردها والدفع بقطار التنمية المحلية إلى الأمام بمختلف القطاعات (ثانياً).

### أولاً - أسباب ضعف أداء المنتخبين المحليين

أفرزت قوانين الانتخابات الجزائرية المتعاقبة عن وجود مجالس شعبية بلدية وولائية عديدة غير مؤهلة وعاجزة عن النهوض بمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسكان، باعتبار أنّ العلاقة بين التنمية المحلية والمستوى العلمي علاقة تكاملية، فكلما تحسّن المستوى التعليمي للمنتخبين كُنّا أقرب لتحقيق التنمية المحلية، وكلّما تدنّى مستوى التعليمي للمنتخبين ساد الركود وتعطلت التنمية (1).

ساهمت الأحزاب السياسية<sup>452</sup> هي الأخرى في تدني مستوى أداء المجالس المحلية في تسيير الشؤون المحلية نظراً لعدم اشتراط توافر عنصر الكفاءة كأساس لاختيار مرشحيها لانتخابات المجالس البلدية والولائية رغم السلطة التقديرية التي منحها المشرع لهاته الأحزاب<sup>453</sup> إذ غالباً ما تُركّز في انتقاء مرشحيها على عوامل القرابة والنفوذ والسّمة الشعبية والولاء السياسي داخل الحزب السياسي (2).

### 1 - غياب شرط الكفاءة العلمية في قوانين الانتخابات

يهدف جوهر اللامركزية إلى جعل عملية اشباع الحاجيات المحلية تُديرها هيئات يختارها مواطنيها لممارسة هذا الدور، ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق الانتخاب الذي يُعتبر ركناً من أركان

<sup>452</sup> - تلعب الأحزاب السياسية دوراً مهماً في تحديد أداء المجالس المحلية كونها الهيئة الأكثر تأهيلاً للقيام بوظيفة اختيار مناضليها لتقديمهم كمرشّحين عن الحزب آملين في الظفر بأكثر عدد ممكن من المقاعد ضمن هذه المجالس رغم وجود إمكانية الترشح دون القناة الحزبية، فإنّ بعض الأحزاب السياسية تعدّ المؤسسة المهيمنة في هذا المجال، ويبقى توفّر المجالس الشعبية البلدية والولائية على منتخبين أكفاء مكفول بوجود نظام داخلي فعال للأحزاب السياسية يعتمد على تقديم أحسن الكفاءات من المناضلين من ذوي الكفاءة العلمية والتجربة والسّمة الشعبية.

<sup>453</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 32.

اللامركزية الإقليمية وشرطاً أساسياً لقيام الديمقراطية المحلية، ذلك ما يضمن لها الاستقلالية وعدم التبعية للسلطة المركزية عند مباشرتها لاختصاصاتها، وبانعدامها يتولد ضياع هذه الاستقلالية<sup>454</sup>.

استقرت النصوص القانونية الجزائرية على أسلوب الانتخاب كسبيل وحيد للترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية لاعتباره ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي يُقدم الأفراد الأكثر تمثيلاً للمصلحة المحلية والأقدر على تحقيقها<sup>455</sup>، فمن جهة النصوص التأسيسية تضمنه صراحةً دستور الجزائر لسنة 1996 في أحكام الفقرة الثانية من المادة 16 والتي تقضي بأنه: «المجلس المنتخب هو الإطار الذي يُعبر فيه الشعب عن إرادته، ويُراقب عمل السلطات العمومية».

تأسيساً على الأحكام الدستورية تبنت تشريعات المنظمة للجماعات الإقليمية نظام الانتخاب كأسلوب لتولي العضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية، فبالنسبة للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية نصت المادة الثالثة منه على أنه: « يُدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية »، كما اعتمد القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية على نظام الانتخاب في المادة 03 منه والتي نصت على أنه: « للولاية مجلس منتخب، يُسمى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة التداول في الولاية »، أما قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011 و2012 لم ينصا على الانتخاب إلا أنّ قانون الانتخاب لسنة 2012<sup>456</sup> و2016<sup>457</sup> وآخره سنة 2021<sup>458</sup> تطرقا لأسلوب الانتخاب.

<sup>454</sup> - برارة وهيبة، « مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2011، ص. 213.

<sup>455</sup> - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص. 59.

<sup>456</sup> - أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلّق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد أول، مؤرخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 09، (ملغى).

<sup>457</sup> - أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلّق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 09، مُعدّل ومتمّم بموجب القانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، ج.ر.ج. عدد 55، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019، ص. 12.

<sup>458</sup> - أنظر المادتين 04 و164 من الأمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 17، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، ص. 08، مُعدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 21-10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2021، ج.ر.ج. عدد 65، مؤرخ في 26 أوت سنة 2021، ص. 05.

أكد أحد الباحثين<sup>459</sup> على أهمية اختيار الأعضاء المسيرة للمجالس الشعبية البلدية والولائية عن طريق الانتخاب وليس التعيين، مؤكداً أن التعيين سيجعلهم مجرد موظفين عموميين خاضعين وتابعين للإدارة التي قامت بتعيينهم، وبالتالي ستطالهم سلطات الإدارة من بينها سلطة التأديب، بيداً أن الانتخاب كأسلوب في تنصيب الممثلين المحليين يمنحهم نسبة معينة من الحرية والمبادرة، والممارسة الفعلية لمهامهم، وهذا الامتياز ليس متوفر بالقدر الكافي لدى الموظفين العموميين.

قام المشرع بموجب القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات بمعالجة شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية من خلال أحكام المادة 79<sup>460</sup>، حيث جعلها تتصف بالعمومية مما يسهل على المترشحين دخول مجال التنافس الانتخابي<sup>461</sup>، بالإضافة إلى ضمان استجابتها لمبدأ حرية الترشح في إطار المساواة بين المواطنين المنصوص عليه في أحكام الفقرة الأولى من المادة 67 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: « يتساوى جميع المواطنين في تقليد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام الوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين ».

فإذا كانت المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات فتحت باب الترشح لكافة شرائح المجتمع على فوارقها العلمية، وعليه يثار بشأن ذلك تساؤل جدي هل الشروط الواردة في المادة 79 شروط تُساهم في إيجاد منتخبين محليين تتوّفر فيهم مواصفات المسؤولية في إدارة وتسيير مالية البلديات والولايات بشكل سليم والقدرة على خلق موارد جديدة؟ أم أنها مجرد شروط تُؤلّد في الحقيقة منتخبين محليين غير قادرين على تسيير الشؤون التّمويّة نتيجة إطلاق حق الترشح؟

<sup>459</sup> - تياب نادية، « مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر »، أعمال الملتقى الوطني حول: « المجموعات الإقليمية وحنميات الحكم الزائد (الحقائق والافاق) »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد أيام 02-04 ديسمبر 2008، ص. 05، (غير منشور).

<sup>460</sup> - تقابلها المادتين 07 و93 من الأمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 12، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، ص. 03، مُعدّل ومُتمّم بموجب: قانون عضوي رقم 04-01، مؤرخ في 07 فيفري سنة 2004، ج.ر.ج. عدد 09، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2004، ص. 21، وقانون عضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2007، ج.ر.ج. عدد 48، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2007، ص. 10، (مُلغى)، والمادة 78 من القانون العضوي رقم 12-01، يتعلّق بنظام الانتخابات، السابق الذّكر.

<sup>461</sup> - يوسف فييزة، المرجع السابق، ص. 83.

يُشترط للمترشح لعضوية المجالس المحلية أن يكون مُسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها مما يُسهّل مهمّة الناخبين في اختيار ممثليهم انطلاقاً من معرفة نوعية المترشحين وبرنامجهم الانتخابي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تحقيقاً لتمثيل الساكنة المحلية كونه أعلم بحاجياتهم.

اكتفى المشرع باشتراط الجنسية الجزائرية فقط للمترشح دن الإشارة إن كانت أصلية أو مكتسبة، إذ بالرجوع لأحكام المادة 15 من رقم 70-86 المتضمن قانون الجنسية<sup>462</sup> أوضحت أن الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداءً من تاريخ اكتسابها من بينها حق الترشح، وهكذا يكون المشرع ساوياً بين حق مكتسب الجنسية الجزائرية والمتمتع بالجنسية الأصلية للترشح، وهذا من باب فتح السبل والفرص الواحدة بين الجزائريين<sup>463</sup>.

يَجِبُ أن يكون المترشح للانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية بالغاً سن ثلاثاً وعشرين (23) سنة كاملة يوم الاقتراع، بعد أن كان سن الترشح خمساً وعشرين (25) سنة بموجب أحكام المادة 93<sup>464</sup> من الأمر رقم 07-97 الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

وبنظرنا تخفيض المشرع سن الترشح لانتخابات المجالس المحلية تشجيع فئة الشباب التي تمثل نسبة (75%) من القوة السكانية في الجزائر على الترشح وتوليهم مناصب المسؤولية في هيئات الدولة موقف غير محمود كون إقحام فئة الشباب في مسؤوليات إنجاح برامج التنمية المحلية من دون تكوينهم في العمليات الإدارية والسياسية قد يتسبب في عرقلة المجال الخدماتي والإنمائي، لأنه لا نتصور شاب في سن (23) سنة يكون ناضجاً اجتماعياً وسياسياً وقادراً على تسيير الشؤون المحلية، كما أن المترشح في هذا السن لم يؤدّي بعد واجب الخدمة العسكرية إن أكمل الدراسة الجامعية!

<sup>462</sup> - أنظر المادة 15 من الأمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج.ر.ج. عدد 105، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1970، ص. 1570، مُعدّل ومُتمم بموجب الأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ج.ر.ج. عدد 15، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ص. 15، للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، راجع: مولاي هاشمي، «تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 02، 2015، ص. 194.

<sup>463</sup> - بوضياف عمّار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 175.

<sup>464</sup> - أنظر المادة 93 من الأمر رقم 07-97، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق الذكر.

كما يُشترط للترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية أن يثبت المترشح أداءه الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها، لأنه في حالة تخلف الشخص المعني عن التجنيد أو كان في حالة تأجيل لأسباب قانونية لا يسمح له بالترشح ضمن قوائم المرشحين للانتخابات المحلية، بالإضافة إلى اشتراط حسن السيرة والسلوك للمترشح وأن لا يكون ممن حكموا عليه في الجنايات والجنح.

ويسترعي انتباهنا في الشروط العامة المذكورة في المادة 79 الأنفة الذكر أن المشرع لم يدرج شرط الكفاءة العلمية للترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، وهو مسلك دافع عنه بعض الباحثين<sup>465</sup> مستندين قولهم أن عدم إلزامية المؤهل العلمي كشرط للترشح يهدف إلى عدم إقصاء فئة معينة من أفراد المجتمع من الترشح، وضمان تمثيل لكافة فئات المجتمع في المجالس المحلية، واعتبر في هذا الصدد السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية عند ردّه على تساؤلات النواب خلال مناقشة مشروع قانون البلدية لسنة 2011<sup>466</sup>، أنه لا يهّم المستوى العملي بقدر ما تهّم الاحترافية، وأكد أن الإشكال ليس بالمستوى بل هي قضية التأقلم مع وظيفة تسيير المجالس المحلية المنتخبة.

وجّه باحثون آخرون<sup>467</sup> انتقادات لاذعة لعدم اشتراط المؤهل التعليمي للترشح للانتخابات المحلية، كونه يسمح بتدني مستوى المنتخبين ويؤدي في غالب الأحيان إلى إبرام صفقات مستعجلة

<sup>465</sup> - بوضياف عمّار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 175، وصالح عبد الناصر، « النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية »، المجلة الجزائرية للدراسات القانونية والتاريخية، المركز الجامعي تندوف، عدد 03، 2017، ص. 213.

<sup>466</sup> - رد وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد « دحو ولد قابلية » عن تساؤلات السيدات والسادة النواب وملاحظاتهم خلال المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، محضر الجلسة العلنية الحادية عشر المنعقدة يوم الأحد 20 مارس سنة 2011 (مساءً)، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة، رقم 214، مؤرخ في 13 أفريل سنة 2011، ص. 05.

<sup>467</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص. 195-196، ومغوفل جمال الدين، المرجع السابق، ص. 31.

وغير مدروسة بدقة وبتكاليف باهضة الثمن لا يكتب لها النجاح الكامل، الأمر الذي ينعكس في تعبير المواطنين بعدم رضاهم وتذمرهم واحتجاجاتهم المتكررة لعدم تلبية ما يتمنونه من خدمات<sup>468</sup>.

نذكر كذلك من بين الانعكاسات السلبية لوصول منتخبيين محدودي المستوى التعليمي إلى المجالس المحلية، عدم الاستغلال الأمثل للأموال التابعة للبلديات والولايات<sup>469</sup>، والعجز عن توفير مناخ استثماري مُحفّز لجذب متعاملين خالص، وكذا عدم القدرة على تشجيع الاستثمار المحلي خاصة بالنسبة للبلديات التي تتميز بالصناعات التقليدية، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض مداخيلها.

وإذا ما رجعنا للتجربة المغربية نجد المشرع المغربي هو الآخر لم يشترط بموجب القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية<sup>470</sup> توافر عنصر الكفاءة العلمية للترشح للانتخابات المحلية، وعلى إثره تميّزت بنية الجماعات الترابية حسب الأرقام المستسقة من أحد الباحثين<sup>471</sup> خلال الفترة الانتدابية (2009-2015) من تدني مستوى المنتخبين الجماعيين المناطق بهم تدبير الشؤون الساكنة المحلية، فأكثر من 45% من أعضائها كان مستواهم التعليمي جدّ متدني، من ضمنهم 20% أميون، أما ذوي المستوى العالي، فلم يتجاوزوا نسبة 23%.

إنّ اكتفاء المشرع المغربي بالشروط العامة للترشح زاد الأمور سوء للجماعات القروية، لأنها تعرف ارتفاع نسبة المستشارين الأميين وذوي المستوى الثقافي المحدود. هذا، في الوقت الذي يعدّ فيه العالم القروي أكثر احتياجاً إلى التنمية لافتقاره للمشاريع الإنمائية وللتجهيزات والبنيات التحتية<sup>472</sup>.

<sup>468</sup> - شعيب نصر الدين وبن منصور عبد الله، « مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية: حالة بلدية تلمسان »، ص. 09 مداخلة منشورة في منتدى الموظف الجزائري، متوفرة على الموقع الإلكتروني التالي: [www.mouwazaf.dz.com](http://www.mouwazaf.dz.com)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/01/11).

<sup>469</sup> - KAIS Cherif, Op.Cit, p.38.

<sup>470</sup> - أنظر القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الترابية، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 11.173، مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، ج. ر. م. م عدد 5997 مكرّر، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2011، معدّل ومتمّم، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/02/20).

<sup>471</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السابق، ص ص. 177-178.

<sup>472</sup> - المرجع نفسه، ص. 178.

بالمقابل اشترط المشرع المغربي لتولي الهام التنفيذية داخل المجالس المحلية إثبات المترشح لشغل منصب رئيس الجماعة مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية استناداً لأحكام المادة 28 من القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي<sup>473</sup> والتي تنص على أنه: « لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزولوا هذه المهام بصفة مؤقتة»، ويبدو بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة المخولة لرئيس الجماعة سواء المرتبطة بالتسيير، المالية، الضبطية الإدارية والاقتصاد أو بمجالات التخطيط، والتعاون، والشراكة، فإن شرط الشهادة الابتدائية يظل غير منطقي وغير متلائم مع المفاهيم التنموية التي أتى بها الميثاق الجماعي المذكور أعلاه<sup>474</sup>.

قد يتساءل البعض عدم جدوى اشتراط عنصر الكفاءة للترشح للانتخابات المحلية مادام الجماعات الإقليمية تتوفر على جهاز غير منتخب مكون من الإداريين والتقنيين والأعوان يسهرون على تنفيذ خطط المجالس المحلية من الناحية التقنية كما يساهمون في ترشيد العمل الإداري والمالي، وقد عمل المنظم على تنظيم وضعيتهم الإدارية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، لكن الممارسة أبانت ضعف نسبة التأطير على مستوى الجماعات الإقليمية ما نجم عن ذلك اعتماد خطط تنموية ضعيفة وغير قادرة على تلبية حاجيات المواطنين، لأن معظم الإطارات المثقفة يميلون للعمل على المستوى المركزي وغير الممركزة ويعزفون الالتحاق بالجماعات الإقليمية بسبب انسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات.

<sup>473</sup> - قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1-02-297، مؤرخ في 03 أكتوبر سنة 2002، ج. ر. م. م عدد 5058، مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2002، غير وتم بموجب القانون رقم 08-17، السابق الذكر، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 20/02/2023).

<sup>474</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السابق، ص. 175.

تبقى الفرصة قائمة لإنزال الكفاءات العلمية من أعلى هرم الإدارة المركزية وإقناعها بالعمل على المستوى المحلي بضرورة إعادة النظر في الرواتب والتحفيزات واستبدالها بما يضمن التنمية المحلية واستقطاب المؤهلات والقدرات المعمول بها في الدول المتقدمة والمؤسسات الكبرى<sup>475</sup>.

إن نسبة التأطير النوعي على مستوى الإدارات المركزية مرتفعة حيث بلغت نسبة 17%، في حين سُجّلت نسبة ضعيفة على المستوى المحلي، ففي الولايات تم تسجيل نسبة 11,85% أما على مستوى البلديات فُدرت بنسبة 2,06% وقد عرفت هذه النسب تحسناً ملحوظاً في السنوات الأخيرة لكنها لم تبلغ بعد للطموحات المرجوة<sup>476</sup>، فالكثير من البلديات لا تحتوي على تقني في مجالي البيئة والفلاحة وتقني في الهندسة الزيفية مثلاً في الوقت الذي نُسجل ارتفاع معدّل البطالة في صفوف حاملي الشهادات الجامعية، وحبذا لو يتم العمل على تدارك الأمر في المستقبل القريب بالنظر لأهمية الأطر العليا والمتوسطة في التسيير الإداري والمالي وفي تنفيذ برامج التنمية المحلية.

تتكوّن تركيبة مستخدمي الجماعات الإقليمية من ثلاثة أصناف، وهي كالتالي:

- أعوان التنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وهي في بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير.
- أعوان التحكم: وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين (كتاب إداريين، ملحقين إداريين وتقنيين ساميين).
- الإطارات: وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، والذين لهم القدرة على فهم النصوص القانونية وتفسيرها.

تُعرف التركيبة البشرية لمستخدمي البلديات تضخم طاعي لفئة أعوان التنفيذ حسب احصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومية، حيث بلغ عددهم 248 189 عون، يقابله ضعف في عدد أعوان

<sup>475</sup> - مغوفل جمال الدين، التنمية المحلية (البلدية والولاية)، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص. 31.

<sup>476</sup> - علو وداد، المرجع السابق، ص. 111.

التحكّم 13 124، التّصميم 18 835 والتّطبيق<sup>477</sup> 177 44، وتكمن خطورة عدم التّوازن في المستخدمين تحدّيًا أمام تسيير البلديات، بشكل دفع أحد الباحثين إلى التّساؤل عن مدى قدرة البلديات على ممارسة صلاحياتها المحقّقة للتنمية المحليّة بكلّ ما تقتضيه من تدبير تقني عالي المستوى، بوظيفة يهيمن عليها فئة أعوان التّنفيد، كما أنّه ينطوي على مخاطر تحويل البلديات، إلى مجرد وحدات لامركزية لتلبية الاحتياجات الإداريّة للسّاكنة، أكثر منها بنيات للتنمية بمختلف مجالاتها<sup>478</sup>.

## 2- الحرّية المطلقة للأحزاب السياسيّة في اختيار مرشّحيها

سمّح المشرّع للمواطنين بموجب أحكام المادّتان 72 و73 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلّق بنظام الانتخابات بإمكانية التّرشح لعضويّة المجالس الشّعبية البلديّة والولائيّة إمّا عن طريق قائمة حرّة وذلك تجسيداً لنظام التّمثيل النسبيّ الذي يهدف إلى بروز مجالس محليّة تمثليّة احتراماً لمبدأ المساواة بين المواطنين في تقلّد المهام الوظيفيّة في الدّولة، أو تحت لواء حزب سياسيّ مُعيّن.

يُعد أسلوب التّرشح لعضويّة المجالس الشّعبية البلديّة والولائيّة عن طريق الأحزاب السياسيّة<sup>479</sup> الأكثر انتشاراً بحكم أنّها تكتسي أهميّة بالغة في الأنظمة الديمقراطيّة ذلك أنّها خزّان الإطارات الكفؤة، وتعمل على تكوين وتحضير النّخب القادرة على تحمل مناصب المسؤوليّة في الهيئات والمؤسّسات العمومية، وتنمية قدرات المترشّحين في أساسيات الإدارة العصريّة وإرساء مبادئ الحُكم الرّاشد<sup>480</sup>.

تُعتبر الأحزاب السياسيّة مصدر الإمداد الرّئيسيّ للمرشّحين لعضويّة المجالس المحليّة، لذا يُفترض ترشيح أشخاص ذوي كفاءات والأحسن سياسياً وتقنيّاً حتّى يكونوا قادرين على تجسيد البرامج

<sup>477</sup> - الإحصائيات متوفرة على الموقع الرسمي المديرية العامة للوظيفة العمومية المحيّنة: [www.dgfp.gov.dz](http://www.dgfp.gov.dz) ، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2023/02/22).

<sup>478</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السّابق، ص. 202.

<sup>479</sup> - جاء تعريف الأحزاب السياسيّة في أحكام المادّة 03 من القانون العضويّ رقم 12-04، مؤرّخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلّق بالأحزاب السياسيّة، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرّخ في 15 جانفي سنة 2012، ص. 09، على أنّها: « الحزب السياسيّ هو تجمّع المواطنين يتقاسمون نفس الافكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسيّ مشترك حيز التّنفيد للوصول بوسائل ديمقراطيّة وسلميّة إلى ممارسة السّلطات والمسؤوليات في قيادة الشّؤون العموميّة ».

<sup>480</sup> - أنظر المادّة 11 من القانون نفسه، للتّفصيل أكثر، راجع: يوسف فيزة، المرجع السّابق، ص. 37-39.

الحزبية التي كانوا قد وعدوا بها ناخبهم قبل انتخابهم في حالة فوزهم بمقاعد تمثيلية في المجالس المحلية، إلا أنّ تقديم الأحزاب لقوائم تتشكّل من نسبة عالية من مرشّحين محدودي التعليم يؤدي إلى عجز المجلس المنتخب عن إنجاز برامجه، وهو ما يُعطّل مصالح المواطن الخدماتية والتنموية.

بالعودة للتجربة الجزائرية نتساءل عمّا إذا كانت النصوص القانونية أو الأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية وضعت شرط الكفاءة العلمية كميّار تحتكم إليها الأحزاب في اختيار من سيترشّح ضمن قوائمها للانتخابات المحلية؟ أم تُركّ الحرية لقادة الأحزاب في تحدد معايير انتقاء مرشّحيهم؟

تظهر الإجابة عن هذا السؤال المطروح أعلاه بالرجوع إلى المادتين 72 و 73 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلّق بنظام الانتخابات، وللمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 12-332 المتعلّق بالتصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية<sup>481</sup>، فسند أنّ الأحزاب السياسية تتمتع بالحرية الكاملة في اختيار مرشّحيها بالنظر لعدم تقييد المواد المذكورة الأحزاب عند إعداد قوائم مرشّحيها للانتخابات المحلية اختيار مناضليها بناء على معيار المؤهل العلمي.

تُرك كذلك المجال واسعاً للأحزاب السياسية في اختيار المعايير الأساسية التي يجب أن تتوفر في مناضليهم للترشح للانتخابات المحلية والنص عليها في أنظمتها الداخلية، والدليل على ذلك ما جاء صراحةً في التقرير التكميلي للتقرير الدوري الأول للجزائر حول حقوق الإنسان عن الفترة الممتدة من مارس سنة 2011 إلى أكتوبر سنة 2012 بأنّه: «... لا يُخوّل القانون العضوي أيّ تدخل في التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية وهو يكفي بالنص على الالتزام بأن تتضمن القوانين الأساسية للحزب السياسي قواعد ديمقراطية تحكم عمل الأحزاب السياسية...»<sup>482</sup>.

<sup>481</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 12-332، مؤرّخ في 06 سبتمبر سنة 2012، يتعلّق بالتصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج.ج.ج. عدد 50، مؤرّخ في 12 سبتمبر سنة 2012، ص. 08.

<sup>482</sup> - يُمكن النظر في تفاصيل التقرير التكميلي للتقرير الدوري الأول للجزائر حول حقوق الإنسان عن الفترة الممتدة من مارس سنة 2011 إلى أكتوبر سنة 2012، القاهرة، أيام 15 و 16 أكتوبر سنة 2012، ص. 02، على الموقع الإلكتروني الرسمي لجامعة الدول العربية: [www.lasportal.org](http://www.lasportal.org)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 28/02/2022).

نُكشِفُ باستقراء واقع الممارسة السياسيّة للجزائر في إطار الأحزاب السياسيّة افتقاد أنظمتها الداخليّة لمعيار المؤهل العلمي عند إعداد قوائم المترشّحين للانتخابات المحليّة،<sup>483</sup> وعادةً ما يتّمسك الاعتماد على معيارين أساسيين يُحدّدهما قيادات الأحزاب، وهما: المركز المالي للمترشّح لقدرته على تمويل الحملة الانتخابيّة والتأثير في الناخبين بجمع أكبر عدد ممكن من الأصوات للفوز بمقعد تمثيلي في المجالس المحليّة، ومعيار تمّتع المترشّح بالخبرة السياسيّة، بحيثُ أنّ الأحزاب السياسيّة في الجزائر تُفضّل تقديم المترشّح الذي سبق له وأن خاض تجربة التسيير المحليّ على حساب المترشّح الذي يخوض الانتخابات للمرّة الأولى كون أنّ الشّخص المعتاد على الترشّح مألوف لدى الناخبين ما يُسهل جذب اهتمامهم وكسب أصواتهم بغض النّظر عن قدرته العلميّة والثقافية في التسيير.<sup>484</sup>

لكن، كاستثناء حزب جبهة التحرير الوطني حرص في نظامه الداخليّ على ضبط قوائم مرشّحيه وفقاً لمقاييس الكفاءة والخبرة، وهذا ما يتّضح لنا من خلال أحكام المادة 14 من نظامه الداخليّ، والتي وردت كما يلي: « يخضع كل ترشّح للهيئات القياديّة في الحزب أو المجالس المنتخبة إلى الإجراءات التّالية:

- تخضع عمليّة فرز وترتيب وتصنيف طلبات الترشّح لمقاييس الكفاءة والتّجربة والتّدرج في المسؤوليّات والأقدميّة في النّضال والسّمعة الطّيبة والاستقامة والإخلاص للحزب...»<sup>485</sup>.

<sup>483</sup> - نأخذ على سبيل المثال الأنظمة الداخليّة والقوانين الأساسيّة لكلّ من: حزب التّجمع الوطني الديمقراطيّ، متوفّر على الموقع الإلكترونيّ للحزب: [www.rmd.dz](http://www.rmd.dz)، حركة الإصلاح الوطنيّ، متوفّر على الموقع الإلكترونيّ للحزب: [islah-dz.com](http://islah-dz.com)، حزب التّجمع من أجل التّقاليد والديمقراطيّة، متوفّر على الموقع الإلكترونيّ للحزب: [www.rcd-algerie.net](http://www.rcd-algerie.net)، حركة مجتمع السلم، متوفّر على الموقع الإلكترونيّ للحزب: [hmsalgeria.net](http://hmsalgeria.net)، (تمّ الاطّلاع على هذه المواقع الإلكترونيّة بتاريخ 2022/03/03).

<sup>484</sup> - للتّفصيل أكثر في المعايير الأساسيّة التي تتبناها الأحزاب السياسيّة في التّجربة الجزائريّة لاختيار منضاليتها وتقديمهم كمرشّحين للانتخابات المحليّة، راجع: بولقواس ابتسام، « العوامل الموضوعيّة والمؤسّساتيّة المؤثّرة في تشكيل المجالس المنتخبة »، مجلّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة خنشلة، عدد 06، 2016، ص. 252 وما يليها.

<sup>485</sup> - نصّ المادّة 14 من النظام الداخليّ لحزب جبهة التحرير الوطنيّ، متوفّر على الموقع الإلكترونيّ للحزب: [www.pfln.dz](http://www.pfln.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2022/03/03).

يترتب عن عدم اعتماد الأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية على معايير موضوعية لضبط قائمة مرشحيها للانتخابات المحلية وربطها بجملة من العوامل تتحكم فيها التفوذ المالي والخبرة على حساب المصلحة العامة إضعاف الأداء التتموي للمنتخب المحلي في إطار المجالس المحلية، طالما أن المعايير التي تحتكم إليها في اختياره غير صارمة فتجعله غير قادر على تحمّل كامل مسؤولياته.

### ثانياً - وضع قانون انتخابي يكفل إيجاد منتخبين أكفاء

عمل المشرع على تدارك القصور المسجل في القوانين الانتخابية الملغاة لما نتج عنها من اختلالات أعاقت تسيير الشؤون المحلية إدخال بموجب الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات شرط المؤهل العلمي إلى جانب الشروط العامة للترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية، بهدف إيجاد مجالس شعبية بلدية وولائية قادرة على النهوض بالأداء التتموي وإشباع الحاجيات المحلية المحتواة في البرنامج الانتخابي الذي صوت عليه المواطنين (1).

لا شك أن اشتراط توافر عنصر الكفاءة العلمية للترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية -أسوة بشروط انتقاء رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة المعين - يعتبر ضربة إيجابية للتطلع نحو تسيير أفضل للشؤون المحلية، ومع أهميته، لكنه شرطاً قد يخلق التباساً يؤدي إلى إقصاء من لا يملك شهادة جامعية من حق الترشح رغم تمتعه بكامل حقوقه المدنية والسياسية (2).

### 1- أهمية شرط الكفاءة العلمية في الترشح

تقضي الفقرة الثانية والثالثة والرابعة من المادة 176 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أنه: « يتعين على القوائم المتقدمة للانتخابات، تحت طائلة رفض القائمة، مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، وأن تخصص، على الأقل، نصف (2/1) الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين (40) سنة، وأن يكون لثلاث (3/1) مترشحي القائمة، على الأقل، مستوى تعليمي جامعي.

غير أن شرط المناصفة لا يطبق سوى في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يزيد عن عشرين (20.000) ألف نسمة.

عندما ينتج عن التّأث عدد غير صحيح، فإنّ هذا العدد يجبر إلى العدد الصّحيح الأعلى لصالح الفئة المذكورة ضمن الفقرة 2 من هذه المادّة.

يتّضح من أحكام المادّة 176 أنّ المشرّع استحدث شروط جديدة لعضوية المجالس الشّعبية البلدية والولائية، هذه الشّروط خاصّة لا تشترك في جميع شرائح المجتمع بل تضمن تواجد بعض الفئات في قوائم التّرشّيات، لذلك فإنّ قوائم التّرشّيات المقدّمة للانتخابات المحلية ملزمة قانوناً بمراعاة مبدأ المناصفة بين النّساء والرّجال المشكّلين للقائمة التي يساوي عدد سكّانها أو يزيد عن عشرين (20.000) ألف نسمة، ومنه، نقول أنّ المشرّع تخلّى عن الحصص المضمونة للنّساء داخل المجالس الشّعبية البلدية والولائية عندما اشترط في أحكام المادّة 02 من القانون العضوي رقم 12-03 المحدّد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة<sup>486</sup> ضرورة احتواء قوائم التّرشّيات سواء المقدّمة من طرف الأحزاب السّياسية أو القوائم الحرة على نسبة معيّنة من النّساء.

يظهر أيضاً من أحكام المادّة 176 أنّ المشرّع يُحاول تغيير الصّورة النّمطية للانخراط في الحياة السّياسية ودحض اعتبار المشاركة تعتمد على عامل السنّ بدعوى أن العمل السّياسي مخوّل فقط للكهول والشّيوخ، ولأجل ذلك فرض على القوائم المتقدّمة للانتخابات تخصيص على الأقلّ نصف (2/1) التّرشّيات للمرشّحين الذين تقلّ أعمارهم دون أربعين (40) سنة، وهي خطة إيجابية تُبيّن رغبة الدّولة الجزائرية في إدماج عنصر الشّباب في تسيير الشّؤون العمومية المحلية بشكل يسمح بضخ دماء جديدة ووجوه جديدة في مؤسّسات الدّولة رغم قلّة خبرتهم في الحياة السّياسية والتّديريّة.

يتبيّن كذلك من أحكام المادّة 176 أنّ المشرّع فتح حظوظ تواجد النّخبة المثقّفة داخل المجالس الشّعبية البلدية والولائية عندما اشترط ضرورة تضمين كلّ قائمة يشكّلها حزب سياسيّ أو قائمة حرة نسبة ثلاث (3/1) على الأقلّ من المرشّحين الذين يملكون مستوى تعليم جامعي، وهو ما يسمح

<sup>486</sup> - قانون عضوي رقم 12-03، مؤرّخ في 12 جانفي سنة 2012، يحدّد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج. عدد أول، مؤرّخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 46.

بإيجاد مجالس محلية قادرة على مواجهة تحديات تسيير الشؤون التّموّية، ذلك أنّ كفاء أعضاء المجالس المحلية تُسهم بشكل كبير بدفع عجلة التّمية بكلّ أبعادها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

أكد باحثون<sup>487</sup> على أهمية تواجد الكفاءات العلمية المثقفة في الجماعات الإقليمية، وذلك بقولهم أنّ: « نجاح المشاريع والمخططات التّموّية على المستوى المحلي متوقّف على مدى كفاءة المنتخبين والإداريين على حد سواء، فالتأمّل في وضعيّة المنتخبين المحليين في الجزائر يكشف عن خاصيّة أساسية وهي ضعف كفاءتهم ومستواهم، فمعظم المجالس المحلية تتكوّن من أعضاء لا يتوفّرون على مؤهلات ومستويات تعليمية تمكّنهم من التّدالول في الشؤون المحلية، وهذه الوضعيّة تنتج في أغلب الأحيان عن تشوّه العمليّات الانتخابية أين تكون معايير الوساطة والجهوية والمحسوبية وعدم انتقائهم على أساس الكفاءات والشّهادات أو أدنى شرط ينمّ عن احترام هؤلاء للرفق العموميّ ».

وعليه و-برأينا- تتمّع المنتخب المحلي بكفاءات ومستوى علمي وثقافي في مجال فهم النّصوص القانونية المرتبطة بصلاحيّاته وبمجال تسيير المالية يكبح مجال التّدخل الواسع والمستمر للإدارة الوصية في الشؤون المحلية -بحجة تجاوز عجز وعدم كفاءة المنتخب المحلي في أداء دوره الخدماتي والتّموّية-، وهو ما يجعل استقلالية المجالس المحلية عن الإدارة الوصية استقلالية حقيقية.

يُمكن القول أنّ إدخال شرط المؤهل العلميّ للترشّح في ضوء الأمر رقم 21-01 المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات ليس بفكرة دخيلة على التجربة الجزائرية فقد سبق للمؤسس الدستوريّ تكريسه في إطار الدساتير الأحادية الحزبية وكان ذلك بموجب أحكام المادة 09 من دستور سنة 1976 والتي نصّت على أنّه: « يجب أن تتوفّر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام، يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية»، غير أنّه بالرجوع إلى القانون رقم

<sup>487</sup> - شيبّة مريم، « ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر بين التّحديات والايجابيات »، أعمال الملتقى الوطني حول: «تسيير الإدارة المحلية الجزائرية بين الثوابت والمتغيّرات الدولية والوطنية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، منعقد يومي 09-10 أفريل سنة 2017، منشور في مجلّة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، عدد 08، 2017، ص ص. 146-147.

80-08 المتضمن قانون الانتخابات<sup>488</sup> نلاحظ من خلال الباب الثالث المعنون بـ: «الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني» عدم تجسيد الالتزام الدستوري الذي يقضي بضرورة توافر في ممثلي الشعب معيار الكفاءة العلمية.

كما استغنت دساتير التعددية الحزبية لسنتي 1989 و1996 على هذا الشرط المهم في وقت أن الدولة الجزائرية صادقت على عديد المعاهدات الدولية التي تقضي بضرورة ترقية أداء الإدارة المحلية، ومن ذلك الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة المنعقد سنة 2011 بأديس أبابا<sup>489</sup>.

حرصت اتفاقية 111 المتعلقة بالتفرقة في مجال الاستخدام والمهنة التي أقرها المؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل والتي صادقت الجزائر عليها بموجب الأمر رقم 31-69 على ضرورة توافر شرط الكفاءة العلمية لشغل أو ممارسة أي وظيفة، حيث جاء بمقتضى أحكام الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أنه: « لا يُعتبر أي تفریق أو استبعاد أو تفضيل على أساس مؤهلات يقتضيها شغل وظيفة معينة من قبيل التمييز »<sup>490</sup>.

يدعو الأمر إلى التساؤل هل أن المشرع عندما فرض وجوباً تواجد نسبة ثلث 3/1 على الأقل من الفئة المتعلمة في قوائم المترشحين لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية لقبول القوائم من شأنه المساس بالديمقراطية وبأحكام الفقرة الأولى من المادة 67 من دستور الجزائر لسنة

<sup>488</sup> - قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 44، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، ص. 1594، معدّل ومتّم بموجب: قانون رقم 81-06، مؤرخ في 13 جوان سنة 1981، ج.ر.ج. عدد 24، مؤرخ في 16 جوان سنة 1981، ص. 809، وقانون رقم 84-20، مؤرخ في 09 نوفمبر سنة 1984، ج.ر.ج. عدد 56، مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 1984، ص. 1878، (ملغى).

<sup>489</sup> - راجع: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، ج.ر.ج. عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04.

<sup>490</sup> - نص المادة 2/1 من اتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، متوفرة على الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/01/14)، وصادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 31-69، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، ج.ر.ج. عدد 49، مؤرخ في 06 جوان سنة 1969، ص. 612.

1996 التي تقضي بمساواة جميع المواطنين في تقلد الوظائف والمهام داخل الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الارتباط بالسيادة والأمن الوطنيين؟

إعتبر المؤسس الدستوري أنّ شرط المؤهل العلمي لا يمسّ البتّة بمبدأ المساواة المكرّس دستورياً من خلال رأيه رقم 12/ ر. ق/ م. د/ 01 الذي يتعلّق بالرقابة على دستوريّة القانون الأساسي لعضو البرلمان، والذي ارتأى فيه على أنّه: «... واعتباراً أنّ مبدأ المساواة بين المواطنين مثلاً أقرته المادة 29 من الدستور، يُلزمُ المشرّع بأن يُخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة وأن يُخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة...»<sup>491</sup>.

أكد أحد الباحثين<sup>492</sup> في تعليقه على الرأى الصادر عن المجلس الدستوريّ السالف الذكر بالقول أنّه جاء لتبني فكرة التمييز الإيجابي بين المواطنين<sup>493</sup>، لكونه فسّر المادة 29 بمعناها الواسع -تقابلها المادة 67 بعد التعديل الدستوري لسنة 2021-، واستناداً إلى رأيه، لا يُسبّب تقييد حقّ الترشّح لانتخابات المجالس الشّعبيّة البلديّة والولائيّة على أساس شرط الكفاءة العلميّة مساساً بمبدأ التساوي في الفرص السياسيّة إذا كان الغاية رّفح من مستوى أداء المنتخب المحليّ والتأكد من قدرته على إدراك خبايا المهام المخوّلة إليه مع الالتزام الأكيد بتحقيق الجودة في تقديم الخدمات العامّة للمواطنين والسهر على جعلها عملية مستمرة ودائمة.

<sup>491</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 12/ ر. ق/ م. د/ 01، مؤرّخ في 13 جانفي سنة 2001، الذي يتعلّق بالرقابة على دستوريّة القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ج. عدد 09، مؤرّخ في 04 فيفري سنة 2001، ص. 05.  
<sup>492</sup> - يوسف فايزة، « عن تفعيل أداء المنتخب المحليّ على ضوء الإصلاحات السياسيّة الجزائريّة »، المجلة الأكاديميّة للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، 2013، ص. 219.  
<sup>493</sup> - عرّف الأستاذ (LAVAD Anne) مبدأ التمييز الإيجابي في القانون الفرنسي على أنّه:

« La discrimination positive désigne un programme obligatoire de distribution préférentielle d'un bien ou d'une prestation aux membres d'une minorité ou d'un groupe social défavorisé en vue de compenser l'inégalité sociale », elle est donc une méthode qui consiste à instituer des inégalités pour promouvoir l'égalité, en accordant à certains un traitement préférentiel. Son objectif affiché est de rétablir une égalité - ou au moins une égalité des chances - compromise par deux phénomènes : la généralisation ou la persistance de pratiques racistes ou sexistes, d'une part, l'accentuation des inégalités socio-économiques, d'autre part. Il s'agit donc de compenser des inégalités en créant des discriminations paradoxalement redistributrices d'égalité », voir : LAVAD Anne, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », Pouvoirs, N° 111, 2004, p.59.

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره رقم 232/87 الصادر بتاريخ 07 جانفي سنة 1988<sup>494</sup> أنّ مبدأ المساواة لا يمنع المشرّع من أن ينظّم بطريقة مختلفة مراكز مختلفة بإدراج شروط معينة، وأنّ يخالف هذا المبدأ تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>495</sup>، ومن بين ما جاء في قراره ما يلي:

« Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

يُظهرُ من خلال ما سبق ذكره أنّ جلّ القوانين الانتخابية الملغاة تعثرت في انتقاء منتخبيين يُعتمد عليهم في تسيير شؤون التنمية على نحو أجود نظير تبسيط شروط الترشح، وما نجم عنه من وجود مجالس محلية يُسرّها أعضاء محدودي المستوى وبعضهم لا يملك أيّ دراية لحالة البلديات والولايات التي ينتمون إليها أو حتّى معرفة طبيعة الدور التّموي الذي يسهرون على تحقيقه، وحسناً ما فعل المشرّع بموجب الأمر رقم 01-21 الذي يتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات عندما نصّ في أحكام المادة 176 على ضرورة تمتّع ثلث أعضاء القائمة الانتخابية بمستوى جامعي.

## 2- إشكالية اشتراط الكفاءة العلمية للتّرشح

نتج عن ضعف التركيبة البشرية للمجالس المحلية لانفتقارها للإطارات والكفاءات اهمالها لقواعد التسيير الحسن لأملاكها وعدم تمكّنها من تحصيل كافة المداخل المترتبة عن استغلال أملاكها العقارية، الأمر الذي أجز المشرّع في القانون العضوي رقم 01-21 المتعلّق بنظام الانتخابات تضمين كلّ قائمة يشكّلها حزب أو مستقلون نسبة الثلث من المرشّحين الذين يملكون شهادات جامعيّة لتشكيل مجالس منتخبة قادرة على التّخطيط الاستراتيجي لتسيير شؤون التنمية وإدارة الأزمات المالية.

لكن ما نلاحظه على الممارسة الجزائرية في هذا المجال أنّ أغلبية الكفاءات الجامعيّة تنقصهم التجربة في التسيير وفي منهجية التعامل مع متطلّبات الساكنة المحلية فنتساءل إذاً هل تكفي الكفاءة

<sup>494</sup> - Décision du Conseil constitutionnel Français (D. C. C. F), N° 87-232 DC du 07 janvier 1988, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), (consulté le 27/02/2023).

<sup>495</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 40.

العلمية وحدها لنجاح تسيير شؤون المجالس المحلية؟ الإجابة طبعاً ب «لا»، فالكفاءة وحدها لا تكفي، فمثلاً إذا كان المترشح الكفاء متميزاً في مجال وظيفته هذا لا يعني أنه سينجح في تسيير الشؤون المحلية فهذه الأخيرة تحتاج لحكمة وتكوين سياسي، لأنّ مجابهة إشكالات التنمية المطروحة على مستوى المجتمع معقدة قد تحتاج لقرارات فورية أو اتخاذ مجموعة من الاجراءات لتجاوزها أو التكيف معها وهو ما يعجز عن حلها وبالتالي يعطي انطباعاً سيئاً لدى الساكنة المحلية.

كما أنّ إلزام تمتع المترشح بالكفاءة الجامعية للترشح للانتخابات قد يكون شرطاً مجحفاً في حقّ بعض المواطنين لأنّه من المنظور الشعبي لا يمكن إقصاء أيّ مواطن جزائري لا يملك شهادة جامعية من الترشح أو ممارسة السياسة ما دام أنّه يتمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية، فبالمقابل إذا ما ألقينا نظرة على قانون الانتخابات الفرنسية نجد أنّ المشرع الفرنسي فتح مجال الترشح لعضوية مجالسها المحلية المنتخبة لكلّ من استوفى الشروط العامة للترشح على حساب تقييدها بالمؤهل العلمي<sup>496</sup>، فطبعاً ذلك بسبب نقص نسبة الأمية وارتفاع ثقافة الديمقراطية في المجتمع الفرنسي<sup>497</sup>.

بغض النظر عن أهمية إدراج الكفاءة العلمية للترشح إلاّ أنّه ليس من المنطقيّ التثبيت بها كشرط للخروج من أزمة سوء التسيير في الجزائر لأنّه لو عدنا مثلاً إلى من تعاقبوا على مناصب المسؤولية في فترة حكم الرئيس السابق، السيد « عبد العزيز بوتفليقة » رحمه الله، رغم أنّ منهم وزراء جامعيين وإطارات دولة، ومع ذلك تمّ سجن عدد كبير منهم بتهمة الفساد ونهب المال العام لغياب الضمير المهني والأخلاقي، كما تمّ توقيف ومتابعة عدّة رؤساء بلديات ونوابهم قضائياً بتهمة تورّطهم بالفساد واستغلال النفوذ وإبرام صفقات مشبوهة ومخالفة للتشريع والتي تسببت في عرقلة المشاريع التنموية المحلية، ولهذا، نقول أنّ السياسة عامّةً يُمكن أن يمارسها الجامعي، التاجر، الحرفي ومهن أخرى، شريطة إخضاع نشاط المجالس المحلية لرقابة الإدارة الوصية لضمان عدم خروج نشاطاتها التنموية عن أهداف المشروعية.

<sup>496</sup>- Voir : les articles L2, L5, L6, L44, L44-2 du code électoral français, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 30/01/2022).

<sup>497</sup>- يوسف فايزة، « عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية »، المرجع السابق، ص. 220.

يُمكن أن يكون الحلّ الأمثل لتكوين مجالس محلية قادرة على الابتكار والجودة في تقديم الخدمات وفي إيجاد موارد مالية جديدة لميزانياتها من بيئتها الداخليّة بما يضمن نجاحها في تحقيق التنمية المحليّة ضرورة تضمين قانون الانتخابات شرطاً يتعلّق على الأقلّ بإثبات المترشّح حصوله على مستوى تعليمي محترم، لأنّه من غير المعقول فتح باب الترشّح لكلّ من لا يعرف القراءة والكتابة وإسناد له صلاحية تسيير شؤون البلديات والولايات الضخمة والاضطلاع بحاجيات السّاكنة المحليّة لمدة خمس (05) سنوات، لا سيما إذا علمنا أنّ جلّ الأزمات التسييريّة والمالية لهذه الهيئات المحليّة ناتجة بنسبة كبيرة منها إلى إدارتها من طرف أعضاء تقتقر فيهم أبسط مستويات التّعليم والقراءة.

نستحسن ما فعل المشرّع في المادّة 184 من القانون العضوي رقم 21-01 المتعلّق بنظام الانتخابات عندما اشترط في الرّاعبين للترشّح للانتخابات المحليّة ألاّ يكون محكوماً عليه نهائياً بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمديّة، وأنّ يثبت وضعيته اتّجاه الإدارة الضّريبية، كما يلزم ألاّ يكون معروفاً لدى العامّة بصلته مع أوساط الأموال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحرّ للناخبين وحسن سير الحملة الانتخابية.

حبذا لو يُراجع المشرّع أحكام المادّة 176 من القانون العضوي رقم 21-01 المتعلّق بنظام الانتخابات على النّحو الذي يتجنّب اشتراط ضمّ كلّ قائمة على نسبة ثلث (3/1) على الأقلّ من المترشّحين على الشّهادات الجامعيّة، لأنّه شرط يصعب منه إفراز نخب سياسيّة محليّة ذات مستوى كاف من التّعليم في البلديات النّائية والقرويّة بسبب سيادة الأمية في المحيط الاجتماعي العام<sup>498</sup>.

يتعيّن على الأقلّ اشتراط مستوى جامعي لمن يترشّح لمنصب رئيس المجلس الشّعبي البلديّ، بحكم تمركز دوره في مختلف مستويات تنفيذ قرارات التنمية المحليّة، فهو مكلف بتسيير الشؤون الإداريّة، الماليّة، الضّبطيّة وإعداد مخطّطات البلديّة للتنمية، كما أنّ التّجارب السابقة في تسيير البلديات كشفت عن إحالة عدّة ملفات لرؤساء بلديات معدومي الكفاءة وذوي السّمعة السيئة على

<sup>498</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السابق، ص. 177.

القضاء بسبب سوء التسيير وجهل القوانين، وتورّطهم في قضايا الفساد المالي، ويمكن تمديد هذا الشرط لنوابه المساعدين، لأنّه من غير المعقول تماماً لرئيس اللجنة المالية والمحاسبة للبلدية لا علاقة له بالمالية والمحاسبة! ورئيس لجنة التهيئة والتعمير لا علاقة له بالتهيئة والتعمير!

غير أنّ تمتّع رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه بمستوى جامعي وحده لا يكفي لمواجهة صلاحياتهم المتعدّدة والمتشعبة مالم يتمّ التكفل بتأهيلهم عن طريق إخضاعهم لدورات تكوينية وتربّصات مكثّفة تجعلهم مؤهلين لمقارعة المشاكل المعقّدة، سواءً المرتبطة بالنسابة القانونية والتقنية والإدارية، التي توطّر صلاحياتهم، وتلك المرتبطة بمدى قدرتهم على التسيير، والتكوين المراد هنا، ليس التكوين الأكاديمي المتخصّص، وإنّما المقصود، هو حد أدنى من الدراية والخبرة في مجالات التنمية والتدبير الإقليمي، تتيح للمنتخبين القدرة على إدارة الشأن العام المحلي، بكفاءة واقتدار<sup>499</sup>.

حتّى المشرّع وفق قانون البلدية على الاهتمام بالعنصر البشري وبضرورة تكوينه<sup>500</sup> لتسيير الشؤون المحلية على الوجه الأكمل، حيث جاءت أحكام المادة 39 منه بما يلي: « يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لمصالحه »<sup>501</sup>.

كذلك كما هو متعارف عليه في العديد من التشريعات المقارنة بما في ذلك القانون التنظيمي المغربي رقم 113.14 المتعلّق بالجماعات الذي نصّ في المادة 53 فقرتها الأولى على أنّه: «يحقّ لأعضاء مجلس الجماعة الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخوّلة للجماعة»، لكن الفرق يكمن أنّ عملية تكوين أعضاء مجلس الجماعات الترابية مؤطرة بموجب المرسوم رقم 2.16.297 المحدّد لكيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء

<sup>499</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السابق، ص ص. 276-277.

<sup>500</sup> - MUZELLEC Raymond, Finances locale, Dalloz, Paris, 1996, p.172.

<sup>501</sup> - بالمقابل لم يتطرّق المشرّع في ضوء قانون الولاية لموضوع تكوين المنتخبين الولائيين وهو ما لا يخدم المنتخبين من حيث تحسين مستواهم في أداء مهامهم الانتخابية.

مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها<sup>502</sup>، على عكس المنظومة القانونية الجزائرية التي غيّبت كفاءات تنظيم دورات التكوين.

استجابةً للنصوص القانونية وللأصوات التي دعت إلى ضرورة تمكين المنتخبين المحليين من التكوين المناسب للارتقاء إلى مستوى كفاءتهم في مجالي التسيير الإداري والمالي وفي إعداد برامج التنمية انتهجت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية برنامجاً للتكوين من خلال إصدارها للبرقية رقم 2021/0001609<sup>503</sup>، والتي تم بموجبها إقامة دورة تكوينية لفائدة رؤساء البلديات على مستوى دار الثقافة بولاية بجاية سنة 2022، حيث شمل البرنامج التكويني (09) مقاييس لها علاقة مباشرة بصلاحيات رؤساء البلديات منها ما تعلق بالمالية المحلية، الصفقات العمومية، التنمية المحلية، المنازعات، تسيير الموارد البشرية والحماية من المخاطر والحالة المدنية وتنقل الأشخاص.

المُلاحظ في الدورة التكوينية لسنة 2022 أو في كل الدورات المقيمة سنوات 2007، 2012، 2014 و 2018 اقتصارها على تكوين رؤساء البلديات دون أن تشمل عملية التكوين كافة أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية وكأنهم غير معنيين بتسيير الجماعات الإقليمية وتحقيق التنمية!، وهنا نتساءل عن جدوى الدورات التكوينية ما لم تعمم على كل المنتخبين؟

يجب إحداث معهد يهتم بتكوين المنتخبين المحليين أو مجلس وطني يتكون من أساتذة وأطر إدارية والمنتخبين السابقين من ذوي التجربة الميدانية<sup>504</sup> مثلما فعل المشرع الفرنسي الذي أقر بإنشاء

<sup>502</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 2.16.297، مؤرخ في 29 جوان سنة 2016، يحدد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، ج. ر. م. م عدد 6482، مؤرخ في 14 جوان سنة 2016، ص. 5340، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/02/02).

<sup>503</sup> - برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2021/0001609، مؤرخة في 07 ديسمبر سنة 2021، متعلقة بتنظيم دورة تكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية لسنة 2022. (غير منشورة).

<sup>504</sup> - حارسي عبد الله، « إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب »، أعمال يوم دراسي حول: « اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية »، عمالة سيلا المدينة بالتعاون مع الجمعية المغربية للعلوم الإدارية، منعقد يوم 21 جويلية سنة 2001، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 32، 2001، ص. 107.

مجلس وطني يتكوّن من شخصيات مؤهلة لتكوين المنتخبين المحليين، يظهر ذلك من خلال أحكام المادة 1-1221 من قانون الجماعات الإقليمية والتي تنصّ على أنه:

« Il est créé un Conseil national de la formation des élus locaux, présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, ayant pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément ».

### الفرع الثاني - تأثر مالية الجماعات الإقليمية بضعف أداء المنتخبين

انعكس ضعف مستوى أداء المنتخبين المحليين نتيجة تدني مستواهم التعليمي على السّير العادي للجماعات الإقليمية لشؤونها وإلى عرقلة برامجها التّتمويّة، وهذا ما يظهر لنا جلياً من خلال عجزهم عن المساهمة في تنمية الموارد الذاتية للجماعات بالشّكل الذي يخرجها من حالة الاختناق المالي الذي يدفعها إلى الاستمرار في الاعتماد على اعانات الدولة (أولاً)، فضلاً عن تفشي كثير من السلوكيات السّلبية في التسيير لدى غالبية المنتخبين ممّا حال دون تحقيق التّتمية المحليّة (ثانياً).

### أولاً - افتقاد المنتخبين لكفاءة تنمية الموارد الذاتية

لعبت قوانين الانتخابات والأحزاب السّياسيّة دوراً رئيسياً في وجود منتخبين داخل المجالس المحليّة غير أكفاء لتوفير موارد غير جبائيّة تدّعم بها ميزانيتها بعد تعثرها في اعتماد معايير موضوعيّة متعلّقة بالكفاءة والخبرة كشرط للتّرشح، ويتّضح ذلك من خلال قصور دور المنتخبين في استغلال واستثمار المرافق العامّة وموارد الإقليم التي من المفترض أن تكون مورداً مهماً لتفعيل ميزانيتها إلاّ أنّها تشهد ضعف نسب تحصيل الإيرادات المرتبطة بها (1)، ولهذا فإنّه يتوجّب إعادة تّثمينها واستغلالها اقتصادياً باستحداث آليات جديدة كمراجعة قيمة الأملاك حسب طبيعة كلّ عقار وتحيينها وإدارتها بأساليب تكون أكثر فعالية لتحسين قدرتها المالية والتّقليل من إعانات الدولة (2).

## 1- سوء استغلال الأملاك المنتجة للمداخيل

رغم الأهمية التي يمكن أن تلعبها أملاك الجماعات الإقليمية في توفير دخل مالي دائم ومعتبر لها، إلا أن حجم المبالغ المحصلة من مداخيل أملاكها في الواقع ضئيلة جداً وتقدر حوالي نسبة 10% إلى 15%<sup>505</sup> إذا ما قورنت بحجم مداخيلها الجبائية من رسوم وضرائب التي تفوق حوالي نسبة 80% من مداخيلها، كذلك هو الحال نفسه للجماعات الترابية المغربية التي تعتبر هي الأخرى موارد ممتلكاتها ضعيفة جداً ودون مستوى تحقيق شروط التنمية الترابية، حيث تتراوح عائدات ممتلكاتها بنوعها العقارية والمنقولة ما بين 9,5% إلى 11%.

يُعتبر أسلوب تسيير الممتلكات العقارية التابعة للجماعات الإقليمية سبباً رئيسياً في ضعف مداخيلها، وأول ما يلاحظ قلة اهتمام المنتخبين بممتلكاتها العقارية مع غياب الصيانة، وإلى الطريقة التي تعتمدها في تحديد قيمتها، إذ نجد طابع اللامسؤولية يسود سلوكها، ذلك أن الكثير من عقاراتها يتم تقييمها بأسعار رمزية<sup>506</sup> ولا تغطي تكاليف صيانتها، بالمقابل نجد مسيري الجماعات الإقليمية الفرنسية عند التصرف في ممتلكاتها من بيع وإيجار يراعى فيها أسعار السوق الاقتصادية<sup>507</sup>.

كما نجد في بعض الأحيان سعر ممتلكاتها ذات الطبيعة التجارية أو المهنية أو الحرفية ثابت على مدار السنوات وغير مُحين بالرغم من ظاهرة ارتفاع الأسعار الإيجارية للممتلكات ومع ذلك نسجل تهرب المستفيدين من أملاك الجماعات الإقليمية دفع التزاماتهم الواقعة على عاتقهم.

تأكيداً على ما قلنا فيما تعلق بانعدام الصرامة في تحصيل الأملاك العقارية في الجماعات الإقليمية كشف مجلس المحاسبة عند فحص محتوى أملاك بلدية بجاية مثلاً والتي تتوفر على أملاك

<sup>505</sup> - GRABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales: (nature des produits- procédures d'assiette, de recouvrement et d'affectation- perspectives d'évolution), E.N.A.G, Alger, 2000, p. 77.

<sup>506</sup> - نسبة الإيجار المطبقة على المحلات ذات الاستعمال التجاري والمهني في بلدية بجاية ضئيلة ورمزية، وتبقى بعيدة عن تلك المعمول بها في السوق، كما أنها لا تعكس القيمة الإيجارية الفعلية للممتلكات، فتتراوح أسعار الإيجار على العموم، بين 400 دج و 5.000 دج شهرياً، باستثناء بعض المحلات التي حددت أسعارها الإيجارية بين 20.000 دج و 30.000 دج وحتى 70.000 دج شهرياً، راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص. 193.

<sup>507</sup> - VAYESS Carine, « Vers une nation de (loyer public d'intérêt général (ou la rencontre entre intérêts convergents dans la gestion locative domaine privé) », Librairie Juridique Lgdj.fr, 2022, disponible sur le site : [www.actu-juridique.fr](http://www.actu-juridique.fr), (consulte le 14/02/2023).

عقارية تتكوّن من 1341 عقار أنّ المستخدمين المعنّيين بتسيير الأملاك لا يتحكّمون بصفة كافية في تسيير الممتلكات، حيثُ سجّل نقص متابعة الوضعيّة الإيجاريّة للأملاك وحتىّ غيابها أحياناً، فالبلديات لا تقوم بتحسين وضعيّة المستأجرين حتّى تتمكّن من متابعة ظروف ومدى تطبيق البنود التّعاقديّة، خاصّةً فيما يتعلّق باحترام الجدول الزمنيّ لدفع سعر الإيجار، وبالإضافة إلى ذلك، لا يتمّ إعداد تقارير دوريّة لتمكين المسؤولين من اتّخاذ الإجراءات اللاّزمة مثل تجديد عقود الإيجار عند انتهاء مدّتها وفرض العقوبات المستوجبة ضدّ المستأجرين المتقاعسين<sup>508</sup>.

أسفر عن امتلاك مُسيّري المجالس الشّعبيّة البلديّة والولائيّة لمعلومات جزئيّة وغير دقيقة لمحتويات ممتلكاتها العقاريّة والمنقولة خاصّةً في تلك المجالس التي لا تتوفّر على منتخبيين أكفّاء إضافة لتلك التي تشهد فيها صراعات وانشقاقات بين منتخبيها، تقيّمها واحصائها وجردها وبطريقة غير مناسبة، فبالنتيجة أدّى إلى عدم الحصول على فوائد مالية مرتقبة لتحسين ميزانياتها<sup>509</sup>.

كشفت عمليّة رقابة مجلس المحاسبة حول إنجاز واستغلال الأملاك المنتجة للمداخل في بعض البلديات عن وجود أملاك منتجة للمداخل تتمتع بقيمة إيجاريّة كبيرة لكنها غير مستغلّة منذ سنوات، هذه الوضعيّة تؤدّي لا محالة إلى فوات الرّبح، وتعدّد من بين الأسباب التي تفسّر ضعف مساهمة الممتلكات المنتجة للمداخل في ميزانيات هذه البلديات، فعلى سبيل المثال تتوفّر بلدية تيزي وزو على ملكين عقاريّين (02) منتجين للمداخل وغير مستغلّين إلى غاية إجراء عمليّة الرقابة، ويتعلّق الأمر بـ:

- سوق مغطّاة (السّلام) بطاقة استيعاب 150 طاولة، حيث يرفض المستفيدون استغلالها بسبب غياب المرافق الضّروريّة، ولم تتخذ البلديّة أيّ إجراء من شأنه أن يزيل العقبات المطروحة،
- روضة أطفال مستغلّة مباشرة من طرف البلديّة من سنة 2003 إلى سنة 2006 والتي نتج عنها إيرادات بلغت 444.781 دج وهذه الرّوضة توقّفت عن النّشاط في سنة 2006 بسبب عدم مطابقتها للقانون المحدد لقواعد وشروط إنشاء وسير رياض الأطفال، ومنذ ذلك التاريخ، لم تقم البلديّة

<sup>508</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السّابق، ص. 187.

<sup>509</sup> - رمضان صوريّة، المرجع السّابق، ص. 93.

بإزالة التَحفظات التي سجّلتها مديرية النشاط الاجتماعي للولاية من أجل الحصول على رخصة الاستغلال، وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الرّوضة تمّ تحويلها إلى مكاتب لمصالح إدارية للبلدية وإلى سكنات لصالح عمال البلدية مشغولة بصفة مجانية<sup>510</sup>.

إضافةً إلى تسجيل وجود أملاك منتجة للمداخل مشغولة دون عقود إيجار وأحياناً دون دفع مقابل الإيجار من طرف المستفيدين وهذا خرقاً للقوانين المعمول بها، فمن أمثلة ذلك بلدية برج منايل، تملك 482 مسكن، تقع بأحياء قديمة (سكنات هشة تعود للحقبة الاستعمارية) وهي مشغولة بدون عقود ودون دفع للإيجار، وبعض هذه السّكنات تمّ هدمها وأعيد بناؤها من طرف شاغليها بدون أيّ رخصة إدارية ولم تتخذ البلدية أيّ إجراء قانونيّ ضدهم، الأدهى والأمر أنّ مسؤولو البلدية لا يقومون بالمتابعة اللازمة بهدف تسوية وضعية هذه الأملاك (إحصاء الشاغلين الفعليين، إعداد عقود الإيجار، وإحصاء كلّ أفعال التعدي على هذه الأملاك)، كما تتوفر بلدية برج منايل على 269 محل تجاري مشغول بدون عقود إيجار، وهذه المحلات تمّ منحها بناءً على مقرّرات، وتحدّد قائمة المستفيدين ومبالغ الإيجار الواجب دفعها في وضعية معدّة لهذا الغرض. وحتى بلدية بجاية التي تملك 453 محلاً سكنياً تقع كذلك بأحياء مشيدة خلال الحقبة الاستعمارية، وهي مشغولة بدون عقود وبدون دفع الكراء من طرف المستفيدين.

ألزم المنّظم مُسيّري الجماعات الإقليمية بموجب أحكام المادّة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المتعلّق بجرد الأملاك الوطنية<sup>511</sup> من أجل تسيير متحكّم للأملاك العقارية وتعريف شامل وموثوق به إعداد بطاقة تعريفية بكل عقّار تابع للأملاك الوطنية. خُصص لها أو أُسند إليها، أو تحوزه بأي صفة كانت، وتُبيّن هذه البطاقة على وجه الخصوص، طبيعة الملك ومحتواه وموقعه وأصل ملكيته وطبيعة الحقوق وقيّمته، كما أوجب عليها المشرّع بموجب أحكام المادّة 83 من قانون المالية لسنة 2003 القيام بتسجيل عقاراتها في الجدول العام للأملاك الوطنية.

<sup>510</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص. 191-192.

<sup>511</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 91-455، مؤرّخ 23 نوفمبر سنة 1991، يتعلّق بجرد الأملاك الوطنية، ج.ر.ج. عدد 60، مؤرّخ في 24 نوفمبر سنة 1991، ص. 2343.

غير أنّ، مُسَيَّرِي الجماعات الإقليمية وقعوا عكس ما أثارته أحكام المادّة 11 المذكورة أعلاه، حيثُ سجّل مجلس المحاسبة عند إعداد تقريره السنوي لسنة 2019 امتناع عديد البلديات محلّ الرقابة كبلدية بجاية، برج منايل، بويرة، تيزي وزو وغيرها من البلديات عن إنشاء البطاقات التعريفية<sup>512</sup>.

## 2- ضرورة تثمين الأملاك المنتجة للمداخيل

تعرّف غالبية البلديات في الجزائر نقائص في نمط تسيير ممتلكاتها العقارية الموجودة<sup>513</sup> وعلى أملاكها المنقولة إضافة إلى عزوف مسيرها عن بذل مجهودات لزيادة أملاكها المنتجة للمداخيل، فنتج عنه ضعف نسب تحصيل الإيرادات المرتبطة بها، لذلك أصبحت اليوم البلديات ومن أيّ وقت مضى مدعوة لتثمين ممتلكاتها المنتجة للمداخيل بهدف جلب أقصى قدر من الإيرادات لتساهم مستقبلاً في التخفيف من تبعيتها للإعانات المالية الخارجية، وفي هذا الإطار أكدت أحكام المادّة 163 من قانون البلدية على ضرورة تحسين استغلال الأملاك المنتجة للمداخيل والتي جاء نصّها كالتالي: « يتعيّن على المجلس الشعبي البلديّ القيام بصفة دورية باتّخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية».

يتقرّر لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته الاضطلاع بجميع التصرّفات الخاصة بالمحافظة على أملاك البلدية بهدف تثمينها والرفع من مردوديتها، اعتماداً على أحكام المادّة 82 من قانون البلدية التي تنصّ على أنّه: « يقوم رئيس المجلس الشعبي البلديّ وتحت رقابة المجلس

<sup>512</sup> - راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص. 188.

<sup>513</sup> - نقتصر هنا بالإشارة إلى بلدية بجاية، مقر الولاية، التي تملك ما يزيد عن 1 300 ملك منتج للمداخيل، وتشير البيانات المقدّمة من طرف مصالح الأمر بالصرف أنّ الإيرادات التقديرية لهذه الممتلكات في حدود 85 090 400 دج لكلّ من السنتين الماليّتين 2018 و2019 إلا أنّ مبلغ الإيرادات المقدّم من طرف أمين الخزينة، يُقارب نصف هذه التوقعات، هذا الفارق الهام ناتج عن عدّة عوامل، منها غياب المتابعة المنتظمة والصارمة لتثمين الأملاك، حيث لوحظ أنّ عدّة محلات تجارية لم يتمّ تجديد عقود ايجارها التي تعود لسنوات الثمانينات وأحياناً قبل ذلك بكثير، كما أنّ أسعار الإيجار المطبّقة ضعيفة مقارنة مع تلك السائدة على مستوى البلدية، فالبلدية ما زالت تؤجّر محلات ذات استعمال تجاريّ ومهني بأقل من 2 000 دج شهرياً. إنّ مراجعة قيمة الإيجار ستؤدّي مباشرة إلى رفع وتحسين الإيرادات الناتجة عن الاستثمارات، راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 419.

الشعبي البلديّ باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكوّنة للممتلكات البلدية وإدارتها...».

يفرض على منتخبي البلدية قبل الشروع في إبرام العقود المتعلقة بالتصرف في ممتلكاتها ومهما كان طبيعة هذا التصرف التداول في الموضوع استناداً إلى المادة 52 من قانون البلدية التي تنصّ على أنه: « يُعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات »، ويُشترط أن تبرز في المداولة بوضوح مبررات هذا التصرف والغاية من العملية<sup>514</sup>.

إعمالاً بأحكام المادة 08 من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية التي تنصّ على أنه: يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية.

يتعيّن إعداد جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقاً للأهداف المسطرة لها.

ويبيّن هذا الجرد حركات هذه الأملاك ويُقوّم العناصر المكوّنة له، نرى ضرورة إيلاء مصالح البلدية أهمية لعملية جرد وإحصاء ممتلكاتها في سجل نموذجي يدعى "سجل الأملاك العقارية" تدوّن فيه كلّ المعلومات المطلوبة بالملك، لا سيما ما يتعلّق بأصل الملكية العقارية وتاريخ البناء والقيمة التجارية، وتسجيل الأملاك المجرودة حسب طبيعتها (منتجة أو غير منتجة للمداخيل)، زيادةً عن جرد وضعية الممتلكات من حيث قدمها وتكلفتها السنوية ومعدّلات استعمالها<sup>515</sup>.

ينبغي على مصالح البلدية لتحسين مردودية أملاكها القيام بمتابعة ممتلكاتها المنتجة للمداخيل بصفة دورية ودائمة من حيث صيانتها وترميمها لاستقطاب المأجرين وإعادة تقييمها بمراجعة وتعيين أسعار إيجار المحالّات التجارية والمهنية طبقاً لتلك الأسعار المعمول بها في السوق.

<sup>514</sup> - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص. 214.

<sup>515</sup> - قدور بن عيسى، المرجع السابق، ص. 188.

بات من الضروري في ظلّ ضعف تطوّر محتوى الأملاك المنتجة للمداخيل إنشاء مصالح البلدية مكتب مكلف بتسيير أملاكها مع وجوب تعيين موظف برتبة متصرف إقليمي وكذا موظف برتبة عون رئيسي للإدارة الإقليمية وتدعيمهم بموظفين اثنين في إطار عقود الإدماج المهني (CID) وتوفير جميع اللوازم الضرورية لحسن سير وعمل المكتب لتحقيق النتائج المرجوة من استحداثه<sup>516</sup>.

يُعدّ التنسيق بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية) المكلف بالتحصيلات، فرصة سانحة لضمان البلدية تحصيل فعال لإيرادات ممتلكاتها العقارية والقيام بالمتابعات القانونية تجاه المستأجرين المتخلفين عن الدفع، يقدمه أمناء الخزائن البلدية كحجة لتبرير الباقي للتحصيل المعتبر المسجل في نهاية كلّ سنة مالية، على اعتبار النقص المسجّل في مجال التحصيل تعود لغياب التنسيق بين الأجهزة أعلاه، هذا الخلل في التنسيق نتج عنه ضعف متابعة الوضعية الإيجارية للأملاك، الذي كان السبب وراء المبالغ المعتبرة لبواقي التحصيل. فالعديد من المستأجرين متخلفون عن دفع حقوق الإيجار منذ عدّة سنوات ولم تتخذ ضدهم أي إجراء قانوني<sup>517</sup>.

يتطلب على البلدية كذلك لتحسين مردودية مداخيل إيرادات التسيير تحديد مجلسها المنتخب تعريفه استغلال الأماكن والطرق والأرصفة والوقوف للسوق الأسبوعية التابعة لها، وتطبيق إيرادات الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية الذي يبقى تطبيقه في عديد البلديات شبه معدوم.

### ثانياً - بروز ظاهرة اللامبالاة في التعامل مع الشأن المحلي

رغم إدراك المنتخبين المحليين عند التحاقهم بالجماعات الإقليمية أنهم مكلفون قانوناً بإقامة أعمال ونشاطات وتقديم خدمات عمومية قصد خلق فرص التنمية على الصعيد المحلي، والذي لن يتحقّق إلاّ بالاعتماد على منتخبين ذوي المؤهلات العلمية والفنية والخبرة العملية، وهذا من شأنه أن يضمن القدرة على العطاء والتفرغ للعهد الانتخابية بكل مصداقية، وكذلك القدرة على خلق موارد مالية وتحويلها إلى برامج محلية ومشاريع تنموية تخدم المواطنين بشكل عام والجماعات الإقليمية

<sup>516</sup> - راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص. 206.

<sup>517</sup> - راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 421.

على وجه الخصوص، غير أنّ التجربة الجزائرية في هذا المجال أفرزت بسبب ضعف أداء المنتخبين المحليين ممارسات أثرت بصورة سلبية على مردودية المالية الذاتية للجماعات الإقليمية وتطوير الخدمات المقدّمة للمواطنين، ولعل من أهمّها اللامبالاة في حضور أشغال المجالس المحلية (1)، والسعي إلى تحقيق غايات ومصالح شخصية، ما أدى بالنتيجة تعطيل المبادرات المحلية (2).

### 1- مقاطعة أشغال المجالس المحلية

تُعتبر الجماعات الإقليمية الإطار المجدّد لانشغالات الساكنة المحلية كونها أقرب سلطة للواقع ومعرفتها بمختلف المشاكل المحيطة بها، ولما كانت هذه الجماعات تتشكّل من منتخبين يختارهم أهل الوحدة المحلية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة 5 سنوات للقيام ببرنامجهم المنتخب بشأنه كتعاقد والتزام سياسي نحو الناخبين من خلال الاختصاصات المخولة لهم قانوناً، وجب على الأعضاء المنتخبين التفرغ التام لأداء عهدتهم الانتخابية لتحقيق التمثيل الحقيقي للساكنة.

أثبت الواقع في الجزائر عكس ذلك، فكثير من أعضاء المجالس المحلية يتهرّبون من تحمّل مسؤولية معالجة ملفّات التنمية المحلية وقضايا تدبير الشؤون الإقليمية للمواطنين واللامبالاة في البحث عن موارد مالية لتنويع إيرادات البلديات الوليات بسبب ضعف قدرتهم على تحقيقها وهي نتيجة حتمية لتدني مستواهم العلمي، بل أنّ تحقيق هذه الأعمال يتطلّب من المنتخبين الاتصال المستمر مع الساكنة والحضور الدائم عن أشغال دورات المجالس المحلية ومتابعة تنفيذ القرارات في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي، لكن تفتّشي ظاهرة الغياب بين المنتخبين عن أشغال دورات المجالس كان له أثر سلبي على سير المجالس المحلية وأدى إلى تعطيل تحقيق التنمية على مستوى عديد البلديات لجهلهم تقنيات التسيير الإداري والمالي عند حضورهم تلك الدورات.

تقتضي الديمقراطية التمثيلية أن يتفرّغ المنتخبين المحليين لممارسة مهامهم الانتخابية فقط وتمنع عليهم حالات التنافي الجمع بين العهدة الانتخابية وأنشطتهم الأصلية، حيث جعل المشرّع التفرّغ للعهدة الانتخابية في المادة 72 من قانون البلدية محصوراً على رؤساء المجالس الشعبية البلدية ووُسّعت إلى نواب الرئيس ورؤساء اللجان بموجب المادتين 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-

91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم<sup>518</sup>، على غرار ما ذهب إليه المشرع في المادة 69 من قانون الولاية أين جعل حالات التنافي تؤول إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه وكذا رؤساء اللجان الدائمة في الهيئة التداولية، ومن ذلك نستخلص أن حصر حالات التنافي على الأعضاء الدائمين دون أن يشمل على باقي الأعضاء غير الدائمين يُشجع هذه الفئة الأخيرة على مقاطعة أشغال المجالس المحلية لارتباطهم بوظائفهم المهنية خارج المجلس المنتخب.

رتب المشرع بموجب المادة 45 من قانون البلدية والمادة 43 من قانون الولاية عقوبة الإقالة التلقائية لكل عضو تغيب عن حضور أكثر من ثلاث دورات عادية للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي بدون عذر مقبول خلال نفس السنة، مع منح المنتخب البلدي ضمانات الدفاع عن نفسه في جلسة بعد تبليغه على عكس المنتخب الولائي الذي لم يمنح له إمكانية الدفاع عن نفسه، ولذلك نسجل في الواقع كثرة تغيب المنتخب المحلي عن حضور أشغال دورات المجلس لتوسيع المشرع فرص الغيابات.

استهدف المشرع عند اشتراط حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجالس المحلية الممارسين لصحة اجتماعاتهم بموجب المادة 23 فقرتها الأولى من قانون البلدية وكذا المادة 19 فقرتها الأولى من قانون الولاية لمناقشة جدول الأعمال إنما بهدف ضمان حضور أشغالها عدد معتبر من المنتخبين وإعطاء المصادقية لأعمالها، غير أنه بالنظر للتركيبية المكونة للمجالس المحلية التي غالباً لا تحتوي على أعضاء مؤهلين ومنضبطين وكانوا هم سبب في عدّة مشاكل داخلية عانى منها المجالس، فساد بالنتيجة انتشار ظاهرة مقاطعة جلسات الهيئات التداولية المحلية، كما جرت عادة العديد منهم يعمدون إلى تسجيل حضورهم في بداية الجلسة قبل أن يغادروا أثناء الجلسة دون المشاركة في المناقشة والتصويت ولا يؤثر الانسحاب على مشروعية ذلك النصاب القانوني، وهو ما توجي إليه المادة 10 فقرتها الثانية والمادة 11 فقرتها الثالثة من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي والولائي.

مكّن المشرع رؤساء المجالس المحلية في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني في الاجتماع الأول إرسال استدعاء ثان بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل ليجتمع المجلس، وتكون مشروعة

<sup>518</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 91-13، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2013، يحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ج.ج. عدد 12، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2013، ص. 13.

مهما كان عدد أعضاء الحاضرين فيه<sup>519</sup>، ويظهر من خلاله أنّ المشرّع يهدف إلى ضمان التسيير الحسن لمصالح وشؤون المواطن، وقد علّق أحد الباحثين<sup>520</sup> على هذا الإجراء أنّه يمسّ بالتمثيلية الشعبوية لمضمونها على أساس أنّه يمثّل سكّان الهيئة الإقليمية، كما يمسّ كذلك بمصادقية الأعمال المتخذة لأنّها تعبر عن إرادة فئة سياسية وإقصاء أخرى من عملية المساهمة في صنع القرار المحلي.

## 2- تعطيل المبادرات التنموية

سمّح قانون الانتخاب والأحزاب السياسية في الجزائر بتواجد جماعات إقليمية يسيّرها منتخبين محدودي الكفاءة العلمية والأخلاقية في التسيير والتخطيط وفي البحث عن إيرادات تقضي إلى زيادة مداخيل الجماعات أو التسيير الأمثل للموارد التي تحتويها وفي معالجة القضايا العالقة المطروحة، فالعمل التنموي على حد هؤلاء ليس بالضرورة خلق مشاريع استثمارية في مختلف القطاعات تعود بالفائدة النفعية على الساكنة المحلية وإنّما وسيلة لتجسيد مصالحها الشخصية من خلال السعي إلى توزيع المناصب والامتيازات المادية ممّا يؤدي إلى خروجهم عن غمار التنمية المطلوب تحقيقها.

سمّح نظام التمثيل النسبي المعتمد في توزيع مقاعد المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر ضمان إلى جانب الأحزاب السياسية الكبيرة كلّ من الأحزاب السياسية الصغيرة التي تمّ إنشاؤها حديثاً والقوائم الحرة الحصول على عدد من المقاعد يتناسب مع الأصوات المعبر عنها، ممّا يُمكن جميع هذه الاتجاهات السياسية باختلاف أفكارهم وبرامجهم المشاركة في تسيير الشأن المحلي تطبيقاً للمادة 169 من الأمر رقم 01-21 المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، وحدّدت المادة 171 من الأمر المذكور طريقة توزيع المقاعد والتي تكون حسب عدد الأصوات التي تحصّلت عليها كلّ قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة خمسة في المائة (5%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

<sup>519</sup> - أنظر المادة 1/23 من من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، السابق الذّكر، وكذا المادة 2/19 من من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية، السابق الذّكر.

<sup>520</sup> - يوسف فيزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 211.

أدى الأخذ بنظام التمثيل النسبي تكوين مجالس شعبية بلدية وولائية تفتقد تشكيلتها لأغلبية مطلقة من المقاعد ما يؤلّد مجموعة من العراقيل تحول دون تحقيق هدفها، ومن بينها صعوبة تنصيب رؤساء المجالس والنواب ورؤساء اللجان، وكما يسفر عنه امتناع الأعضاء عن التصويت على المداولات بسبب الصراعات التي تشوب بين أعضاء المجلس الواحد لاختلاف التوجهات السياسية وفي حالات ترتبط بالمصالح الشخصية وغير آبهين بمصلحة الساكنة المحلية واحتياجاتها وهو ما تعيشها مجالسنا المحلية حالياً من تعطيل عدّة مشاريع في كثير من البلديات لاعتبارات لا تتعلق بالمصلحة العامة أو للغلاف المالي للمشروع وإنما الصراع عنوانه « تصفية الحسابات » بالرغم من الأموال الكبيرة التي ضخّتها الدولة في خزينتها في إطار المخطّط البلدي للتنمية، ولهذا لا بدّ من التفكير في إنتاج منتخبين أكفأ قادرين على استيعاب وسائل حل الصراع السياسي بعيداً عن الحسابات الضيقة.

### المطلب الثاني - العراقيل التنظيمية لضعف موارد الجماعات الإقليمية

لا يمكن حصر أسباب شح مالية الجماعات الإقليمية على محدودية كفاءة المنتخب المحلي في تنمية مواردها الذاتية وإنما هناك أسباب أخرى تنظيمية أدت إلى حد كبير في هشاشتها، ويتعلّق الأمر بنظام التمويل المحلي الذي يشوبه الكثير من النقائص ساهمت في إضعاف حصيلتها الجبائية وذلك لعدم استفادتها من هذه الأخيرة بقدر ما هو مطلوب منها فعلة، وبالخصوص تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إدارة الأزمات المحلية وتجويد خدماتها (الفرع الأول)، إضافة إلى تأثير الطابع العشوائي المعتمد في تقسيم الأقاليم سلباً على الجانب المالي لهذه الجماعات (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - محدودية نظام التمويل المحلي

رغم حيّزة الجماعات الإقليمية العديد من الإيرادات المتأتية من الضرائب والرسوم إلا أنّها تعكس حجم الطّموح المعلق عليها كقاطرة وأداة للتخطيط، بالنظر أنّ مردوديتها غير كافية لمواجهة ارتفاع بنود النفقات المحلية المتزايدة، ويرجع ذلك إلى إقصاء المجالس المحلية من المشاركة في تأسيس الأوعية الضريبية (أولاً) واستحواذ الدولة على أهمّ الموارد الجبائية المنتجة للمداخيل (ثانياً)، إضافة إلى تفشي ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيّ أدّى إلى تخفيض التحصيل الجبائي (ثالثاً).

أولاً - حرمان المجالس المحلية من تأسيس الضريبة

مُنح للبرلمان وفقاً المادة 139 من دستور سنة 1996 اختصاص المبادرة بإنشاء الضرائب والجبايات والرسوم وتحديد أساسها ونسبها وطرق تحصيلها، إلا أن صاحب الاختصاص الفعلي في هذا المجال يعود للسلطة المركزية، باعتبار أن الضريبة تخضع لقواعد محدّدة في إطار قانون المالية التي تقوم الوزارة بإعداد مشاريعه لتأكيد مشروعية الضريبة، وهذا ما تؤكّده أحكام المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة<sup>521</sup>، التي استعملت عبارة مشروع قانون المالية، ما يعني أن مصدره حكومي وليس البرلمان الذي يحقّ له المبادرة باقتراحات قوانين<sup>522</sup>.

يبدو لنا واضحاً من خلال ما سبق، أن المجالس المحلية لا تملك أية صلاحية في مجال فرض الضريبة المحلية وتحديد وعائها، واقتصر دورها في التصويت على معدلات الرسوم والأتاوى ذات القاعدة المحلية<sup>523</sup>، الأمر الذي يؤدي إلى تبعية نظام الضريبة المحلية للسلطة المركزية<sup>524</sup>.

يُشير غالبية الباحثين<sup>525</sup> إلى ضرورة منح المجالس المحلية صلاحية التصرف في ميزانيتها، وذلك من خلال إشراكها في تأسيس الأوعية الضريبية المحلية وتحصيلها، لكونها أقرب للمواطن المحلي وأعلم بظروفهم، وهي على دراية واسعة بممتلكاتها وبمصادرها الجبائية، فهي بذلك الأكثر كفاءة في تحديد المجالات الخاضعة للضريبة، وهذا ما يضمن لها التحصيل الجيد.

<sup>521</sup> - قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ج.ج. عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 55.

<sup>522</sup> - للتفصيل أكثر راجع: مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص. 128-129.

<sup>523</sup> - أنظر المادة 2/196 من القانون رقم 11-10، يتعلّق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>524</sup> - عولمي بسمة، « تقييم الجباية المحلية في الجزائر ( أسباب ضعف، مقومات وسبل تعبئة الجباية المحلية ) »، مجلة البحوث والدراسات القانونية، جامعة سكيكدة، عدد 02، 2008، ص. 311.

<sup>525</sup> - علو وداد، « حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 10، عدد 02، 2014، ص. 281، وطبيبي سعاد، « اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية »، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، عدد 02، 2014، ص. 294.

كما أنّ إشراك الجماعات المحلية في تحديد مواردها الجبائية المخصصة إليها كلياً والنسب المئوية، يؤدي إلى اندثار ظاهرة الاتكالية والاعتماد على إعانات الدولة التي تفرط المجالس المحلية بطلبها لتجاوز عجزها المالي وإعادة التوازن بين الإيرادات والنققات، ويضعف لديها روح الاعتماد على الامكانيات المتوفرة لتنمية ناتج الموارد الذاتية بنفسها<sup>526</sup>، وهو ما يُعطي لها خيارات أكبر لتمويل أنشطتها الاستثمارية المحققة للتنمية، وحرية تنفيذها دون ضغط من السلطة المركزية.

### ثانياً - هيمنة الدولة على المصادر الجبائية الهامة

تقتضي العدالة الجبائية أن يتم توزيع الإيرادات المالية الجبائية المشتركة ما بين الدولة والجماعات الإقليمية وفق معايير موضوعية، بهدف تحقيق توازن مالي بين مختلف هذه الهيئات المحلية، ومعالجة الاختلالات المالية بينها، ولتمكينها من مباشرة نشاطاتها التنموية المختلفة<sup>527</sup>.

تكشف لنا النصوص القانونية الجزائرية ذات العلاقة بالمجال الجبائي إلى وجود عدد هائل من المصادر الجبائية للجماعات الإقليمية وتنوعها، ورغم ذلك فإنها غير كافية لتلبية مختلف احتياجات مواطنيها المتزايدة، وهذا نتيجة إلى غياب معيار موضوعي عادل تعتمد عليه الدولة في توزيع منتج الإيرادات الجبائية التي تشترك فيها مع الجماعات الإقليمية، إذ أنها تقوم بتوزيعها بشكل تقديري<sup>528</sup>، فتختار أجود الضرائب والرسوم وأكثرها إنتاجاً لتمويل ميزانيتها، وتترك للجماعات الإقليمية حصة ضعيفة جداً من الضرائب<sup>529</sup>.

<sup>526</sup> - علو وداد، « حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر»، المرجع السابق، ص. 281.

<sup>527</sup> - بريح حسن وخطاب المصطفى، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، مطبعة النجّاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014، ص. 67.

<sup>528</sup> - يرى بعض الباحثين أنّ هذا التقدير أثبت فشله لعدم إعطائه دفعاً قوياً لميزانية الجماعات الإقليمية، بل طالبوا بضرورة تأسيس معيار موضوعي عادل قائم على معطيات موضوعية، جغرافية، سكانية، اقتصادية واجتماعية خاصة مع اتساع المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تتدخل فيها هذه الجماعات من جهة، والآثار السلبية المترتبة عن الأزمات المالية والاقتصادية التي تمرّ بها الدولة الجزائرية من جهة أخرى، وبالتالي فإنّ إعمال هذا المعيار من شأنه تقييد السلطة التقديرية للدولة في اختيار الإيرادات الجبائية، راجع: بوبكر نادية، « إيرادات الجماعات الإقليمية: بين الضعف الحاصل والإصلاح المنتظر »، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة، عدد 06، 2019، ص. 123.

<sup>529</sup> - ZALATOU Naima, Op.Cit, p.14.

تظهر بذلك أنّ حصيلة الجماعات الإقليمية قليلة، لأنّ المشرّع تعامل مع فكرة جعل الدولة تستحوذ على النسب العالية من الضرائب الأكثر مردودية، فيلاحظ مثلاً أنّ الرسم القيمة المضافة (TVA) تأخذ الدولة نسبة 75%، مقابل 10% للبلديات و15% لصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، وبالنسبة للضريبة على الأملاك تستحق البلدية سوى نسبة 20% من منتج هذا الرسم، فيما يعود للدولة نسبة 60%، وللصندوق الوطني للسكن نسبة 20%، والأكثر من ذلك تمّ تقليص من معدّل الرسم على النشاط المهني الذي يعتبر مصدر مهم للجماعات الإقليمية من نسبة 02% إلى 01%، وهو ما يؤثر في انخفاض الإيرادات المحلية، زد على ذلك حتّى الضرائب التي تعود عائداتها كلياً للميزانية المحلية كالرسم مثلاً على رفع القمامة المنزلية والرسم على الرخص التي تمنحها للمواطنين لتنظيم إقامة الحفلات والأفراح نجد معظم بلديات الجزائر لا تهتم بتحصيلها<sup>530</sup>.

يعود السبب كذلك في ضعف حصيلة الضرائب والرسم المحلية إلى كون أنّ معدّل الجباية المحلية يخضع لنوع النشاط عادةً، فمثلاً إذا كانت المشاريع الاستثمارية متعدّدة في بلدية معيّنة فهذا يؤدي إلى توفر الموارد المالية الذاتية في البلدية وإنعاش ميزانيتها، وأمّا في حالة عدم وجود أقطاب ومراكز صناعية في إقليم البلدية ينجم عنه تحقيق نسبة إيرادات جباية ذاتية ضعيفة<sup>531</sup>.

المُلاحظ في التوزيع الجغرافي للأنشطة الاقتصادية في الجزائر تركيزها عبر نسب ضئيلة جداً مقارنة بالكم الهائل من البلديات التي لا تتمتع باستقطاب أنشطة اقتصادية مولّدة للثروة، وهذا راجع بالأساس إلى عدم مراعاة خصوصية كل بلدية عند وضع الجباية، وعشوائية التقسيم الإقليمي للبلاد سنة 1984، وهذا بالذات أحد الأسباب المباشرة في تعقيد الوضعية المالية لبعض البلديات<sup>532</sup>.

حيث تُشير الإحصائيات أنّه من أصل 837 بلدية استحدثها التقسيم، نجد 19 بلدية فقط مقرّاتها العامّة تدرج ضمن البلديات الحضرية، أي أنّ 89,2% منها بلديات ذات طابع ريفي، وهو ما جعل هذه الأخيرة محرومة من الموارد والإمكانات المادية والمالية التي كانت بحوزة البلدية الأمّ قبل

<sup>530</sup> - KAIS Cherif, Op.Cit, p. 37.

<sup>531</sup> - بن وزوق هشام، المرجع السابق، ص. 14.

<sup>532</sup> - ZALATOU Naima, Op.Cit, p.15.

تقسيمها<sup>533</sup>، ذلك يجعلنا نتساءل عن المُبتغى من استحداث بلديات غير مجدية اقتصادياً لدرجة أنها لا تستطيع تلبية أبسط انشغالات ساكنتها المحلية أو حتى دفع الرواتب الإجبارية لموظفيها؟!<sup>534</sup>.

### ثالثاً - تفشي ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي

ميّز باحثون<sup>535</sup> بين ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي بالرغم أنهما يؤدّيان إلى نفس النتيجة وهي التملص وعدم الوفاء بالالتزامات الضريبية، مُعرّفين الأول على أنه لجوء المكلف بالضريبة إلى استعمال أساليب احتيالية وتدليسية لتضليل الإدارة الضريبية، كالامتناع عن التصريح بمداخله، أو التصريح ببيانات خاطئة ومزيفة، بهدف التهرب غير المشروع من دفع الضريبة المفروضة عليه كلياً أو جزئياً، أما الثاني فهو ذلك السلوك الذي يسعى به المُلزم بدفع الضريبة التّخلص من دفعها كلياً أو جزئياً من دون مخالفة أحكام التشريعات الجبائية، مستغلاً الثغرات والغموض الذي يعترى النصوص الجبائية، كتجزئة نشاط الشركات الكبرى بإنشاء شركات فرعية لتجنّب الضريبة التصاعديّة على المداخل، أو اللجوء للاستثمار في القطاعات المعفيّة ضريبياً.

يُعود سبب تفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي إلى القصور الذي يشوب النظام الجبائي الحالي، كونه لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه، من جهة، ليضاف إليه قدم بعض الرسوم والضرائب المنشئة في بداية الاستقلال من جهة أخرى، والتي لم يتمّ تحديثها أو تطوير الأحكام القانونية التي تحكمها خصوصاً فيما يتعلّق بكيفية تحصيلها، الأمر الذي أفضى إلى وجود ثغرات قانونية عديدة سهّلت من عملية التّحايل والتهرب من دفع الضريبة من طرف الخاضعين لها<sup>536</sup>.

<sup>533</sup> - زيدان جمال، المرجع السابق، ص. 129.

<sup>534</sup> - KANOUN TALEB Nacira, Op.Cit, p. 39.

<sup>535</sup> - اشهبان فريدة، آليات تدبير القانون المالي ومُتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2010، ص. 75 وما يليها، وبن بعلاش خاليدة، « مكافحة الغش والتهرب الضريبي في التشريع الجزائري »، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي آفلو، مجلد 05، عدد 02، 2021، ص. 32-33.

<sup>536</sup> - بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمّار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010، ص. 114-115.

## 1- أسباب نفسيّة ظاهريّة الغشّ والتهرّب الضريبي

تُشكّل الضرائب والرّسوم أحد أهم المصادر الجبائيّة لخزينة الدولة والجماعات الإقليمية، فإنّ تفاقم ظاهرة التملّص الجبائيّ تقضي إلى التّزيف الماليّ لخزينة الدولة والجماعات الإقليمية، التي هما بأمس الحاجة إليها، لذا فإنّ تفاقم هذه الظاهرة يمكن أن يُنسب ذلك إلى جملة من الأسباب:

### أ- غموض والاستقرار التّشريع الجبائيّ

تكمُن الأسباب المباشرة لتفاقم ظاهريّة الغشّ والتهرّب الضريبيّ إلى أسباب تشريعيّة، ويظهر ذلك من خلال تسرّع الدولة الجزائريّة بعد الاستقلال إلى تبنيّ النّظم الضريبيّة التي خلفها الاستعمار من دون مراعاة اختلاف البيئة التي تطوّر فيها التّشريع وإمكانية التّطبيق الفعليّ، وقصد تدارك النقائص الموجودة فيه بادرت إلى سنّ تشريعات جبائيّة جديدة والتي تتطلّب في كلّ مرة إصلاحاً وتحديثاً أثناء تطبيقها<sup>537</sup>، ممّا ترتّب عنه نصوص قانونيّة متّسمة بالتّعقيد<sup>538</sup> فيصعب فهمها نتيجة كثرة الضرائب والرّسوم وتنوعها واختلاف معدّلاتها ومواعيد تحصيلها ما يزيد من احتمال التهرّب من دفعها، بالإضافة لعدم استقرارها<sup>539</sup> نظراً للتّعدّلات المتكرّرة للقوانين الماليّة والتكميليّة كلّ سنة، يصعب على أعوان الإدارة الجبائيّة متابعة المتملّصين من أداء الضريبة.

### ب- افتقار الإدارة الضريبيّة لوسائل ماديّة وبشريّة فعّالة

تُساهم الأسباب الإداريّة كذلك في تفشي هذه الظاهرة بالنّظر لمحدوديّة الوسائل الماديّة والبشريّة للإدارة الضريبيّة<sup>540</sup>، حيثُ تُعاني من نقص فادح للوسائل الحديثة لمعالجة المعلومات

<sup>537</sup> - علو ووداد، « حتميّة إصلاح المنظومة الجبائيّة للجماعات الإقليمية في الجزائر»، المرجع السّابق، ص. 278.

<sup>538</sup> - للتّفصيل أكثر في أسباب تعقّد التّشريعات الجبائيّة الجزائريّة، راجع: بورنيسة عبد النور وحميزان مجد، « تعقيدات النّظام الضريبي وأثرها على التهرّب الضريبي -دراسة حالة الجزائر- »، مجلّة اقتصاد المال والأعمال، كليّة العلوم الاقتصاديّة والتّجاريّة وعلوم التّسيير، جامعة الوادي، مجلّد 06، عدد 01، 2021، ص ص. 413-414.

<sup>539</sup> - يُمكن أن نأخذ الرّسم على الرّخص العقاريّة كمثال لا الحصر لعدم استقرار الأنظمة الضريبيّة، حيثُ أنّه عرف بعض التّعدّلات، بما أنّه أسّس بموجب قانون الماليّة لسنة 2000 وعدّلت التّعريفات بموجب قانون الماليّة لسنة 2006، ثمّ في قانون الماليّة لسنة 2008.

<sup>540</sup> - GARABA Hachemi, Op.Cit, p.51.

والاحصائيات الجبائية، وضعف في الخبرة المهنية لموظفيها، وكذا قلة المعاهد المتخصصة في تكوين الإطارات الضريبية، زيادة عن قلة عدد الموظفين مقارنة بالعدد الهائل للمكلفين الخاضعين للضريبة ما يستعصي عليهم الحصر الدقيق للأوعية الضريبية، وعدم تكثيف دورات تكوينية لأعوان الإدارة يؤدي إلى عدم مسايرتهم للتطور السريع للتقنيات والمعارف الضريبية<sup>541</sup>.

كما أنّ لصعوبة تقدير الوعاء الضريبي يدفع بالإدارة الضريبية بتقدير الضريبة بطريقة جزافية على المكلفين بها وذلك بأقل من القيمة الحقيقية لها أو بأكثر من ذلك لمكلفين آخرين رغم ممارستهم لنفس النشاط وفي نفس الإقليم، وهي من الأسباب التي تدفع المكلفين بالضريبة للتهرب منها<sup>542</sup>.

### ت - نقص الوعي الضريبي لدى المكلف

يُعتبر ضعف الوعي الضريبي لدى الفرد المكلف بدفع الضريبة سبباً غير مباشر في تفشي هذه الظاهرة، لاعتقاده السائد أنّ الضريبة أداة اغتصاب وسلب أمواله، كما يظن أنّه أقدر من الدولة على التصرف بحكمة في أمواله المفروض أنّ يدفعها إليها في شكل ضريبة خاصة وأنّ فائدتها تعود عليه وحده، في حين أنّ دفعها إلى الدولة تعود للمنفعة العامة ويستفيد منها الجميع في المجتمع حتى من لم يدفع الضريبة المستوجبة عليه أو من أعفاه القانون منها أصلاً<sup>543</sup>.

يساهم بعض أعوان الإدارة الجبائية في تفشي نقص الوعي الضريبي لدى المكلف بسبب متابعتهم للأشخاص ذوي الأنشطة التجارية قليلة المدخول بإرسال إنذارات بدفع الغرامات، وامتناعهم عن إرسالها لكبار التجار، ما وّد روح الحقد في أوساط المكلفين وأدى بالكثير منهم للتهرب من دفع الضريبة بثتى الطرق نتيجة التمييز في المعاملة في تطبيق الاجراءات الجبائية<sup>544</sup>.

<sup>541</sup> - للتفصيل أكثر حول النقائص المادية والبشرية التي تعاني منها الإدارة الضريبية المكلفة بتطبيق التشريعات الجبائية، راجع: طورش بناتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012، ص. 70 وما يليها.

<sup>542</sup> - علو وداد، « حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر»، المرجع السابق، ص. 278.

<sup>543</sup> - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص. 161.

<sup>544</sup> - عولمي بسمة، المرجع السابق، ص. 309.

كما للجانب الاقتصادي السّيء الذي يمرّ به المكلف سبباً غير مُباشر في تعميق ظاهرة التهرب الضريبي، حيث أنّ المكلف الذي تعرّض لصعوبات اقتصادية ومالية سيضطرّ لا سيما في المشاريع الاقتصادية الصغيرة وما يترتب عنها من ضعف في مداخله إلى إخفاء ما يجب دفعه للحفاظ على مشروعه أمام ثقل عبئ الضريبة والذي يراه حلاً لإنعاش وضعيته المالية<sup>545</sup>.

## 2- آثار التهرب الضريبي على التنمية المحلية

تُعتبر الآثار المالية من بين الآثار التي تفرزها هذه الظاهرة، والتي تؤدي إلى فقدان الجماعات الإقليمية والدولة حصيلة معتبرة من المداخل ويجعلها عاجزين عن تغطية نفقاتها، الأمر الذي يدفع بالدولة لتعويض الحصيلة الضريبية الضائعة القيام بزيادة معدّلات الضريبة أو فرض ضرائب جديدة، إلّا أنّه يسبّب ضرراً بالمكلفين الملتزمين بواجباتهم الجبائية، كما تضطرّ الجماعات الإقليمية عندما تجد أنّ نفقاتها المسجّلة أكبر بكثير من إيراداتها الحقيقية المسجّلة بالميزانية استخدام وسائل تمويلية بديلة قد تهدّد استقلاليتها المالية كاللجوء للاقتراض أو طلب المزيد من إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية لإعادة التوازن لميزانيتها<sup>546</sup>.

ينتج عن التهرب الضريبي كذلك آثار تنعكس سلباً على الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية، ذلك أنّ انخفاض معدّل الادخار المحلي يعتبر عائقاً وحاجزاً أمام هذه الجماعات سواء تعلق الأمر ببرمجة مشاريع استثمارية محقّقة للتنمية الاقتصادية أو توسيع في مشاريعها القائمة، أو بإعادة تجديدها أو إعادة هيكلتها، خاصّة وأنّ الاستثمار في بعض مناطق البلديات مكلف فتجد نفسها غير قادرة على تلبية متطلبات سكّانها، وهو ما يجبرها على إلغاء العديد من المشاريع أو تأجيل البعض منها أو عدم إتمام البعض الآخر، بالنظر لمعاناتها من ضعف التّحصيل الجبائي.

<sup>545</sup> - بوزيد سفيان، « التهرب الضريبي... مفهوم وقياس »، مجلة المالية والأسواق، جامعة مستغانم، مجلد 02، عدد 01،

2015، ص. 122.

<sup>546</sup> - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص. 109.

تعرّف الممارسة الجبائية في الجزائر ارتفاع ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي، حيثُ كشف التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2019، عن تهرب ضريبي ضخم على الأملاك والزّسم على القيمة المضافة وأرباح الشركات والدّخل الإجمالي العام ومختلف أشكال التّكليفات المفروضة في الجزائر، كما أنّ مستوى تحصيل الحقوق المعايينة مازال ضعيفاً، وبهذا تمّ حرمان الخزينة العموميّة من الإيرادات، وهو ما يترتّب عنه تفاقم بواقي التّحصيل على مستوى مديريات الضّرائب للولايات التي ارتفعت إلى غاية ديسمبر سنة 2016 إلى 11.379,166 مليار دج، منها 7.749,925 مليار دج تتعلّق بالغرامات القضائيّة (68,11%) ومبلغ 3.629,240 مليار دج كديون جبائيّة (أي 31,89%)، ويضاف إلى هذه الديون، بواقي التّحصيل المسجّلة على مستوى كبريات المؤسّسة، التي بلغت 170,834 دج<sup>547</sup>.

أشار في هذا السّياق السيّد الوزير الأول "أيمن عبد النور" أنّ هذه ظاهرة الغش والتّهرب الضّريبيين بلغا مستويات لا يمكن التّغاضي عنهما، مؤكداً على ضرورة تحسين نسبة التّحصيل الضّريبي للتّكفل بمتطلّبات ميزانية الدّولة، وشدّد على لزوم إعادة تصميم النّظام الجبائيّ الوطني على النّحو الذي يستجيب مع مختلف التّطورات الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة الرّاهنة، كما نوّه بوضع آليات خاصّة كالبطاقة المعلوماتيّة الوطنيّة لكشف الغشاشين والمتهربين من دفع الضّرائب<sup>548</sup>.

### الفرع الثاني - عدم فعالية التّقسيمات الإقليمية للدّولة

عمدت الجزائر لأجل إصلاح الأوضاع التّتمويّة لعديد البلديات والولايات وزيادة قدراتها على التّدخّل في تسيير شؤون أقاليمها إلى إحداث عدّة تقسيمات إداريّة ترتّب عنها الزيادة في عدد الجماعات الإقليمية وتغيير الحدود الإقليمية للكثير منها (أولاً)، غير أنّ إشكالية التّمول المالي لهذه الوحدات من بين العقبات التي خلفها التّقسيمات الإداريّة للإقليم خصوصاً تقسيم سنة 1984 (ثانياً).

<sup>547</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، الجزائر، ج.ر.ج. عدد 75، مؤرّخ في 04 ديسمبر سنة 2019، ص.

11، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/05/28).

<sup>548</sup> - أنظر الموقع الرّسمي لوزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة العمرانيّة: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/06/02).

## أولاً - متطلبات التقسيمات الإقليمية

يُعتبر التقسيم الإداري لإقليم الدولة الواحدة بمثابة الإجراء القانوني الذي بموجبه يتم إنشاء جماعات إقليمية داخل الدولة للتكفل بجميع شؤون سكان الوحدة الإقليمية بعدما وجدت السلطة المركزية نفسها وحيدة وعاجزة عن التغلغل في جميع أقاليمها وإيجاد حلول ناجعة لما تعانيه من إشكالات تنموية من العاصمة بواسطة أجهزتها المركزية، وقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية سنة 2019 عدة تقسيمات إدارية للإقليم (1) قصد الوصول إلى تحقيق مجموعة من المقاصد (2).

### 1- محتوى التقسيمات الإقليمية

لا شك الاعتماد في عملية التقسيم الإقليمي على المعطيات العلمية والموضوعية يسفر عنه تشكيل جماعات متكاملة اجتماعياً، اقتصادياً وجغرافياً تكون قادرة على أداء اختصاصاتها المخولة لها اتجاه ساكنتها، وبإلقاء نظرة على التقسيمات الإقليمية في الجزائر عرفت بعض التطورات القانونية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، ففي سنة 1962 وجدت الجزائر 1536 بلدية أنشأتها السلطات الفرنسية أغلبها تعاني من ضعف الإمكانيات البشرية والمالية بفعل مغادرة موظفيها الأوروبيين وعجز الإطار الجزائري عن تسييرها، وجراء هذه الانعكاسات السلبية قامت الجزائر في سنة 1963 بتقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية لتخفيف أعباء التسيير عليها وذلك بموجب المرسوم رقم 63-189<sup>549</sup>، ثم تلتها صدور سلسلة من النصوص المكتملة للمرسوم المذكور والتي رفعت قليلاً من عدد البلديات<sup>550</sup>.

<sup>549</sup> - Décret N° 63-189 du 28 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 35, du 31 mai 1963, p. 449, (abrogée).

<sup>550</sup> - أنظر النصوص التشريعية التالية:

- Ordonnance N° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 82, du 05 novembre 1963, p. 1.102, (abrogée).

- Ordonnance N° 63-466 du 02-12-1963, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 91, du 06 décembre 1963, p. 1.272, (abrogé).

- Ordonnance N° 64-54 du 31 janvier 1964, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 13, du 11 février 1964, p. 182, (abrogée).

بينما التقسيم الإداري لسنة 1974<sup>551</sup> جاء لإعادة توزيع المدن قصد تخفيف الضغط على المدن الكبرى وتقرب الإدارة من المواطن بزيادة 28 بلدية ليصبح عددها الإجمالي 704، وإضافة عدد الولايات من 15 إلى 31، وبقي الحال على حاله إلى غاية سنة 1984 أين قامت السلطة التشريعية بموجب القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد<sup>552</sup>، الذي جاء كنتيجة للكثافة العمرانية ونموها السريع، وقد رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 704 إلى 1540 بلدية، مع العلم أنّ القانون الإقليمي لسنة 1984 كان محل استدراك<sup>553</sup> وذلك بالنص على 1541 بلدية عوض 1540، ووضح هنا أنّ السلطة التشريعية أرادت من وراء الرفع من عدد البلديات والولايات إنما لإحداث أقطاب جديدة للتنمية.

عدّلت السلطة التشريعية في سنة 2019 القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد<sup>554</sup> مضيفاً 10 ولايات جديدة كانت عبارة عن 10 مقاطعات إدارية مستحدثة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140<sup>555</sup>، ليتحوّل عدد الولايات بعد هذا التقسيم الجديد إلى 58 ولاية مع بقاء عدد بلديات الوطن عند 1541، وحجّتها خلق جماعات إقليمية كثيرة من أجل إلى تقريب الإدارة من المواطن وخاصةً لسكانه ولايات الجنوب وتحقيق التوازن الإقليمي بين مختلف مناطق البلاد.

<sup>551</sup> - أنظر النصوص القانونية التالية:

- أمر رقم 74-69، مؤرخ في 02 جوان سنة 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج. عدد 55، مؤرخ في 09 جوان سنة 1974، ص. 751، (ملغى).

- مراسيم رقم 74-124 إلى 74-154، مؤرخ في 12 جويلية سنة 1974، ج.ر.ج. عدد 57، مؤرخ في 16 جويلية سنة 1974، ص. 771، (ملغاة).

<sup>552</sup> - قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري سنة 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج. عدد 06، مؤرخ في 07 فيفري سنة 1984، ص. 139.

<sup>553</sup> - استدراك القانون رقم 84-09، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد في ج.ر.ج. عدد 19، مؤرخ في 08 ماي سنة 1984، ص. 669.

<sup>554</sup> - بموجب القانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يُعدّل ويُتمّ القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج. عدد 78، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 2019، ص. 13، وكذا بموجب الأمر رقم 21-03، مؤرخ في 25 مارس سنة 2021، ج.ر.ج. عدد 22، مؤرخ في 25 مارس سنة 2021، ص. 06.

<sup>555</sup> - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج. عدد 29، مؤرخ في 31 ماي سنة 2015، ص. 03.

## 2- أهداف التقسيمات الإقليمية

أُجريت في الجزائر العديد من الاصلاحات القانونية الرامية لتنظيم الإقليمي للجماعات الإقليمية بهدف تحقيق وبلوغ مجموعة من الأهداف تُلبّي بالخصوص طموحات أفراد المجتمع المحلي، والتي تستدعي الوقوف عليها:

- تقليص مساحة الولايات التي تضمّ المدن الكبرى مثل العاصمة، وهران، قسنطينة وعنابة للحد من هيمنتها، وإتاحة الفرصة أمام المدن المتوسطة التي رقيت إلى عاصمة ولاية لِتُتمّي مواردها وتطوّر قاعدتها الاقتصادية وتؤدّي الدور المنوط بها في إطار هذه الاستراتيجية،
  - تدعيم عواصم الولايات الجديدة بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمات إقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية الخاصة بالصناعة، مع مراعات توزيعها بتوازن كلّ الأقاليم الطبيعية ومناطق الوطن.
  - تسهيل إمكانية وصول المواطنين إلى المصالح العمومية المحلية سواءً على مستوى الولاية أو البلدية، خصوصا في المناطق الصحراوية التي تتوفر على مساحات شاسعة و متناثرة.
  - إقامة المصالح العمومية في المناطق النائية والحدودية من أجل تجسيد مبدأ تساوي المواطنين في الاستفادة من الخدمات العمومية،
  - الحد بشكل كبير من الفوارق الجهوية والاجتماعية بما سيسمح من إيقاف ظاهرة النزوح الريفي نحو مدن الشمال،
  - إحداث نوع من التوازن في تنظيم الوحدات المحلية، حيث تراعي عند إنشاء المدن خصوصية كلّ منطقة (سياحية، صحراوية، زراعية ورعية).
  - تجسيد اللامركزية المنصوص عليها في القوانين والمواثيق لتسيير العديد من عمليات التنمية المحلية في مختلف القطاعات لا سيما تلك ذات صلة بتحسين الاطار المعيشي للمواطنين.
- تضمنت أحكام المادة 02 من القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المحاور الرئيسية للتقسيم، والذي يهدف تحقيق الأهداف الثلاثة التالية:

- إنشاء ولايات جديدة منبثقة عن دمج جزئين أو عدّة أجزاء من ولايات أو عن تقسيم ولاية واحدة،
- إعادة تهيئة الحدود الإقليمية الحالية لبعض الولايات،
- إنشاء بلديات جديدة منبثقة عن تقسيم بلدية موجودة أو دمج جزئين أو عدّة أجزاء من البلديات.

### ثانياً - تأثير التقسيم الإقليمي على مالية الجماعات الإقليمية

نتج عن التقسيمات الإدارية التي عرفتها الجزائر إفراس عدّة عراقيل جعلت الجماعات الإقليمية تواجه صعوبات في تسيير شؤونها المحلية بكفاءة وفعالية، وذلك لتشتت قدراتها المالية (1)، إضافة إلى إحداث بلديات جديدة عاجزة بالنشأة لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي، وهو ما يجعلها عاجزة وشبه مشلولة عن أداء اختصاصاتها خاصّة تلك المتعلقة بالتهوض بمتطلبات التنمية (2).

#### 1 - انقاص القدرات المالية للجماعات الإقليمية

سعت السلطة التشريعية من خلال التقسيمات الإدارية الإقليم خصوصاً تقسيم سنة 1984 تجسيد سياسة الإكثار من إنشاء الجماعات الإقليمية غير أنّ السياسة المتبعة كانت عشوائية وغير ممنهجة جرّاء قيامها على أسس غير قانونية، حيث كان يستند تقسيمها على الجانب السياسي، الطبيعة الجغرافية، الكثافة السكانية والمساحة أكثر منه للجوانب الإدارية، الاقتصادية والبشرية، في هذا الصدد سبق للوزير المنتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية خلال ندوة فكرية عن الجماعات المحلية أن أجاب عن سؤال حول إعادة النظر في التقسيم الإقليمي فقال<sup>556</sup>: « نظراً للعدد الكبير من البلديات، انتقلنا في مرحلة معينة من 700 بلدية إلى 1541 بلدية، وعدد كبير منها لا مداخل لها، وهي ليست بقادرة على تسيير كلّ المرافق العمومية فربما سيرت المصلحة المدنية أو نظمت الانتخابات لا غير، كلّ هذا راجع إلى أنّ التقسيم كان اختياراً سياسياً وليس اختياراً عقلانياً ».

<sup>556</sup> - دحو ولد قابلية، « الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، 2002، ص. 23.

وَجَّه الأستاذ "كاشر عبد القادر"<sup>557</sup> انتقادات لقانون التنظيم الإقليمي لسنة 1984 من خلال اعتبار هذا الأخير كرس ومهد التبعية المالية للجماعات الإقليمية للسلطة المركزية لا سيما المنشأة حديثاً، ويعود السبب إلى انعدام الموضوعية وضعف الدراسات المسبقة قبل قرار الرفع من عدد البلديات والولايات، إذ صدر القانون المذكور حسب قوله دون الأخذ بمبدأ «الحيطة» الذي يعتبر مبدأ أساسياً لكل تقدم، هذا ما أدى إلى خلق جماعات إقليمية فقيرة ومعزولة، وأخرى توجد ضمن أقطاب ومراكز صناعية، وهو ما أحدث فوارق في توزيع الموارد المالية، فظهرت جماعات إقليمية عاجزة مالياً ومثقلة بالديون من مجموع 1541 بلدية، نظراً لما صاحب هذا الارتفاع في العدد من هياكل وموارد بشرية (موظفين) جديدة وهو ما شكّل عبئاً مالياً كبيراً أثقل كاهل هذه الجماعات.

وَمِنْ جانبنا نقول أن السلطة التشريعية وإذا كانت تريد من وراء التقسيمات الإدارية للأقاليم تحقيق الأهداف السالفة الذكر، إلا أن الواقع العملي جاء عكس المفترض، إذ ليست هنالك الحاجة إلى تقسيم بلديات كبيرة الحجم إلى بلديات صغيرة كحل لتجسيد لا مركزية إدارية حقيقية وتحقيق غايتها الإنمائية في كل مناطق الوطن، والسبب يعود أن هذا التقسيم أدى من ورائه تفتيت القدرات الاقتصادية والمالية لبلديات كبيرة جرّاء تبعية بعض أملاكها إلى البلديات المجزئة منها في حين بقيت الأعباء الملقاة على عاتقها لإشباعها ذاتها في جميع الميادين بدون تغيير كالتكفل مثلاً بتسيير مصالح عمومية مكلفة وهي لا تستطيع تحصيل القدر الكافي من الجباية يتلاءم مع الخدمات المقدمة للخاضعين لها.

## 2- ظهور بلديات ذات إمكانيات محدودة

عرفت الجزائر عدّة تقسيمات إدارية للأقاليم غير أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 بقدر ما كان ناجحاً في تحقيق الأهداف السياسية على حساب الديناميكية الاقتصادية، فقد كان أحد الأسباب الرئيسية في تعقيد الوضعية المالية لدى نسبة ساحقة من البلديات وجعلتها غير قادرة على إشباع

<sup>557</sup> - كاشر عبد القادر، « الإصلاحات المالية والجبائية المحلية»، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 03، 2003، ص. 144.

أبسط حاجيات المواطن، وخير دليل على ذلك أنه من بين 873 بلدية جديدة استحدثت بموجب التقسيم الإقليمي هناك عدد قليل أدرجت مقراتها ضمن البلديات الحضرية التي تركز فيها الأنشطة الاقتصادية ونسبة 89,2% منها بلديات ذات طابع ريفي لا تعدو أن تكون سوى تجمعات سكانية في ظلّ عدم وجود مداخل تنعش ميزانيتها وما صاحبه من انعدام شبه كلي للمشاريع التنموية وانعدام فرص الشغل، ونتيجة لذلك نجدها تنتظر الدعم المالي من صندوق الضمان والتضامن ومن السلطة المركزية لمساعدتها في تحقيق التنمية على مستوى أقاليمها وترقية الخدمات التي تقدّمها لسكانها.

ساهم التقسيم الإقليمي لسنة 1984 كذلك إلى إفراز آثار سلبية على تمويل الجماعات الإقليمية سيما على مستوى البلديات وفي إحداث التنمية المحلية على مستوى أقاليمها، نذكر منها:

- ظهور أكثر من 600 بلدية جديدة تحتاج إلى توظيف جديد،
- لم يصاحب إجراء التقسيم الإقليمي وسائل لترقية الاستثمار في معظم البلديات المستحدثة،
- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانية التسيير دون مورد مالي لتغطية ذلك،
- تشتت الحصيلة الجبائية التي كانت توزع على 31 ولاية و704 بلدية أصبحت تشارك فيها 48 ولاية و1541 بلدية والعدد ارتفع أكثر في سنة 2019.

تفرض هذه النتائج السلبية ضرورة تدخل السلطة التشريعية ومراجعة الأسس المعتمدة في مجال التقسيمات الإدارية للبلديات وأن تأخذ بعين الاعتبار قدراتها الاقتصادية وحجم سكانها عوض الاعتماد على سياسة الاكثار في إنشاء جماعات إقليمية تعاني عجزاً مالياً، لهذا كان من المفروض عليها تقليص حجم عددها عن طريق دمج البلديات المتشابهة في حدود مثلاً 900 بلدية و40 ولاية من حيث الخصائص مع مراعاة حجم السكان والمساحة الجغرافية قصد التقليل من نفقات التسيير والحفاظ على الموارد المالية للوحدة المحلية بما يجعلها قادرة على النهوض بذاتها من الناحية المالية.

## الباب الثّاني

قواعد توجيه الجماعات الإقليميّة نحو تحقيق تنمية محليّة فعّالة

أبانَ التّسيير التّقليدي المتعمد من قبل مُسيري الجماعات الإقليمية في تسيير الشّؤون التّنمويّة عدم فعاليته في تطوير الجانب الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمجتمع المحلي والاستجابة لمختلف الحاجات والخدمات التي يطلبها المواطن في حاضره ومستقبله، وأمام هذه الوضعية نقول أنّها بحاجة إلى استراتيجية بديلة تساهم في بناء الحركة التّنمويّة خاصّة مع التّحوّلات الجديدة التي عرفتها الجزائر والتي أدخلتها مرحلة أكثر انفتاحاً فرضت عليها فتح مجالاتها للمنافسة، والبحث عن مردودية وفعالية أكثر في تسيير مرافقها العموميّة، فكان لُزوماً عليها الاعتماد على مقاربات حديثة لإدارة الشّؤون العموميّة المحليّة تعتمد في مضمونها على إشراك جاد لمجموعة من الفواعل غير الدّولائيّة وتجعل منها إحدى الحلول البديلة التي من شأنها مساعدتها في فك العراقيل التي تبعتها عن تحقيق أهدافها التّنمويّة (الفصل الأوّل).

أثر ضعف التّمويل المحلي للجماعات الإقليمية كثيراً في تعطيل المصالح المحليّة وتجميد بعض المشاريع التّنموية وكانت وراء جعل التّنمية المحليّة في عديد البلديات والولايات شبه منعدمة ومتأخّرة، ومن أجل تحسين وضعيتها المالية المتدهورة فهي مطالبة بالعمل على استغلال أمثل لمواردها والبحث عن مصادر ثروة جديدة تدعم الآليات التّوزيعيّة التّقليديّة، وهذا النهج الجديد الذي يجب اتباعه يصبوا إلى بناء جماعة محليّة خالقة للثروة ممّا يسمح لها بالدفع بقدراتها في مجال استقطاب أكبر عدد ممكن من الاستثمارات لتهيئة الظروف المواتية لخلق حركة اقتصادية تنمويّة تعود بالفائدة على الساكنة وعلى التّنمية المحليّة، ولهذا ينبغي على منتخبي المجالس المحليّة تغيير ذهنيّاتهم بالتّخلص من فكرة الاتّكال على الموارد الجبائيّة والتّحويلات المالية المركزيّة لتمويل المشاريع والتّفكير جدياً في كيفية تحويل البلديات والولايات إلى كيانات اقتصادية (الفصل الثاني).

## الفصل الأول

استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يُشكل مبدأ المشاركة أحد أبرز المبادئ التي يقوم عليها التدبير الحديث للشؤون المحلية، وشكلاً جديداً لتقاسم وممارسة السلطة، حيثُ يعتبر المواطن أحد الأطراف الفاعلة الأساسية للديمقراطية التشاركية وأساس عملية التنمية<sup>558</sup>، إذ لم يعد دوره يقتفي بوضع قصاصة ورق في أحد صناديق الاقتراع بل يشارك في النشاط الإداري باعتباره المخاطب والمستفيد من القرارات والمشاريع الإنمائية والخدمات التي تنجز، لا سيما وأن نجاح السياسات التنموية التي تقودها الجماعات الإقليمية يبقى رهيناً بمشاركة واسعة للسكان المحلية بمختلف مجالات التنمية والتهيئة المحلية.

تفتحت المنظومة القانونية الجزائرية على مبدأ مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العمومي بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 وترسيخ العديد من المظاهر التي من شأنها تجسيد شفافية التسيير العمومي، رغم أن السلطتين التشريعية والتنفيذية أسبق من المؤسس الدستوري في تجسيد مبدأي المشاركة والشفافية إلا أنه يصعب تجسيدهما محلياً ما لم يتم دسترتهما (المبحث الأول).

تؤسس المقاربة الحديثة لتسيير المرفق العمومي على إدماج القطاع الخاص كفاعل لا مفر منه في إدارة التنمية المحلية خاصة بعد إخفاق تسييرها عن طريق أنماط وتوجهات تسيير غير صائبة<sup>559</sup>، نظراً لما تحتاجه من كفاءة التسيير ورؤوس أموال لنجاحها والذي يقابلها عجزاً في الميزانية المحلية، ولهذا توجب على المجالس المحلية إقحام القطاع الخاص في التسيير لأجل ضمان تقديم خدمات عمومية ذات جودة تستجيب للحاجيات الاجتماعية المحلية (المبحث الثاني).

<sup>558</sup> - عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2021، ص. 07.

<sup>559</sup> - بن الشيخ عصام وسويقات الأمين، « إدماج الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي - حالة الجزائر والمغرب -»، منشور في كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد، عمان، 2018، ص. 126.

المبحث الأول - اشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية

أصبح الانفتاح على المواطن وبقية الفواعل الاجتماعيين ضرورة ملحة لاستعاب جميع أطراف المجتمع وإنهاء حالة التهميش والإقصاء السلطوي الذي منع العديد من الفواعل المدنية من المشاركة في تدبير الشؤون المحلية<sup>560</sup>، حيث تحوّل تحقيق التنمية تنطلق بتكثيف الساكنة المحلية من فرصة الاستشارة ومتابعة المشاريع التي تقرّها المجالس المحلية والمشاركة في تقييمها<sup>561</sup>، لغرض ترقية نوعية الخدمة العمومية المقدمة لهم وتحريك عجلة التنمية التي تتماشى مع مطالبهم.

أخذ التسيير المحلي التشاركي مُعرجاً حاسماً انطلاقاً من الخطاب الذي ألقاه السيد رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" (رحمة الله عليه)، إلى الأمة سنة 2011<sup>562</sup>، مركزاً في خطابه على مبدأ المشاركة في صياغة القرارات بقوله: « سيتم قريباً اتخاذ إجراءات هامة تعطي نفساً جديداً لإدارة برامجنا ولتنشيط جهاز الدولة. وستأتي هذه الإجراءات لدعم محاربة البيروقراطية والاختلالات المسجلة في إدارتنا والتصدي لأيّ تلاعب ومساس بالأموال العمومية. وخلال هذه السنة سيشرع في عملية تشاورية على المستوى المحلي مع المواطنين والمنتخبين والحركة الجمعوية والإدارة لتحديد أهداف التنمية المحلية على نحو أفضل وتكييفها مع تطلّعات الساكنة ».

كما صرح كذلك في الخطاب الذي ألقاه بقوله: « فبعد استعادة السلم والأمن وإطلاق برامج تنموية طموحة وبعد رفع حالة الطوارئ قرّرت استكمال المسعى هذا ببرنامج إصلاحات سياسية الغاية منه تعميق المسار الديمقراطي وتمكين المواطنين من مساهمة أوسع في اتخاذ القرارات التي

<sup>560</sup> - ينبغي إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية باعتباره الأساس الذي يجب أن تبنى عليه جميع خطط وسياسات التنمية في المجتمع، خاصةً في المجتمعات النامية التي تقلّ فيها نسبة المشاركة، حيث أنّ جمود الحياة الاجتماعية والهياكل الاقتصادية من خلال القيم والتقاليد الراسخة في هذه المجتمعات هي أهم عائق أمام الابتكارات ومشاريع التنمية الموجودة في المجتمع، راجع في ذلك:

- ADDA Barkahoum and BENHAMIDA Hichem, « Local development planning within the framework of administrative decentralization - Experiences of Morocco and Tunisia », El-Manhel Economy, University of El Oued, Volume 03, N°02, 2020, p. 502.

<sup>561</sup> - بن الشيخ عصام وسويقات الأمين، المرجع السابق ص ص. 98-99.

<sup>562</sup> - النص الكامل لرسالة السيد رئيس الجمهورية الأسبق "عبد العزيز بوتفليقة"، الموجّه للأمة في 15 أبريل سنة 2011، متوفّر على الموقع التالي: [www.el-mouradia.dz](http://www.el-mouradia.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/05/05).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يتوقف عليها مستقبلهم ومستقبل أبنائهم. إن دور مختلف المجالس المنتخبة دور حيوي سيتم تعزيزه من حيث أن المنتخبين هم الذين لهم الصلة المباشرة بالمواطنين وبالواقع المعيش «.

أثمر عن نص الرسالة الرئاسية تعديل الدستور سنة 2016 مكرساً لأول مرة المشاركة بصفة صريحة بعدما أغفلته التعديلات السابقة ليشكل دعامة أساسية لمشاركة المواطنين في مقاربة التسيير المحلية، وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 15 منه على أنه: « تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية »، وأضاف تعديل سنة 2020 بموجب المادة 16 فقرتها الثالثة عبارة: «... لا سيما من خلال المجتمع المدني»، وهكذا يكون المؤسس قد خطى خطوة أساسية نحو ترسيخ أعمق لمشاركة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية بحكم أن مبدأ المشاركة سبق تكريسها بمقتضى قوانين البلدية والولاية والتشريعات المرتبطة بنشاطها بمجالات حيوية للمواطن كقانون البيئة والتعمير والنصوص القطاعية<sup>563</sup>.

تشكل البلدية والولاية حسب أحكام المادة 19 من دستور سنة 1996 قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنين حقهم في تسيير المرافق المحلية، وقصد تحقيق هذا المسعى يكون لزاماً على المجالس المحلية تسيير الشؤون المحلية وفق منهجية تقوم على إقحام وإشراك واسع للمواطنين سواءً كمنتفعين مباشرين أو غير مباشرين في التسيير وإعداد المشاريع التنموية المحلية المقررة إنجازها والرقابة على حسن تنفيذها ليساهموا في عملية إنجازها وذلك بحسب ما تخوله القواعد القانونية والممارسة العملية، ومن ثم تجاوز احتكار الإدارة لدور الفاعل الوحيد في تحقيق أهداف التنمية المحلية الذي أفرز لنا قصوراً في الاستجابة للمطالب المحلية وفي إيجاد حلولاً للمعطيات المستجدة، الأمر الذي أدى إلى توتر العلاقة الاتصالية بين المواطنين والإدارة (المطلب الأول).

<sup>563</sup> - أوكيل محمد أمين، « عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل »، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، عدد 02، 2018، ص. 110.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

لكن على الرغم من تكييف القواعد التشريعية والتنظيمية الداخلية للدولة بمقتضيات مبدأ مشاركة المواطنين في إعداد برامج عمل الجماعات الإقليمية المرتبطة بحياتهم المحلية ومصادقتها على عديد الاتفاقيات المكرسة لهذا المبدأ فضلاً عن تجسيد أسس وآليات إعمال حق المشاركة المحلية، إلا أن تفعيل المقاربة التشاركية على مستوى المجالس المحلية لم تصل بعد إلى تحقيق مشاركة فعالة للمواطنين بفعل العراقيل القانونية ذات الصلة والعقبات التي تعترض تطبيقها في الممارسة والتي تعود أساساً لحدثة تطبيق نموذج المشاركة في التجربة الجزائرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول - أهمية إشراك المواطنين في التسيير المحلي

تُركت السلطة التشريعية مسؤولية المبادرة بتحقيق فعالية المشاركة إلى المجالس المحلية من خلال تكليفها بمهمة إشراك المواطنين في القرارات التنموية ومنحهم حق تتبع كافة المشاريع التي تعنيهم، بسبب الأزمة التي تعرفها الديمقراطية التمثيلية وبفعل ظاهرة العزوف الانتخابي وغياب الحوار الفعلي في دينامية سير الشؤون المحلية، مما استدعى ضرورة مشاركة المواطن في عملية التنمية للمساهمة في بناء مشاريع استثمارية تخدم مطالبه باعتباره صاحب المصلحة والمتلقي للخدمة، ولهذا أصبح في الوقت الراهن أحد الفواعل المعول عليها في تحضير المشاريع التنموية في بلادنا جنباً إلى جنب مع الوحدات المحلية والدولة وباقي القطاعات الأخرى (الفرع الأول).

يُساهم المواطنون بشكل فردي أو جماعي في صناعة القرارات والسياسات المتعلقة بسير المجال التنموي إلى جانب المجالس الشعبية البلدية والولائية في عدة مجالات، ووفق آليات وإجراءات قانونية وتنظيمية لتجسيد مبدأ المشاركة بشكل فعلي في الممارسة الميدانية طيلة العهدة الانتخابية للمجالس المحلية بما يحقق التقارب والتواصل بين المواطن ومنتخبه (الفرع الثاني).

الفرع الأول - المواطن فاعل محوري في التسيير المحلي التشاركي

جعلت الديمقراطية التمثيلية من المواطن فاعلاً مناسباً يقتصر دوره فقط أثناء العملية الانتخابية ليتحول دوره إلى مُتفَرِّج بمجرد انتهاء الانتخابات، لكن بعد إفرازات العولمة وبروز الجيل الثالث من حقوق الإنسان كحق المواطن في المعرفة والإعلام والمشاركة كشفت ضرورة تجاوز الأسلوب التقليدي في تسيير الشؤون المحلية خاصةً بفعل الأزمة التي تعرفها الديمقراطية التمثيلية وتعرّتها كأسلوب للتسيير والاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية، إذ لم تعد تُحقّق المغزى من وجودها وبفعل ظاهرة العزوف الانتخابي كانت دافعاً وراء جعل المواطن كفاعل أساسي لا مفرّ منه إلى جانب الإدارة العامة في اتخاذ القرار التنموي المحلي بشكل مباشر خارج المواعيد الانتخابية (أولاً)، لتكون بذلك مشاركته مخرجاً لهذه الإشكالية من خلال ما تحمله مزايا (ثانياً).

أولاً - مبررات اعتماد المقاربة التشاركية في التسيير المحلي

ساهمت العديد من الأسباب في ظهور الديمقراطية التشاركية غير أن السبب الرئيسي في بروزها ترجع للعوامل السياسية، المتعلقة أساساً في النقائص التي تعترى الديمقراطية التمثيلية بحكم اختزالها دور الناخبين في الأصوات التي يدلونها بها يوم الاقتراع دون أن تأخذ بعين الاعتبار مطالبهم الممتدة إلى ما بعد التصويت لانقطاع صلتهم بمؤسساتهم التمثيلية، مُقابل حرص الممثلين على تحقيق مصالحهم، كما يفتقد النظام التمثيلي لآليات تسمح بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، ما أدّى إلى حدوث أزمة ثقة بين الناخبين وممثليهم(1)، وبرزت ظاهرة امتناع الناخبين عن المشاركة في الانتخابات، وهذه الظاهرة تشكّل تهديداً على شرعية الديمقراطية التمثيلية (2).

1 - الديمقراطية التشاركية مخرجاً لأزمة التمثيل المحلي

تُعَد الديمقراطية التمثيلية المبنية على الانتخاب الركييزة الأساسية لإعمال النظام التمثيلي وكأحد أشكال الحق في مشاركة الناخبين في اختيار ممثلين ينوبون عنهم في تسيير الشؤون المحلية، ويضطلعون بدلاً عنهم في إعداد البرامج التتموية الكفيلة للاستجابة لتطلعاتهم، وتتخذ مشاركة المواطنين وفق هذا النموذج شكلاً غير مباشر من خلال تفويض صلاحياتهم إلى ممثليهم المنتخبين، مع الإشارة هنا إلى غلبة البعد السياسي عن البعد التمثيلي الذي جعل من ممارسة الديمقراطية منحصرة فقط على المجال السياسي وغير ممتدة لمجال التسيير الإداري ولا التتموي.

ولضمان عنصر التمثيل على أكمل وجه ينبغي أن تكون العلاقة التي تربط بين الناخبين والمنتخبين علاقة تواصل مستمرة، بيد أن الواقع الميداني يشهد فشل مبدأ التمثيل كأسلوب للتسيير المحلي، حيثُ تبين أنه بمجرد الفوز في الانتخابات الشعبية البلدية والولائية يصعب على الناخبين التواصل مع ممثليهم، ما أدّى إلى فقدان الثقة وانقطاع الصلة بين الطرفين وبالتالي اضمحلال الدور التمثيلي للمنتخبين المحليين<sup>564</sup>.

<sup>564</sup> - شريط الأمين، « الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق »، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد

لعل أهم مبررات اعتماد المقاربة التشاركية انعدام شبه كلي للثقة بين الناخب ومنتخبه في ظل الديمقراطية التمثيلية، لأنها جعلت دور المواطن محصوراً في الفترات الانتخابية، وذلك بضع ورق التّصويت في صندوق الاقتراع على شخص أو عدة أشخاص قد لا يعرفهم، وبذلك يُحرم من أية وسيلة لمسائلة ممثليهم في فترة العهدة الانتخابية<sup>565</sup>، أو حتى نقل انشغالاتهم لامتناع المنتخبين عن استقبالهم، ونتيجة لغياب الحوار يلجأ المواطن إلى ارتكاب تصرفات غير حضارية كغلق الطريق الذي يراه حلاً مناسباً للتواصل مع صنّاع القرار ونقل مطالبهم، وهذا خلافاً للمقاربة التشاركية التي تضع المواطن في مركز اهتمام وتقمه في تسيير الشأن المحلي باستمرار، قصد المشاركة في إضفاء نوع من الشرعية على تصرفات الإدارة وبالتالي يُسهّل لها عملية تنفيذها<sup>566</sup>.

يظهر من بين ملامح عيوب نموذج الديمقراطية التمثيلية هو تعريفها على أساس أنها حكم الاغلبية وبالمخالفة إقصاء للأقلية<sup>567</sup>، وبالرغم من اختلاف الرؤى حول العوامل المفردة لضعف التمثيل، فإنّ القاسم المشترك يتمثل في مستوى الترشيح في النظام الانتخابي الذي عجز عن صياغة مطالب المواطن المحلي والتّصدي للإشكالات التي تعترض تحديات التنمية المحلية، ومستوى التمثيل في الأحزاب السياسية الذي يفترض منها حسب التنظيم القانوني لعملها القيام بتطوير الرأي العام وخلق نوع من الاهتمام والشعور بروح المسؤولية وإنتاج طبقة واعية سياسياً، بل أصبحت واجهة للترشح ولا يهتمها سوى تقديم مترشحين قادرين على جذب الناخبين للحصول على أكبر عدد من الأصوات<sup>568</sup> بدل ترشيح كفاءات وُنخب قادرة على تدبير الشؤون المحلية ومُؤمنة بالمقاربة التشاركية في التسيير المحلي، وامتدّت أزمة التمثيل إلى الجمعيات والنقابات، وإن تحققت

<sup>565</sup> - بوراي دليلة، « عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 17، عدد 01، 2018، ص. 620.

<sup>566</sup> - راجع كل من:

- KOEBEL Michel, « La voix des habitants ? Le sport dans la ville à l'épreuve de la démocratie locale », p.01, disponible sur site : [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), (consulté le 28/06/2022).

- GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, Armand Colin, Paris, 2007, p. 05.

<sup>567</sup> - مالكي توفيق، « دور الحكم الديمقراطي الصالح في تعزيز التنمية وحقوق الإنسان »، مجلة القانون المجتمع والسلطة، كلية الحقوق، جامعة وهران، عدد خاص 01، 2012، ص. 47.

<sup>568</sup> - عيساوي عزالدين، « الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 12، عدد 02، 2015، ص. 223.

الشرعية عن طريق الانتخاب يكون نتيجةً لمشاركة الأقلية في حين أنّ الشرعية الديمقراطية تتطلب مساهمة الأغلبية في الانتخابات، ممّا يُعمّق النظرة السلبية للمواطن اتجاه المجالس المحلية<sup>569</sup>.

تظهر كذلك أسباب أخرى ترتبط بقصور نظام الاقتراع النسبي على القوائم المغلقة المعتمدة في الانتخابات المحلية في الجزائر قبل تبني نظام القوائم المفتوحة<sup>570</sup> بموجب القانون العضوي رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، ذلك أنّه في ظلّ القوائم المغلقة تُقيد خيارات الناخب بما لا يمكنه التصويت على مترشّح بذاته فله أن يزكي كل أعضائها بالتصويت على كل القائمة أو رفضها كلياً، فالمترشّح في هذا النظام وإن كان ذو مستوى علمي و متمتع بمكانة شعبية في دائرته الانتخابية لا يكفي مالم يحتلّ مراتب أولى في القائمة، بحكم أنّ ترتيب المرشّحين على القائمة يكون حسب ما يعتمده الحزب، ولهذا تضع الأحزاب في مقدّمة قوائم مرشّحيها أسماء مرشّحين أكفأ وبارزين ومن ذوي الوزن السياسي في المجتمع لاستدراج الناخب للتصويت على القائمة وتغطية باقي القائمة بأسماء مترشّحين لا تتوفّر فيهم معايير الكفاءة العلمية أو غير معروفين<sup>571</sup>.

تعرّض أسلوب التمثيل إضافة إلى كل ما قيل إلى الحالة التي آلت إليها الحملات الانتخابية الرديئة في الجزائر، نظراً لتركيز المترشّحين في حملاتهم الانتخابية المحلية على خطابات رنانة فارغة المحتوى وعدم الجدوى منها سوى التأثير على محدود المستوى في المجتمع للظفر بأصواتهم، والأدهى أنّ بعض المترشّحين يتمدّون في الافتراء على المواطنين ببناء مستشفيات أو ملاعب كبيرة أو مناطق سياحية محمية وهي مشاريع تدخل ضمن صلاحية الوزارة وتحتاج لأغلفة مالية ضخمة، فعوض التّفنن والإبداع بطرح برامج تنموية وحلول واقعية لأبسط حقوق المواطن

<sup>569</sup> - عمور ليلة، المرجع السابق، ص. 27.

<sup>570</sup> - بالنسبة لنظام الاقتراع على القائمة «المغلقة» الناخب له خيارين؛ إما التصويت على قائمة كلّها وبها عدد من المترشّحين أو رفض القائمة كاملةً، على عكس نظام الاقتراع على القائمة «المفتوحة» التي يسمح فيها للناخب اختيار أحد المرشّحين داخل القائمة الواحدة المعروضة عليه والذي يراه حسب الشخص الأنسب لتمثيل المجلس المنتخب والإشراف على شؤونه المحلية، للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، راجع: البرج محمد، «تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشّح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي بالجزائر وتونس»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 17، 2017، ص. 34.

<sup>571</sup> - عمور ليلة، المرجع السابق، ص. 28.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المحلي التي عجز المنتخبين السابقين عن تحقيقها كإيصال الغاز الطبيعي مثلاً للبيوت، فبالنتيجة عزوف الناخبين عن الانتخابات بدل استقطابه كونه سئم من الوعود الوهمية والكاذبة للمترشحين.

كما أنّ اضطراب العلاقة بين الناخبين والمُنتخبين يعود إلى حصول بعض الأحزاب السياسية على المال الفاسد من جهات فاعلة في المجتمع لتمويل حملاتها الانتخابية مقابل الدفاع عن مصالحها، وهو ما وُلد اعتقاد لدى الناخبين أنّ الأحزاب لا يهتمها النفع العام ولا المواطن بقدر ما يهتمها التجاوب مع الأطراف الممولة<sup>572</sup>، بالإضافة إلى استعمالها غير المشروع للأموال في تمويل حملاتها الانتخابية كإغراء الناخبين ببيع أصواتهم، مستغلين بذلك تدني الوعي السياسي لدى المواطنين، وزيادة على ذلك فهو تعبير صادق عن عدم مصداقية التمثيلية الناتجة عنه<sup>573</sup>.

### 2- تصدّي الديمقراطية التشاركية للعزوف الانتخابي

أدى فقدان ثقة الناخب بمنخبيه المحليين في ظلّ الديمقراطية التمثيلية بسبب ما تعانيه هذه الأخيرة من عيوب، والمعروف فيها أنّ الناخب لا يتمتع إلاّ بحق الإدلاء بصوته لاختيار مُمثل عنه يوم الاقتراع وثمّ تتقطع صلته به إلاّ بموعد انتخابي مُقبل<sup>574</sup>، من دون أن يمتدّ حقّه في مشاركة مُثليه في صياغة القرارات المتعلقة بالتنمية أو إشراكه في مراقبة الأداء المحلي أو حتّى اللجوء للقضاء للمطالبة بعزل الأعضاء المنتخبين في حالة فشلهم في التسيير<sup>575</sup> اتّخاذ الناخب موقف الامتناع عن المشاركة في التصويت بدعوى أنّ صوته غير ذي قيمة بعد العملية الانتخابية.

<sup>572</sup> - قوي بوحنية، « دينامية الحراك الحزبي في الدولة المغربية-دراسة في عجز أداء الأحزاب بالجزائر -»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011، ص. 221.

<sup>573</sup> - سداوي محمد، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب: مقاربة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، 2015، ص ص. 70-71.

<sup>574</sup> - عمور ليلة، المرجع السابق، ص. 28.

<sup>575</sup> - عبد العالي وحيد، المرجع السابق، ص. 51.

كشفت نتائج الانتخابات المحلية الجزائرية ليوم 27 نوفمبر 2021 انخفاض نسبة مشاركة الناخبين<sup>576</sup>، ورغم ذلك وزعت مقاعد المجالس المحلية، كون أن المشرع لا يكرس حد أقصى لنسبة المشاركة في المجالس المحلية، وهو ما يطرح تساؤلاً جدياً حول مدى مساس شرعية المنتخبين لتمثيلهم أقلية الناخبين على أساس أن المؤسس الدستوري وفقاً للمادة 07 من دستور سنة 1996 جعل من الشعب مصدر كل سلطة ويمارس سيادته عن طريق المجالس المنتخبة؟<sup>577</sup>.

عادةً ما يعود الدافع لتدني نسبة الإقبال الجماهيري على مكاتب التصويت لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بالنظر إلى فقدان الأمل لدى العديد من الناخبين في الطبقة السياسية وعدم رضاهم بالطريقة الكلاسيكية في التسيير، علاوة على ذلك، يُضاف الكثير من التفسيرات لأسباب التفور الانتخابي، فمنها ما هي أسباب مرتبطة بالمستوى التعليمي للناخبين لأنه كلما ارتفعت ظاهرة الأمية يحول دون تحقيق مشاركة فعالة في الانتخاب، وهذا ما نلاحظه خاصة في دول العالم النامي أين يفقد فيه الناخبين كل المقومات اللازمة للمشاركة مثل المواطنة المحلية، ثقافة الديمقراطية والحس المدني<sup>578</sup>، غير أن هذا الطرح ليس صحيحاً دائماً، ففي الكثير من المناسبات الانتخابية في الجزائر نجد الفئات الممتعة عن الانتخابات هي الفئة المتعلمة.

وأسباب أخرى مردها الوضعية المادية للناخبين، فالظروف المعيشية الصعبة التي يمر بها المواطن ذوي الدخل المحدود والبطال تجعله لا يكثر في ممارسة حقه في الانتخابات، إذ يقضي

<sup>576</sup> - بلغت نسبة المشاركة في انتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية 36.58%، بينما بلغت نسبة 34.76% بالنسبة لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية الولائية، يُمكن الاطلاع على نتائج الانتخابات المحلية على الموقع الرسمي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، [ina-elections.dz](http://ina-elections.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/30).

<sup>577</sup> - في هذا الصدد، راجع: يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص ص. 151-152.

<sup>578</sup> - بلية حبيب، « محددات السلوك الانتخابي في الجزائر »، أعمال اليوم الدراسي حول: « المشاركة السياسية والسلوك الانتخابي »، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة مستغانم، منعقد يوم 12 جوان 2014، ص. 11، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [biblio.univ-mosta.dz](http://biblio.univ-mosta.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/30).

جهد اهتمامه حول كسب قوت يومه<sup>579</sup> لاسيما مع ارتفاع أسعار المواد الغذائية وزيادة تكلفة الكهرباء ومعدّل الضريبة، وعلى عكس المواطن ذو الدخل المحترم يكون أكثر اهتمام بالمشاركة.

نستنتج من خلال ما تقدّم ذكره أنّه في حالة إخفاق المجالس المحلية في مواجهة تحديات التنمية المحلية فإنّها لا تتحمّل المسؤولية وحدها، وإنّما يتقاسمونها مع الذين قاطعوا الانتخابات، ومع الذين أسأؤوا اختيار ممثليهم، ذلك أنّ الانتخاب والديمقراطية والتنمية مفاعيل ينبغي لها السير معاً بصورة متناغمة، لذا ينبغي على الناخب أن يؤمن بأنّه جزء من النسق السياسي والمخاطب بالقرار، فيحسن اختيار ممثليه بناءً على قناعات ناضجة تعود بالفائدة على أداء المجالس المحلية.

في حين أنّه لزاماً على الأحزاب السياسية صياغة برامج جادة تستجيب لاحتياجات المواطنين لكسب أصواتهم بدل التركيز أثناء ممارسة حملاتها الحزبية على خطابات جوفاء وممارسة أفعال منافية للديمقراطية، لأنّها كلّها عوامل جعلت الناخب تشكّل له صورة سلبية للتمثيل للسياسي ويراها أداة لتحقيق المصالح الشخصية لمناضليها، ويُعتبر سبباً لنفوره عن مكاتب الاقتراع، الأمر الذي يشكّل تهديداً للديمقراطية التمثيلية التي تأخذ شرعيتها من المشاركة السياسية الشعبية.

## ثانياً- أهداف اعتماد المقاربة التشاركية في التسيير المحلي

تسعى الديمقراطية التشاركية القائمة على مبدأ فتح المجال أمام المواطنين للمشاركة في صناعة القرارات المحلية المتصلة بعمليات التنمية والتهيئة من جهة، وكمخرج للديمقراطية التمثيلية التي عجزت عن إشباع الحاجيات المحلية من جهة أخرى، تحقيق مجموعة من الأهداف أهمّها:

### 1- إقامة مشاريع تحظى بتأييد الساكنة المحلية

فتحت السلطة التشريعية المجال للجماعات الإقليمية في إطار مجموعة من القوانين كقانون البلدية والولاية والقوانين ذات الصلة المباشرة للمواطن كقانون البيئة والتعمير إدماج المواطنين وفعالية المجتمع المدني في المناقشة وتقديم التّشاور والمشورة في الأنشطة والمشاريع الصناعية المزمع إنجازها على المستوى المحلي والتي تسبب تأثيرات على المحيط البيئي والصّحة العمومية

<sup>579</sup> - بلية حبيب المرجع السابق، ص. 12.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

للمواطنين المقيمين بالجوار، من أجل الوصول للكشف مسبقاً عن مخاطر المرتبطة بالمشاريع الاستثمارية قبل إنجازها واتخاذ القرار الإداري المناسب في ضوءها، ومن المؤكد أنّ قيام المشاريع المقترحة في ضوء هذه الاجراءات ستحظى بالتأييد والقبول من المواطن وتكون سريعة التطبيق.

بينما في حالة ما إذا كان القرار الإداري نابع من إرادة منفردة من الإدارة دون الأخذ بآراء القوى الاقتراحية يُحتمل وقوعها في أخطاء كاتخاذ توجهات غير صديقة للبيئة، بحيث نجدها تهتم بالتنمية الاقتصادية على حساب أخذ الاعتبارات البيئية في الحسبان، وأمام هذه المشكلة تأكّدت لدى السلطة التشريعية بضرورة تمكين الجمعيات الإيكولوجية بموجب أكام المادتين 37 و38 من القانون رقم 03-10 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من حق اللجوء إلى القضاء المختص ورفع دعوى قضائية من أجل وقف القرارات المخالفة للتدابير البيئية كونها تهدد سلامة الساكنة المحلية والإطار المعيشي العام لها، ولهذا تحرص الدول التي قطعت أشواطاً متقدّمة في مجال الديمقراطية المحلية على إشراك المواطن في سياسة التسيير البيئي لاتخاذ قرارات فعالة تؤدي إلى تفاذي أو التقليل من المنازعات القضائية وتجنّب توقّف تنفيذ المشروع الاستثماري.

يظهر إلى جانب هذا، أنّ تعزيز مبدأ مشاركة المواطنين في قضايا البيئة والتعمير والتهيئة العمرانية الحد من المنازعات التي قد تنثور بين الإدارة والمواطنين لأنّ المخاطبين بها (المواطنين) شاركوا في إنتاجها، ما يجعل تقبلها أسهل حتّى ولو كانت هذه القرارات ذات طبيعة سلبية (سيما ما تعلق منها من بالقرارات المرفوضة)، وهي بذلك شرط أساسي للتسيير الحسن للمرافق العمومية<sup>580</sup>.

### 2- اتخاذ قرارات إدارية رشيدة

إنّ التنمية الفعالة والمستدامة لن تتحقّق إلا بتجسيد أهداف التسيير العمومي الجديد الذي يقضي على مقدّمي الخدمات العمومية (الجماعات الإقليمية) أخذ بعين الاعتبار ما خلصت إليه نتائج الحوار والتشاور بين الإدارة والمواطنين<sup>581</sup>، في سبيل الوصول إلى تصحيح الأخطاء

<sup>580</sup> - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص. 124.

<sup>581</sup> - عيسوي عزالدين، المرجع السابق، ص. 223.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

وتحسين القرارات الصادرة، وقد تكون هذه الأخيرة غير فعّالة إذا ما غابت وانكسرت حيوية الحوار ومشاركة المواطنين في التأثير في القرارات التي تتعلق بحياتهم الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية.

يُراد بمفهوم ترشيد القرارات الإدارية ذلك النمط السلوكي الذي يستلزم عملية جمع الآراء والحقائق ومن ثم وضع البدائل المتاحة وتحليلها وتقييمها للوصول لأفضل النتائج وبلوغ الأهداف المطلوبة من اتخاذ القرارات<sup>582</sup>، ولذلك عملت الدولة من أجل تفعيل دور الجماعات الإقليمية لترشيد قراراتها التنموية من خلال تعديل بعض النصوص القانونية لمحاولة توسيع دائرة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتجسيد التنمية المحلية، على اعتبار أنّ ديمقراطية القرار الإداري وفعالته يقاس على مدى إيمانه آليات تواصلية تركز أساساً على ضمان مشاركة للمواطنين في اتخاذ قرارات إدارية مناسبة لحل إشكالية التنمية المحلية بناء على الاقتراحات والبدائل التي يقدمونها.

يؤدي مبدأ المشاركة إلى ترشيد الإدارة وتعديل السياسات والبرامج والقوانين بل وتجعل الإدارة أحياناً تتخلى عن بعض الإجراءات التي تتبناها، ذلك أنّ مشاركة المواطنين قد تُنبه الإدارة بأخطائها فتتفادها إذا كان ذلك في المراحل الأولى للقرار وتعمل على عدم تكرارها إذا كان ذلك بعد الأداء، كما تهدف المشاركة إلى إحداث ثقة المواطنين بالإدارة، فما هو سائد حالياً أنّ الإدارة التي لا تشرك مواطنيها في العمل الإداري وبالتالي في اتخاذ القرار ستبتعد حتماً عن تحقيق رغباتهم، وهو ما يؤدي إلى نوع من فقدان ثقة المواطنين بالإدارة، فتتقه المواطنين واحترام الإدارة لهؤلاء تزيد وتنقص نتيجة للمشاركة التي تُقلل من فرص الاحتكاك بينهما كلما غابت<sup>583</sup>.

يستهدف مُسيّر الجماعات الإقليمية من عملية إشراك المواطنين في الأعمال الإدارية جعل نشاطها أكثر فعالية والسماح للإدارة بالتحكم في زمام الأمور ومعالجة المشاكل المطروحة على المستوى المحلي على حقيقتها مع استبعاد كل شكل من أشكال التعسف، لهذا أصبح في الوقت الراهن منهج اتخاذ القرارات أكثر مناهج دلالة على الديمقراطية، فالحد الأدنى من حكم

<sup>582</sup> - حاجي نذير، « عملية ترشيد القرارات الإدارية في ظل الإدارة الإلكترونية ببلدية البليدة »، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، مجلد 4، عدد 02، 2020، ص. 122.

<sup>583</sup> - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص. 124-125.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

الشعب الذي اكتسبته الدول التي توصف بصفة الديمقراطية هو أنّ القرارات العامة فيه تتخذ من قبل الكثرة من أفراد الشعب المعني، هذا المبتغى يتجسد فعلاً عبر توفير معلومات كافية للمواطنين وتسهيلهم الولوج لمصدر المعلومة حتى يتمكنوا بالتعبير بكلّ ديمقراطية عن اختياراتهم حول ما يجب أن تكون عليه القرارات الجماعية<sup>584</sup>.

### الفرع الثاني - الآليات الإجرائية لإشراك المواطنين في التسيير المحلي

تعتبر الديمقراطية التشاركية من الوسائل الحديثة لممارسة المواطن حقوقه في تسيير الشؤون العمومية المحلية، ولها آليات متعددة يكون فيها طرفاً فعّالاً يتمّ من خلالها إقحامه في الحياة الإدارية والتنموية لنشاطات الجماعات الإقليمية وتتبعها وتنفيذها وتقييمها، وهذا ما يدفع إلى البحث عن الآليات الإجرائية للديمقراطية التشاركية المكرّسة في المنظومة القانونية الجزائرية (أولاً).

تمكّنت بعض التجارب المقارنة من ابتكار آليات تشاركية تضمن زيادة فرص إدماج مختلف الفواعل المحلية المجتمعية في إعداد المشاريع المحلية ومراقبتها، ممّا يبيّن الأهمية التي أصبحت تحظى بها الديمقراطية التشاركية في النظم الديمقراطية التي تحترم رأي المواطن وتجعله محور القرار التنموي المحلي (ثانياً).

### أولاً - آليات مشاركة المواطنين في القانون الجزائري

كرّست القوانين الجزائرية بعض الآليات الإجرائية لمشاركة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في مختلف القرارات والمشاريع التي تمكّنهم من التعبير عن مواقفهم قصد تحقيق التنمية المحلية بالنظر لما يقدمونه من مقترحات من شأنها إنارة العملية التقريرية، حيث تشكّل الاستشارة (1) المشاورة (2) والعرائض (3) مجمل آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية في التجربة الجزائرية.

<sup>584</sup> - زروقي كميّة، الحقّ في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2006، ص. 10.

## 1- المشاركة عن طريق الاستشارة

تُعَدُّ الاستشارة العمومية أحد الآليات الإجرائية التي تسعى من خلاله الإدارة صاحبة القرار بعد إعلام المواطنين عن المراحل التحضيرية لاتخاذ القرارات تلقي رأيهم ومقترحاتهم وتوقعاتهم حول مشاريع الإدارة المستقبلية، قصد الوصول إلى إقامة مشاريع تكون مرضية لجميع الأطراف المشاركة في صناعة القرارات المحلية، بحيث تشكل هذه الآلية من بين أكثر الآليات التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية لاستشارة المواطنين في القضايا الهامة كالبيئة (أ) والتهيئة العمرانية (ب).

### أ- استشارة المواطنين في مسائل البيئة

أدت التغيرات البيئية الناجمة عن العبيثة واللامسؤولية التي يتعامل بها الإنسان مع البيئة إلى حدوث اختلالات عميقة بالنظم البيئية<sup>585</sup> وشكلت تهديداً لتحقيق التنمية وتقويض استدامة التقدم في المستقبل، وتحت التأثير المتبادل لتفاقم المشكلات البيئية وتزايد الوعي بالمحافظة عليها وموضوع التنمية المستدامة حثت العديد من المؤتمرات والندوات الدولية على استحالة التقليل من الأخطار الماسة بالبيئة إلا من خلال الاعتماد على مجموعة من المبادئ أهمها (مبدأ المشاركة في حماية البيئة)، وقد عرّف الفقيه ميشال بريور "PRIEUR Michel" المشاركة في الشأن البيئي بأنها أسلوب لإشراك وتدخّل المواطنين في إعداد واتخاذ القرار الإداري في مجال البيئة<sup>586</sup>.

تؤدي مشاركة المواطنين والجمعيات الإيكولوجية ومختلف الفواعل المحلية الأخرى في صياغة القرارات إلى جانب الهيئات المحلية تحقيق الرّشادة البيئية<sup>587</sup> التي تُعَدُّ من مقتضيات

<sup>585</sup> - طواهرية منى، « نحو مقارنة جديدة للأمن البيئي وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر »، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، مخبر البحث: الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 1، عدد 11، 2017، ص. 164.

<sup>586</sup> - PRIEUR Michel, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », Revue Juridique de l'Environnement, N°04, 1988, p.398.

<sup>587</sup> - يُقصد بالرّشادة البيئية كيفية تعامل المجتمعات مع المشكلات البيئية، كما تعني التفاعل بين المؤسسات الرسمية والفواعل المجتمعية من أجل تحديد هذه المشكلات والتّصدي لها.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

الديمقراطية الحديثة في المجال البيئي، فعدم منح المواطن حق الرقابة ومناقشة المشاريع التي قد تحدث ضرراً بالبيئة يجعل من الحق في بيئة صحية ونقية مجرد حلم بعيد المدى<sup>588</sup>.

يُعد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة المنعقد بمدينة «ستوكهولم» السويدية سنة 1972 الانطلاقة الفعلية لإعمال مبدأ مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي من شأنها المساس بالبيئة، سيما المبدأ الأول الذي اعترف بمشاركته في المجال البيئي من أجل الحفاظ عليها للأجيال الحاضرة والمستقبلية، بالإضافة إلى المبدأين الرابع والتاسع عشر اللذان نصّا على ضرورة تطوير التعليم البيئي وتكوين الرأي العام، وتحسيس الأفراد والمؤسسات والجمعيات بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية وترقية البيئة<sup>589</sup>، كما كرّس مؤتمر «ريو دي جانيرو» حول البيئة والتنمية سنة 1992 حق الجمهور في المشاركة في تدابير حماية واتخاذ القرارات البيئية في المبدأ العاشر منه<sup>590</sup>.

لم يقتصر الاهتمام بتكريس مبدأ المشاركة البيئية على مستوى النصوص الدولية فحسب، وإنما تمّ إعماله على المستوى الإقليمي، فعلى المستوى الأوروبي ربط إعلان «سالزبورغ» المنعقد سنة 1980 بين فكرتي الإعلام والمشاركة بحق كلّ شخص في بيئة صحية من نوعيّة تسمح بحياة كريمة ومرتزة إيكولوجياً وبمسؤوليته عن بيئته وواجبه وحقه في المساهمة في حمايتها<sup>591</sup>، ونصّ أيضاً الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة 04 منه على واجب إعلام المواطنين بالقضايا البيئية وتسهيل لهم فرص الحصول على المعلومات لضمان تحقيق المشاركة الفعالة<sup>592</sup>.

<sup>588</sup> - PRIEUR Michel, Op.Cit, p. 398.

<sup>589</sup> - Principe 01, 14, 19, de la déclaration finale de conférence des Nation Unies sur environnement adoptée en 1972 publié sur le site : [www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/1/Declaration\\_finale\\_conference\\_stockholm\\_1972.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf), (consulté le 02/07/2022).

<sup>590</sup> - Principe 10 de la déclaration de roi sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992, publié sur le site : [www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/9/Declaration\\_de\\_Rio\\_1992\\_fr.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/9/Declaration_de_Rio_1992_fr.pdf), (consulté le 02/07/022).

<sup>591</sup> - Déclaration de Salzbourg 1980, Annexe au document, «environnement et droit de l'homme», UNESCO, Paris, 1987, p. 17, disponible sur le site : <https://unesdoc.unesco.org>.

<sup>592</sup> - تنصّ المادة 09 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المصادق عليه من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) في جوان سنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم رقم 87-37، مؤرّخ في 03 فيفري سنة 1987، ج.ر.ج. عدد 06، مؤرّخ في 04 فيفري سنة 1987، ص. 193، متوفّر على الموقع: [achpr.au.int](http://achpr.au.int)، (تمّ الاطلاع بتاريخ 2022/07/03)، على أنه: « من حق كلّ فرد أن يحصل على المعلومات ».

لم يُعطِ المشرع في قانون البيئة لسنة 1983 أهمية لمشاركة المواطن أو الجمعيات في إطار حماية البيئة، لكن وبسبب أزمة الديمقراطية التمثيلية وفشلها في إدارة الشأن البيئي، وبفعل غياب التوافق بين صنّاع القرار ومنفّذيه أو المعنّيين به<sup>593</sup>، ظهرت الرّغبة الملحة لإشراك المواطن في حماية البيئة باعتباره عنصر حيوي قادر على التغيير والأدري بما يحيط به<sup>594</sup> خاصة أمام عجز الهيئات المحلية التصدي وحدها للمشكلات البيئية الناتجة عن الإنتاج والتصنيع في مختلف المجالات المستثمر فيها<sup>595</sup>، فكان القانون رقم 03-10 المتضمّن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وقانون البلدية والولاية الإطار المنظم لحماية البيئة والمشاركة المجتمعية.

يظهر إشراك المواطن كفاعل محوريّ في مجال اتّخاذ القرارات والتدابير المتعلقة بالمحيط البيئي من النّاحية الميدانية عبر إجراء الاستشارة، إذ يتمحور مضمونها على مبادرة الهيئة المعنية قبل الموافقة على اتّخاذ أيّ قرار يسمح بإنجاز مشروع استثماري قد يلحق ضرراً بالبيئة مناقشة مختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع ومعرفة آرائهم بشأن موضوع الاستشارة أو التي هي قيد التّنفيد<sup>596</sup>، بهدف تحقيق توافق أكبر في اجراءات اتّخاذ القرارات المحلية وتنفيذها دون إشكال<sup>597</sup>.

يرى أحد الباحثين<sup>598</sup> أنّه رغم عدم إقرار المشرّع صراحةً بموجب أحكام المادّة 11 فقرتها الثانية من قانون البلدية على أنّ المجلس الشعبي البلدي يتّخذ كلّ الاجراءات الرامية لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارة حول خيارات وأولويات التّهيئة والتّنمية الاقتصادية والاجتماعية

<sup>593</sup> - بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2014، ص. 14.

<sup>594</sup> - حمرون ديهية، « المشاركة البيئية: بين النص القانوني والواقع المعيق »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحكومة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، ص. 03، (غير منشور).

<sup>595</sup> - حسين نورة، « حماية البيئة شرط لإنجاز الاستثمارات الأجنبية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2018، ص. 491.

<sup>596</sup> - بركات كريم، « حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمشاركة الفرد في حماية البيئة »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2011، ص. 142.

<sup>597</sup> - أوكيل محمد أمين، « الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التشاركية البيئية في الجزائر »، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 09، 2018، ص. 551.

<sup>598</sup> - المرجع نفسه، ص. 551-552.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

والتقافية ومع ذلك فإنّ الاستشارة المحلية تشمل نطاق حماية البيئة لكونه أحد أهمّ المجالات الأساسية لاختصاص المجالس المحلية، علاوةً عن تداخله الوثيق مع مجالات أخرى تتدرج في إطار مهام المجالس المنتخبة كالنظافة والتّهيئة والتّعمير، نظراً لارتباطها الوثيق بمقتضيات سلامة البيئة ومتطلّبات الحفاظ المحيط الحيويّ والوسط المعيشي للمواطنين كما تنصّ عليه أحكام المادّتان 03 والأولى من قانون البلديّة والولاية.

يُمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستشير بصفة خاصّة فئة معيّنة أو شخص معيّن بالذات، يختار بناءً على معايير الخبرة والكفاءة في المجال المطلوب للاستشارة كالجمعيات أو مكونات المجتمع المدني<sup>599</sup> الذين من شأنهم تقديم أيّ مساهمة مفيدة لأشغال المجلس الشعبي البلدي أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم وذلك استناداً للمادّة 13 من قانون البلديّة.

نجد تطبيق آلية الاستشارة في المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الذي جاء تطبيقاً لأحكام المادّتين 15 و16 المتعلّق حماية البيئة في إطار التّمنية المستدامة، ولقي هذا الإجراء عدّة تعاريف، نذكر تعريف الفقيه "PRIEUR Michel"، الذي عرّفه: «القيام علمياً بدراسة إدخال أو إنشاء مشروع بكامله في وسط بيئي معيّن، مع فحص التّأثيرات المباشرة وغير المباشرة، الحالة والمستقبل وكذا التّأثيرات الفرديّة والجماعيّة، لأجل تفاعلي تلك المنشآت والمشاريع المقبولة اقتصادياً والتي تدرّ أرباحاً لصاحبها والتي قد تودّي إلى عواقب مستقبلية ضارة أو كارثية على البيئة»<sup>600</sup>.

وعرّف بموجب المادّة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة على أنّه: «تهدف دراسة وموجز التّأثير على البيئة إلى تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/أو غير مباشرة للمشروع والتّحقق من التّكفل بالتّعليمات المتعلّقة بحماية البيئة وفي إطار المشروع المعني»، وعرّفه المشرّع الفرنسي من خلال المادّة 02 من مرسوم ميسي Décret MECIE

<sup>599</sup> - أوكيل محمد أمين، « الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التشاركية البيئية في الجزائر»، المرجع السابق ص. 552.

<sup>600</sup> - PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 04<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 2001, p.68.

## الباب الثاني- الفصل الأول- استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

رقم 167-2004 المعدل لأحكام المرسوم رقم 99-954 المتعلق بتحقيق التّناسب ما بين الاستثمارات والبيئة<sup>601</sup> والتي تنصّ على ما يلي:

« EIE ou étude d'impact environnemental : L'étude qui consiste en l'analyse scientifique et préalable des impacts potentiels prévisibles d'une activité donné sur l'environnement , et en l'examen l'acceptabilité de leur niveau et des mesures d'atténuation permettant d'assuré l'intégrité de l'environnement dans les limites des meilleurs technologie disponible à un cout économiquement acceptable ».

أحدثت دراسة مدى التأثير تغييراً في ممارسة السّطة التّظيمية لأنها تستوجب من الإدارة التّخلي عن التّصرف الانفرادي في إدارة الشّؤون البيئية، واعتماد المشاركة والاستشارة والتّشاور مع مختلف الإدارات القطاعية والمراكز العلمية والمجتمع المدني والمؤسسات الاقتصادية<sup>602</sup>.

تُشرك الجماعات الإقليمية المواطنين في حماية البيئة بمجال استغلال المنشآت المصنّفة<sup>603</sup> المذكورة في أحكام المادّة 03 من المرسوم التّنفيذي رقم 07-144 المحدّد قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة، قبل منح المستثمرين رخصة البدء في استغلال هذه المنشآت، وذلك بسبب أهميتها والأخطار التي قد تُسببها على الصّحة العمومية، النّظافة، الأنظمة البيئية الفلاحة، والمساس براحة الجوار<sup>604</sup>.

يُعتبر التّحقيق العمومي من بين الآليات المستعملة من قبل المجالس المحلية لاستشارة المواطنين قصد معرفة آرائهم وتدوين ملاحظاتهم بشأن القرارات التي قد تمسّ البيئة جراء القيام

<sup>601</sup>- Décret Mecie N°2004-167 modifiant certaines dispositions de décret N°99-954 de 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

<sup>602</sup>- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2007، ص. 178.

<sup>603</sup>- تُعرّف على أنّها كلّ وحدة يمارس فيها نشاط أو مادة مذكورة في قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة، المحدّدة في التّظيم المعمول به، بينما المؤسسات المصنّفة هي مجموع منطقة الإقامة والتي تتضمّن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنّفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع سواءً للقانون العام أو الخاص، أنظر المادّة 02 من المرسوم التّنفيذي رقم 22-167، مؤرّخ في 19 أفريل سنة 2022، ج.ر.ج. عدد 29، مؤرّخ في 24 أفريل سنة 2022، ص. 05، يعدّل ويتّم المرسوم التّنفيذي رقم 06-198، مؤرّخ في 31 ماي سنة 2006، يضبط التّظيم المطبّق على المؤسسات المصنّفة لحماية البيئة، ج.ر.ج. عدد 37، مؤرّخ في 04 جوان سنة 2006، ص. 09.

<sup>604</sup>- زياد ليلي، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2010، ص. 95.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

بالمشاريع المضرة بها<sup>605</sup>. وإنّ تدخّل المواطنين في هذا المجال يكون بعد إعلان الوالي بموجب قرار فتح تحقيق عمومي عن طريق التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي أماكن إقامة المشروع، وكذلك النشر في جريدتين يوميتين وطنيتين على الأقل، ويتضمّن الإعلام موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل، مدّة التحقيق (أقصاها شهراً واحداً ابتداءً من تاريخ التعليق)<sup>606</sup>، لكن مع تعديل المرسوم التنفيذي رقم 07-145 سنة 2018 قلّص من مدّة التحقيق العمومي على أن لا تتجاوز خمسة عشر يوماً<sup>607</sup>، الأوقات والأماكن التي يمكن فيها إبداء اقتراحاتهم في السجل الخاص بالتحقيق، لمعرفة مدى قبولهم به من اعتراضهم عليه<sup>608</sup>، وهذا التوجّه يطمح إلى جعل المواطن يشارك بطريقة مباشرة في صنع القرارات البيئية بهدف تحقيق نوع من الإنتاج المشترك للخيارات العامة<sup>609</sup>.

يُعيّن الوالي في إطار التحقيق العمومي محافظاً مُحقق يسهر على احترام سير عملية التحقيق العمومي<sup>610</sup>، وتسجيل ما قد يصله من آراء وتطلّعات كتابية أو شفوية تنصبّ على أعمال المنشآت<sup>611</sup>، ويُحرّر عند نهاية مهمّته محضراً يحتوي على تفاصيل تحقيقاته والمعلومات التكميلية التي جمعها ثمّ يرسلها إلى الوالي، الذي بدوره يقوم بتحرير نسخة عن خلاصة التحقيق العمومي مع استنتاجات المحافظ، ويدعو صاحب المشروع المعني بتقديم مذكرة جوابية بخصوص التحقيق في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام قبل صدور قرار بالموافقة أو برفض إقامة المشروع المعني<sup>612</sup>.

<sup>605</sup> - FAURE Bertrand, Les institutions administratives, P.U.F, Paris, 2010, p.105.

<sup>606</sup> - أنظر المادتين 09 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، السابق الذّكر.

<sup>607</sup> - أنظر المادّة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، السابق الذّكر.

<sup>608</sup> - رحموني محمد، « مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري »، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسيّة، المركز الجامعي تامنغست، مجلّد 07، عدد 02، 2018، ص. 82.

<sup>609</sup> - GAUDIN Jean-Pierre, Op.Cit, p. 10.

<sup>610</sup> - أنظر المادّة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، السابق الذّكر.

<sup>611</sup> - رحموني محمد، المرجع السابق، ص. 85.

<sup>612</sup> - أنظر المادّة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، السابق الذّكر.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

تُعتبر الجمعيات الناشطة في حماية البيئة بمثابة قناة مفتوحة للمواطن لتجسيد مشاركته الفعلية، فهي تمارس دور استشاري للهيئات المختصة باتخاذ قرار يتعلق بحماية البيئة<sup>613</sup> من خلال عضويتها في عمل الهيئات العمومية المعنية بالبيئة وحمايتها، وذلك استناداً لأحكام المادة 35 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>614</sup>، كعضويتها في اللجنة القانونية والاقتصادية للمجلس الأعلى للتنمية المستدامة<sup>615</sup>، وعضويتها في المؤسسة الجزائرية للمياه<sup>616</sup>، بالإضافة لعضويتها في الديوان الوطني للتطهير<sup>617</sup>، حيث تكون مشاركتها في إبداء الرأي والمشورة للقطاعات المعنية وتسجيل ملاحظاتها وتحفظاتها بشأن بعض المشاريع التي من شأنها المساس بسلامة المحيط البيئي، ليكون نشاط الهيئات العمومية أكثر دقة ومصداقية<sup>618</sup>.

### ب- استشارة المواطنين في مسائل التهيئة العمرانية

تُعتبر أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS) من المجالات الحيوية التي تفرض ضرورة مشاركة كل الأطراف غير الإدارية المحلية في إعدادها، وذلك عبر فتح باب النقاش والتشاور على جميع المواطنين

<sup>613</sup> - لكل أحمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة، الجزائر، 2014، ص. 155.

<sup>614</sup> - تنص المادة 35 من القانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، السابق الذكر على أنه: « تساهم الجمعيات المعتمدة قانوناً والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به».

<sup>615</sup> - أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96-481، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 1996، يحدد تنظيم المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة وعمله، ج.ر.ج. عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1996، ص. 18.

<sup>616</sup> - أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101، مؤرخ في 21 أبريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج.ر.ج. عدد 24، مؤرخ في 22 أبريل سنة 2001، ص. 04.

<sup>617</sup> - أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 01-102، مؤرخ في 21 أبريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج.ر.ج. عدد 24، مؤرخ في 22 أبريل سنة 2001، ص. 11.

<sup>618</sup> - حمومو عبد المالك، « دور الجمعيات الإيكولوجية في تحقيق الأمن البيئي »، أعمال الملتقى الوطني حول: «الجمعيات في الجزائر بين النص والممارسة»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 23 و 24 أكتوبر 2019، ص. 06. (غير منشور).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

للتدخل بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية<sup>619</sup> لإبداء آراءهم واقتراحاتهم، لأنه من غير الممكن للجماعات الإقليمية التصدي لإشكالية البناء الفوضوي والتلوث البيئي الذي تعرفه جل المدن في الجزائر من دون إشراك المواطنين لمساعدتها في ممارسة اختصاصاتها في هذا المجال. يتدخل المواطنون أثناء إعداد مخططات التعمير في شكل مساهمة جماعية عن طريق وساطة الجمعيات، عملاً بأحكام المادة 15 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، التي تنص على أنه: « يجب استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ».

تكمن أول مرحلة لتدخل المواطنين بصورة غير مباشرة في وثائق التعمير المحلية في مرحلة إعداده، يكون ذلك بإخضاع عملية صياغة مشروعه لمشاركة مجموعة من الهيئات بما فيه رؤساء الجمعيات المحلية، بحيث يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات مراسلتهم كتابياً بالمقرر القاضي بالإعداد ولهؤلاء الهيئات ورؤساء الجمعيات المحلية مهلة 15 يوم ابتداءً من تاريخ استلامهم التبليغ الكتابي للإفصاح عن موقفهم في المشاركة في هذه المرحلة من عدمها وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم بالإيجاب وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم

---

<sup>619</sup> - ترجع فكرة إشراك المواطنين في عملية الاستقصاء العمومي أثناء إعداد وثائق التعمير في سياق نشوب نزاع حول التهيئة العمرانية المتمثل في (l'Alma Gare) بـ (Roubaix) سنة 1966، أين عارض سكان البلدية لأكثر من 15 سنة مشروع تجديد الحي فأدى إلى ظهور حركة جموعية تسمى Société Coopérative Ouvrière de Production تنافس معارف المهنيين في مجال التهيئة والتعمير، وفي أواخر سنة 1979 بدأت بوادر إشراك سكان الحي حول المشاريع الكبرى للتهيئة الحضريّة، راجع:

- MILLER Michael James, « Le "quartier" comme enjeu social et politique : Alma-Gare danse les années 1970 », Belin éditeur, Paris, N°48, 2002, p. 77 et s.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي، ويقوم بعد ذلك بإصدار قرار يُبين قائمة الإدارات العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها<sup>620</sup>.

بمجر مصادقة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية لمداولة مشروع مخططات التعمير يبلغ إلى الإدارات العمومية والجمعيات والمصالح المعنية بالاستشارة وتُمنح لهم مدة 60 يوم لإبداء آراءها ويُعدّ سكوتها خلال هذه المدة بمثابة رأي إيجابي بالموافقة<sup>621</sup>.

فسّر باحثون<sup>622</sup> الغاية من إقرار المنظم الجزائري لحقّ المواطن في المشاركة بشكل غير مباشر في المرحلة التمهيدية لإعداد مخططات التعمير المحلية، كونه الأدرى بشؤونه، وبسبل حلّ مشاكله، لأنّه كلّما كانت هذه المخططات في مرحلة إعدادها تستند إلى إجراء الاستشارة سيضمن الأخذ بعين الاعتبار احتياجاته، وبالتالي يجعل القرارات المتخذة في هذا المجال مترجمة لتوقعاته.

تظهر مشاركة المواطنين بصورة مباشرة في مراحل إعداد أدوات التهيئة والتعمير المحلية بموجب إجراء الاستقصاء العمومي، ويكون ذلك من خلال عرض مشروع المخطّط الموافق عليه للاستقصاء لمدة 45 بالنسبة للمخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير ولمدة (60) يوم بخصوص مخطّط شغل الأراضي بناء على قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي يحدّد فيه المفوض المحقّق أو

<sup>620</sup> - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدّد إجراءات إعداد المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادق عليه، ومحتوى الوثائق المتعلّق به، ج.ر.ج. عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 974، معدّل ومنتّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج.ر.ج. عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2005، ص. 09، والمادة 08 كذلك من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، يحدّد إجراءات إعداد مخطّطات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، السابق الذّكر.

<sup>621</sup> - أنظر المادتين 09 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، يحدّد إجراءات إعداد المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادق عليه، ومحتوى الوثائق المتعلّق به، والرسوم التنفيذية رقم 91-178، يحدّد إجراءات إعداد مخطّطات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، السابقين الذّكر.

<sup>622</sup> - بوراي دليّة، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2020، ص. 213.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المفوضين المحققين، تاريخ انطلاق وانتهاء مدة التحقيق، مكانه وكيفية ممارسته على أن ينشر هذا القرار بمقر المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية به طوال مدة الاستقصاء العمومي<sup>623</sup>.

يفسح المجال في مرحلة الاستقصاء العمومي للأشخاص الطبيعيّة والمعنويّة بتعددتها للمشاركة بدون وساطة؛ تقديم ملاحظات واقتراحات وتداعيات مشروع وثائق التعمير المحليّة وأثرها البيئية العمرانيّة، الاقتصاديّة والثقافية<sup>624</sup>، ويُفتح لهذا الغرض سجّل خاص على مستوى المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لتدوين ملاحظاتهم، أو يتمّ عرض مقترحاتهم بصفة مباشرة على المفوض المحقّق أو إرسالها له كتابياً، بعدها يتمّ قفل سجل الاستقصاء عند انقضاء الأجل القانونيّة للتحقيق ويوقّعه المفوض المحقّق، ويقوم هذا الأخير خلال (15) يوم الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء ثمّ يحوّل مباشرة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوباً بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته<sup>625</sup>.

يتعيّن على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بعد تسلّمهم محضر الاستقصاء العمومي واستنتاجات المفوض المحقّق، عرض المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعدّل على المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية للموافقة عليه بموجب مداولة، ثمّ يرسل للوالي المختصّ للمصادقة عليه بقرار بعد أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي خلال الخمسة عشر (15) يوماً الموالية لتاريخ استلام الملف، و(30) يوم للمصادقة على مخطّط شغل الأراضي ابتداءً من تاريخ تسليم الملف، وفي حالة انتهاء هذه المدة ولم يُبدي الوالي ملاحظاته اعتبر رأيه موافقاً على المخطّط المعدّل ونتائج الاستقصاء العمومي.

<sup>623</sup>-أنظر المادتين 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، يحدّد إجراءات إعداد المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادق عليه، ومحتوى الوثائق المتعلّق به، السابق الذّكر، وكذلك المادتين 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، يحدّد إجراءات إعداد مخطّطات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلّقة بها، السابق الذّكر.

<sup>624</sup>- ناتوري سمير، « عن دور المجتمع المدني في مجال التهيئة والتعمير »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحكومة »، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، ص. 03. (غير منشور).

<sup>625</sup>- أنظر المادتين 12 و13 من من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، يحدّد إجراءات إعداد المخطّط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والمصادق عليه، ومحتوى الوثائق المتعلّق به، السابق الذّكر، وكذلك المادتين 12 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، يحدّد إجراءات إعداد مخطّطات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلّقة بها، السابق الذّكر.

بعد الإنهاء من المراحل المذكورة أعلاه، تأتي مرحلة نشر مخططات التعمير لإعلام الجمهور بها في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين التابعين للإدارة<sup>626</sup>، وتصبح فاقدة المفعول بعد (60) يوم من وضعه تحت التصرف<sup>627</sup>، ولا يعاد تعديل المخططات إلا إذا تطوّرت الأوضاع وأصبحت مشاريع التهيئة لا تستجيب لأهداف مخططات التعمير<sup>628</sup>.

## 2- المشاركة عن طريق المشاورة

شكّل غياب التأطير القانوني لسياسة المدينة في الجزائر بعد الاستقلال سبباً للفوضى الذي عرفتة عملية التهيئة والتعمير في المدن الصغرى والكبرى على مستوى الساحل والأراضي الفلاحية، وانعدام العقلانية في التسيير الحضري واستخدامه للمجال إلى التبذير المفرط في الأراضي المحاذية للمدن وسوء استعمال المجال، وتجاهل مخططات التعمير المحلية، وانتشار الأحياء العشوائية وفقدان المساحات المخصصة للتجهيزات والمرافق العامة والمساحات الخضراء التي حوّلت إلى أغراض شخصية وساكنة فردية<sup>629</sup>.

لكن، بعد صدور القانون رقم 01-02 المتعلق بتهيئة الإقليم وتميمته السالف الذكر، والقانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة<sup>630</sup> برز ضرورة الاهتمام بسياسة تطوير المدينة باعتبارها وسيلة أساسية للتسيير الحضري ومكان للرقى بالإطار المعيشي للمواطن<sup>631</sup>.

يظهر جلياً من تعريف المشرع للمدينة وتصنيفاتها لم يكتف بالمعيار السكاني فقط لوضع تعريفها لها، بل فتح المجال لاعتماد معايير أخرى لتصنيفها حسب وظائفها ومستوى إشعاعها

<sup>626</sup> - أنظر المادة 14 من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، السابق الذكر.

<sup>627</sup> - تنص المادة 36 فقرتها الثالثة من القانون ذاته على أنه: « يُوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور ويصبح فاقد المفعول بعد ستين (60) يوماً من وضعه تصت تصرفه ».

<sup>628</sup> - منصوري نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص. 28.

<sup>629</sup> - عباس راضية، المرجع السابق، ص. 153.

<sup>630</sup> - قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ج. عدد 15، مؤرخ

في 12 مارس سنة 2006، ص. 16.

<sup>631</sup> - حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، در بليس، الجزائر، 2014، ص. 22.

المحلي والجهوي والوطني والدولي، وعلى وجه الخصوص، تراثها التاريخي والثقافي والعمراني مثلما توحى به المادة 05 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

تهدف سياسة المدينة في ضوء أحكام المادتين 07 و 11 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفاتها إطاراً متكاملًا متعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف ويتم تجسيدها من خلال عدة مجالات تتمثل في مجال التنمية المستدامة والاقتصاد الحضري والمجال الحضري والثقافي والمجال الاجتماعي ومجال التسيير والمجال المؤسساتي، ناهيك عن ترقية الحكم الرشيد بتطوير أنماط التدبير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة، توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها، تأكيد مسؤولية السلطات العامة ومساهمة الحركة الجمعوية والمواطن في تسيير المدينة.

تعتبر المدينة جزءاً لا يتجزأ من الجماعات الإقليمية لا سيما البلدية، فإن اعتماد مبدأ مشاركة المواطن في سياسة المدينة يمثل أسماً صور المشروعية للقرارات والمشاريع التي تنجزها في المدن<sup>632</sup>، وذلك عن طريق فتح قنوات الحوار والتشاور الاجتماعي لمعرفة آراء المواطن وربما اعتراضه أو اقتراحاته حول المشاريع والتدابير العامة التي تنوي الإدارة اعتمادها، وتكون هذه الأخيرة ملزمة بأخذ هذه الآراء بعين الاعتبار عند بلورتها أو صياغتها لقراراتها النهائية بشأن الموضوع وذلك خلافاً لما هو معمول به عن عند إجراء آلية الاستشارة الذي لا تعدّ نتائجه ملزمة أو موجّه للجهة المعنية بها<sup>633</sup>.

كرّس القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة مبدأ التشاور كآلية لإشراك المواطن في سياسة المدينة بموجب المادة 02 فقرتها الثانية والتي تنصّ على أنه: «التنسيق والتشاور: اللذان بموجبهما، تساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة

<sup>632</sup> - بن شناف منال وبن أعراب محمد، « مشاركة المواطن في تجسيد سياسة المدينة من أجل مدن تشاركية»، مجلة الآداب

والعلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة سطيف 02، مجلد 17، عدد 03، 2020، ص. 100.

<sup>633</sup> - بركات كريم، المرجع السابق، ص. 187.

المدينة بصفة منظمة ومنسجمة، وناجعة، انطلاقاً من خيارات محددة من طرف الدولة وبتحكيم مشترك».

جعل القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة من المواطن كأحد الفاعلين الأساسيين في تفعيل في سياسة تطوير المدينة ضمن الفصل الرابع منه والمعنون بـ: «الفاعلون والصلاحيات»، حيث تبادر الدولة بوضع التصور العام والأساسي لسياسة المدينة بمبادرة منها وتديرها، وتحدد الأهداف والإطار والأدوات بالتشاور مع الجماعات الإقليمية، كما تسهر على توفير شروط التشاور والنقاش بين مختلف المتدخلين في سياسة تطوير المدينة<sup>634</sup>، لاسيما إشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي وخاصة في إعادة تأهيل أحيائهم السكنية كما توحى إليه صراحة المادة 17 من القانون التوجيهي للمدينة.

أسس المشرع الجزائري تطبيقاً لأحكام المادة 26 القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة آلية مؤسساتية لضمان حق مشاركة المواطن في تجسيد سياسة المدينة تُدعى « المرصد الوطني » وكُلف بمجموعة من المهام منها على وجه الخصوص اقتراح أي نشاط يسمح بترقية مشاركة ومشاورة المواطن من طرف الحكومة، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي المتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة تنظيمه وسيره<sup>635</sup>، والملاحظ في أحكامه تزويد المرصد الوطني بمجلس علمي يتمتع بإمكانية الاستعانة بأي شخص يمكنه مساعدته في أشغاله، وهذا إن دلّ على شيء وإنما يدلّ على مبدأ انفتاح إدارة المجلس على المواطن والتعاون معه لإنجاز مهامها على أكمل وجه.

يختلف الوضع في فرنسا مقارنة عما هو معمول به في الجزائر في موضوع تطوير شؤون المدينة، بحكم أنّ المشرع الفرنسي وسّع تنظيم آلية المشاورة المسبقة للسكان من قبل رئيس

<sup>634</sup> - أنظر على التوالي المادتين 13 و14 من القانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، السابق الذكر.  
<sup>635</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-05، مؤرخ في 08 جانفي سنة 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج. عدد 03، مؤرخ في 10 جانفي سنة 2007، ص. 05.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

البلدية إلى كل نشاط أو عملية حسب أهميتها أو طبيعتها، كونها تُغيّر شروط ونمط حياتهم على مستوى الأحياء أو المجمعات السكانية، مع تقديم حصيلة ذلك أمام المجلس البلدي للتداول<sup>636</sup>.

كما ترتبط سياسة تطوير المدينة في فرنسا على العمل المشترك للسكان والجمعيات ومختلف الفاعلين الاقتصاديين لتجسيد مجالس المواطنين لغرض تحقيق مجموعة من المزايا منها<sup>637</sup>:

- ضمان المساواة الحقيقية لسكان الأحياء المحرومة في الحصول على التعليم والثقافة والرياضة والخدمات والمرافق العامة،
- العمل على تحسين الإسكان،
- ضمان هدوء السكان من خلال سياسة الأمن ومنع الجريمة،
- تشجيع الإدماج الكامل للأحياء في وحداتها الحضرية،
- تعزيز التنمية المتوازنة للأقاليم والمدينة المستدامة والحق في بيئة صحية جيدة،
- مكافحة التمييز ضد سكان الأحياء المحرومة.

### 3- المشاركة عن طريق العرائض

يتدخل المواطنون بشكل مباشر في التسيير الإداري للجماعات الإقليمية أو بواسطة المجتمع المدني عبر آلية العرائض، وهو إجراء يتم على أساسه توجيه الالتماس إلى المجالس المحلية أملاً في الحصول على الإجابة، أو مطالبتها إبداء رأي حول موضوع معين أو اقتراح مشاريع تنموية اقتصادية أو اجتماعية غائبة لتدوّن في جدول أعمالها كي تتكفل مجالسها بالتداول فيها والعمل على تنفيذها، بقصد الوصول إلى بلورة قرار محلي ناجع يعكس الأولويات والمصالح والحاجيات الحقيقية للمجتمع المحلي ككل (أ).

تسمح الشكاوى التي يقدمها المواطنين إلى الجماعات الإقليمية عن مخالفة القوانين أو الإهمال في تأدية دورها التنموي بالكيفية المطلوبة أو ما يلمسونه بقصد ضمان تحسين نوعية

<sup>636</sup> - Voir : L'article 04 de La loi N° 91-622 du 13 juillet 1991, d'orientation pour la ville, J. O. R. F N° 0167, du 13 juillet 1991, p. 952, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 19/07/2022).

<sup>637</sup> - Voir : L'article 01 de La loi N° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, J. O. R. F N° 0045, du 21 février 2014, p. 3138, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 19/07/2022).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

الخدمات العمومية المحلية المقدّمة للمرتفقين وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، ومن أجل تسهيل تقديمى شكاوى عن بعد دون الحاجة إلى التنقل إلى مقرات البلديات والولايات أخذت إدارة هذه الهيئات المحلية تعتمد الاستقبال الرقمي من خلال تخصيصها موقع أو أرضية رسمية على شبكة الأنترنت تخصّص لاستقبال شكاويهم والردّ عليها<sup>638</sup> أو تسخير مركز نداء برقم معيّن لإرسال الانشغال أو الشكوى من خلال هاتف الجوّال (ب).

### أ- اقتراح إدراج مسألة في جدول أعمال المجالس المحلية

يُعد أسلوب العرائض إحدى الآليات المتميّزة للديمقراطية التشاركية، وهو إجراء يُتيح للمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني تقديم مُحرّرات إلى المجالس المحلية يطالبونهم بإدراج مسألة موضوعية تدخل ضمن جدول أعمالهم<sup>639</sup>، وهي من أهمّ الضمانات الحديثة التي تساهم في تطوير ومراقبة التسيير الإداري المحلي قصد تحقيق التنمية<sup>640</sup>، إذ يُمكن من ربط علاقة تواصل مباشرة مع المجالس المحلية لدفعها على اتّخاذ قرارات وفتح نقاشات حول قضايا ذات أهمية محلية<sup>641</sup>.

والمقصود بالعريضة هي كلّ طلب أو مقترح أو توصيات فردية أو جماعية مكتوبة أو مرقّمة موجّهة إلى المجالس المحلية، يكون الهدف منها مطالبتها إدراج نقطة تدخل في صلاحياتها وضمن جدول أعمالها، كوسيلة من وسائل المشاركة والمراقبة والتتبع للشأن العمومي المحلي.

نلاحظ بالعودة للتجربة الجزائرية عدم اعتراف المشرّع للمواطنين بصلاحيّة تقديم آرائهم حول سياسات التنمية المحلية عبر أسلوب العرائض لتسجيلها في جدول أعمال المجالس المحلية، بينما منحه حق حضور جلسات المجلس عندما جعلها مفتوحة لكلّ مواطني البلدية ولكلّ مواطن معني بمسألة المداولة بناءً على الفقرة الأولى من المادّة 26 من قانون البلدية، وهذا بالذات ما أتت به

<sup>638</sup> - بريق عمار وبن زغبي حنان، « الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية »، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، عدد 08، 2017، ص. 330.

<sup>639</sup> - ماموح عبد الحفيظ، « الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني »، مجلة العوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، الرباط، عدد 07، 2017، ص. 179.

<sup>640</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، 290.

<sup>641</sup> - PREUVOT Perrine، « Le droit de pétitions : mutations d'un instrument démocratique », Revue Jurisdoctoria, l'Université Sorbonne, Paris, N° 05, 2010, p. 73.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

الفقرة الأولى من المادة 26 من قانون الولاية، وبالتالي فإنّ الهدف من علنية الجلسات هو السّماح لشريحة المواطنين الحضور ومتابعة كل أطوار مراحل الاجتماع بداية من عرض المداولة على المجالس المحلية للنقاش بشأنها إلى غاية إحالتها على التصويت<sup>642</sup>.

أقرّ المشرّع في سبيل تمكين العموم من حضور جلسات المجالس المحلية ضرورة إعلام المواطنين بصفة مسبقة بمواعيد الجلسات ونشر جدول الأعمال عند مدخل قاعة المداولات، وهذا ما يظهر من خلال مقتضيات أحكام المادتين 22 و18 من قانوني البلديّة والولاية، الذي اشترط بموجبها ضرورة إلصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصّصة لإعلام الجمهور، بمجرد استدعاء أعضاء المجالس الشّعبية البلدية والولائية.

وبناءً عليه، نستنتج أنّ الطّابع العمومي للجلسات والإعلام الإداري المسبق بمواضيع جدول الأعمال التي يتداول بشأنها المجالس المحلية، يُشجّع مواطني البلدية والولاية الحضور في جلسات المجالس ومشاركة الأعضاء في الحوار والنقاشات والتّعبير عن آرائهم بخصوص المشاريع التّموّية المزمع إنجازها والقرارات التي يتمّ اتّخاذها، وهو ما يجسّد صورة من صور الدّيمقراطية التّشاركيّة.

اكتفت التّجربة الجزائريّة على إقحام المواطنين للمشاركة في التّسيير الإداري للجماعات الإقليمية عبر أسلوب الاقتراح الإداري، وقد عرّفه أحد الباحثين<sup>643</sup> على أنّه: « مجموع الاقتراحات التي يقدّمها المواطن أو مجموعة من المواطنين إلى الإدارة بقصد تحسين قيام الإدارة بوظائفها، أو لتوجيه النّقد لقراراتها التي أصدرتها »، وهو ما كرّسه المنظّم في نصّ المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 المنظّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>644</sup> والتي تنصّ على أنّه: يجب على المواطن أن

<sup>642</sup> - حمومو عبد المالك، « دور الجماعات المحليّة في تجسيد الدّيمقراطيّة التّشاركيّة -الإعلام الإداري أنموذجاً- »، أعمال الملتقى الوطني حول: « أساليب تسيير الجماعات المحليّة »، كلىّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة قسنطينة، منعقد يومي 09 و10 ماي 2018، ص. 04، (غير منشور).

<sup>643</sup> - غزلان سليمة، المرجع السّابق، ص. 128.

<sup>644</sup> - مرسوم رقم 88-131، مؤرّخ في 04 جويلية سنة 1988، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج. ج عدد 27، مؤرّخ في 06 جويلية سنة 1988، ص. 1013.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات ببناء من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرّفه.»

يُشارك المواطنون بموجب المرسوم أعلاه للتعبير عن ردود أفعالهم اتجاه أعمال الإدارة عبر دفاتر الملاحظات أو السجلات الإدارية من دون تلقيهم أيّ دعوة للمشاركة، وذلك بهدف تحسين التسيير الإداري وترقية المرافق العمومية، وفي سبيل تحقيق التواصل بين الطرفين ألزم ذات المرسوم الإدارة بنشر أعمالها التي تهم علاقتها بالمواطنين لضمان تجسيد مبدأ المشاركة<sup>645</sup>.

أوصت الحكومة في هذا الصدد بموجب تعليمات عدّة في إطار متابعة التكلّف بانشغالات المواطنين، على إنشاء خلايا على مستوى الولايات والبلديات والدوائر، وفتح سجلات في ربوع الولاية، وكلّ ولاية مندوبة وفي كلّ الإدارات المحلية الملحقة بها لاستقبال عرائض المواطنين<sup>646</sup>.

تعزيزاً لتدخّل المواطنين في التسيير الإداري اعترف المؤسس في ظلّ التعديل الدستوريّ لسنة 2020 في مضمون المادة 77 منه بحقّ كلّ مواطن في تقديم مُلتمسات إلى الإدارة بشكلٍ فردي أو جماعي لطرح انشغالات تتعلق بالصحة العامة، أو بتصرّفات ماسّة بحقوقه الأساسية.

حظيت آلية العرائض في التجربة المغربية بعناية خاصّة بالنظر لإدراجها على مستوى أحكام الفصل 139 فقرته الثانية من الدستور المغربي الذي ينصّ على أنّه: « يُمكن للمواطنين والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.»

نظمت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية شروط تقديم العرائض للجماعات الترابية، غير أنّ هذه الشروط تختلف حسب مَنْ يُقدّم العريضة، وحسب مجالس الجماعات الترابية الموجّه إليها العريضة، فالقانون التنظيمي المتعلّق بالجماعات مثلاً وضع شروط معينة على

<sup>645</sup> - أنظر المادة 09 من المرسوم رقم 88-131، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، السابق الذّكر.

<sup>646</sup> - أنظر تعليمة الوزير الأول رقم 355، مؤرّخة في 25 جويلية سنة 2020، تتعلّق بمتابعة شكاوى المواطنين، (غير منشورة).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المواطنات والمواطنون لتقديم العرائض لدى مجلس الجماعة تختلف عن تلك الشروط المفروضة على الجمعيات لتقديم عرائض<sup>647</sup>.

### ب- تقديم شكاوى أمام الجماعات الإقليمية

أنشأت السلطة التنظيمية بموجب الإرسالية المؤرخة في 03 جانفي سنة 2015<sup>648</sup> هيئة تسمح للمواطنين نقل شكاوهم بالاتصال بها عبر رقم هاتفي 1100 بواسطة المحرك «فوركس» ويتم تسجيل المعلومات الشخصية للمواطن المعني والهيئة محل الشكاية، وبعدها تحال الشكاية إلى اللوالي لإرسالها للإدارة المعنية بهدف الحصول على رد في أقرب الآجال على الطلبات المقدمة<sup>649</sup>.

خطت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية خطوة جديدة لتجسيد معالم الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بإطلاقها سنة 2021 رقمية جديدة تسمى «تشكي»<sup>650</sup>، توضع تحت تصرف المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين بهدف تمكينهم من رفع شكاوهم وتقديم ملاحظاتهم عن كل التجاوزات المرتكبة من طرف المسؤولين والمنتخبين المحليين من خلال أرضية يمكن الولوج إليها عبر الرابط الإلكتروني التالي: [www.nechki.interieur.gov.dz](http://www.nechki.interieur.gov.dz).

حظيت آلية الشكايات في القوانين المغربية على قدر كبير من الأهمية، حيث تنص الفقرة الأولى من الفصل 156 من الدستور المغربي على أنه: «تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبّعها»، ومن أجل تجسيد هذه الآلية التشاركية من الناحية الواقعية أصدر المنظم المغربي قانون خاص يتمثل في المرسوم رقم 2.17.265 لسنة 2017

<sup>647</sup> - أنظر المادتين 123 و124 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

<sup>648</sup> - Envoi N°66/SG/MICIL du 03janvier, 2015, Prévoit la création de la cellule d'écoute, (non publier).

<sup>649</sup> - لتفاصيل أكثر حول موضوع تقديم المواطنين شكاوهم عبر محرك « فوركس»، راجع: علاوة حنان، المرجع السابق، ص ص. 296-297.

<sup>650</sup> - أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/24).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المتعلق بتحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها<sup>651</sup>، وباستقراء المادة 03 منه يُلاحظ أنّها منحت للمرتفقين الحق في تقديم شكاوهم بشأن الخدمات العمومية المقدمة لهم إما عن طريق البوابة الموحدة للشكايات [www.chikaya.ma](http://www.chikaya.ma)، أو هاتفياً عند الاقتضاء، عبر مركز الاتصال الخاص بهذه البوابة، أو عبر مركز الاتصال والتوجيه الإداري ألو إدارتي «Chikaya» كآلية للاستقبال الإلكتروني ومعالجة شكاوى المواطنين والتطبيق المحمول 37 37<sup>652</sup>.

يصعب على المواطنين في التجربة الجزائرية تقديم شكاوى إلكترونية للإدارة من خلال الأرضية الرقمية «تشكي» أو الاتصال عبر رقم هاتفي 1100 بواسطة المحرك «فوركس»، فالكثير منهم يجهل كيفية ممارسة آلية العرائض، وذلك بسبب انعدام مرجعية قانونية خاصة لتجسيدها، والغموض في الإجراءات المتبعة في تقديمها، وعدم تحديد آجال الرد على شكاويهم.

### ثانياً - الآليات المستحدثة لمشاركة المواطنين في القانون المقارن

يُمكن أن تُعتبر الآليات التشاركية التي أتت بها القوانين الجزائرية غير كافية لتجسيد فعل تشاركي ناجح بين المواطنين والمجالس المحلية، في الوقت الذي تعتمد التجارب المقارنة آليات تشاركية أخرى أكثر دعماً لمشاركة المواطنين في صنع القرارات، منها التشاور والحوار العمومي (1) المشاركة الإلكترونية (2) وكذا هيئات المحلفين الوطنية (3) وأخيراً الاستفتاء المحلي (4).

#### 1- التشاور والحوار العمومي

يُعتبر التشاور والحوار العمومي فضاء لدعوة المواطنين وكافة فعاليات المجتمع المدني ومختلف الفاعلين الاجتماعيين للمشاركة في إعداد السياسات العمومية والمشاريع والبرامج والقرارات والمساهمة في تفعيلها وتتبعها وتقييمها، لتنفيذها بالشكل الملائم، قصد تحقيق أكبر مصلحة للإدارة ولأفراد المجتمع المحلي.

<sup>651</sup> - مرسوم رقم 2.17.265، مؤرخ في 23 جوان سنة 2017، بتحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها، ج.ر.م.م عدد 6582، مؤرخ في 29 جوان سنة 2017، ص. 3859، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/24).

<sup>652</sup> - أنظر الموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في المملكة المغربية، قطاع إصلاح الإدارة: [www.mmsp.gov.ma](http://www.mmsp.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/25).

## الباب الثاني- الفصل الأول- استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

أخذت التجربة المغربية بآلية التشاور والحوار العمومي كإجراء لمشاركة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في إعداد برامج الجماعات الترابية للتنمية وتتبعها ضمن التسيير الفعال للشؤون العمومية المحلية، استجابة لأحكام الفصل 139 فقرته الأولى من دستور المملكة المغربية الذي ينص على أنه: « يضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج للتنمية وتتبعها».

تطبيقاً لأحكام المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات منح المشرع المغربي لمجالس الجماعات صلاحية تنظيم إجراءات عقد لقاءات عمومية للتشاور والحوار لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها، فيما أحالت على النظام الداخلي للجماعة تحديد كفاءات عقد لقاءات التشاور والحوار مع المواطنين قبل الشروع في اتخاذ القرارات بشأن البرامج التنموية.

تنظم لقاءات التشاور والحوار للمساهمة بإعداد البرامج التنموية للجماعة وتتبعها بمبادرة من رئيس مجلس الجماعة أو من الفاعلين المعنيين أو من طرف هيئة تمثل المواطنين والمواطنات، ونذكر على سبيل المثال (جماعة قرية با محمد) التي قامت من خلالها نظامها الداخلي وبموجب المواد من 82 إلى 87 بتأطر عملية عقد اللقاءات العمومية مع المواطنين ومع مختلف فعاليات المجتمع المدني والمخصصة لدراسة المشاريع التنموية، وإخبار عموم الساكنة المحلية بمضامينها، وبانعكاساتها عليهم، والإطلاع على آرائهم بخصوصها، ومن أهم ما جاء فيها<sup>653</sup>:

- يمكن لرئيس المجلس الجماعي بتعاون مع أعضاء المكتب عقد لقاءات عمومية ( مرتين أو كلما دعت الضرورة لذلك) مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في اختصاصات الجماعة والإطلاع على آرائهم بشأنها وكذا لإخبار المواطنين والمعنيين بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز،

<sup>653</sup> - النظام الداخلي لمجلس جماعة قرية « با محمد »، متوفر على موقعها الرسمي: [www.kariabamed.ma](http://www.kariabamed.ma)، (تم الإطلاع عليه بتاريخ 2023/10/21)

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

- يُحدد رئيس المجلس مكان وتاريخ وساعة انعقاد هذه اللقاءات، ويوجه الدعوة إلى الأطراف المعنية وتعليق موعد هذا اللقاء بمقر الجماعة (03) أيام على الأقل قبل انعقاده،
- يُمكن لرئيس المجلس عرض تقارير اللقاءات والجلسات على مكتب المجلس للنظر في إمكانية إدراجها في جدول أعمال الدورة الموالية للمجلس الجماعي للتداول بشأنها،
- لا يمكن أن تكتسي اللقاءات والجلسات المشار إليها في المادة أعلاه طابعاً سياسياً أو انتخابياً، أو تكون بطلب من حزب أو نقابة، كما أن هذه اللقاءات مجرد أعمال تحضيرية لا يمكن الطعن في محاضرها.

ولم يختلف الأمر في التجربة التونسية حيث يمكن للجماعات المحلية بموجب أحكام الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية أن تقرّر بأغلبية أعضائها عقد لقاءات علنية للتشاور مع المتساكنين قبل اتخاذ بعض القرارات المرتبطة بصلاحياتها إذا ما رأت العملية تستدعي ذلك، والتي تشمل مراجعة المعاليم المحلية، إبرام عقود التعاون والشراكة، المساهمة في إنشاء منشآت عمومية، التصرف في الأملاك العمومية، اتفاقيات الشراكة والتعاون الخارجي وتمويل الجمعيات والتصرف في الهبات، وتكون إلزامية إذا وجه إليها طلب معلل من قبل 05% من المسجلين بالسجل الانتخابي للبلدية أو الجهة على الأقل، وفي هذه الحالة تلتزم الجماعة المحلية بتنظيم الجلسة في أجل أقصاه 30 يوماً من تاريخ إيداع الطلب.

### 2- المشاركة الإلكترونية

نتيجة للتحويلات والتطورات التي شهدتها العالم في السنوات الأخيرة في مجال الاعلام والاتصال بمختلف أنواعها خاصة الأنترنت، يستدعي مواكبة هذه المستجدات وتكييفها فيما يخدم بناء المجتمع الديمقراطي الذي يتسع لجميع المواطنين، والاستفادة من هذا التقدم الرقمي لترسيخ المشاركة الإلكترونية الذي دعامة الاتصال وقرب المواطن من الإدارة، ومنه لا يمكن أن نتصور إدارة فعالة دون علاقات اتصال وقرب، لأن الهدف الأساسي الذي وجد من أجله الجهاز الإداري

عموماً تلبية حاجات ورغبات الجمهور وتأمين أفضل الخدمات العمومية له، ولما كان ذلك المبتغى فإنه من حق المواطن أن يراقب ويطلع على أداء الجهاز الإداري محلياً بإدلاء رأيه، ولهذا ينبغي فتح فضاءات ووسائل إلكترونية تضمن الولوج الدائم للمواطنين لخدماته بهدف تعزيز مشاركتهم في رسم السياسات العامة المحلية، ناهيك عن تكفلها برصد اقتراحاتهم وشكاويهم.

تهدف المشاركة الإلكترونية إلى إتاحة الفرصة لكافة شرائح المجتمع وكافة الأطراف المعنية والأشخاص ذوي العلاقة للمشاركة في الحوار والتفاعل بشأن مختلف الموضوعات التي تهمهم من خلال منصات المشاركة الإلكترونية الموضوعية تحت تصرفهم، ويمكن من خلال هذه الآلية إبداء الرأي وتقديم المرئيات والتعليقات والمقترحات وغيرها، والمشاركة في استطلاعات الرأي المتاحة إلكترونياً من أجل تحسين وتطوير الخدمات التي تقدمها الهيئة بشكل سلس ومستمر ومتكامل.

قصد تمكين المواطنين من المشاركة إلكترونياً في جميع المسائل المحلية، فإن الأمر يتطلب إحداث آليات وفضاءات عمل رقمية واسعة للتعبير والنقاش عن آرائهم من أماكن إقامتهم أو من مكاتبهم بكل أريحية والتصويت على الكثير من القضايا على مدار اليوم، حيث تم إنشاء مؤخراً مجموعة من آليات التعبير الرقمية من بينها؛ شبكات التواصل الاجتماعي، المنتديات الإلكترونية من أجل ممارسة المواطن حقه في تقديم الملتزمات والعرائض والنقاش العمومي، والتصويت الإلكتروني في القضايا ذات الانشغال المحلي لتفادي للاحتجاجات التي تهدد الأمن الاجتماعي.

تعد التجربة السويسرية في الديمقراطية المباشرة عبر استخدام شبكة الأنترنت للتواصل والتفاعل مع المواطنين لتقوية مشاركتهم في تسيير الشؤون الإقليمية أفضل مثال نستشهد به، حيث نجد مجالسها المحلية تأخذ بهذا الإجراء حينما تريد إصدار قرار محلي في موضوع معين فلا يتخذ حتى يودع في شكل مشروع في شبكة الأنترنت، ومن ثم لا يتخذ القرار النهائي بشأنه إلا بعد أن تكون قد تركت مهلة للمواطنين (كتحديد تاريخ بداية إجراء التصويت وتاريخ نهايته) حتى يتسنى لهم جمع كافة المعلومات التي تسمح لهم إثراء الموضوع بناء على إدلائهم بمقترحاتهم<sup>654</sup>.

<sup>654</sup> - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص. 134-135.

أُعربت دولة جنوب إفريقيا هي الأخرى من أجل زيادة وإثراء مستوى الديمقراطية التشاركية اعتمادها على استقصاء الرأي الإلكتروني كإجراء تستخدمه مجالسها المحلية لطرح أعمالها على المواطنين للتعبير عن رأيهم قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها، بحيث يمكن لهم استعراض بدائل ومقترحات بتبني سياسة معينة من خلال اتصّالهم المباشر بالشبكة، ومثل هذه التجربة تفترض وعياً لدى المواطنين ومتابعة، وتستلزم الإعلان عن جميع الاجتماعات العامة على الشبكة بطريقة منظمّة وموثوقة، وضمان استمرارية الاتصالات والمشاورات بينهم وبين الجهات المحلية بشكل منظم بما يضمن تلبية توقعاتهم، وتأثير فعلي لهم في صنع سياسات تحقيق التنمية المحلية<sup>655</sup>.

### 3- هيئات المحلفين المواطنين

تعود البوادر الأولى لظهور هيئات المحلفين من المواطنين أو كما يطلق عليها بعبارة أخرى «المواطن القاضي» في الولايات المتحدة الأمريكية في سبعينيات القرن العشرين، إذ أطلقها في معهد جيفرسون "نيد كروسبي"، وقدمها "بيتر داينيل" الأستاذ بالمعهد البحثي لمشاركة المواطنين في جامعة فوبرتال بألمانيا، وقد عُرفت هذه الهيئة في دولة ألمانيا باسم خلايا التخطيط<sup>656</sup>.

تظّم هيئات المحلفين من المواطنين فريق مُتكوّن من 12 إلى 16 مواطناً<sup>657</sup> يتم اختيارهم دائماً بشكل عشوائي من السكّان أو الناخبين ولا تكون لهم مصالح خاصة فيما يتعلق بقضية من قضايا الشّأن العام التي تطرح للتداول بشأنها، غير أنّه يتوجّب مراعاة عند اختيار المواطنين في تمثيل المجتمع عدّة معايير وهي التوزيع الديموغرافي، والانتماء العرقي، والسّن والنوع، وذلك بهدف أن تعبّر مواقف المشاركين عن كافة قطاعات المجتمع<sup>658</sup>.

تهدف هيئة المحلفين من المواطنين باعتبارها أبرز آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية محلياً وضع المواطنين في كلّ عملية تهتمّ الشّأن العام المحليّ قصد إفادة وتنوير مصدر القرار،

<sup>655</sup> - غيطاس جمال محمد، الديمقراطية الرّقمية، دار النهضة، القاهرة، 2006، ص. 217.

<sup>656</sup> - رجب قاسم وليد حسن، « دور آليات الديمقراطية التشاركية في تمكين المواطنين: دراسة حالة البرازيل »، مجلة علمية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، مجلد 08، عدد 15، 2023، ص. 394.

<sup>657</sup> - بوراي دليّة، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق، ص. 422.

<sup>658</sup> - BARBARIER Rémi et autres, « Portée et limites du dispositif « jury citoyen », réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », Revue Politix, De Boeck Université, Volume 22, N°86, 2009, p.191.

بدلاً من إسناد هذه المهمة إلى الوكالات الفنية أو الخبراء، وهو ترتيب مرتبط بما يسميه علماء السياسة «الديمقراطية التقنية»<sup>659</sup>.

تشارك هيئات المحلفين من المواطنين بهذه الوسيلة عن طريق حضور جلسات استماع يتم من خلالها تزويدهم بكافة المعلومات اللازمة عن القضية المطروحة للنقاش، وتستمر هذه الجلسات لعدة أيام، ويجب أن تعكس المعلومات التي يتلقاها، وبعد عدة جولات من التشاور فيما بينهم يصل المواطنون المشاركون لقرار معين أو يقدمون توصيات معينة في صور تقرير يطلق عليه تقرير المواطنين، وفي أعقاب ذلك تقوم المؤسسة الراعية لهذه العملية (سواءً أكان جهاز حكومي أو إدارة محلية) بالرد على هذا التقرير سواءً من خلال تنفيذ توصيات هذا التقرير أو رفض تنفيذها، ولكن مع ضرورة تفسير هذا الرفض<sup>660</sup>.

#### 4- الاستفتاء المحلي

يُعتبر الاستفتاء المحلي في العصر الزاهن مثلاً لنموذج المشاركة المباشرة لجميع المواطنين المحليين دون استثناء في تسيير الشؤون العمومية المحلية، لكنه محدد من حيث الرقعة الجغرافية ولا يعني إقليم الدولة ككل<sup>661</sup>، فمن خلاله تلجأ الإدارة إلى إخضاع مداولاتها أو قراراتها قبل اتخاذها لإرادة المواطنين لأخذ موقفهم واستطلاع رأيهم لحل مختلف المشاكل المرتبطة بالمواضيع المحلية كالبيئة، التهيئة العمرانية، التنظيم الاقتصادي، الأشغال العمومية، الزي والسياحة... إلخ عن طريق التصويت إما يقر أو يرفض (نعم أو لا) لإجراء موضوع الاستفتاء دون أن تكون له القدرة على تقديم مقترحات أو تعديلات إضافية.

<sup>659</sup> - GUILLAUME Portière, « La démocratie représentative à l'épreuve des jurys citoyens », Revue Politeia, Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel, Université de Bordeaux, N° 11, 2007, p. 04.

<sup>660</sup> - رجب قاسم وليد حسن، « دور آليات الديمقراطية التشاركية في تمكين المواطنين: دراسة حالة البرازيل », مجلة علمية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، مجلد 08، عدد 15، 2023، ص. 394.

<sup>661</sup> - VERPEAUX Michel, « Le «référéndum local » et la Constitution, » Cahiers du Conseil Constitutionnel, N°12, 2002, disponible sur site : [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), (consulté le 25/10/2023).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

تكون نتائج الاستفتاء عادة ملزمة للسلطات العامة من الناحية القانونية على النحو الذي يحدده الدستور أو التشريع المنظم لإجراءات الاستفتاء، ويمكن في حالات أخرى أن تكون نتائجه غير ملزمة في اتخاذها وتستخدم في هذه الحالة لأغراض استشارية فقط حول إعداد برامج التنمية.

نذكر من بين التجارب الأجنبية المكرسة لتقنية الاستفتاء المحلي التجربة الفرنسية التي أقرت بإمكانية تدخل المواطنين للتعبير عن رأيهم بالموافقة أو الرفض عن طريق الاقتراع في مشاريع المداولات والقرارات التي تعينهم بناءً على مبادرة من الجماعات الإقليمية، وذلك عملاً بأحكام المادة 72 فقرتها الأولى من القانون الدستوري رقم 2003-267 المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية، والتي تنص على أنه:

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

أخذت التجربة التونسية بدورها من خلال أحكام الفصل 31 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية بدورها بآلية الاستفتاء المحلي لتطبيق حق المواطنين في التدخل المباشر في إعداد برامج التنمية والتهيئة المحلية، بناءً على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، كما يمكن لعشر ناخبين محليين الدفع بتنظيم استفتاء، على أن تتم الموافقة على المقترح بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس المحلي وفي أجل لا يتجاوز شهرين، هذا ومع العلم أنه لا يمكن إجراء أكثر من استفتاء واحد خلال المدة النيابية ولا يمكن إجراؤه خلال السنة الأولى التي تلي انتخاب المجلس المحلي وخلال السنة الأخيرة من المدة النيابية البلدية أو الجهوية.

### المطلب الثاني - إشكالات تحقيق مشاركة محلية فعالة

يُعدّ إشراك المواطن في تحقيق التنمية المحلية في غاية الأهمية كونه أقرب إلى الهيئات المحلية وأدري بتحديد رغباته وما تتطلبه تلبيتها من مشروعات، لكن واقع التجربة الجزائرية في مجال تفعيل هذه الممارسة محدود بالعديد من الإشكالات التي تعترى المشاركة الفعلية للجمهور في دينامية سير الشؤون المحلية (الفرع الأول)، وأمام هذه النقائص تبنت الحكومة الجزائرية

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

مشاريع إصلاحية جديدة تُعيد بعث الفعالية في أداء المواطن وجعله شريك فعلي في مقاربة التسيير والتنمية المحلية ومعالجة مكامن القصور المسجلة في تطبيق مبدأ المشاركة المحلية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - غياب رغبة حقيقية لتجسيد المقاربة التشاركية

تتسم سياسية التدبير التشاركي بالقصور وعدم الفعالية، بالنظر إلى عدم تمكين المواطن في التدخّل والمناقشة في إثراء مداورات المجالس المحلية (أولاً)، ومحدودية الآليات الإجرائية المرصودة لتمكينه من ممارسة حقه في المشاركة (ثانياً)، إلى جانب ضعف الإطار القانوني في تكريس إجراءات فعّالة تسهّل للمواطن عملية النفاذ إلى المعلومة، وافتقاد ضمانات إدارية تصونه ما جعل حق الاطلاع والحصول على المستندات التي تحوزها الإدارة ذو طابع شكليّ يعكس عدم رغبة المشرّع في الانتقال من إدارة غامضة إلى إدارة متفتحة وشفافة تكون في خدمة المواطن<sup>662</sup> (ثالثاً).

### أولاً - حرمان المواطنين من المشاركة في مناقشة أشغال المداورات

أدى انفراد المجالس المحلية في تحضير أشغال المداورات إلى إقصاء المواطنين من المشاركة في هذا المجال، بالرغم أنّ المشرّع أقرّ في الفقرات الأولى من المادّتان 26 من قانوني البلدية والولاية والمادّتين 13 و15 من النّظام الداخلي التّموجي للمجلس الشّعبي البلدي والولائي على أنّ جلسات المجالس الشّعبية البلدية والولائية علنية وحق المواطنين في الحضور.

حيثُ تكشف الممارسة القانونية عدم أحييتهم في التدخّل والمناقشة أو الاقتراح أو حتى المساهمة في إثراء مجريات المداورات، وإنّما يقتصر دورهم فقط في الاستماع لِمَا يدور في الاجتماع، وهو ما يقوّص حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة ويجعله حبيس الاستعلام فقط<sup>663</sup>، إذ يُلزم المشرّع المواطنين الصّمت طيلة مدّة الجلسة ولا يحقّ لهم في أيّ حال من الأحوال

<sup>662</sup> - بوفراش صفيان، « قصور دور المشرّع في خلق بيئة قانونية ملائمة لتحقيق المشاركة الفعلية للمواطن في الشؤون الإدارية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحكومة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أبريل 2018، ص. 09. (غير منشور).

<sup>663</sup> - أوكيل محمد أمين، « إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشّعبية البلدية »، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدينة، مجلد 05، عدد 02، 2019، ص. 199.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المشاركة في المناقشات أو تعكيرها وعدم القيام بأي إشارة من شأنها المساس بسير الحسن للجلسات<sup>664</sup>، وهذا الفعل يتنافى مع التصور الذي وُجدَ من أجله المجلس الشعبي البلدي والولائي على أنه مكان لممارسة المواطنة وإطار لتمكين المواطنين من ممارسة الرقابة على ممثليهم.

يملك رئيس البلدية باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية دوراً مهماً في سير أعمال المجلس الشعبي البلدي<sup>665</sup>، فله حسب المادة 79 من قانون البلدية صلاحية إعداد مشروع جدول أعمال وتحضير المواضيع التي سوف يدرسها المجلس بالتشاور مع نوابه، ويُمكن له ولأغلبية الأعضاء تطبيقاً للمادة 07 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي إدراج نقاط إضافية في جدول الأعمال لمناقشتها أثناء المداولات، مما يعني أن نتيجة المداولات وسائر قرارات البلدية انعكاساً لتوجه البلدية فقط دون فسح المجال أمام المواطنين أو الجمعيات في مناقشة المسائل المرتبطة بإدارة الشؤون المحلية المسجلة في جدول أعمالها، حيث يكفي المواطنين بإمكانية الاطلاع فقط على جدول الأعمال دون أن يمتد حقهم إلى المساهمة في إجراءات إعداد بنوده<sup>666</sup>.

### ثانياً - محدودية آليات مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التتموية

يُكشف عند تفحص الآليات الإجرائية المسخرة في التجربة الجزائرية لإشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية أنها تمتاز بعدم الجدوى، بحكم غلبة الطابع الاستشاري وغير الإلزامي الذي يسود إجرائي الاستشارة العمومية (1) والتحقق العمومي (2) وعدم كفاية إجراءات تنظيمهما مما يُقوّص من فعالية تجسيدهما، والتي من المفترض أن تقوم بتفعيل حق المواطنين في المشاركة في صناعة السياسة التتموية وطرفاً في اتخاذ القرارات على مستوى المجالس المحلية المنتخبة.

<sup>664</sup> - بالعودة للمادتين 15 و 17 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي والولائي، السابقين الذكر، فإنّ المشروع يُجبر الجمهور على الصمت طيلة مدة الجلسة.

<sup>665</sup> - عوايدي عمار، المرجع السابق، ص. 290.

<sup>666</sup> - أوكيل محمد أمين، «إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية»، المرجع السابق، ص. 199.

1- محدودية إجراء الاستشارة

يُعود قصور آلية الاستشارة في تفعيل مشاركة المواطنين إلى الطابع القانوني العام للألفاظ المستعملة لتكريسها في قانون البلدية، وغير محصورة في مجال معين لإعمالها، والدليل على ذلك ما ورد في نص المادة 11 « خيارات وأولويات التنمية »، وكذا ما جاء في المادة 13 « كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية»، ومبتورة من كفايات تطبيقها، وإجراءات تفعيلها، ولم يحدّد طبيعتها، ولا كيفية سيرها، ولا المواضيع المشمولة بكيفية الاستشارة، ولم يحدّد نطاقها وآجالها<sup>667</sup>، الأمر يفسح المجال أمام المجالس المحلية للتّحكم في الدور الاستشاري للمواطنين في التنمية المحلية.

خِلافاً للتّجربة القانونيّة الجزائريّة، نظّم المشرع الفرنسي كلّ الإجراءات القانونيّة لمشاركة المواطنين في اتّخاذ القرارات التّنمويّة والمشاريع المزمع إنجازها على المستوى المحلي عبر آلية الاستشارة وذلك في أحكام المواد من L1112-16 إلى L1112-22 من قانون الجماعات الإقليمية.

ليس هذا فقط، بل أنّ طبيعة الاستشارة المحلية في التّجربة الجزائريّة لا تُلزم المجالس المحلية الأخذ بآراء المواطنين المعبر عنها من خلال الاستشارة وتظلّ في نهاية المطاف الإدارة السيّد الوحيد للقرار الذي يتعيّن اتّخاذه<sup>668</sup>، فبالنتيجة قد يؤدّي إلى صياغة قرارات بعيدة كلّ البعد في مضمونها وأبعادها عن احتياجات المواطنين و ظروفهم المعيشيّة، لأنّ الإدارة لا زالت مُتشبّثة بالطّابع الانفرادي لتكوين القرار الإداري وترفض فكرة التّفاعليّة في إعداده<sup>669</sup>، ونتيجة لذلك تتحوّل المشاركة بواسطة الاستشارة إلى مصدر إحباط لدى المواطنين لاعتقادهم هم من يصنعون القرار والمخاطبون به، فتصبح بالتّالي العلاقة بين المواطنين والناخبين مهذّدة بالانقطاع<sup>670</sup>.

<sup>667</sup> - لتفاصيل أكثر، راجع: عمور ليلة، المرجع السابق، ص. 229.

<sup>668</sup> - KANOUN TALEB Nacira, Op.Cit, p. 55.

<sup>669</sup> - بودراهم ليندة، « دور العلاقة التكاملية بين اللامركزية والديمقراطية التشاركية في تعزيز المواطنة المحلية -الجزائر نموذجاً-»، أعمال الملتقى الوطني حول: «الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحوكمة»، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، ص. 14. (غير منشور).

<sup>670</sup> - ROQUEFORT-COOK Katline, La participation des usagers aux politiques publiques locales une volonté affichée... pour quelle réalité ?, L'Harmattan, Paris, 2015, p. 96.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يُضاف إلى ما سبق، قيّد المشرّع بموجب المادة 13 من قانون البلدية أعمال آلية الاستشارة بحصرها في نطاق الأشخاص ذوي الكفاءة والأهلية المطلوبة ومن دون مأسسة هيئات مستقلة بممارستها<sup>671</sup> على خلاف ما جاء به نص مشروع قانون الديمقراطية التشاركية الذي وضع هيئات استشارية مؤسسية وتنظيمية<sup>672</sup> لتتمين مشاركة المواطنين وفعالية المجتمع المدني في تدبير شؤونهم المحلية<sup>673</sup>، غير أنّ مشروع الديمقراطية التشاركية بقي حبراً على ورق لعدم صدوره بعد.

تتميّز الاستشارة الإلزامية المذكورة في المادة 15 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنها لا جدوى ولا طائل منها، بحكم أنّ المشرّع لا يُسند للجمعيات أيّ دور فعال أثناء إعداد وثائق التعمير المحلية، إذ اعتبر سكوتها وعدم الإدلاء بملاحظات في أجل 15 يوم من تاريخ إحالة تصميم التهيئة عليها بأنّه يحمل على أنّ ليس لها أيّ اقتراح حوله<sup>674</sup>، كما عمل المشرّع على إضعاف دور الجمعيات في ذات المجال لعدم تقييد الإدارة الأخذ بنتائج المشاركة.

### 2- محدودية إجراء التحقيق العمومي

يظنّ تدخّل المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرارات حول المشاريع التنموية التي ستقام على مستوى البلديات والولايات عند إحالة دراسة مدى التأثير وموجز التأثير ومخططات التعمير المحلية للتحقيق العمومي لرقابتها عديمة الفعالية، فهو مجرد شكلية قانونية فقط مادام الملاحظات والاستنتاجات التي توصل إليها المواطنين حول المشاريع، والمدونة في السجل المعدّ لذلك لا يحمل الإلزامية للمحافظ المحقّق والإدارة أثناء اتخاذها للقرار النهائي، فنتائج مشاركتهم تُأخذ على سبيل الاستئناس، بغرض جمع أكبر قدر من المعلومات المتعلقة بموضوع الدراسة، ويصبح في المقابل

<sup>671</sup> - DEBBASCH Charles et COLIN Frédéric, Droit administratif, 7<sup>ème</sup> Ed, Economica, Paris, 2004, pp. 17-18.

<sup>672</sup> - أنظر مشروع الديمقراطية التشاركية، متوفّر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) ، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2019/01/10).

<sup>673</sup> - أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، مجلد 01، عدد 01، 2017، 2017، ص ص. 118-119.

<sup>674</sup> - بوطريكي الميلود، « التعمير التشاركي في ظلّ القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب »، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة تيارت، عدد 03، 2017، ص. 62.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

أن يكون سوى إجراء صوري يُحتم على الإدارة إعماله حتى لا يكون قرارها معيب بركن الشكل والإجراءات، الأمر الذي يفضي إلى الطعن في شرعية القرار الإداري لتخلف أحد أركانه<sup>675</sup>.

يُعاب على التحقيق العمومي أنه إجراء إعلامي أكثر منه تشاركي، كون المواطنون يتدخلون في وقت أن الإدارة تكون فيه الخيارات قد حُدّدت والقرارات قد أُتخذت والمناهج قد سُطرت، هذا ما يجعل مشاركتهم رمزية وعديمة التأثير على مضمون القرار النهائي الذي تتخذه الإدارة<sup>676</sup>، والدليل عند عرض مشاريع مخططات التعمير على التحقيق العمومي تكون موافق عليها مسبقاً بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، كذلك بالنسبة للإعلان عن فتح تحقيق عمومي لإنجاز مشاريع وهياكل تنموية تحتمل الإضرار بالبيئة إلا بعد الانتهاء من الفحص الأولي لقبول دراسة أو موجز التأثير من قبل المصالح المكلفة بالبيئة.

يشوب إجراء التحقيق العمومي إضافة إلى ما سبق ذكره، بعدم كفاية المدة القانونية المقررة فيه لإبداء المواطنين ملاحظاتهم في مجالي البيئة والتعمير، فهي مدة لا تسمح لهم بجمع المعلومات والتحري حول آثار المشاريع أو المنشآت المزمع إنجازها، ولا توضيح الزمن المناسب لإعلانه، وكان من الأجر اتخاذ موقف المشرع الفرنسي الذي حضر إجراء التحقيق العمومي في فترة العطلة، وإذا تم ذلك ينبغي تمديده إلى حين عودة السكّان المقيمين من عطلم<sup>677</sup>.

### ثالثاً-تنظيم محتشم لحق النفاذ إلى المعلومة

يهدف تكريس حق الولوج إلى المعلومة الإدارية رفع الإدارة السرية والغموض عن القرارات والمداولات الصادرة عنها والإعلان الصريح عن سياستها المتخذة في إطار نشاط لجانها المختلفة،

<sup>675</sup> - رحموني محمد، المرجع السابق، ص. 95.

<sup>676</sup> - زياد ليلي، المرجع السابق، ص. 150.

<sup>677</sup> - وناس يحي، المرجع السابق، ص. 165.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

بما يسمح للمواطنين الاطلاع عليها والإحاطة بمضامينها أو الحصول على نسخة منها<sup>678</sup>، وهو ما يُسهم بالنتيجة تسهيل عملية إشراكهم في مقاربة تسيير الشؤون التّمتوية والعمرانية والبيئية.

رغم الفقرة النوعية التي حققها المؤسس في ظلّ التعديل الدستوريّ لسنة 2016 بالارتقاء بحق النّفاذ إلى المعلومة إلى حق دستوري في الفقرة الأولى من المادة 51 منه والمعدّلة جزئياً في التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الأولى من المادة 55 منه، والتي تنصّ: « يتمتع كلّ مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها»، غير أنّ تطبيقه يبقى محدوداً لانعدام نص تشريعي خاص ينظم إجراءات تطبيق قواعد ممارسته، حيث يبقى هذا الحق يطبعه العموم لتطبيقه في نصوص قانونية متفرقة أهمّها؛ قانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>679</sup>، قانون رقم 05-12 المتعلّق بالإعلام<sup>680</sup>، قانون رقم 01-06 المتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>681</sup> وقانون البلدية<sup>682</sup> والولاية<sup>683</sup>.

تميّزت النصوص التنظيمية التي تُعتبر بمثابة المرجعية المنظمة لحق الولوج للمعلومة أحكامها بالقصور، والدليل على ذلك المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، إذ أنّه لم يحدّد مدّة الفصل في طلبات تقديم الوثائق الإدارية واكتفى بالإلزام الإدارة في دراسة طلبات المواطنين في أقرب الأجل وعلى وجه السرعة<sup>684</sup>، ولم يضع مفهوماً واضحاً للسريّة الإدارية،

<sup>678</sup> - أوكيل محمد أمين، « حق المواطنين في النّفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2019، ص. 34.

<sup>679</sup> - أنظر المادة 07 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، السابق الذكر.

<sup>680</sup> - أنظر المادة 84 من القانون رقم 05-12، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرخ في 15 جانفي سنة 2012، ص. 21.

<sup>681</sup> - أنظر المادة 11 من القانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 14، مؤرخ في 08 مارس سنة 2006، ص. 04، ثمّ بموجب: أمر رقم 05-10، مؤرخ في 26 أوت سنة 2010، عدد 50، مؤرخ في أول سبتمبر سنة 2010، ص. 16، معدّل ومنتّم بموجب: قانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت سنة 2011، عدد 44، مؤرخ في 10 أوت سنة 2011، ص. 04.

<sup>682</sup> - أنظر المادة 14 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>683</sup> - أنظر المادة 32 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، السابق الذكر.

<sup>684</sup> - أنظر المادتين 08 و23 من المرسوم رقم 88-131، ينظم لعلاقات بين الإدارة والمواطن، السابق الذكر.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

فجعل سرية المعاملات الإدارية كمبدأ في تسيير المرافق العمومية<sup>685</sup> من خلال تركه للإدارة السلطة التقديرية في تحديد وثائق محل الاطلاع، لكونه لم يتناول الحالات التي يمنع على الإدارة تقديم المعلومات للمواطنين بصفة صريحة<sup>686</sup>، الأمر الذي يجعل الإدارة تستغل الوضع للكتمان على بعض الملفات التي بحوزتها بحجة سريتها مما يضر بأصحاب المصلحة<sup>687</sup>.

حصر المرسوم أعلاه إلى جانب ذلك، الأشخاص الملزمة بتقديم الوثائق في كل من المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية، دون أن يشمل هيئات القانون الخاص المكلفة بتسيير المرافق العمومية، وهو ما يفتح لها باب الإفلات من تقديم الوثائق<sup>688</sup>، على خلاف التجربة المغربية التي حصرت الأجهزة الملزمة بالإفصاح عن معلوماتها في أحكام الفصل 27 من الدستور المغربي.

كما أن تنظيم إجراءات الولوج الإداري في المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية<sup>689</sup>، اقتصر فقط على تبيان إجراءات إطلاع المواطنين على الوثائق الإدارية<sup>690</sup> دون ذكر عملية الحصول عليها<sup>691</sup>.

يُمكن القول أن قصور التنظيم القانوني لحق النفاذ للمعلومة لا يؤسس لمشاركة فعّالة للمواطن في النشاط الإداري خاصة أنه وباستقراء النصوص القانونية الجزائرية يلاحظ غياب هيئات إدارية يلجأ إليها المواطن لتقديم شكواه في حالة رفض الإدارة تقديم المعلومات التي تعينه، فما العمل؟

<sup>685</sup> - OSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit ou le droit du secret », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Économiques, Université d'Alger, N°03,1995, P. 493.

<sup>686</sup> - وناس يحي، « حق جمعيات حماية البيئة في الإعلام والاطلاع في المواد البيئية »، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، عدد 04، 2004، ص. 27.

<sup>687</sup> - حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص. 216.

<sup>688</sup> - CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », Revue Idara, N°26, E. N. A, Alger, 2003, pp.56, 58.

<sup>689</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان سنة 2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ج.ر.ج. عدد 41، مؤرخ في 12 جويلية سنة 2016، ص. 08.

<sup>690</sup> - أنظر المواد 04، 05 و06 من المرسوم نفسه.

<sup>691</sup> - أوكيل محمد أمين، « حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً »، المرجع السابق، ص. 47.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يحق للمواطن تقديم تظلم إداري كضمانة إدارية وحيدة لمواجهة قرارات الإدارة الممتنعة عن تقديم المعلومات وذلك على أساس الفقرة الأولى من المادة 34 من المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تنص على أنه: « يجب على الإدارة عن تردّ على كلّ الطلبات أو الرسائل أو التّظلمات التي يوجّهها المواطنون إليها »، ونظراً لعدم إشارة هذا المرسوم على المدّة القانونيّة لرد الإدارة، نطبق القواعد العامّة المنصوص عليها في أحكام المادة 830 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة السّالف الذّكر والتي تنصّ على أنه: « يجوز للشّخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإداريّة مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يُعدّ سكوت الجهة الإداريّة المتظلم أمامها عن الردّ، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التّظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإداريّة، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2) لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل لشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه. في حالة رد الجهة الإداريّة خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة»

يُقدم المواطن تظلمه أمام الإدارة الممتنعة عن تقديم المعلومة بأجال محددة بـ (4) أشهر من تاريخ صدور قرار الرفض، استناداً للفقرة الأولى من المادة 830 السّالفة الذّكر، التي تحيلنا إلى تطبيق المادة 829 من ذات القانون المذكور أعلاه، والتي تنصّ على أنه: « يحدّد آجال الطعن أمام المحكمة الإداريّة بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التّبليغ الشّخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التّنظيمي».

سارت الأنظمة المقارنة على عكس التجربة الجزائريّة في استحداث هيئات إداريّة تسهر على ضمان حسن تطبيق النّصوص القانونيّة المنظمة لحق النّفاذ للمعلومة الإداريّة كالتّجربة الفرنسيّة التي قامت بإنشاء لجنة تعرف بلجنة الاطّلاع على الوثائق الإداريّة في سنة 1978 Commissions

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

aux Documents Administrative<sup>692</sup>، والتي أدرجها القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر في سنة 2000 ضمن السلطات الإدارية المستقلة من خلال المادة 1-340 L منه<sup>693</sup>.

حوّلت المادة R.343-12 من القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة للجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية سلطة إصدار عقوبات ردعية كلما تبين أنّ الإدارة أخلّت بأحكام القانون المتعلق بالإنفاذ إلى المعلومة، واعتبر المشرع اللجوء إليها إجراءً وجوبي يتوجب على المواطنين إخطارها مسبقاً قبل التوجّه للقضاء الإداري في حال رفض الإدارة تقديم المعلومات المطلوبة منها، وهذا ما تؤكده المادة 1-340 L من القانون السالف الذكر، والتي تنصّ على أنه:

«... La saisine pour avis de la commission et un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux».

كرّست في هذا السياق التجربة التونسية من خلال الفصل 37 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بحق الإنفاذ إلى المعلومة<sup>694</sup> بهدف تعزيز فرص مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية هيئة عمومية مستقلة تدعى «هيئة الإنفاذ إلى المعلومة»، وألزم ذات القانون في الفصل 32 منه كل هيئة خاضعة لأحكام قانون الإنفاذ إلى المعلومة تعيين مكلف بالإنفاذ ونائب له. بيّن المشرع التونسي بموجب الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 يتعلّق بحق الإنفاذ إلى المعلومة السابق الذكر، جملة من المهام المخولة للمكلف بالإنفاذ، والمتمثلة في:

- تلقّي مطالب الإنفاذ إلى المعلومة ومعالجتها والردّ عليها،
- تقديم المساعدة اللازمة لطالب الإنفاذ إلى المعلومة في حالة العجز وعدم القدرة على القراءة،

<sup>692</sup> - Voir l'article 05 de la loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, Portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J. O. R. F du 18 juillet 1978, p. 2851, modifiée par la loi N° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J. O. R. F N° 0088, du 13 avril 2000, p. 5646, et par l'Ordonnance N° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 04/08/2022).

<sup>693</sup> - Article L.340-1 du Code des relations entre le public et l'administration [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 04/08/2022), qui dispose : « La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.

Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du titre II du présent livre dans les conditions prévues par le présent livre et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine ».

<sup>694</sup> - قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس سنة 2016 يتعلّق بحق الإنفاذ إلى المعلومة، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 05/08/2022).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

والكتابة أو كذلك عندما يكون طالب النفاذ فاقداً لحاسة السمع و البصر،  
- ربط الصلة بين الهيكل المعني الذي ينتمي له وهيئة النفاذ إلى المعلومة،  
- متابعة وتحيين خطة عمل النفاذ إلى المعلومة،  
إعداد التقارير الثلاثية التي ترفع إلى رئيس الهيكل المعني، و إعداد تقرير سنوي حول النفاذ إلى المعلومة ورفعها بعد مصادقة رئيس الهيكل، إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة

يتعين على المنظومة القانونية الجزائرية إذا ما أرادت تجسيد إدماج المواطن في مقاربة التنمية المحلية وشريك في اتخاذ القرارات المحلية، العمل على تأسيس هيئات إدارية مستقلة تسهر على ضمان حق النفاذ والحصول على الوثائق الإدارية وتوقيع الجزاء في حالة عدم احترامه من طرف الإدارة، مسايرة في ذلك الدول المغربية والعربية التي قطعت أشواطاً معتبرة في هذا المجال.

### الفرع الثاني - التوجه نحو تفعيل المقاربة التشاركية

نتج عن القصور الذي لازم المواطنين وقوى المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية بسبب العراقيل التي وقفت كحجر عثرة دون تحقيق مشاركة فعالة، إلى محاولة الحكومة الجزائرية تصحيح نموذج تسيير العمل التنموي المحلي وتدارك أخطاء ونواقص التسيير المرتكبة عن طريق إدخال إصلاحات جديدة لتدعيم مبدأ التسيير المحلي التشاركي<sup>695</sup>، وهو ما تم إعماله من خلال صياغة مشروع خاص بالديمقراطية التشاركية (أولاً)، إضافة إلى تبني مشروع لمرافقة الفاعلين المحليين وتفعيل أسس مشاركتهم في سياسة التسيير والتنمية على المستوى البلدي (ثانياً)، وحرصاً على ضمان حماية حقهم في المشاركة أستخدمت هيئات إدارية مكلفة بتحقيق ذلك (ثالثاً).

<sup>695</sup> - أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، المرجع السابق، ص ص. 109-110.

أولاً- تثمين المقاربة التشاركية في إطار مشروع قانون الديمقراطية التشاركية

تُبنت الوزارة في ضوء مشروع قانون الديمقراطية التشاركية أحكاماً جديدة من شأنها تحقيق مشاركة مواطنة قوية في اتخاذ القرار التتويي، خاصة لما أرسى هيئات المشاركة التي تلعب دور الوسيط بين المجالس المحلية وتطلعات الجمهور<sup>696</sup> (1)، وأدرج آليات حديثة للمشاركة (2).

1- تعزيز دور المواطن في إطار هيئات المشاركة

يُتيح مشروع الديمقراطية التشاركية للمواطنين وممثلي المجتمع المدني الانخراط في أطر هيكلية تحت تسمية «هيئات المشاركة» لإعطائهم فرصة المساهمة النشيطة والفعالة في عملية التنمية المحلية، وتتراوح بين لجان الأحياء (أ)، لجان المشاركة (ب) الخاصة وهيئات الاستشارة (ت).

أ- لجان الأحياء

تُعتبر لجان الأحياء الشعبية<sup>697</sup> إحدى الآليات الإجرائية لممارسة الديمقراطية التشاركية، إذ تُمكن من ربط علاقة مباشرة بين المجالس المحلية والسكان المحلية عبر إحداث تمثيلات موازية للمجالس المحلية تتشكل من ممثلين عن قاطني الأحياء، من أجل المساهمة في بلورة سياسة تنموية محلية نابعة من المشاكل الحقيقية للمواطنين والاستجابة للمطالب الأساسية للحي<sup>698</sup>، وقد عرّفت المادة 04 من القانون التوجيهي للمدينة الحي على أنه جزء من المدينة يُحدّد على أساس تركيبة من المعطيات تتعلق بحالة النسيج العمراني وبنيته وتشكيلته وعدد السكان المقيمين به<sup>699</sup>.

<sup>696</sup> - أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، المرجع السابق، ص. 123.

<sup>697</sup> - يُمكن العودة في دراسة تنظم وعمل مجالس الأحياء في فرنسا بأكثر تفصيل إلى:  
- GAUDIN Jean-Pierre, , Op.Cit, pp. 115-116.

<sup>698</sup> - سدقاوي محمد، المرجع السابق، ص. 297.

<sup>699</sup> - أوضح أحد الباحثين أنه رغم الدور المفترض الذي يمكن أن تؤديه لجان الأحياء في تجسيد تطلعات الجمهور وتبدير شؤونه العامة، إلا أن طريقة تشكيل اللجان والأعضاء الممثلين لها والحيّز المكاني للحي غير مؤطر بنص قانوني، فوجودها وإنهاؤها يكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يُعرق عمل اللجان ويُقلص من أهميتها، راجع: بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018، ص. 111.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

تسعى لجان الأحياء تجسيد انشغالات الساكنة المحلية ومساعدة المجالس المحلية في تدبير الشؤون المحلية، ومن ثمّ المساهمة في تنمية المدينة، وذلك عبر إيجاد الحلول المناسبة لاقتراحات وشكاوى المواطنين (سكان الحي) وبالتنسيق مع البلدية والجهات الأخرى، تقديم الاقتراحات اللازمة والمناسبة للبلدية التي يقع فيها الحي، وضع الخطط والدراسات المتعلقة بتطوير الحي من حيث (النظافة، الصحة العمومية، التزويد بالماء الشروب، الإنارة والصرف الصحي) ورفعها للبلدية لمعالجتها، مساعدة البلدية في الوصول إلى الأهالي لمعرفة احتياجاتهم الفعلية حسب الأحياء، فضلاً عن إعداد اقتراحات و/أو دراسات لمشاريع ضرورية للحي وتقديمها للبلدية<sup>700</sup>.

### ب- لجان المشاركة الخاصة

تأسس لجان المشاركة الخاصة على مستوى الولايات أو على مستوى البلديات الموجودة في مقر الولايات أو البلديات التي يفوق تعدادها 100000 نسمة<sup>701</sup>، وهي بمثابة تجمعات حضرية للسكان تعرف بالمدن الكبرى، وقد تكون عبارة عن مدن جديدة أو حطائر سكانية كبرى<sup>702</sup>.

### ت- هيئات الاستشارة المحلية

فتح مشروع قانون الديمقراطية التشاركية السبيل للمجتمع المدني أن ينشط في صيغة هيئة استشارية، والتي تنشأ في إطار قانون البلدية أو الولاية، فبالنسبة لهيئات الاستشارة البلدية تتعلق بالبلديات التي يساوي أو يقلّ تعداد سكانها 100000 نسمة أو البلديات التي تقع خارج نطاق

<sup>700</sup> - للتفصيل أكثر في موضوع مشاركة لجان الأحياء في تسيير الشؤون المحلية، راجع:

- بوعشرية فدوى ودرويش جمال، « دور لجان الأحياء في تجسيد التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية بومرداس - »، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، مجلد 11، عدد 02، 2021، ص. 13.

- سايل مليكة، « دور لجان الأحياء في تكريس الحکامة المحلية في الجزائر بين الخطاب والممارسة »، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة بالجزائر، جامعة الجزائر 03، عدد 06، 2015، ص. 142 وما يليها.

<sup>701</sup> - أنظر مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، السابق الذكر.

<sup>702</sup> - أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، المرجع السابق، ص. 122.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

مقرات الولايات حسب التّحديد السابق ذكره<sup>703</sup>، وبخصوص هيئات الاستشارة الولائية فمشروع القانون المذكور آنفاً لم يظهر أيّ معيار للتفرقة بينها وبين لجان المشاركة الولائية<sup>704</sup>.

يتمحور دوره هيئات الاستشارة المحلية في استراتيجية التسيير المحلي القيام بجميع أشكال وصيغ المشاركة التي يضمنها القانون من دون تفرقة بينها وبين لجان الأحياء ولجان المشاركة الخاصة، وهذا بخلاف ما قد توحى به تسميتها من اقتصار مهمتها على أسلوب الاستشارة فقط<sup>705</sup>.

سجلت التجربة المغربية تميزها عن التجربة الجزائرية في مجال خلق فضاءات تشاركية، يظهر من خلال وضع المؤسس المغربي على عاتق كل جماعة ترابية تأسيس هيئات استشارية تقضي بإشراك مختلف قوى المجتمع المدني في ديناميكية التسيير المحلي<sup>706</sup>، وفي ذات السياق أقر القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على إستحداث هيئات استشارية توضع لدى مجلس الجماعة بشراكة مع فعالية المجتمع المدني<sup>707</sup>، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم نصّ على تأسيس هيئات استشارية على مستوى العمالات والأقاليم<sup>708</sup>، كما فرض المشرع الفرنسي من جهته إجبارية تأسيس لجان استشارية للمرافق العمومية المحلية<sup>709</sup>.

### 2- توسيع آليات المشاركة المحلية

احتوى مشروع قانون الديمقراطية التشاركية في مضامينه على الآليات التشاركية المكرسة في القوانين الجزائرية ذات الصلة، إلى جانب تبني المشروع أنماطاً تشاركية أخرى تضمن انخراط

<sup>703</sup> - أنظر مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، السابق الذكر.

<sup>704</sup> - أوكيل محمد أمين، « إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟ »، المرجع السابق، ص. 122.

<sup>705</sup> - المرجع نفسه، ص. 122.

<sup>706</sup> - أنظر الفصل 13 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، السابق الذكر.

<sup>707</sup> - أنظر المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، السابق الذكر.

<sup>708</sup> - أنظر المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابق الذكر.

<sup>709</sup> - Voir l'article L2143-1 du Loi N°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J. O. R. F du 3 mars 1982, modifier par l'article 12 de la loi N° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du Code générale des collectivités territoriales français, Op.Cit, du 25 février 1996, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 10/08/2022).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المواطنين بشكل فعّال في الفعل العمومي، كالتّقاش العام الذي يُسخر بهدف عقد لقاءات تشاور وحوار بين المواطنين والمجالس المحلية قبل اتّخاذ القرارات والمشاريع التي تخدم التّمية ومتابعتها وتقييمها، والمشاركة في سبر الآراء، والمساهمة في إنجاز المشاريع ذات المنفعة العمومية وفي مهام الخدمة العمومية، والحق في تقديم عرائض كتابية أو اقتراحات وأن يتلقوا عنها رداً، ولزيادة مشاركة الساكنة المحلية في تدبير الشأن التّموي، ألزم المشروع الإدارات العمومية على استحداث أطر للتّبادل الإلكتروني لتسهيل عملية الاتّصال بالمنتخبين المحليين، كتقديم عرائض إلكترونية<sup>710</sup>.

### ثانياً - ترقية المشاركة التّموية في ضوء برنامج « كابدال »

أطلقت وزارة الدّاخلية الجزائرية بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتّحدة مشروع دعم القدرات الفاعلين في التّمية المحلية المعروف باختصار ببرنامج « CAPDEL »، على مستوى عشر بلديات نموذجية على التّراب الوطني<sup>711</sup>، واختار البرنامج هذه العينة لأسباب تعود لموقعها الجغرافي وتضاريسها كمرحلة أولية لتنفيذ مقاربة كابدال على مدار أربع سنوات (من بداية سنة 2017 إلى غاية سنة 2020)<sup>712</sup>، لاستنتاج الأطر والممارسات الجيدة في سياسة التّسيير العمومي، ومن ثم رفعها إلى المستوى المركزي لكي تُعمم بعد ذلك على جميع بلديات الوطن<sup>713</sup>.

<sup>710</sup> - أنظر مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، السابق الذّكر.

<sup>711</sup> - البلديات النموذجية التي شملها برنامج كابدال هي كالتالي: تيميمون (أدرار)، الخروب (قسنطينة)، جانت (إبليزي)، بني معوش (بجاية)، الغزوات (تلمسان)، تيقزيرت (تيزي وزو)، جميلة (سطيف)، أولاد بن عبد القادر (الشلف)، ببار (خنشلة)، مسعاد (الجلفة)، أنظر في ذلك: الموقع الرّسمي لوزارة الدّاخلية والجماعات المحلية والتّهيئة العمرانية، مطوية برنامج (كابدال) لدعم الديمقراطية التشاركية والتّمية المحلية، ص. 02، متوفّر على الموقع الإلكتروني التّالي: <https://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf>. (تم الاطّلاع عليه بتاريخ: 2022/08/11).

<sup>712</sup> - للتّفصيل في نطاق تطبيق برنامج كابدال، راجع: طواولة أمينة، « برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال): خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتّمية المستدامة »، مجلة القانون الدّستوري والمؤسّسات السياسيّة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة مستغانم، مجلد 02، عدد 03، ص. 117.

<sup>713</sup> - أوكيل محمد أمين، « رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال) »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، مجلد 10، عدد 02 (عدد خاص)، 2019، ص. 33.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يرمي برنامج كابدال إلى ترقية مشاركة المواطنين وفعالية المجتمع المدني في سياسة تسيير شؤونهم بصورة شفافة وتسهيل التفاعل بين مختلف الأطراف المهتمة بتسيير شؤون البلدية<sup>714</sup>، حيث يسعى إلى مرافقة الفواعل المحلية لإنشاء لجان محلية منتدبة تتكوّن من (23) عضو على الأقل يمثلون مختلف شرائح المجتمع بالبلديات المعنية لتعمل على إثراء التشخيص الإقليمي لمكونات ونقائص كل بلدية لغرض وضع برنامج دقيق حول التنمية المحلية بكل أبعادها<sup>715</sup>.

تتم مشاركة الفواعل المحلية انطلاقاً من صياغة اللجان المحلية ما يُعرف بـ «الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة» وهو عبارة عن عقد اجتماعي اخلاقي توافقي يصاغ من طرف الفاعلين المحليين<sup>716</sup>، يضمّ أطر وآليات مشاركة هؤلاء الفاعلين في تسيير شؤون بلديتهم وتطوير إقليمهم، وبمجرد الانتهاء من إعداده يقترح للتصويت على المجلس البلدي وإقراره بموجب مداولة.

بعد وضع الإطار التشاركي ستتاح الفرصة لمثلي المجتمع المدني المحلي للمشاركة جنباً إلى جنب مع المجلس البلدي عبر «هيئات تشاورية» لتحديد رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل البلدية من خلال توجيهاتهم في مجالي التنمية والتخطيط العمراني لإقليم البلدية، للوصول إلى صياغة مخطط تشاركي بلدي للتنمية وتحديد المشاريع ذات الأولوية للتنمية الاقتصادية وتحسين الخدمات العمومية والتنفيذ المشترك لبعض المشاريع في إطار شراكة محلية بين السلطات العمومية والحركة الجمعوية، والمتابعة والتقييم التشاركي لإنجاز مشاريع تنمية محلية<sup>717</sup>.

يُكرّس برنامج كابدال جزء كبيراً من جهوده لدعم الحركات الجمعوية وتعزيز قدراتها من خلال دعمها بأنشطة التكوين النظري ووفق منهجية «التعلم عن طريق الممارسة»، سيتمّ هذا الدعم جزئياً من خلال مشاريع صغيرة نموذجية من شأنها تلبية المطالب الأولوية والاستراتيجية التي

<sup>714</sup> - أوكيل محمد أمين، «رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)»، المرجع السابق، ص. 34.

<sup>715</sup> - طوالة أمينة، المرجع السابق، ص. 132.

<sup>716</sup> - المرجع نفسه، ص. 125.

<sup>717</sup> - راجع: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مطوية برنامج (كابدال) لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 02.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

أعرب عنها الفاعلون المحليون في إطار التخطيط الاستراتيجي وآليات التنسيق المستحدثة بموجب برنامج كابدال، وستقوم في هذا الصدد المصالح المركزية للدولة والسلطات المحلية وفريق كابدال وجمعيات ولائية وما بين الولايات ووطنية يتم انتقائها لمرافقة الجمعيات البلدية في إدارة هذه المشاريع لتمكينهم من التعلّم عن طريق الممارسة، وفي هذا الإطار نشر القائمون عن البرنامج دعوة موجّهة للجمعيات في البلديات التّموجية للتعاون بصفة فعلية في البرنامج وذلك بتنفيذ مشاريع محلية وتنظيم دورات تكوينية وعمليات تحسيسية والاستفادة من برامج الدعم<sup>718</sup>.

### ثالثاً - تكريس هيئات إدارية لحماية حق المشاركة

أدركت الجزائر في ضوء الاصلاحات التي اعتمدها في منظومتها القانونية أنّ تحقيق مشاركة فعالة للمواطنين في التسيير المحلي وتعزيز المبادئ التي من شأنها حماية حقوقهم من تعسّف الإدارة في إقرار مشاركتهم، بوجود هيئات تتولّى ضمان ومتابعة تجسيد هذا الحق من طرف الإدارة، ومن أجل ذلك سارعت في إعادة إحياء هيئة وسيط الجمهورية (1)، وتعزّزت الحماية القانونية باستحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان (2)، والمرصد الوطني للمرفق العام (3).

### 1- إعادة إنشاء هيئة وسيط الجمهورية

نستحسن موقف السلطة التنظيمية بإعادة بعث «هيئة وسيط الجمهورية» في النظام المؤسّساتي الجزائري بالنظر للدور الذي تلعبه في الدفاع عن حقوق وحرّيات المواطن من خلال رقابة ومتابعة مدى مشروعية نشاطات المؤسّسات والإدارات العمومية، بإعطاء المواطن فرصة رفع شكواه لهيئة وسيط الجمهورية كلّما وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي<sup>719</sup>، لكن المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتضمّن تأسيس هيئة سيط الجمهورية لم يسع إلى تكريس ضمانات تكفل استقرارها وتوفير حماية لممارسة صلاحياتها بكلّ حرية (أ) على عكس بعض

<sup>718</sup> - راجع: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مطوية برنامج (كابدال) لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 05.

<sup>719</sup> - أنظر على التوالي المادتين 02 و 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مؤرخ في 15 فيفري سنة 2020، يتضمّن تعيين وسيط الجمهورية، ج.ر.ج. عدد 09، مؤرخ في 19 فيفري سنة 2020، ص. 04.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

التجارب المقارنة التي أثبتت نجاحها في تكريس هيئات إدارية لحماية المواطن من تعسف الإدارة كالتجربة الفرنسية (ب) والمغربية (ت).

### أ- أهمية إعادة تكريس وسيط الجمهورية

أنشأت الجزائر هيئة « وسيط الجمهورية » على المستوى الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113<sup>720</sup>، كهيئة إدارية تُساهم في حماية حقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة، وإمكانية اطلاعها على أي وثيقة لها صلة بالأعمال المكلف بإنجازها، كما تفرض على الإدارة في حالة إخطارها تقديم الأجوبة عن المسائل المطروحة في الآجال المعقولة، ولها الحق أن تقترح على رئيس الجمهورية بموجب تقارير التدابير التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/أو موظفيها المقصرين<sup>721</sup>، فبصرف الدور الذي يُمكن أن تؤديه هذه الهيئة في حماية حقوق وحرّيات المرتفقين اتجاه امتيازات الإدارة وحماية حق مشاركتهم في التسيير المحلي، إلا أنها لم تدم طويلاً فكان مآلها الإلغاء بعد مرور ثلاث سنوات فقط من تنصيبها، بالرغم من التقرير التمهيدي الذي أعده الوسيط عن الوضعية المزرية للإدارات العمومية وتدني علاقتها بالمواطنين، وقد كانت هذه الاختلالات منبثقة لعدم استقبال المواطنين والرد على شكاوهم والسلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ قراراتها<sup>722</sup>.

أعيد إستحداث منصب وسيط الجمهورية في الجزائر لما له من أهمية في تسوية العلاقات بين الإدارة والمواطن بأسلوب غير قضائي بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 20-45<sup>723</sup>، وفي سبيل تفعيل دور وسيط الجمهورية يفرض دسترة هذه الهيئة وعدم جعلها حبيسة النص التنظيمي الذي

<sup>720</sup> - تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج. عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 04، على أنه: « يُؤسس وسيط الجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية»، (ملغى).

<sup>721</sup> - أنظر المواد 2، 3، 5، 6 و 9 من المرسوم نفسه.

<sup>722</sup> - انظر التعلّيمية الرئاسية رقم 10، صادرة في 01 جانفي سنة 1997، متعلّقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، منشورة في المجلة القضائية عدد 01، الجزائر، 1996، ص. 13-14.

<sup>723</sup> - أنظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، يتضمن تعيين وسيط الجمهورية، السابق الذكر.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يصنّف في أدنى مرتبة في قاعدة الهرم القانوني<sup>724</sup> ما يجعلها رهينة السلطة التنفيذية في إلغائها في أي وقت عملاً بقاعدة من يملك حق الإنشاء يملك حق التعديل والإلغاء معاً.

تتميّز صلاحية هيئة الوسيط في الجزائر بالجمود بسبب عدم منحها صلاحية التدخل التلقائي، فتدخلها يكون بناءً على إخطار من طرف شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ورأى بأنه ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي ولا يمتدّ هذا الحق للأشخاص المعنوية.

يتوقف نجاح دور وسيط الجمهورية في التجربة الجزائرية بضرورة تقوية المنظومة القانونية لسلطاته، بدءاً بدستورته أو على الأقل تكريسه بنص تشريعي، وتحديد مدة عهده مثلاً حددها المشرع الفرنسي بستة (6) سنوات حتى يساهم في الاستقرار الوجودي له على المدى البعيد، كما ينبغي توسيع حق تحريك الوسيط إلى كلّ من الأشخاص الطبيعيّة والمعنوية وتخويله حق الإخطار التلقائي، ومنحه سلطات ردعية يجمع بواسطتها الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين اتجاه حقوق المواطنين، وكذا تخويله سلطة نشر تقاريره في الجريدة الرسمية بما يشكل ضغطاً على الإدارة للكشف أعماله السلبية وتقرير مسؤوليتها<sup>725</sup>، إلى جانب منحه سلطة إرغام الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي صادر ضدها.

### ب- تجربة هيئة حامي الحقوق في القانون الفرنسي

ارتقت التجربة الفرنسية بالقيمة المعيارية لهيئة « حامي الحقوق » بتكريس المؤسس الدستوري لهذه الهيئة بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008 المتعلق بتحديد مؤسسات الدولة<sup>726</sup>، وجعلها كأساس لحماية المواطن من تعسف الإدارة من خلال أحكام المادة 71-1 منه والتي تنصّ على أنه:

<sup>724</sup> - بودرام ليندة، مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية، المرجع السابق، ص. 329.  
<sup>725</sup> - غزلان سليمة، « وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 20-45 دراسة تحليلية »، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، مجلد 08، عدد خاص، 2020، ص. 327-328.  
<sup>726</sup> - Loi constitutionnelle N° 2008-724 du 23 juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> république, [www.consiel-constitutionnel.fr](http://www.consiel-constitutionnel.fr), (consulté le 13/08/2022).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

« Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office...».

رُوِّدَ حامي الحقوق في فرنسا بمجموعة من الضمانات تهدف إلى تمكينه من ممارسة صلاحياته بكل حرية وعدم المتابعة لأية جهة، يظهر ذلك من خلال منع القانون العضوي رقم 333-2011 المتعلق بحامي الحقوق<sup>727</sup> الجمع بين منصب حامي الحقوق والوظائف العامة للدولة<sup>728</sup>، بالإضافة إلى الاعتراف بالحصانة القانونية لحامي الحقوق، وعلى إثرها يحق الإدلاء بأرائه ونشر تقاريره دون تخوف بالنظر لعدم إمكانية متابعته قضائياً أو توقيفه من الجهات الأمنية، على أساس الآراء التي يعبر عنها أو الأفعال التي يقوم بها أثناء ممارسة وظائفه، وهذا ما أوضحت أحكام المادة 02 القانون العضوي رقم 333-2011 المتعلق بحامي الحقوق، وهي الضمانة التي يفتقدها وسيط الجمهورية في الجزائر على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 20-45.

### ت- تجربة مؤسسة الوسيط في القانون المغربي

كرّس المؤسس المغربي « مؤسسة الوسيط » لتلقي الشكايات من طرف المواطن في إطار علاقته بالمرفق وحمائته من تعسف أو شطط السلطات العمومية وحثها على التمسك بالقوانين والأنظمة في تعاملها مع الوافدين عليها<sup>729</sup>، بموجب أحكام الفصل 162 من الدستور الذي ينص على أنه: « الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتكبين والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل

<sup>727</sup>- Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au Défenseur des droits, J.O.R.F N° 0075, du 30 mars 2011, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 18/08/2022).

<sup>728</sup>-Voire: l'article 03, de la Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au Défenseur des droits, Op.Cit.

<sup>729</sup>- صفاحي إسماعيل، « دور الحكامة في تدبير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد »، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص. 69.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

والإنصاف، وقيم التّخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية.»

وسّع المشرع المغربي من آلية إخطار الوسيط عكس التجربة الجزائرية بإعطائه حقّ المبادرة التلقائية تطبيقاً لأحكام المادة 11 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط<sup>730</sup>، وامتد تدخله إلى المشاركة في صياغة القوانين المحالة إليه من رئيس الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، وبإمكانه كذلك توجيه نسخة من تقاريره السنوية إلى كلّ من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ويُقدّم أمام البرلمان للمناقشة، وذلك استناداً للمادتين 43 و49 من القانون المذكور

كما وسّع المشرع الغربي من نطاق اختصاصات مؤسسة الوسيط بمنحها سلطة التّدخل في إجبار الإدارة على تنفيذ حكم قضائي صادر في مواجهتها في حالة عدم الامتثال له<sup>731</sup>، ومن أجل تقوية وتعزيز دورها في هذا المجال خوّل لها بموجب المادة 28 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط تعيين مندوب خاص يقوم بمساعدة الوسيط في أداء مهامه في المجالات التي تستعدي ذلك، سيما في مجال تتبّع تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجه الإدارة، وما يؤكّد ذلك ما توجي إليه أحكام المادة 25 من النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط الصادر في سنة 2012<sup>732</sup>.

---

<sup>730</sup> - قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6765، مؤرخ في 01 أفريل سنة 2019، ص. 1722، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/4/14).

<sup>731</sup> - شريطة أن لا يمسّ تدخله المواضيع المنصوص عليها في المادة 12 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، السابق الذكر، إلا ما استثنت المادة 1/41 من ذات القانون التي تنص على أنه: « إذا اتّضح أنّ الامتناع عن تنفيذ حكم نهائي صادر في مواجهة الإدارة، ناجم عن موقف غير مبرر لمسؤول أو موظف أو عون للإدارة المعنية، أو إخلاله بالواجب المفروض عليه القيام به، من أجل تنفيذ الحكم المذكور، قام الوسيط برفع تقرير خاص في الموضوع إلى رئيس الحكومة، بعد إبلاغ السلطة الحكومية أو رئيس الإدارة المعنية، لاتخاذ ما يلزم من إجراءات وجزاءات لازمة في حق المعني بالأمر.»

<sup>732</sup> - النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6033، مؤرخ في 26 مارس سنة 2012، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/4/16).

2- إستحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان

عملت الجزائر من أجل تحسين علاقة المواطنين بالإدارات العمومية وحماية حقوقهم والتكفل بانشغالاتهم، إستحداث « مجلس وطني لحقوق الإنسان » بمقتضى أحكام المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من الفصل الثالث المعلن « بالمؤسسات الاستشارية »<sup>733</sup>، والتي جاء نصها كالتالي: « يُؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس" ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور.

يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية ».

يُوجّه المجلس الوطني لحقوق الإنسان الشّاكين وإخبارهم بمآل بشكواهم عن طريق اللجنة الدائمة للوساطة تطبيقاً لأحكام المادة 05 مطّعة سادسة من القانون رقم 16-13 الذي يحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره<sup>734</sup>.

حدّدت اختصاصات اللجنة الدائمة للوساطة في المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان<sup>735</sup>، حيث تتمثل فيما يلي:

<sup>733</sup> - يُوجي تكريس المؤسس الدستوري الجزائري المجلس الوطني لحقوق الإنسان في إطار الفصل الثالث المعلن « بالمؤسسات الاستشارية » إضفاء الطبيعة الاستشارية وغير الإلزامية لمهامه، وافتقاده عنصر الإلزام في مواجهة باقي السلطات الأخرى من أجل فرض نتائجه بشأن حماية حقوق المواطنين، كما أنه ليس بمؤسسة رقابية، لأنه لم يدرج في صنف المؤسسات الدستورية الرقابية التي تتولّى عملية الرقابة في بعض النشاطات التي تختص بها، والتي أدرجها المؤسس صراحة ضمن الباب الثالث من الفصل الأول المعلن ب «الرقابة»، وهي المعادلة التي استوعبها المؤسس الدستوري المغربي في الفصل 160 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، السابق الذكر، لما أدرج المجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن هيئات الحكامة الجيدة، والتي تلتزم بتقديم تقارير سنوية أمام البرلمان للمناقشة، في تفصيل أكثر، راجع: غزلان سليمة، « المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ 2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، عدد 01، 2017، ص. ص. 118-120.

<sup>734</sup> - قانون رقم 16-13، مؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2016، يحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج. عدد 65، مؤرخ في 06 نوفمبر سنة 2016، ص. 05.

<sup>735</sup> - النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج.ر.ج. عدد 59، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 2017، ص. 28.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

- استلام ودراسة ومتابعة كلّ الطلبات والشكاوى والتّظلمات الواردة من كلّ الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون في تصرف الإدارة تعسفاً أو تقصيراً في حقوقهم وفقاً لقواعد المرفق العام،
- استقبال الشّاكين الوافدين إلى مقر المجلس،
- دراسة وتحضير التّوصيات والاقتراحات التي ستعرض على السّلطات العموميّة حول التّدابير التي من شأنها تحسين العلاقات بين الإدارة العموميّة والمواطن والمؤسّسات الخاصّة والمواطنين،
- العمل على ترقية الوساطة وترسيخ ثقافتها في حلّ المنازعات،
- اقتراح على المكتب الدائم للمجلس تنظيم ندوات تحسيسيّة وأيام دراسية وورشات تكوينيّة للتعريف بالوساطة وأنواعها وإجراءاتها،
- اقتراح على المكتب الدائم تنظيم ورشات تكوينية حول كفايات تكوين الوسيط ومجالات اختصاصه.

وُضع أمام المواطنين من أجل تقريبهم للمجلس الوطني لحقوق الإنسان ويكونوا على دراية تامّة بانشغالاتهم وبالمشاكل التي تواجههم في مجال حقوق الانسان تتصيب مندوبيات جهويّة على مستوى الجماعات الإقليمية<sup>736</sup> يحدّد عددها بـ05 مندوبيات موزّعة على القطر الوطني<sup>737</sup>.

<sup>736</sup> - أنظر المادة 27 من القانون رقم 16-13، يحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، السابق الذكر.

<sup>737</sup> - حسب المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، السابق الذكر، تتوزّع المندوبيات الجهويّة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان كالتالي: المندوبيّة الجهويّة (بشار)، المندوبيّة الجهويّة (للجزائر العاصمة)، المندوبيّة الجهويّة (لقسنطينة)، المندوبيّة الجهويّة (لورقلة)، المندوبيّة الجهويّة (لوهان).

وتماشياً مع سياسة الدولة الرامية إلى إقامة ركائز الحكومة الإلكترونية بغرض تقريب الإدارة من المواطن، أطلق المجلس الوطني لحقوق الإنسان منصة رقمية تفاعلية وضعت تحت تصرف المواطنين لنقل عرائضهم وشكواهم وتظلماتهم بواسطة الرابط التالي: [www.cndh.org.dz](http://www.cndh.org.dz).<sup>738</sup>

### 3- إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

تواصل الحكومة الجزائر مسارها الإصلاحية الهادف إلى إصلاح الخدمات العمومية وتحسين علاقة الإدارات العمومية بمواطنيها وحماية حقوق المرتفقين بإنشاء هيئة تدعى « المرصد الوطني للمرفق العام » بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 16-03<sup>739</sup>، وقد أكد وزير الداخلية الجزائرية في اجتماع مع أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام أنّ المهمة الأساسية للمرصد خدمة المواطن وتلبية احتياجاته سيما ما تعلق بترقية الخدمة العمومية<sup>740</sup>، ومن أجل تحقيق هذا المبتغى كُلف بموجب المرسوم الرئاسي المذكور تحقيق مجموعة من المهام والمتمثلة فيما يلي<sup>741</sup>:

- 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 والتجاعة في مجال خدمات المرفق العام،
- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام،
- العمل على إعداد كلّ الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين جودة خدمات المرفق العام،

<sup>738</sup> - أنظر الموقع الرسمي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان: [www.cndh.org.dz](http://www.cndh.org.dz) ، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/08/17).

<sup>739</sup> - مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2016، ص. 13.

<sup>740</sup> - أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) ، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/01/10).

<sup>741</sup> - أنظر المواد 03، 04 و 05 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، السابق الذكر.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام،
- المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها،
- يحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها،
- يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعّالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آراءهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم.

رغم كلّ هذه المهام التي يؤدّيها المرصد الوطني للمرفق العام إلا أنّ أدائه في الحقيقة يتميز بالفعالية النسبية، فجلّ مهامه في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 16-03 عبارة عن اقتراحات وتوصيات لترقية خدمات المرافق العام وحماية أسس التسيير المحلي التشاركي دون أن يمتدّ حقّه في إصدار قرارات زجرية لمكافحة اختلالات ونقائص الإدارة في سير المرافق العمومية أو الرقابة عليها، كما أنّ استعمال المشرّع مصطلح « تشجيع » في المادة 04 من القانون المذكور آنفاً يوحي بعدم تفعيل مشاركة مستعملي المرفق والمجتمع المدني في تحسين الخدمات العمومية، فحرياً عليه استخدام لفظ يعمل المرصد على « تكريس » ممّا يعطي أهميّة أكثر لمشاركة المواطنين.

المبحث الثاني - الانفتاح على القطاع الخاص لتسيير الشؤون المحلية

يَندرج إشراك الجماعات الإقليمية لقطاع خاص مُتمرس وديناميكي من الأساليب الحديثة لتسيير الشؤون المحلية والرفع من كفاءة أعمالها وتحسين العلاقة بينها وبين المستفيدين من خدماتها، سيما عدم رضا الساكنة من الخدمات التي تتلقاها من المرافق العمومية التابعة للبلديات، والدليل عجزها عن تقديم أدنى الخدمات من ماء الشروب وإنارة عمومية وإصلاح الطرقات وجمع النفايات المنزلية إلخ، وما زاد تردّي مستوى خدماتها قلة الكفاءات وشح مواردها المالية التي تزال أغلبها تنتظر مساعدات مالية من السّطة المركزيّة والولايات لقضاء مداخل عمّالها، وكذا إصابتها بأمراض بيروقراطية كالرشوة والروتين الإداري والتسيّب، فكيف لنا إذاً أن ننتظر منها ترقية وتطوير حجم صلاحياتها التي تتميز بالتنوع والتعدد من دون تفويض بعضها للخوَص؟ (المطلب الأول).

تبعاً لذلك تعمل البلديات على تخويل القطاع الخاص صلاحية ممارسة خدمات تنموية، اقتناعاً منها أنّ اللجوء للمستثمر الخوَص من شأنه تعزيز الاستثمار، وتحسين الخدمات المقدّمة وتحديثها، وخلق فرص الشغل، وبالتالي تحقيق شروط التنمية المتينة والمستدامة، خصوصاً وأنّ المشرّع حتّى من خلال المادتين 155 و156 من قانون البلدية على اختيار تقنيات جديدة مستمدة من القطاع الاقتصادي لتسيير المرافق العمومية ذو الطبيعة الصناعيّة والتجاريّة (المطلب الثاني).

المطلب الأول - مساهمة القطاع الخاص في ترقية الخدمة العمومية

يُشكل المواطن الطرف الأول في معادلة تحسين وترقية الخدمات العمومية<sup>742</sup> لكونه المستفيد من الخدمة وحاجته إليها، وهي من الحقوق التي سنتها المواثيق الدولية في نص المادة 27 فقرتها الأولى من الميثاق لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة وجاءت كما يلي: « 1- يجب أن تتسم الخدمات العامة بالقدر الأقصى من الفعلية والفعالية وبالجودة العالية وأن تُقدّم بالطريقة الأكثر اقتصاداً»، وصادقت عليه الجزائر سنة 2012 بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-415<sup>743</sup>.

شكّلت الأساليب التسييرية للمرافق العمومية المحلية في الجزائر سواءً بأسلوب الاستغلال المباشر أو بأسلوب المؤسسة العمومية تعثراً في الاستجابة لحاجيات المواطنين من خدمات تلك المرافق التي لم تعرف سوى التدهور سنة تلو الأخرى خاصة مع التوسع العمراني والنمو الديمغرافي للسكان، زيادة على وعي المواطن، فكان لزاماً على الجماعات الإقليمية إدماج القطاع الخاص عبر تقنية التسيير المفوض أملاً منها الخروج من رداءة التسيير<sup>744</sup> (الفرع الأول).

عرفت المنظومة القانونية الجزائرية اعتناق أساليب عدة لتفويض تسيير المرافق العمومية المحلية، وهي نتيجة حتمية لاختلاف طبيعة نشاطها والخدمة التي تؤديها، وعادةً ما تُفضل الجماعات الإقليمية أعمال بعض الأساليب على أخرى لما تحقّقه من خدمة متميزة (الفرع الثاني).

<sup>742</sup> - يُقصد بالخدمة العمومية كلّ نشاط عمومي تُباشره الدولة أو الجماعات الإقليمية بصفة مباشرة أو عن طريق تفويض تسييرها للقطاع الخاص أو بالاشتراك معها، وهي خدمات ضرورية للمواطن وغير قابلة للاستغناء كتزويده بالماء الشروب، الغاز، الكهرباء، النقل وتسيير النفايات المنزلية، راجع:

- BARBIER Valérie et autres, « Service public local et développement durable », Revue d'Économie Régionale et Urbaine, Armand Colin, N° 02, 2003, p. 323.

<sup>743</sup> - مرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 11 جانفي سنة 2011، ج.ر.ج. عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04.

<sup>744</sup> - فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص. 02.

الفرع الأول - إدماج القطاع الخاص عبر تقنية التسيير المفوض

يُعد تفويض الجماعات الإقليمية لمرافقها لأشخاص القانون الخاص إحدى الأساليب الحديثة لتسيير المرفق العمومي المحلي واستغلالها، نظراً لما يتميز بها من تقنيات تسييرية توصف بالفعالية وبإمكانيات مالية تؤهلها لتحقيق خدمة مستمرة ومتكيفة مع الحاجات المتزايدة للمواطن<sup>745</sup>.

عرّف الأستاذ "CHAPUS René"<sup>746</sup> تفويض المرافق العامة بأنه: « عقود موضوعها تكليف المتعاقد مع الإدارة مهمة تنفيذ مرفق عام إداري واقتصادي بصورة جزئية أو كلية »، وعرّفه كذلك الأستاذ "ZOUAIMIA Rachid"<sup>747</sup> بقوله: « طريقة من طرق تسيير المرفق العام، يتولّى من خلاله أشخاص القانون الخاص هذه المهمة التي كانت حكراً على الهيئات العمومية ».

قدّم أحد الباحثين<sup>748</sup> تعريف جامع لتقنية تفويض المرفق العام قائلاً: « تفويض المرفق العام هو العقد الذي من خلاله يخوّل شخص من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية) تسيير واستغلال مرفق بكلّ مسؤولية وما يحمله من أرباح وخسائر، يختلف عن الصفقات العمومية من حيث الاستغلال وطريقة تحصيل المقابل المالي، ويتحصّل المفوض له على المقابل المالي للتسيير والاستغلال من إتاوات المرتفقين مقابل أداء خدمة، أو عن طريق الإدارة لكن يجب أن يكون هذا المقابل المالي مرتبطاً باستغلال المرفق ونتاجاً عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدة معينة، قد يشمل المرافق العامة الإدارية أو الصناعية والتجارية، ويتم اختيار المفوض له وفق إجراءات واضحة تضمن الشفافية والمنافسة لاختيار الأفضل وبذلك ضمان خدمة عمومية أجود وأحسن تجاه المرتفقين، وفق عقد يحدّد حقوق المفوض له والتزاماته بكلّ قيود المرفق من مساواة واستمرارية وضرورة تكيف مع المحيط الداخلي والخارجي ».

<sup>745</sup> - بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2020، ص. 209.

<sup>746</sup> - CHAPUS René, Droit administratif général, 15<sup>ème</sup> Ed, Montchrestien, Paris, 1996.p. 516.

<sup>747</sup> - ZOUAIMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Belkeise. Alger, 2012, p.04.

<sup>748</sup> - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص ص. 141-142.

شُرعت الجزائر مع مطلع التسعينات بالنظر إلى تراجع أداء المرفق العمومي وتآزم الأوضاع الاجتماعية وانعكاساتها على المواطن الانتقال من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، حفّز المنظومة القانونية المحلية ترسيخ مقاربات حديثة في تدبير الشؤون العمومية، تعتمد في مضمونها على إشراك القطاع الخاص في تسيير واستغلال المرافق المحلية متجاوزاً احتكار الإدارة لدور الفاعل الوحيد في وضع السياسات العامة. الأمر الذي يستدعي البحث عن مبررات (أولاً) وأهداف (ثانياً) تحرير بعض النشاطات الاقتصادية على للقطاع الخاص لممارستها.

### أولاً - مبررات الانفتاح على القطاع الخاص

عرّف دور القطاع الخاص ازدهاراً في إطار التطورات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم في أواخر القرن العشرين، حيث تمّ الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر وتسييره المجالس المحلية إلى نظام حكم يشارك فيه إلى جانب المجالس المحلية القطاع الخاص، وبناءً على هذه التغيرات ظهرت مصطلحات جديدة عوضاً عن الإدارة المحلية كالحكم المحلي والحوكمة على اعتبار الفاعلين الجدد في السياسة المحلية<sup>749</sup>، ونتيجة للاختلالات التي يعرفها التسيير المباشر للمرافق المحلية وعدم قدرته على تقديم خدمات عمومية تلبي حاجات المواطن (1) وكذا صعوبة تمويلها (2) حتم الاستعانة بالقطاع الخاص كمشارك لا مفرّ منه في عملية تحقيق التنمية.

### 1- عجز التسيير المباشر عن تقديم خدمة فعّالة

كشّف عن تسيير الجماعات الإقليمية لمرافقها المحلية المتميزة بطريقة مباشرة تدني الخدمة العمومية المقدّمة وعدم رضا المواطن الجزائري منها، حيث عانى هذا الأخير من مسألة التّواصل مع هذه المصالح لقضاء خدماته وعدم الاهتمام بانشغالاته والانشغالات لمطالبه لاسيما إذا ما تعلّق الأمر بتكوين ملف إداري تتعدّد فيه الوثائق الإدارية ويتوجب معه المرور أكثر من مصلحة لتكتمته، على خلاف التجربة الفرنسية التي عملت على تقريب المرفق من المواطن من خلال

<sup>749</sup> - طيبي سعاد عمروش، « دور القطاع الخاص في المساهمة في تحقيق التنمية على مستوى البلدية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص »، منعقد يومي 02 و03 ماي سنة 2018، منشور في كتاب، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، دار لباد، الجزائر، 2019، ص. 87.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

تجميع بعض الإدارات التابعة للدولة أو مؤسساتها العامة أو سلطاتها المحلية بـمكان واحد لتسهيل تقديم الخدمة العمومية وتوفير الجهود والتفقات، وبالتالي تسهيل وصول المواطن إلى الإدارات<sup>750</sup>.

يرى أحد الباحثين<sup>751</sup> أنّ تدبير الجماعات الإقليمية لمرافقها تفتقد للفعالية بفعل ارتباطها بالبيروقراطية والمحسوبية وتعقيد إجراءات التعامل معها الأمر الذي أفقدها الجودة والنّجاعة وأدى بها إلى تعطيل تحقيق التنمية على الرغم من الاستراتيجيّة المعتمدة من الحكومة لإصلاح الخدمة العموميّة وإعادة تأهيل المرافق العموميّة التابعة للبلديات والولايات من خلال إصدار التعلّمة رقم 298 مؤرّخة في 22 سبتمبر سنة 2013، التي تتمّ بموجبها تخفيف الإجراءات الإداريّة وتبسيطها والحدّ من الإجراءات البيروقراطيّة، وكذا المثابرة والسّرعة في معالجة الملفّات الإداريّة والإصغاء بعناية للمواطن وتحسين إطار معيشته وإعادة تفعيل الأعمال الخاصّة بالنّظافة العامّة ولاسيما القضاء على المفرغات الفوضويّة وإزالة النّفايات المنزليّة بشكل منتظم والحفاظ على البيئة<sup>752</sup>.

تميّز أداء البلديات والولايات جرّاء استعمال التّقنيات التّقليديّة في تسيير المرافق العموميّة بالضعف الخدماتيّ والتّناميّ وغياب الفعالية في تدبيرها، ولعلّ أهمّ إشكال تعاني منه المرافق نقص استعمال التّكنولوجيا الحديثة<sup>753</sup> باعتبارها أسلوباً يُساعد على تطوير طريقة تقديم الخدمات المرفقيّة للجمهور على نحو يضمن إنجاز مهامها في وقت قصير بفضل سرعة تدفق المعلومات من الحاسب الآلي الذي يجنّب المواطن البحث عن الموظف وانتظار دوره لقضاء مصالحه<sup>754</sup>.

تذمّر المواطنون كثيراً من أداء التّسيير المباشر للمرافق المحليّة الذي حسبهم لم يرق للمستوى المطلوب للتكفل بالشؤون العموميّة والاستجابة لمطالب السّاكنة، والأمثلة على ذلك كثيرة منها ما يعاني منه (سكّان حي متيجي بقندوزة ببلدية أقبو بولاية بجاية) بسبب غياب المنشآت

<sup>750</sup> - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 167.

<sup>751</sup> - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص. 47.

<sup>752</sup> - أنظر تعلّمة الوزير الأول رقم 298، مؤرّخة في 22 سبتمبر سنة 2013، تتعلّق بإصلاح الخدمة العموميّة، (غير منشورة).

<sup>753</sup> - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص. 51.

<sup>754</sup> - والي عبداللطيف، « المرفق العام الإلكتروني لخدمة عمومية فعالة »، مجلّة الحقوق والعلوم الإنسانيّة، جامعة الجلفة، مجلّد 12، عدد 02، 2019، ص. 31.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

التنمية ناهيك عن مشاكل أخرى متعلقة بالمياه الصالحة للشرب والكهرباء بالإضافة إلى الحالة الكارثية للطرق، وبالرغم من الشكاوى التي تقدّم بها سكان الحيّ إلى السلطات المحلية إلا أنّ أصواتهم لم تجد أذاناً صاغية الأمر الذي دفعهم بالتّقل إلى مقر بلدية أقبو وقرروا غلقه<sup>755</sup>.

يُتخبّط سكان قرية (القيطون بإقليم بلدية أميزور بولاية بجاية) بمجموعة من المشاكل ناتجة عن سياسة اللامبالاة والوعود الكاذبة من طرف السلطات المحلية رغم الشكاوى المتكرّرة والمتعلّقة بربط سكاناتهم بشبكة الصّرف الصحيّ وتوفير المياه الصّالحة للشرب وغيرها من النّقائص التي لا يزال يفترقها سكان القرية، ورغم كثرة الوعود المقدّمة من قبل المسؤولين المحليين من أجل النهوض بمطالبهم، لكن ومع مرور الأيام والأشهر اتّضح أن دار لقمان لا تزال على حالها، الأمر الذي دفع بالسكان إلى الخروج عن صمتهم وغلق أبواب بلديتهم من أجل إسماع صوتهم ومعاناتهم<sup>756</sup>.

أثبت الواقع أنّ التسيير المباشر للخدمة العمومية من طرف البلديات وحدها كمؤسسة محتكرة للخدمة فشلاً ذريعاً في التسيير، لأنّه لا يعقل حسب تفسير أحد الباحثين<sup>757</sup> لمؤسسة متواجدة في بعض الأماكن من الولاية أنّ تُلبّي العدد الهائل من طلبات المواطنين، والحل الأنسب حسب قوله إستحداث مصالح عمومية في البلدية يتمّ فتحها للمتعاملين الخواص لتدبيرها، من أجل ضمان تحقيق سرعة الاستجابة للإشكالات التنموية والسهر على حسن سير الخدمات العمومية<sup>758</sup>.

بحثاً عن رفع مردودية تسيير الخدمة العمومية يُمكن المجالس المحلية استناداً للمادتين 153 و149 من قانوني البلدية والولاية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والدّمة المالية المستقلّة ويكون موضوعها ممارسة نشاط ذات طابع إداري أو طابع صناعي أو تجاري

<sup>755</sup> - « مواطنون يغلقون مقر بلدية أقبو ببجاية »، جريدة المحور اليومي، صادرة في 16 سبتمبر سنة 2019، ( تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/09/02).

<sup>756</sup> - تنديداً بما سموه "الوعود الكاذبة" للسلطات سكان 03 أحياء يغلقون مقر بلدية بجاية، جريدة الشروق، صادرة في 03 سبتمبر سنة 2019، ( تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/09/02).

<sup>757</sup> - مغوفل جمال الدين، المرجع السابق، ص. 24.

<sup>758</sup> - المرجع نفسه، ص. 24.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

مشابه لنشاط الأفراد والهيئات الخاصة مثل مؤسسة النقل أو مؤسسة توزيع المياه أو مؤسسة تسيير وترقية الأملاك العقارية للبلدية تطبيقاً لأحكام المادتين 154 و 147 من القانونين السالفين الذكر.

نص كذلك القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية من المواد 43 إلى 47 على صلاحية المجالس المحلية إنشاء المؤسسات العمومية<sup>759</sup>، وفي هذا الإطار قام المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية تطبيقاً لأحكام المرسوم رقم 200-83 المنظم لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وسيرها<sup>760</sup>، خلق مؤسسة عمومية صناعية وتجارية « BOUGIE NET » لتسيير النفايات المنزلية ومراكز تقنية لردم النفايات<sup>761</sup> بموجب المداولة رقم 2009/18.

كما تم إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري للبلدية من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات المنزلية والمحافظة على البيئة عبر مدينة بجاية « EPIC Bougie Provert » بناءً على القرار الولائي رقم 0530 المؤرخ في 20 أفريل سنة 2020<sup>762</sup> وبموجب المداولة رقم ك/ 07 المؤرخة في أكتوبر سنة 2018 المتضمنة المصادقة على مبدأ إنشاء مؤسسة عمومية بلدية ذات طابع صناعي تجاري<sup>763</sup>، وخصص لها اعتماد مالي قدره 370 000 000 دج، مع إعداد نظام داخلي للمؤسسة سنة 2019<sup>764</sup> والمصادقة عليه<sup>765</sup>، والتي دخلت الاستغلال إلى غاية 11 ديسمبر لسنة 2023 بعد سنوات من انسداد المشروع.

<sup>759</sup> - قانون رقم 01-88، مؤرخ في 12 جانفي سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 1988، ص. 30، (ملغى جزئياً).

<sup>760</sup> - مرسوم رقم 200-83، مؤرخ في 19 مارس سنة 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 12، مؤرخ في 23 مارس سنة 1983، ص. 801.

<sup>761</sup> - أنظر الملحق رقم 01 المتعلق باستحداث المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية « BOUGIE NET ».

<sup>762</sup> - أنظر الملحق رقم 02 المتعلق بقرار استحداث المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية « BOUGIE NET ».

<sup>763</sup> - راجع: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021، الجزائر، المرجع السابق، ص. 189.

<sup>764</sup> - أنظر الملحق رقم 03 المتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسة العمومية للبلدية.

<sup>765</sup> - أنظر الملحق رقم 04 المتعلق بالمصادقة على القانون الأساسي للمؤسسة العمومية للبلدية.

رغم الاعتراف بأهمية الدور الذي تلعبه المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة التجارية والصناعية في التسيير المباشر للمرفق العمومي، إلا أن تجربة عمل هذه المؤسسات عجزت عن تحقيق الفعالية المرجوة بالخدمة العمومية والذي مرده ضعف مواردها المالية المتأتية من الخدمة التي تقدمها المؤسسة مقابل رسوم زهيدة يدفعها المنتفعون أو عدم ترشيد اتخاذ قراراتها، وهذا ما يجعلها تلجأ إلى مطالبة البلديات وللولايات تقديمها إعانات لتغطية العجز الذي تعانيه، فعوض أن تكون طرف مشارك لها في عملية التنمية أصبحت عبئاً ثقيلاً على ميزانيتي الهيئات المحلية.

## 2- صعوبة تمويل المرافق المحلية

تُعاني المرافق المحلية جزاء التسيير المباشر للجماعات الإقليمية من شلل طالما أنها غير قادرة على تقديم خدمة عمومية تتناسب مع متطلبات المستهلكين وضعف جودتها، وفي بعض الحالات تجد نفسها عاجزة عن تغطية الحاجات المحلية المتزايدة، ويرجع السبب إلى ارتفاع تكاليف إنشاء وتسيير هذه المرافق وإرهاق الميزانية المحلية دون الحصول على ما يقابلها من حق الانتفاع، ونأخذ على سبيل المثال إنشاء وتسيير المسالخ، المسبح البلدي، إنشاء النوادي الثقافية والرياضية، رسوم التطهير ورفع القمامة المنزلية، الإنارة العمومية ودورات المياه، الأدهى والأمر هناك خدمات تقدمها مجاناً رغم أنها تكلف نفقات مثل خدمات العلاج، الدخول إلى المنتزهات.

يؤدي تأثير محدودية تمويل المرافق المحلية تدني مستوى الجودة الذي تقدمه، كما يؤدي إلى تعطيل أو انقطاع استمرارية تقديم الخدمة إلى المنتفعين، وهذا ما يتعارض مع المبدأ القائم على استمرارية تقديم الخدمات للجمهور بانتظام واطراد لا التوقف والتقطع بما أن نشاط المرفق العام ضروري لحياة المجموعة الوطنية لا ينبغي أن ينقطع لما ينجر عنه من عواقب وخيمة على حياة المجتمع، وقد عبر أحد الباحثين<sup>766</sup> عن هذه الفكرة بالقول «الاستمرارية من روح المرفق العام».

جسد المؤسس الجزائري مبدأ استمرارية الخدمة العمومية كأساس دستوري تخضع له المرافق العامة، وذلك بمقتضى أحكام المادة 27 فقرتها الثانية من دستور سنة 1996 التي تنص

<sup>766</sup> - بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص. 114.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

على أنه: « تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية... »، وهذا ما كرّسه المؤسس المغربي بموجب الفصل 154 فقرتها الأولى التي تنصّ على أنه: « يتمّ تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات» وفي نفس المسعى أقرّ المؤسس التونسي في الفصل 15 من الدستور بأنّ: « الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنّجاعة والمساءلة».

لم يتوان المشرّع عن ترسيخ مبدأ استمرارية الخدمة العمومية في عدّة نصوص تشريعية وعلى رأسها قانون البلدية الذي نصّ في المادة 100 على تدخل الوالي لاتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنّظافة والسّكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، والمادة 134 منه أقرت على أن تتولّى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، وكرّسه في المادة 07 من قانون الولاية عند تكليف الولاية إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن وتضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع.

أرجع باحثون<sup>767</sup> أنّ سوء تدبير الموارد المادية والبشرية للمرفق العمومي أحد الأسباب التي أرقّت ميزانيتها، وتفسير ذلك، استخدام موارد أكبر بكثير ممّا تتطلبه طبيعة الإنتاج أو الخدمة كتوظيف عدد كبير من المستخدمين بطريقة عشوائية في الإدارة يؤدي إلى ارتفاع التكاليف مع العلم أنّ أجور وأعباء الموظفين تقدر حوالي 80% من ميزانية قسم التسيير للجماعات الإقليمية.

أدى ممارسة الجماعات الإقليمية لمختلف الخدمات المرفقية التي يحتاجها المرتفقين يومياً وبدون انقطاع أحياناً إقبال كاهلها من الأعباء وبالتالي تزايد حجم نفقاتها وبروز ظاهرة العجز المالي، وهذا راجع لتدخلها المباشر في تسيير جلّ الميادين الحساسة التي لها علاقة مع المواطنين، ومنها؛ التزويد بالمياه الصالحة للشرب، النفايات المنزلية، الإنارة العمومية، المساحات الخضراء، صيانة الطرقات، الحظائر ومساحات التوقف والنقل العمومي.

<sup>767</sup> - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص. 54.

ثانياً - أهداف التوجّه إلى القطاع الخاص

لم تعد الجماعات الإقليمية قادرة على تحمّل لمفردها مسؤولية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسكان، فكان لزاماً عليها إشراك القطاع الخاص في تسيير بعض مرافقها ذات الطابع الاقتصادي، في سبيل البحث عن الفعالية على مستوى المرفق وتحسين جودة الخدمة العمومية، لتدارك عجز التسيير المباشر عن طريق المنتخبين المحليين أو من طرف المؤسسات العمومية من نقيم خدمة لائقة للمرتفقين (1)، وكمخرج لتحمل المفوض له أعباء تسيير المرافق المحلية (2).

1- تحسين جودة الخدمات المرفقية

يُعتبر القطاع الخاص عاملاً لا يُمكن الاستغناء عنه أو التقليل من تأثيره في مسار إدارة التنمية<sup>768</sup>، انطلاقاً بما يميّز به من تقنيات وخبرات ومرونة تسييريه تُؤهله لتوفير خدمات على أحسن وجه وذات نجاعة<sup>769</sup>، تحضى برضا مستعملي المرافق العمومية المحلية، مع تحقيق سرعة الاستجابة لحاجيات المواطن ذات الصلة بالمرفق دون تأخر وبأقلّ تكلفة باعتباره محور التنمية.

أصبح معيار الجودة من أهمّ الركائز التي يعتمد عليها القطاع الخاص لتسيير الشؤون المحلية بالرغم من الإشكالات التي يطرحها تطبيق هذا المعيار في المرافق التابعة للبلديات والولايات سيما الإدارية التي تظهر فيها صعوبة تقييم وقياس نجاعة الخدمة تبعاً للخصائص التي تتمتع بها، لكن هذا لا ينفي إطلاقاً القدرة على تطبيق تقنيات التسيير الخاصة في إطارها<sup>770</sup>.

<sup>768</sup> - بن زارع حياة، « دور القطاع الخاص في التنمية بالدول النامية -حالة الجزائر- », مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عنابة، عدد 45، 2016، ص. 168.

<sup>769</sup> - تُعرّف النجاعة على أنها انتهاج أقصر الطرق واستخدام أرخص الوسائل الممكنة من أجل تحقيق أقصى الأهداف بوسائل محدودة، وهي تشمل إنتاج لسلع وتوفيراً لخدمات بأقلّ تكلفة ممكنة، مع الحفاظ قدر الإمكان على مستوى ثابت من الجودة، راجع:

-AMIEL Michel, « La qualité de services dans les administrations publiques : un défi du changement », Revue Pyramides, Centre d'étude et de la recherche en administration public, Université Libre de Bruxelles. N°07, 2003. p.150.

<sup>770</sup> - بن شناف منال، المرجع السابق، ص. 233.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

أقرّ المؤسس المغربي صراحةً في الفصل 154 فقرتها الثانية خضوع المرافق العمومية لتسييرها وفقاً لمعيار الجودة، وأحال تحديد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الأجهزة الإدارية في الدولة إلى صدور نص ميثاق المرافق العمومية، وكما هو الحال أصدر القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية بموجب ظهير شريف رقم 58-21-1-771 حيثُ يحمل في طياته مجموعة من القواعد المتعلقة بنجاعة وفعالية تسيير المرافق العمومية وذلك في الباب الثالث منه.

فرض المشرع الجزائري على القطاع الخاص ضرورة تقديم خدمات بأحسن نوعية وبأفضل الأسعار لتتلاءم مع تطلّعات المرتفقين، وأكد ذلك في كثير من النصوص التشريعية أهمها القانون رقم 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها<sup>772</sup>، وفي القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه<sup>773</sup>.

حَضِيَ معيار الجودة أيضاً باهتمام المنظم باعتباره ركيزة أساسية لضمان تقديم خدمة راقية من قبل المرفق العمومي المفوض، ونذكر ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 05-174 المتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية وما بين المدن وفي الحلقة المحلية للجمهور<sup>774</sup> من خلال دفتر الشروط في مادته 15 فقرتها الثانية، التي تنصّ أنه: « يلتزم صاحب الرخص برصد كلّ الوسائل لتوفير خدمات بنوعيات تكون مستوياتها مطابقة للمقاييس الدولية، لا سيما منها مقاييس الاتحاد. ويلتزم كذلك بالاحترام الدقيق لمعايير النوعية الدنيا المحددة في الملحق 2 في كل منطقة التغطية».

<sup>771</sup> - قانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 58-21-1، ج. ر. م. م. عدد 7006، صادر في 14 جويلية سنة 2021، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/10/05).

<sup>772</sup> - أنظر المادة 34 من القانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلّق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج. ر. ج. ج. عدد 77، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2001، ص. 09.

<sup>773</sup> - أنظر المادتين 103 و139 من القانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت سنة 2005، يتعلّق بالمياه، ج. ر. ج. ج. عدد 60، مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2005، ص. 03، معدّل ومتمم بموجب: قانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي سنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 04، مؤرخ في 27 جانفي 2008، ص. 07، وأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، ج. ر. ج. ج. عدد 44، مؤرخ في 26 جويلية سنة 2009، ص. 26.

<sup>774</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 05-174، مؤرخ في 09 ماي سنة 2005، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية وما بين المدن وفي الحلقة المحلية للجمهور، ج. ر. ج. ج. عدد 34، مؤرخ في 11 ماي سنة 2005، ص. 05.

أقره كذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الذي يتعلق بتفويض المرفق العام<sup>775</sup>، إذ تنص أحكام المادة 03 منه على أنه: «... يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف، مع ضمان معايير الجودة والنّجاعة في الخدمة العمومية»، وهي الركيزة نفسها التي أكدت عليها التّعليمية رقم 006 المؤرخة في 09 جوان سنة 2019<sup>776</sup> التي تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر، وهو ما يظهر بعبارة: «يُعدّ تفويض المرفق العام وسيلة تُمكن مسيري الجماعات الإقليمية من تسيير المرافق التي تقع على عاتقهم بشكل فعّال ومرن بغية ضمان خدمات ذات نوعية لمستعملي المرافق العام».

## 2- سدّ نقائص تمويل المرافق المحلية

ترتبط قدرة الجماعات الإقليمية على تقديم خدمات ذات جودة عالية للمرتفقين وإنشاء مشاريع تنموية محلية ترقى لطموحات المواطن المعيشية بمدى توفرها على موارد مالية كافية وإمكانية تميمتها، إلا أنّ الكثير منها تُعاني من فجوات كبيرة في نقص حصيلة مواردها الجبائية ومداخيل ممتلكاتها ومتبوعاً بارتفاع نفقاتها، والذي مرده سوء استغلالها وإلى الصّلاحيات الواسعة المخوّلة لها، وتتوّع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يومياً، وإلى انخفاض مداخيل الرّيوع البترولية لكونها تأخذ المساهمات التي تمنحها الدولة شكل إعانات أو تحويلات مالية تكون لدى الأغلبية منها المُمول الرئيسي لها، وهي كلّها عوامل ساهمت في تعطيل سير خدماتها واستثماراتها.

قامت الدولة الجزائرية بهدف التّخلص من إشكالية عجز ميزانية الجماعات الإقليمية تمويل مرافقها وتدني مستوى جودة الخدمة المقدّمة لزبائنها، ابتكار مناهج تسييرية حديثة لتدبير وإنجاز وتمويل المرافق المحلية، ومنه فإنّه بإمكان هذه الجماعات اللّجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة في تسيير مرافقها، حيث يمثّل تفويض مرافقها للقطاع الخاص إحدى الحلول التي تسمح بتحمّل المفوض له مسؤولية العبء المالي للمرفق وحيث مخاطر تمويله وتنفيذه ووفقاً لإطار زمني متفق

<sup>775</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 18-199، مؤرخ في 02 أوت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج. عدد 48، مؤرخ في 05 أوت سنة 2018، ص. 04.

<sup>776</sup> - أنظر تعليمية الوزير الأول رقم 006، مؤرخة في 09 جوان سنة 2019، تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، (غير منشورة).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

عليه، وكذا لما له من قدرة على تقديم خدمات بالمواصفات المطلوبة، وفي ذات السياق ذكر الأستاذ "BRACONNIER Stephane" أنه من بين أسباب تفويض المرافق المحلية للمتعاملين الخواص، هي كالاتي<sup>777</sup>:

- الحاجة الماسة لتطور نوعية الخدمة العمومية،

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، والتي بدون شك تكلف الدولة والجماعات الإقليمية أموال طائلة، لذلك تلجأ لتفويض المرفق ليتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل واستغلالها لمدة معينة تسمح له بتغطية الأعباء التي دفعها،

- التخفيف من أعباء الدولة والجماعات الإقليمية،

- التغلب على صعوبات التمويل وذلك بالشراكة مع الخواص،

- البحث عن الفعالية الاقتصادية والجمع بين مزايا القطاع الخاص والعام.

يُشجع المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجماعات الإقليمية في سياق تراجع المداخل البترولية للجزائر اختيار نمط التسيير الأنسب والتفاوض مع القطاع الخاص حول الشروط المثلى لتنفيذ اتفاقية تفويض المرافق التابع لها<sup>778</sup>، والتي تستهدف فيها التثقيب على المقدرة المالية والفنية للمتعاملين الاقتصاديين<sup>779</sup>، وهي من المبادئ المهمة التي حرص المنظم على تكريسها بموجب المادة 11 فقرتها الثانية والمادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

<sup>777</sup> - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص ص. 139-140، نقلاً عن:

- BRACONNIER Stephane, Droit des services public, P.U.F, 2004, pp.435-436.

<sup>778</sup> - جليل مونية، « تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 »، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تامنغست، مجلة 08، عدد 04، 2019، ص ص. 101-102.

<sup>779</sup> - حلبي منال، تنظيم الصفقات العمومية وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2016، ص. 29.

الفرع الثاني - أهم أشكال التسيير المفوض للمرفق العمومي

تتعدد أشكال إقحام الجماعات الإقليمية للمستثمرين الخواص في تسيير واستثمار نشاطاتها المرفقية ذات الطبيعة الاقتصادية، ويُمثل عقد الامتياز أكثر شهرة فقهيًا، قانوناً وقضائياً والأكثر استعمالاً لتفويض المرافق العمومية المحلية وأهم صورة له (أولاً)، وفي ضوء التطور القانوني للتسيير المفوض أضحت عقد الشراكة العمومية الخاصة آخر حلقات هذا التطور<sup>780</sup> (ثانياً).

أولاً - عقد الامتياز أسلوب مثالي لاستقطاب المتعاملين الخواص

يُعتبر الامتياز من أهم تطبيقات عقود تفويض مرافق الجماعات الإقليمية وأكثر العقود انتشاراً في الجزائر، باعتباره وسيلة مفضلة لإشراك الخواص في تسيير واستغلال هذه المرافق لما يستهدفه من تلبية حاجات المرتفقين بالتنوع والسرعة المطلوبتين، وهو ما يستدعي منا البحث عن مختلف التعاريف الموجّه له (1) بعدها نقف عند إجراءات اختيار صاحب الحق في الامتياز (2).

1- تعدّد محاولات تعريف امتياز المرفق العمومي

قدّمت النصوص القانونية الجزائرية والمقارنة عدّة تعاريف لمفهوم عقود امتياز المرفق العمومي في أحكام تشريعية وتنظيمية متناثرة ما يحتم علينا الوقوف لاستعراض أهم ما جاء فيها (أ)، كما يتعيّن علينا استطلاع رأي الفقه (ب)، فضلاً عن رأي القضاء (ت) في هذا الموضوع.

أ- التعريف القانوني لامتياز المرفق العمومي

تجنّب المشرّع الجزائري ضمن قوانين البلدية والولاية ضبط تعريف عقد الامتياز، لكنه تدخّل لتعريفه بموجب جملة من القوانين، تباينت وتعدّدت بتعدّد المرافق العمومية التي يُمكن أن يرد عليها محل العقد، وأهميتها الاقتصادية والسيادية، فضلاً عن الحاجة التي تعمل على إشباعها<sup>781</sup>.

<sup>780</sup> - فوناس سهيلة، المرجع السابق، ص. 74.

<sup>781</sup> - أكلي نعيمة، عقد الامتياز الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص. 30.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

عُرف عقد الامتياز في المادة 76 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه السابق الذكر أنه: « يُسلم امتياز استعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه، الذي يعتبر عقداً من عقود القانون العام، لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص...».

كما جاء تعريفه في الفقرة الأولى من المادة 64 مكرر من القانون 08-14 المعدل والمتمم لقانون الأملاك الوطنية على أنه: « يشكّل منح امتياز استعمال الأملاك الوطنية العمومية المنصوص عليه في هذا القانون والأحكام التشريعية المعمول بها، العقد الذي تقوم بموجبه الجماعة العمومية صاحبة الملك، المسماة السلطة صاحبة حق الامتياز، بمنح شخص معنوي أو طبيعي، يسمى صاحب الامتياز، حق استغلال ملحق الملك العمومي الطبيعي أو تمويل أو بناء و/أو استغلال منشأة عمومية لغرض خدمة عمومية لمدة معينة، تعود عند نهايتها المنشأة أو لتجهيز، محل منح الامتياز إلى السلطة صاحبة حق الامتياز.».

تطوّرت التعلّيمية رقم 842/3.94 المؤرخة في 07 ديسمبر سنة 1994<sup>782</sup> إلى تعريف عقد الامتياز كالاتي: «...الطريقة أكثر شيوعاً في استغلال المرافق العامة وهو 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 وهو الملتزم على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق.».

عرّفته السلطة التنظيمية مؤخراً بموجب الفقرة الأولى من المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام على أنه: « الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام.

<sup>782</sup> - تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 842/3.94، مؤرخة في 07 ديسمبر سنة 1994، متعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، (غير منشورة).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يَسْتَغَلُّ المَفَوَّضَ له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة. ويمول المفوض له بنفسه الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العام.»

يُستمد تعريف التشريع الفرنسي لعقد الامتياز من المادة 38 من قانون المتعلق بمحاربة الفساد وتكريس الشفافية في الحياة الاقتصادية لسنة 1993 المعروف بقانون sapin<sup>783</sup> التي تنص:

« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

فسر جانب من الباحثين<sup>784</sup> موقف المشرع بقولهم أنّ المادة 38 من القانون المذكور أعلاه حدّدت معايير تفويض المرفق العام لأحد الأشخاص القانون العام أو الخاص وهي نفس المعايير المتوفرة في عقود الامتياز الذي يشكّل إحدى الصور الأساسية لتفويض المرافق العمومية بفرنسا.

وعرّفته السلطة التشريعية الفرنسية بصريح العبارة بموجب المادة 05 من الأمر رقم 65-2016 المتعلق بعقود الامتياز<sup>785</sup> التي تنص على أنه:

« Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix ».

<sup>783</sup> - La loi N°93-122 du 09 Janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 07/09/2022).

<sup>784</sup> - فوناس سهيلة، « عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 10، عدد 02، 2014، ص. 246.

<sup>785</sup> - Article 05 du l'ordonnance N° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, J.O.R.F N°0025 du 30 janvier 2016, abrogé par l'article 18 du l'ordonnance N°2018-1074 du 26 novembre 2018, portant partie législative du code de la commande publique, J.O.R.F N° 0281 du 05décembre 2018, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 08/09/2022).

ب- التعريف الفقهي لامتياز المرفق العمومي

يُمكن الوقوف على العديد من التعاريف الفقهية لعقود الامتياز، فيري أحد الباحثين<sup>786</sup> عند تعريفه لهذا العقد قائلاً أنه: « عقد أو اتفاق تُكَلِّف الإدارة المانحة سواءً كانت الدولة أو الولاية أو البلدية، بموجبها شخصاً طبيعياً فرداً أو شخصاً معنوياً من القانون العمومي (البلدية) أو من القانون الخاص (شركة مثلاً)، يسمى صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدماً عماله وأمواله، وبتحماً المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي مقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق».

كما عرفه الأستاذ "ZOUAIMIA Rachid" بالقول أنه: « هو عقد تبرمه الجماعات العمومية مع شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص يسمى صاحب الامتياز لتسيير مرفق عمومي في إطار احترام دفتر الشروط، مع تحمل صاحب الامتياز مخاطر وأعباء التسيير»<sup>787</sup>، فيما عرفه الأستاذ "CARBAJO Joël" بالقول أنه: « تلك الاتفاقية التي يقوم بها شخص عام يسمى مانح الامتياز بتفويض شخص طبيعي أو معنوي خاص أو في بعض الحالات شخص عام يدعى صاحب الامتياز، لضمان تسيير المرفق بكلّ مخاطره وتحت رقابة السلطة مانحة الامتياز، ويتلقى أجره المتمثل أساساً في الإتاوة المقدّمة من طرف المستعملين، مقابل الخدمة التي استفادوا منها، ويتكفل صاحب الامتياز كذلك بإنجاز المنشآت الضرورية لتوظيف وعمل المرفق»<sup>788</sup>.

توصلنا من خلاف جُلّ التعاريف المقدّمة لعقود امتياز المرفق العمومي المحلي، أنه عقد تفويض تمنحه الجماعات الإقليمية (مانحة الامتياز) إلى أشخاص معنوية عامة أو خاصة (صاحبة الامتياز) لتسيير أو إنشاء المرفق ذي طبيعة اقتصادية، ثم إدارته واستغلاله لمدة من الزمن شريطة خضوعه للقانون الجزائري، ويتحصّل على الربح من المقابل الذي يدفعه المنتفعين بخدمات المرفق العام محلّ الامتياز والذي يكون -المقابل المالي- على شكل أتاوى وليس أثمان.

<sup>786</sup> - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد، سطيف، 2010، ص ص. 220-221.

<sup>787</sup> - ZOUAIMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Op.Cit, p. 74.

<sup>788</sup> - CARBAJO Joël, Droit des service publics, 3<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 1997, p. 82.

ت-التعريف القضائي لامتنياز المرفق العمومي

يظهر التعريف القضائي بفرنسا لعقد امتياز المرفق العمومي بمقتضى قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم 59928 الصادر بتاريخ 30 مارس 1916 الفاصل في نزاع الشركة العامة للإنارة في بوردو وبين مدينة بوردو<sup>789</sup> (ARRET GAZ BORDEAU)، بأنه: « العقد الذي يخول لفرد أو شركة تسيير مرفق عام على نفقاتهم الخاصة مع أو بدون دعم، مع الحق في جميع الاتاوات على المستخدمين أو أولئك الذي يستفيدون من دون المرفق العام»، وعرفه كذلك مجلس الدولة الفرنسي بموجب قراره الصادر بتاريخ 22 مارس 2000 في مجال تسيير الموارد المائية، والذي جاء فيه « طريقة لتسيير مرفق المياه يتولى من خلاله صاحب الامتياز إنشاء وتجهيز وإدارة المرفق على حسابه وتحت مسؤوليته، مقابل الانتفاع من الرسوم المدفوعة من قبل المرتفقين »<sup>790</sup>.

تعرض القضاء الجزائري لتعريف عقد امتياز المرفق العمومي بموجب قرار رقم 11952/11950 الصادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 09 مارس 2004 في قضية الامتيازات العقارية المملوكة للدولة، والذي جاء فيه: « عقد الامتياز التابع لأمالك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز للمستغل، بالاستغلال المؤقت لعقار تابع للأمالك الوطنية بشكل استثنائي وبهدف محدد ومتواصل مقابل دفع أتاوة لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه... »<sup>791</sup>.

2-القواعد الإجرائية لاختيار صاحب الامتياز

تتمتع الجماعات الإقليمية قبل سنة 2015 بحرية تامة في اختيار صاحب الامتياز لتسيير واستثمار مرافقها طالما أن المشرع لم يفرض عليها أسلوباً معيناً تتبعه، وهذا ما أكدته تعليمة وزير الداخلية رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها السالفة الذكر، والذي جاء فيها: « ليس هناك نص خاص يُنظم كيفية منح امتياز المرافق العامة المحلية وتحديد الشروط

<sup>789</sup> - Arrêt du 30 mars 1916 N°59928, du 30 mars 1916, [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), (consulté le 10/09/2022).

<sup>790</sup> - Selon: MARCEAU Long, « Système concessif et droit communautaire dans le domaine de l'eau », La Revue administrative, Lyon, N° 318, 2000, p. 577.

<sup>791</sup> - قرار مجلس الدولة 11952/11950، صادر بتاريخ 09 مارس سنة 2004، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 05، 2004، ص. 213.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المعتمد عليها في اختيار المتعاملين الخواص غير أنّ أهميّة الموضوع الامتياز تحقل منه عقداً يغلب عليه الطابع الشّخصي، وأنّ اختيار الملتزم يخضع للسلطة التقديرية للإدارة.»

عمّ هذا الوضع في التجربة الفرنسية قبل تطبيق القانون المتعلق بمحاربة الفساد وتكريس الشّفافية في الحياة الاقتصادية لسنة 1993، إذ كان للشّخص العام الحرية في اختيار صاحب الامتياز للدخول معه في علاقة تعاقدية نتيجة هيمنة مبدأ الاعتبار الشّخصي في الاختيار<sup>792</sup>.

تدعيماً لما قيل رفض القاضي الإداري البث في تقدير مدى ملائمة الاختيارات التي تتخذها الإدارة في انتقاء الملتزم معها، يظهر من خلال قراره رقم 57893 ومن بين ما جاء فيه<sup>793</sup>: « لا يعود لمجلس الدولة الفاصل في المنازعات النّظر في أهميّة الاختيار المعمول به من قبل الإدارة».

نجد من الباحثين<sup>794</sup> من دافع على مبدأ الاعتبار الشّخصي في اختيار الملتزم دون الدّعوة للمنافسة والإعلان على أساس أنّ مبدأ سلطان الإرادة يقّس الحرية الفردية ويعتبرها ركيزة مهمّة في المعاملات الاقتصادية، ويؤسس للحرية التعاقدية للأشخاص الخاصة، وما يترتب عنها من حرية في تحديد شروط إبرام العقد وترتيب أثارها وتعديل نتائجها المنصوص عليها باتفاق الطرفين، وأضافوا قائلين<sup>795</sup> أنّ تسيير المرفق العمومي المحلي يقوم على تحمّل صاحب الامتياز المخاطر المالية والتقنيّة عن الأضرار التي تحدث نتيجة استثماره للمرفق، لذلك يستلزم على الجماعات الإقليمية البحث بطريقة حرة عن الشّخص القادر على تحمّل هذه المسؤولية.

<sup>792</sup>- AJJOB Muhannad, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale de droit administratif, sciences administratives et sciences politiques, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2016, pp. 314-315.

<sup>793</sup> - جاء نصه باللغة الفرنسية كالتالي:

« Considérant enfin qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de se prononcer sur l'opportunité des choix opérés par l'administration d'une part en écartant l'exploitation en régie directe au profit de l'affermage, et d'autre part en choisissant comme fermier la société d'aménagement urbain et rural», D. C. E. F. N° 57893, du 18 mars 1988, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 11/09/2022).

<sup>794</sup>- AJJOB Muhannad, Op.Cit, pp.23, 314 et s/ AUBY Jane-Marie: ROBERT Ducos-Ader, Grands services publics et entreprises nationales, P.U.F, Paris, 1969, p.18, disponible sur le site : <https://gallica.bnf.fr/ark>, (consulté le 11/09/2022).

<sup>795</sup>- AJJOB Muhannad, Op.Cit, p. 315.

رغم حرية الجماعات الإقليمية في اختيار صاحب الامتياز لتسيير المرفق العمومي المحلي في فترة ما قبل سنة 2015، إلا هذه الحرية ليست مطلقة بل يتعين عليها اختيار الملتمز الذي يتمتع بمؤهلات تقنية وامكانيات مالية<sup>796</sup> لتقديم خدمة للجمهور بالكيفية والنوعية المطلوبتين.

عرف أسلوب الاختيار الشخصي لصاحب الامتياز من طرف الجماعات الإقليمية دون المرور على إجرائي الإشهار والمنافسة تجاوزات خاصة وأنه في بعض الأحيان تمنحه دون شروط ما أدى إلى تدهور تسيير المرافق العمومية وطغيان المصالح الخاصة على المصالح العامة<sup>797</sup>، فعوض أن تُلبّي الحاجيات الاجتماعية لمرتقيها من خدمات ضلّت هاجساً حقيقياً لدى قاطنيتها.

كرّست السلطة التنظيمية إجراءات جديدة لاختيار صاحب الامتياز بموجب المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام والمرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام، أجبر بموجبها الجماعات الإقليمية على إعمال أسلوب الدعوة للمنافسة<sup>798</sup> كقاعدة عامة وهو إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة، حيث يُمنح الامتياز للمرشّح الذي يقدم أفضل عرض استناداً إلى الضمانات المهنية والتقنية والمالية، وحسب سلم التقييم المحدد في دفتر الشروط المتضمن البنود التنظيمية والتعاقدية الموضحة لكيفيات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام وتنفيذها<sup>799</sup>.

يتمّ الطلب على المنافسة وفق إجراءات؛ الأول يتملّ في الاختيار الأولي للمرشّحين على أساس ملفات الترشيح والوثائق المكوّنة له والمبينة في دفتر الشروط، أمّا الثاني يتملّ في دعوة السلطة المفوّضة المرشّحين المقبولين بكل وسيلة ملائمة إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم والتي تتضمن البنود الإدارية، التقنية والمالية، وبعد إيداع المرشّحين المؤهلين عروضهم

<sup>796</sup>- AUBY Jane-Marie et ROBERT Ducos-Ader, Op.Cit, p. 205.

<sup>797</sup>- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012، ص. 252.

<sup>798</sup>- أوضح بعض الباحثين أنه كلما كانت هناك منافسة حقيقية كلما كان اختيار المتعاقد الأحسن، وبذلك يضمن تنفيذ الخدمة العمومية بكلّ فعالية وبمردودية عالية، راجع: المرجع نفسه، ص. 250.

<sup>799</sup>- أنظر المادتين 08 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، يتعلّق بتفويض المرفق العام، السابق الذكر.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

لدى لجنة اختيار واقتناء العروض تقترح هذه الأخيرة بعد انتهاء من دراسة العروض والتفاوض بشأنها على السلطة المفوضة المترشح الذي يتم انتقاؤه وقدم أحسن عرض<sup>800</sup>، وعلى إثره تقرر منح تفويض المرفق<sup>801</sup>.

أرغم قانون «sapin» المتعلق بمحاربة الفساد وتكريس الشفافية في الحياة الاقتصادية لسنة 1993 بفرنسا في المادة 38 منه الجماعات الإقليمية عند تفويض مرافقها احترام إجرائي الشفافية والإشهار، وعرفت تعديلاً بموجب المادة الأولى من الأمر رقم 65-2016 المتعلق بعقود الامتياز، وجاء نصها كالآتي:

« Les contrats de concession soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ».

يُكمن للجماعات الإقليمية كجهة مفوضة إعمال أسلوب التراضي كاستثناء في اختيار صاحب الامتياز المفوض له، وهو إجراء يهدف إلى منح التفويض إلى متعامل واحد دون اللجوء إلى المنافسة، ويأخذ أسلوب التراضي صورتين التراضي بعد الاستشارة أو التراضي البسيط.

يُعرّف التراضي بعد الاستشارة على أنه إجراء تقوم من خلاله الجماعات الإقليمية اختيار صاحب الامتياز من بين ثلاثة (03) مترشحين مؤهلين على الأقل<sup>802</sup>، وتلجأ لهذا الإجراء<sup>803</sup>، عند إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية. وفي هذه الحالة، يتم اختيار المفوض له من بين المترشحين المؤهلين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة، أو عند تفويض بعض المرافق العمومية التي لا تستدعي إجراء الطلب على المنافسة، يتم تحديد هذه المرافق العمومية بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية. وفي هذه الحالة، يتم اختيار

<sup>800</sup> - أنظر المادتين 13 و35 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، يتعلق بتفويض المرفق العام، السابق الذكر.

<sup>801</sup> - لتفاصيل أكثر حول أسلوب الدعوة للمنافسة لاختيار السلطة المفوضة صاحب الامتياز لتدبير المرافق العمومية المحلية، راجع: بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2019، ص. 2020 وما يليها.

<sup>802</sup> - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، يتعلق بتفويض المرفق العام، السابق الذكر.

<sup>803</sup> - المادة 19 من المرسوم نفسه.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المفوض له ضمن قائمة تعدها مسبقاً السلطة المفوضة، بعد التأكد من قدراتهم المالية والمهنية والتقنية التي تسمح لهم بتسيير المرفق العمومي المعني، وبخصوص إجراء التراضي البسيط تقوم من خلاله الجماعات الإقليمية اختيار صاحب الامتياز المؤهل لضمان تسيير مرفق عمومي بعد التأكد من قدراته المالية، التقنية والمهنية<sup>804</sup> وتلجأ إليه<sup>805</sup>، في حالة الخدمات التي لا يمكن أن تكون محل تفويض إلا لمرشح واحد يحتل وضعية احتكارية، أو في الحالات الاستثنائية.

### ثانياً - عقد الشراكة أسلوب مُمَيَّز لاستقطاب الخواص

تمثلت الشراكة بين القطاع العام والخاص شكلاً حديثاً من أشكال تدخّل القطاع الخاص في تسيير المرافق العمومية أو تمويلها أو تشييدها أو صيانتها، وقد تسارعت العديد من الدول المقارنة إلى اعتناق مثل هذه العقود في قوانينها الداخلية كفرنسا والمغرب عن طريق وضع إطار قانوني خاص ينظّمها، على عكس التجربة الجزائرية التي تعرف غياب قالب قانوني خاص يفعل تطبيق مبدأ الشراكة العمومية الخاصة (1)، ولهذا ينبغي على التجربة الجزائرية إذا ما أرادت تعزيز هذه العلاقة إصدار قانون خاص بها لما تحقّقه من أهداف تعود بالنفع على الصالح العام (2).

### 1- غياب تأطير قانوني خاص لعقود الشراكة

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص شكل حديث للتعاقد يُضاف إلى الأشكال المعروفة في المرسوم الرئاسي المتعلّق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمرسوم التنفيذي المتعلّق بتفويض المرفق العام، ويقصد بعقد الشراكة العمومية الخاصة<sup>806</sup> على

<sup>804</sup> - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، يتعلّق بتفويض المرفق العام، السابق الذّكر.

<sup>805</sup> - المادة 20 من المرسوم نفسه.

<sup>806</sup> - ظهرت عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بريطانيا تحت تسمية (PFI) ابتداءً من سنة 1987 وهي اختصار لكلمة « Privat Finance Initiative »، ويقصد منها بمبادرة التمويل الخاصة التي تهدف إلى إدماج القطاع الخاص في المشاريع التي يتولّاها القطاع العام من خلال إنشائه، تمويله، تنفيذه وإدارته بقصد تخفيض الالتزامات المالية للقطاع العام، وتبنّت فرنسا هذا النوع من الشراكة في بداية القرن 21 تحت تسمية (CP) وهي اختزال لكلمة « Contrats de Partenariat »، واتّخذتها بصفة رسمية في سنة 2004، وكما تطلق عليها تسميات أخرى مثل (PPP) « partenariat public-privé »، فرغم اختلاف التسميات فالهدف واحد هو إشراك القطاع الخاص في إنشاء وتمويل وإدارة المشاريع التي يسعى القطاع العام لإنشائها، لتفاصيل أكثر في هذا الموضوع، راجع: =

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

أنه من العقود التي تعهد بموجبها الدولة أو إحدى المؤسسات العمومية إلى طرف آخر وطني أو أجنبي لفترة محددة تكون على أساس مدى إنجاز الاستثمارات أو الأشغال أو التجهيزات اللازمة للخدمة العمومية عن طريق بناء وتحويل الأشغال والتجهيزات، فضلاً عن صيانتها وتشغيلها وتسييرها<sup>807</sup>، مقابل مالي يأخذ في صورة أجرة<sup>808</sup> يدفعها الشريك العام بشكل دوري مجزأ للمستثمر الخاص<sup>809</sup>.

تُعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها عبارة عن عقود طويلة الأجل بين الجهة العامة (الحكومية) وشريك من القطاع الخاص أو مجموعة من الشركات الخاصة، يكون بموجبها هذا الأخير مسؤولاً بدرجات متفاوتة عن التصميم، والبناء، والتمويل، والتشغيل والتسيير الجيد للتجهيزات، بهدف تقديم خدمة للإدارة أو مباشرة للمستخدمين<sup>810</sup>.

يقوم عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مبدأ اقتسام المخاطر<sup>811</sup>، فلا وجود لطرف يتملح الخسائر لوحده، على عكس عقد امتياز في المرافق العمومية المحلية أين لا تتملح السلطة الفوضوية خطر استغلال تسيير المرفق المفوض فصاحب الامتياز يتملح بنفسه المخاطر.

حصّ المشرع الفرنسي عقود الشراكة العمومية الخاصة بقانون خاص أصدره في إطار الأمر رقم 2004-559 المتعلق بعقود الشراكة<sup>812</sup> واعتبره عقداً إدارياً بموجب المادة الأولى والتي

---

=GHASSANE Hadjar, Le partenariat public-privé: transfert de connaissances managériales et apprentissage. Cas d'entreprises publiques algériennes, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Institut d'administration des entreprises, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2014, p. 32 et s.

<sup>807</sup> - حرير أحمد، « النظام القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودوره في تمويل الاستثمار في مجال البنى التحتية »، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، مجلد 07، عدد 01، 2018، ص. 80.

<sup>808</sup> - AUBY Jean Bernard, Droit comparé des contrats publics, Bruylaut, Paris, 2010, p 312

<sup>809</sup> - المرجع نفسه، ص. 93.

<sup>810</sup> - منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، مبادئ منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لحوكمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: [www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-](http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm)

[public-governance-of-public-private-partnerships.htm](http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/09/30).

<sup>811</sup> - FOUNAS Souhila, « Le contrat de partenariat public-privé (PPP): un instrument utile de bonne gouvernance et de relance économique », Revue Académique de la Recherche Juridique, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Bejaia, Volume 11, N°04, 2020, p.628.

<sup>812</sup> - Ordonnance N° 2004-559 du 17 juin 2004, sur les contrats de partenariat, J. O. R. F N°141, du 19 juin 2004, p. 10994.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

جاء نصّها كالتالي : «عقود الشراكة هي عقود إدارية تتعهد بمقتضاه الدولة أو أحد اشخاص القانون العام إلى الغير القيام بمهمة تمويل الاستثمار أو المتعلق بالأشغال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وأعمال الصيانة خلال مدة العقد المحددة ووفق طبيعة الاستثمار وذلك مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إلى الشريك الخاص».

لكن على الرغم من تعديل المشرع الفرنسي قانون عقود الشراكة سنة 2008<sup>813</sup> إلا أنه تمسك بنفس التكييف القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه عقد إداري في المادة الأولى منه، بينما هذا التكييف القانوني لم يدم طويلاً بصدور الأمر المتعلق بالصفقات العمومية لسنة 2015<sup>814</sup> الذي ألغى قانون عقود الشراكة، وابتعد عن تحديد الطبيعة القانونية لعقد الشراكة في المادة 67 منه، واستبقى المشرع على نفس التوجه في المادة 1-1112 L من الأمر المتعلق بالطلب العمومي لسنة 2018 السابق الذكر الملغي لنص 2015.

أثرت التجربة الفرنسية بشكل شديد على مختلف التشريعات العربية في موضوع تنظيم أحكام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبإلقاء نظرة في قوانينها الداخلية نجدها تقادت تكييف الإطار القانوني لعقود الشراكة العمومية الخاصة، والدليل ما جاء به المشرع المغربي في المادة الأولى فقرتها الأولى من القانون رقم 46.18 المؤرخ والمتمم للقانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص<sup>815</sup> التي عرفت عقد الشراكة على أنه: «...عقد محدد المدة، سيعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن

<sup>813</sup> - Loi N° 2008-735 du 28 juillet 2008, J. O. R. F N° 0175, du 29 juillet 2008, abrogée par l'article 102 du l'ordonnance N° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, J. O. R. F N°169, du 24 juillet 2015, p. 12602, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 14/09/2022).

<sup>814</sup> - Ordonnance N° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, J. O. R. F N°169, du 24 juillet 2015, p. 12602, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 14/09/2022).

<sup>815</sup> - قانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.14.192، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2014، ج. ر. م. م عدد 6328، مؤرخ في 22 جانفي سنة 2015، ص. 456، غير وتمم بموجب القانون رقم 46.18، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.20.04، مؤرخ في 06 مارس سنة 2020، ج. ر. م. م عدد 6866، مؤرخ في 19 مارس سنة 2020، ص. 1559، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/4/15).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة مع أو بدون استغلال منشأة أو بنية تحتية أو معدات أو ممتلكات غير المادية أو تقديم خدمات. ضرورة لتوفير مرفق عمومي».

نجد المشرع التونسي هو الآخر لم يخرج عما اتجهت إليه التشريعات السابقة في تعريف عقد الشراكة وهو ما يؤكد الفصل 03 فقرته الأولى من القانون عدد 49 لسنة 2015 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص<sup>816</sup> الذي ينص على أنه: « عقد كتابي لمدة محددة، يعهد بمقتضاه شخص عمومي إلى شريك خاص بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لا مادية ضرورة لتوفير مرفق عام».

إنّ عدم تكييف مختلف التشريعات الداخلية للدول موضوع الإطار القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال تبيان القانون الواجب التطبيق على العقد وتحديد الجهة القضائية المختصة في حالة نشوب نزاع عن تنفيذ أحد بنود العقد راجع إلى خصوصية هذا النوع من العقود، إذ ليست لها طبيعة واحدة بل هي متعددة وعلى هذا الأساس انقسمت آراء الفقهاء والباحثين إلى من اعتبر عقود الشراكة من عقود القانون العام باعتبار أنّ أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام وتتضمن شروط غير مألوفة في القانون الخاص خصوصاً ما تعلق بشروط تعديل العقد والرقابة عليه وخضوعه للقضاء الإداري، وهناك من يصنفها من عقود القانون الخاص بحكم الصفة الاقتصادية لعقد الشراكة في جميع أشكالها، فمنه يفرض على الشريك العمومي استخدام أساليب القانون الخاص في التعاقد، ويرى البعض الآخر أنّ عقود الشراكة ذو طبيعة خاصة لتعدد وتنوع أنماطها وطبيعتها المركبة ما أدى إلى عدم إمكانية حصر كلّ العقود تحت نظام قانوني واحد ولا يمكن الحكم مسبقاً بوجود قاعدة عامة تحكم بتطبيق قواعد القانون الإداري أو قواعد القانون الخاص<sup>817</sup>.

<sup>816</sup> - قانون عدد 49 لسنة 2015، مؤرخ في 27 نوفمبر سنة 2015، يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، عدد 96، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 2015، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn) (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ: 2022/04/15).

<sup>817</sup> - للتفصيل في موضوع إشكالية تحديد الطبيعة القانونية لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، راجع: =

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

نلتمس بتفحص المنظومة القانونية الجزائرية غياب إطار قانوني خاص يُنظّم عقود الشراكة العمومية الخاصة، حيث جاء إدراج هذه المقاربة من خلال ميثاق الشراكة الموقع بين الحكومة ومنظمات أرباب العمل والاتحاد العام للعمال الجزائريين في سنة 2017، ويتمحور أهدافه حول<sup>818</sup>:

- تسهيل عملية فتح رأس مال المؤسسات العمومية الصغيرة في إطار القانون،
- دعم الاستثمار المشترك بين الشركات العمومية الخاصة،
- تشجيع الشركات الخاصة لإنجاز المشاريع العمومية التي تندرج ضمن برامج الدولة،
- تشجيع المؤسسات العمومية والخاصة على إقحام فضاء الامتياز في إطار الخدمات العمومية على المستوى المحلي.

بُغية تحسين نسبة تغطية الساكنة بخدمات عمومية راقية، تم إعداد مشروع قانون الشراكة العمومية الخاصة سنة 2021، يتضمن نمط جديد للعلاقات التعاقدية بين القطاعين العام والخاص ويكرّس لأسس التعاون سوياً للمساهمة في تدبير الشؤون العمومية، ومن بين ما أقره المشروع<sup>819</sup>:

- إنشاء لجنة وطنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، تُحدّد الأولويات واستراتيجية هذه الشراكة والمصادقة على التقييمات الأولية للمشاريع، والمصادقة على عقود مشاريع الشراكة وتحديد المشاريع والبرامج الوطنية المقترحة من قبل القطاعات المراد إنجازها،
- إنشاء خلية شراكة بين القطاعين العام والخاص لتحديد خطوات إبرام الشراكة،
- تحديد طريقة إبرام الشراكة،
- تحديد مدة المشروع وأهداف النجاعة وكيفية تقاسم المخاطر وكيفية تمويل المشروع،
- تحديد كفاءات تنفيذ العقد.

---

= - أيت منصور كمال، « التكييف القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص»، أعمال الملتقى الوطني حول: «الشراكة بين القطاع العام والخاص: بعد استراتيجي لتمويل البنى التحتية في الجزائر بين الواقع والمأمول»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 25 أكتوبر 2023، ص. 03 وما يليها، (غير منشور).

<sup>818</sup>- Charte relative au partenariat des sociétés, union générale des travailleurs algériens, rencontre tripartite, 23 Décembre 2017, disponible sur le site : [www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/164/5/2/126807](http://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/164/5/2/126807), (consulté le 17/09/2022).

<sup>819</sup>- لتفاصيل أكثر ما جاء به حول ميثاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، راجع الزابط التالي: [www.echoroukonline.com](http://www.echoroukonline.com)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/09/17).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

يتم تنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر وفق أنظمة قانونية عامة، كقانون الاستثمار الذي يعد الإطار المرجعي للتفاوض بشأن إبرامه، وتطرق القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية<sup>820</sup> لعقد الشراكة العمومية الخاصة من حيث تحديد أطراف وموضوع الشراكة في مادته 37 التي تنص: « يمكن للدولة اللجوء لتمويل كلي أو جزئي لعمليات الاستثمار العمومي، في إطار تعاقدية أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، مع مراعاة، لا سيما إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقررة ».

### 2- أهداف عقود الشراكة

يُشكل تعاقد الجماعات الإقليمية مع القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي أحد الأشكال المتطورة للشراكة، حيث يساهم القطاع الخاص في إنجاز وتسيير واستغلال العديد من المشاريع الاقتصادية (أ) والاجتماعية (ب) المبرمجة في إطار المخططات المحلية للتنمية والموجهة لإشباع حاجيات المحلية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين<sup>821</sup>.

### أ- تحقيق التنمية الاقتصادية

إن سعي الجماعات الإقليمية لإقامة مشاريع البنى القاعدية كالتشبكة العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، الطاقة والمياه، النقل، تعبيد الطرقات، وجمع النفايات المنزلية وتأمينها وطمرها، لكن مع افتقادها للخبرة الفنية والتكنولوجية الحديثة وقلة مواردها المالية كون هذه التجهيزات العامة تحتاج لرؤوس أموال ضخمة أدى إلى البحث عن نمط جديد للنهوض بهذه

<sup>820</sup> - قانون عضوي رقم 15-18، مؤرخ 02 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج عدد 53، مؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، ص. 09، نُذكر أنه بالعودة إلى الأحكام الختامية من هذا القانون نجد المادة 89 منه أقرت أن القانون العضوي لقانون المالية سيدخل حيز التنفيذ سنة 2023، ولعل أهم القطاعات التي يمكن يشملها عقد الشراكة في البداية قطاعي النقل والمياه وبعض المشروعات الطاقوية غير الاستراتيجية وقطاعي البنية التحتية والبيئة، لتمتد مستقبلاً إلى قطاعي الصحة والتعليم، راجع لتفاصيل أكثر: حرير أحمد، « إمكانية تطبيق عقود الشراكة بنين القطاع العام والخاص في الجزائر »، مجلة الاقتصاد الصناعي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1، مجلد 12، عدد 01، 2022، ص. 134.

<sup>821</sup> - MAATALA Nassreddine, « Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique », Revue Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, 2017, p. 197, disponible sur le site : [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), (consulté le 18/09/2022).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

المشاريع لصعوبة الوفاء وحدها بتحديات التنمية وهو ما أجبرها الاستعانة بالقطاع الخاص لإنشاء المشروع الاقتصادي.

ظهرت الممارسات الفعلية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في التجربة الجزائرية في مجال تسيير الخدمة العمومية للمياه وذلك من خلال تفويض مستثمرين خواص أجنب لتسيير فروع تابعة لمؤسسات عمومية، ومن أبرز هذه المشاريع:

- تفويض تسيير شركة المياه والتطهير لولايي عناية والطارف (SEATA) للشركة الألمانية (Glissen-Wasser)، بحيث تتعهد هذه الشركة الألمانية بنقل تكنولوجيا نشاطات توزيع مياه الشرب والتطهير وضمان استغلال أمثل للثروة المائية والقضاء على التسربات وترقية توزيع مياه الشرب على مدار 24 ساعة وكذا تسيير منشآت التطهير، لكن الشركة المفوضة بتسيير المرفق لم توف بالتزاماتها العقدية مما أدى إلى فسخ العقد.

- تفويض تسيير شركة الجزائر للتطهير والمياه (SEAL) للشركة الفرنسية (Environnement Suez) بموجب عقد تسيير، وقد تضمن الالتزام بضمان الشركة الفرنسية الإمداد بالماء وتسيير المنشآت المتعلقة بالمياه، ووضع نظام استدلاي لكفاءة خدمات المياه والتطهير<sup>822</sup>.

### ب- تحقيق التنمية الاجتماعية

يلعب القطاع الخاص في إطار عقود الشراكة مع الجماعات الإقليمية دوراً مهماً في تحقيق التنمية الاجتماعية التي تستجيب لمتطلبات الساكنة المحلية وذلك عن طريق المساهمة بإنشاء مدارس التعليم، مراكز رعاية الأمومة والطفولة ودور الحضانه، إنشاء المراكز الصحية، مباني سكنية وملاعب ومختلف المشاريع العمومية الاجتماعية، أو يتدخل وفق صيغة عقود الامتياز كأحد صور عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير واستغلال المرفق العمومي المحلي لمدة محدودة بواسطة أمواله الخاصة وعماله و موظفيه وعلى مسؤوليته الخاصة ويتم

<sup>822</sup> - لتفاصيل أكثر، راجع: نايل صونية، « نموذج الشراكة الاستراتيجية بين المؤسسات العمومية المسيرة لخدمات المياه والقطاع الخاص في الجزائر »، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي بالجزائر/ فرع لبنان، عدد 23، 2018 ص. 50 وما بعدها.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

مقابل تقاضي أتاوى من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم كأن تقوم بتفويض المستثمرين الخواص أو الأجانب تسيير استغلال مرفق النفايات المنزلية أو المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

### المطلب الثاني - مجالات تفويض الخدمات العمومية للقطاع الخاص

أظهرت الممارسة صعوبة انفراد الجماعات الإقليمية بتسيير جُلّ نشاطاتها المرتبطة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية سعياً وراءها إشباع الحاجات العامة للسكان المحلية، ولهذا اعترف المشرع بإمكانية قيامها بمنح تسيير وإدارة بعض المجالات المتصلة بالقطاع العام للخواص إذا تعذر عليها تسييرها بطريقة مباشرة، خصوصاً المجالات المتصلة بشكل مباشر بالبيئة والمنظر الجمالي للمدن كالتفائيات المنزلية (الفرع الأول) والمساحات الخضراء (الفرع الثاني).

### الفرع الأول - خصوصية إدارة نشاط التفائيات المنزلية

لجأت البلديات أمام قلة إمكانيات مصالحتها المتعلقة بالنظافة والتطهير خاصة من حيث نقص العتاد وشاحنات حمل النفايات التنازل عن التسيير المباشر والاستعانة بالخواص لتسيير وإدارة نشاط التفائيات المنزلية وفق أسلوب الامتياز (أولاً) ما يسمح بتطوير المرفق وتحقيق النجاعة في التسيير عند تنفيذ التزاماته التعاقدية على أكمل وجه (ثانياً)، غير أنّ الواقع يشهد تفضيل البلديات التعامل بأسلوب الصفقات بدل الامتياز في إشراك القطاع الخاص في هذا المجال (ثالثاً).

### أولاً - الامتياز أسلوب مفضل لتسيير التفائيات المنزلية

تيفقت السلطة التشريعية بأهمية التنازل بخدمة تسيير التفائيات المنزلية للخواص قصد المساهمة في تحسين مردوديتها في كافة المستويات التي تمرّ بها من كنس، جمع، تجميع وصولاً إلى نقلها وطمرها، وتجلّى ذلك من خلال ضبط تعريف للتفائيات المنزلية (1)، وتضمين بعض التشريعات التي تتيح صراحةً إمكانية تطبيق أسلوب الامتياز في ميدان إدارة التفائيات المنزلية (2).

## 1- الإطار المفاهيمي للنفايات المنزلية

لم يتطرق المشرع الفرنسي في القانون رقم 633-75 المتعلق بالتخلص من النفايات واسترجاع المواد<sup>823</sup> إلى وضع تعريف دقيق للنفايات المنزلية، حيث أضفى الطابع العمومي للنفايات في المادة الأولى منه عندما أشار أنها بقايا عمليات الإنتاج والتحويل أو الاستعمال وكل منتج وبصفة عامة كل منقول مهجور أو أراد حائزه التخلص منها، وجاء نص المادة كما يلي:

« Est un déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ».

ألغى التعريف أعلاه بموجب المادة 05 من الأمر رقم 914-2000 المتعلق بالجزء التشريعي من قانون البيئة<sup>824</sup>، إلا أنه وبالرجوع لقانون البيئة الفرنسي عرف المشرع النفايات المنزلية بصريح العبارة في أحكام المادة R541-8 المتعلق بالبيئة<sup>825</sup> والتي تنص على أنه:

« Déchet ménager tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage ».

تتكون النفايات المنزلية في المنظومة القانونية الفرنسية من مجموع النفايات التي تجمع من المنشآت السكنية، النفايات المنزلية الخطرة، نفايات السيارات من بطاريات وإطارات، نفايات الشوارع والأسواق والحدائق العمومية، النفايات الناجمة عن ممارسة الحرف والنفايات التجارية<sup>826</sup>.

تعرض المشرع الجزائري في المادة 03 فقرتها الثانية من القانون رقم 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها إلى تعريف النفايات المنزلية وما شابهها على أنها: « كل

<sup>823</sup> - Loi N° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, du 18 juillet 1975, p. 7279, modifié par La loi N°92-646 du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'à l'installation classés pour la protection de l'environnement, J.O.R.F N° 162, du 14 juillet 1992, p.35, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 22/09/2022).

<sup>824</sup> - Article 05 du l'ordonnance N° 2000-914 du 18 septembre 2000, relative à la partie législative du Code de l'environnement, J.O.R.F N° 93, du 21 septembre 2000, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 22/09/2022).

<sup>825</sup> - Code de l'environnement français, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 22/09/2022).

<sup>826</sup> - Gestion des déchets, guide pour les établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, centre national de recherche scientifique, Paris, France, 2002, p.9, disponible sur le site : [www.dgdr.cnrs.fr](http://www.dgdr.cnrs.fr), (consulté le 24/09/2022).

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية والنفايات المماثلة الناتجة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها، والتي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المنزلية».

يلاحظ من المادة 03 فقرتها الثانية المذكورة أنّ المشرع جمع بين النفايات المنزلية وبعض النفايات المشابه لها كالنفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية، فأكد هذا الدمج يعود لطبيعة ومكونات هذه النفايات التي تمتاز بعدم الخطورة، لكن خلافاً للمشرع المغربي الذي اعتبر النفايات الفلاحية والنفايات الصناعية غير الخطرة في حكم النفايات المنزلية إلا على أساس تقرير تحليلي تطلبه الجماعة عند الضرورة، وينجز هذا التقرير من طرف مختبر معتمد وذلك استناداً للمادة 26 من القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها<sup>827</sup>.

خصّص المنظم لموضوع النفايات المنزلية وما شابهها قائمة أدرجها في المرسوم التنفيذي رقم 104-06 المحدد قائمة النفايات بما في ذلك النفايات الخاصة بالخطرة<sup>828</sup>، وأسست القائمة في شكل جدول يتضمّن رمز النفاية، تسمية النفاية، صنفها ومقاييس خطورتها التي لم تسجل في الملحق أي ملاحظة بشأنها، باعتبار النفايات المدرجة ضمنه تعدّ من النفايات غير الخطرة.

بدوره عزّف المشرع المغربي النفايات المنزلية من خلال المادة 03 من القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها السابق الذكر على أنّها:

« ... 2- النفايات المنزلية: كلّ النفايات المترتبة عن أنشطة منزلية؛

3- النفايات المماثلة للنفايات المنزلية: كلّ النفايات الناتجة عن أنشطة اقتصادية أو تجارية أو حرفية والتي تكون من حيث طبيعتها ومكوناتها وخصائصها مماثلة للنفايات المنزلية.

<sup>827</sup> - قانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 153-06-1، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، ج. ر. م. م عدد 5480، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 2006، ص 3747، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/09/24).

<sup>828</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 104-06، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2006، يحدّد قائمة النفايات بما في ذلك النفايات الخاصة بالخطرة، ج. ر. م. ج. عدد 13، مؤرخ في 05 مارس سنة 2006، ص. 10.

## 2- تشجيع تسيير النفايات المنزلية بموجب عقد الامتياز

أسفر عن التسيير المباشر للنفايات المنزلية وما شابها في العديد من بلديات الوطن فوضى عارمة في إدارتها، وصاحب هذا التسيير غير العقلاني تلويث البيئة وتشويه المنظر الجمالي للمدن والأرياف، كما تسبب في أزمات صحية للقاطنين في جوارها، رغم المجهودات التي بذلتها للحد من هذه الظاهرة المنتشرة بكثرة، ومن أجل مواجهة تحديات الإدارة الفعالة للنفايات المنزلية اتجهت الجزائر إلى إقرار نصوص القانونية تتيح المجال للجماعات الإقليمية تفويض تسيير واستغلال النفايات المنزلية لأشخاص القانون الخاص عن طريق أسلوب الامتياز الإداري.

نص قانون البلدية في المادة 155 أنه يمكن للمصالح العمومية البلدية الممثلة في مكاتب النظافة والنقاوة التابعة للبلدية وتحت إشراف من رئيس المجلس الشعبي البلدي إبرام عقود امتياز لتسيير واستغلال نشاط النفايات المنزلية مع أشخاص قانونية خاصة شريطة إخضاع عقد الامتياز إلى دفتر شروط نموذجي<sup>829</sup> يحدد فيه نوع الامتياز، مدته القانونية، إجراءات تمديده والحد الأقصى له، وإمكانية توسيع نطاقه وتحديد قيمة الإتاوات التي يدفعها المنتفعون من خدمات هذا المرفق<sup>830</sup>.

لم يقتصر الاهتمام بتسيير واستغلال نشاط النفايات المنزلية بموجب عقد الامتياز في قانون البلدية فقط، بل أشار القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها إلى إمكانية لجوء البلدية إلى تفويض تسيير النفايات المنزلية للقطاع الخاص عن طريق الامتياز تطبيقاً للمادة 33 منه التي تنص على أنه: « يُمكن للبلدية أن تستند، حسب دفتر شروط نموذجي، تسيير كل النفايات المنزلية وما شابها أو جزء منها وكذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية، إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص طبقاً للتشريع المعمول به الذي يحكم الجماعات المحلية».

<sup>829</sup> - يُذكر أنه إلى غاية اللحظة لم يصدر بعد دفتر الشروط النموذجي الخاص بكيفية التعاقد مع القطاع الخاص لتسيير النفايات المنزلية.

<sup>830</sup> - مخنفر محمد، دور العقود الإدارية في حماية البيئة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2021، ص. 212.

رَكَز المشرِّع في قانون النِّفايات المذكور على إعمال أسلوب الامتياز في تسيير خدمات النِّفايات المنزلية والمماثلة لها فقط، على أساس أنَّ خطورتها أقل من النِّفايات الأخرى كالنِّفايات الكيمايَّة والنِّفايات التي تحتوي على الزُّبُق والكبريت، كما يمكن التحكُّم في تسييرها واستغلالها من خلال عمليَّات الفرز والنَّقل وإعادة التَّدوير والتَّثمين حتَّى تصبح مورداً اقتصادياً هاماً<sup>831</sup>.

ارتكز القانون رقم 1074-2018 المتعلِّق بالطلِّب العمومي السَّالف الذِّكر في موضوع تفويض تسيير خدمات النِّفايات المنزلية على أسلوب الامتياز عندما أشار في المادة L3114-4 منه على ضرورة تبرير الإتاوات المقدَّمة من صاحب الامتياز إلى السُّلطة المانحة لعقد الامتياز، وأضافت المادة L3114-8 من ذات القانون أنَّه في مجال النِّفايات المنزلية والنِّفايات الأخرى، لا يجوز أن تزيد مدَّة عقود الامتياز على عشرين سنة، باستثناء الفحص المسبق من قبل السُّلطة المختصة في الدَّولة، بمبادرة من الجهة المانحة، ومبرِّرات تجاوز هذه المدَّة، يتم إبلاغ نتائج هذا الفحص عند الاقتضاء إلى أعضاء الهيئة التَّداولية المختصة قبل أي مداولات من قبل هذه الهيئة.

### ثانياً - التزامات صاحب الامتياز في إدارة نشاط النِّفايات المنزلية

يُهدد تراكم النِّفايات المنزلية المرميَّة في أغلب الأحياء الحضرية وفي شوارع المدن الجزائرية البيئة والمواطن باعتبارها من أكثر الخدمات تعقيداً للتسيير، ومنه يفرض عقد الامتياز ودفتر الشُّروط النموذجي على صاحب الامتياز الالتزام بتنفيذ واجباته التَّعاقدية بدقَّة أثناء تنفيذ العقد (1) وبعد نهايته (2)، من أجل ضمان تسيير مُحكم للنِّفايات والحصول على بيئية حضرية نظيفة.

#### 1-التزامات صاحب الامتياز في مرحلة تنفيذ العقد

أكدت المادة 02 من القانون رقم 19-01 المتعلِّق بتسيير النِّفايات ومراقبتها وإزالتها على أهم مبادئ تسيير النِّفايات، والمتمثلة فيما يلي:

- الوقاية والتقليل من إنتاج وضرر النِّفايات من المصدر،
- تنظيم فرز النِّفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها،

<sup>831</sup> - مخنفر محمد، المرجع السابق، ص. 214.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

-تثمين النفايات بإعادة استعمالها، أو برسكلتها أو بكلّ طريقة تمكن من الحصول، باستعمال تلك النفايات، على مواد قابلة لإعادة الاستعمال أو الحصول على الطاقة،

-المعالجة البيئية العقلانية للنفايات،

-إعلام وتحسيس المواطنين بالأخطار الناجمة عن النفايات وأثرها على الصحة والبيئة وكذلك التدابير المتخذة للوقاية من هذه الاخطار والحدّ منها أو تعويضها.

يقع على عاتق المؤسسة صاحبة الامتياز المسؤولية الكاملة بكس الأرصفة والطرق العمومية والمساحات الخضراء ومحيطات السكنات التابعة لكلّ حصة من إقليم الامتياز طيلة أيام الأسبوع بما في ذلك أيام العطل الأسبوعية والأعياد الدينية والوطنية، كما تُكفّف المؤسسة بجمع النفايات المنزلية ونقلها إلى مراكز الفرز، والتي تكون على مستوى مراكز الردم التقني للنفايات المنزلية أو تكون في أماكن مستقلة، مُسخرة في ذلك عربات صغيرة في الأماكن والأزقة الضيقة، وشاحنات كبيرة الحجم مجهزة بوسائل تفريغ الحاويات في الشوارع الكبيرة<sup>832</sup>، ويُشترط أن تتم هذه العملية دون إحداث أضرار بالصحة العمومية والمساس بجودة حياة الانسان مثل انتشار الروائح الكريهة المتدفقة من شاحنات وجرّارات جمع ونقل النفايات خلال تنقلها في الأحياء والشوارع.

يُوجب على المؤسسة الخاصة بعد نقل النفايات المنزلية القابلة للتدوير إلى مراكز الفرز، وضع حاويات للفرز، كلّ حاوية مخصصة لاستقبال نوع محدد من النفايات لغرض فصل النفايات البلاستيكية عن نفايات الزجاج، النحاس وغيرها<sup>833</sup>، لأنّ كل نوع يتكوّن من مواد كيميائية خاصة.

تلجأ المؤسسة إلى فرزها أوتوماتيكياً عن طريق أجهزة فصل النفايات بالنظر إلى حجمها ونوعها أو تلجأ إلى التعاقد عن طريق المناولة<sup>834</sup> مع شركات مختصة في تسيير النفايات تمنحها جزء من عمليات الفرز مقابل استعادتها بنسب من عائدات فرز النفايات المنزلية وإعادة تدويرها<sup>835</sup>.

<sup>832</sup> - للتفصيل أكثر، راجع: مخنفر محمد، المرجع السابق، ص ص. 231-232.

<sup>833</sup> - واكد زهرة وشريف هنية، «تدبير النفايات المنزلية في التشريع المغربي»، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، عدد 04، 2018، ص. 223.

<sup>834</sup> - يُقصد بالمناولة حسب أحكام المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، يتعلّق بتفويض المرفق العام، السابق الذكر، على أنه: «... الإجراء الذي يعهد من خلاله المفوض له لشخص آخر طبيعي أو معنوي يدعى «المناول»، تنفيذ=

تنتقل بعدها المؤسسة إلى مرحلة تتمين النفايات المنزلية، وهو إجراء أشار إليه المشرع في القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها في المادة 03 فقرتها 14 التي تنص على أنه: « كلّ العمليات الزامية إلى إعادة استعمال النفايات أو رسكلتها أو تسميدها»، والمقصود من عملية الرسكلة هو إعادة الاستخدام المادي للنفايات مثل رسكلة النفايات البلاستيكية والمطاطية وكارتون الورق بواسطة تقنيات حديثة تسمح بإرجاع هذه النفايات إلى مواد أولية غير مضرّة بالصحة والبيئة لتساهم في تصنيع مواد جديدة<sup>836</sup>، وبخصوص التسميد فهو ناتج عن تدوير النفايات المنزلية العضوية التي تتركب من مواد غذائية كالخضراوات والفواكه واللحوم والخبز والجلد والأقمشة إلى أسمدة خاصة تكون يافعة للأراضي الزراعية.

تلتزم المؤسسة صاحبة الامتياز في مرحلة أخيرة بالبحث عن الأسلوب الأمثل للتخلص من النفايات المنزلية التي لا يمكن تجميعها أو الاستفادة من تدويرها بهدف ضمان حماية الصحة العمومية و/أو البيئة من الآثار الضارة التي قد تسببها هذه النفايات عند ردمها، وقد نصّ المرسوم رقم 84-378 المحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها<sup>837</sup> في المادة 22 منه على الطرق المعالجة التقليدية للنفايات<sup>838</sup> التي تكون عادة بعيدة عن التجمعات السكانية وتتمثل في: المزبلة المحروسة، المزبلة المراقبة، مزبلة التسميد، مزبلة النفتيت، التسميد، الحرق، أو الأفضل استبدالها بمراكز الردم التقني كطريقة أكثر عقلانية وأمناً على البيئة والأفراد.

= جزء من الاتفاقية المبرمة بين السلطة المفوضة والمفوض له، شريطة أن يتضمّن هذا الجزء من الاتفاقية إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام أو لسيره، وذلك في حدود 40% من اتفاقية تفويض المرفق العام».

<sup>835</sup> - مخفر محمد، المرجع السابق، ص. 232.

<sup>836</sup> - بلعزوق بلال وبن عمير جمال الدين، « النظام القانوني لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها كآلية لتحقيق الاقتصاد الدائري في التشريع الجزائري »، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، جامعة المسيلة، مجلد 06، عدد 01، 2021، ص. 38.

<sup>837</sup> - مرسوم رقم 84-378، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1984، يُحدد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها، ج.ر.ج. عدد 66، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1984، ص. 2147.

<sup>838</sup> - مازالت بلديات بجاية، أميزور، سيدي عيش، أقبو، أوقاس وتيشي تعتمد على مفارغ عشوائية لإزالة النفايات وحرقتها، حيث اشتكى العديد من المواطنين من انبعاثات الروائح الكريهة نتيجة حرقها أو تراكمها دون معالجة، ويبقى أنّ المشكل الذي تعاني منه هذه البلديات هو غياب مراكز ردم تقني يضمن تكفلاً أحسن للنفايات المنزلية أو إنشاء مراكز بين البلديات أو على الأقل تحويل النفايات إلى مفارغ نظامية مراقبة.

2-التزامات صاحب الامتياز في مرحلة انقضاء العقد

تقوم المؤسسة المكلفة بتسيير مرفق النفايات المنزلية بعد انتهاء المدّة القانونية لعقد الامتياز المقرر كحد أقصى ثلاثين (30) سنة بنقل مجموع الأملاك العقارية والمنقولة المتصلة بمرفق النفايات إلى السلطة مانحة الامتياز<sup>839</sup>، حيث يدخل بموجبها جميع استثمارات المؤسسة في إطار هذا الامتياز بما فيه مراكز الرّدّم التقني للنفايات، مراكز فرز النفايات، الآليات المستعملة في عمليات التسيير كالزرافعات والشاحنات وصهاريج المياه، ويمنع على المؤسسة مطالبة الإدارة مانحة الامتياز بالتعويض على أساس أنّها استردّت النفقات التي صرفتها في إدارة النفايات من خلال انفرادها بالأرباح المحقّقة من الاستثمار في خدمات مرفق النفايات محل الامتياز.

كما تُسَلّم المؤسسة ممتلكاتها المتصلة بالمرفق للإدارة مانحة الامتياز عقب انقضاء مدة دون أن تكون ملزمة بتعويض المفوض له، باعتبار صاحب الامتياز استوفى حقوقه كاملاً من خلال استرجاعه ما تم دفعه في تسيير المرفق، أما إذا كانت الأملاك ذات فائدة ولا يمكن فصلها عن مرفق النفايات ولا يتجزأ فيها، ولا يمكن للإدارة استردادها إلاّ في حالة تعويض الملتزم<sup>840</sup>، وحتى أموالها الخاصة المنفصلة عن المرفق مثل مكاتب المؤسسة الخاصة بالمشروع يُمكن للإدارة شرائها إذا ما وافق عليها صاحب امتياز مرفق النفايات<sup>841</sup>.

ألزمت المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلّق بتقويض المرفق العام، السالف الذّكر على أطرف الامتياز قبل نقل الأملاك المستعملة في تسيير واستغلال مرفق النفايات المنزلية جرد جميع الممتلكات في سجلّ خاص وفقاً لبنود اتفاقية الامتياز، وفي حالة حدوث نزاع بين الطرفين حول عمليّة الجرد يتمّ الاستعانة بخبير باتفاق طرفي العقد، وأمّا إذا تبين وقوع أضرار كبيرة على الممتلكات الخاصة بمرفق النفايات المنزلية يُلزم على المؤسسة المفوض لها إصلاحها.

<sup>839</sup> - فسّر أحد الباحثين أنّ الهدف من نقل الملكية هو ضمان الإدارة مانحة الامتياز بقاء مرفق خدمات النفايات المنزلية يُؤدّي خدماته بانتظام وإطراد دون توقف بعد نهاية مدّة عقد للامتياز للمنتفعين، راجع مخنفر محمد، المرجع السابق، ص. 234.

<sup>840</sup> - ZOUAIMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Op.Cit, p.99.

<sup>841</sup> - فوناس سهيلة، تقويض المرفق العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 252.

ثالثاً - تسيير النفايات المنزلية بموجب عقد صفقة من حيث الواقع

يكشف واقع تطبيق تقنية تفويض مرفق النفايات المنزلية في الجزائر أنّ جلّ البلديات تتجاهل استعمال أسلوب الامتياز لإشراك الخواص في تسيير هذا المجال الحساس رغم تكريس أسلوب الامتياز لتسيير هذه الخدمة والتأكيد على أهميته في العديد من النصوص القانونية، فالملاحظ أنّ تسيير النفايات تتولاها البلديات بنفسها عن طريق التسيير المباشرة لمصالحها وبإمكانياتها المادية والبشرية أو عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية التي تنشئها، فالنتيجة أصبح هذا القطاع يتخبط في مشاكل لا غنى عنها خاصة في ولاية بجاية، فاللآفت فيها انتشار كثيف للنفايات في الأحياء والطرق والشواطئ والمواقع السياحية وهو ما شوّه المناظر العامة للولاية.

تُشرك البلديات الخواص في إدارة النفايات المنزلية عن طريق منح صفقات عمومية، إعمالاً بالمادة 156 التي تقضي بإمكان البلدية تفويض تسيير مصالحها العمومية عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية محلية، والهدف منها بالنسبة للمتعامل الخاص تأدية خدمة عمومية لغرض تحقيق الربح، وبخصوص البلدية فهي تسعى لتحقيق المصلحة العامة وتحسين الخدمة المقدمة لمرتقيها.

تكون العقود التي تبرمها البلديات مع القطاع الخاص عقود سنوية قد لا تتطلب مدة طويلة لتسييرها «Contrat de service annuel»، على عكس عقود الامتياز الذي غالباً ما تتسم مدته بالطول نسبياً نظراً لطبيعة هذا العقد وما يترتب عنه من مبالغ مالية كبيرة لإدارة مرفق النفايات.

يشمل موضوع الصفقة التي تبرمها البلدية مع الخواص تزويدها بمواد النظافة أو تزويدها بجاويات تجميع القمامة، أو منح صفقة لتقديم خدمة في مجال تنظيف الشوارع ونقل النفايات المنزلية ورميها بالمفرغة العمومية، على أنّ يتم اشهار البلدية رغبتها في التعاقد باعتبارها مصلحة متعاقدة، حرصاً على تكريس حرية المتعاملين الاقتصاديين في الوصول للطلبات العمومية، فمثلاً نجد بلدية بجاية أبرمت في سنة 2018 صفقة طلبية مع المؤسسة الخاصة «لجمع وإزالة القمامة» والممثلة بالسيد "الشيخ صالح يوسف" لإزالة النفايات المنزلية في منطقة "سيدي علي لبحر"<sup>842</sup>.

<sup>842</sup> - أنظر الملحق رقم 05 المتعلق بمنح بلدية بجاية صفقة طلبية لمؤسسة خاصة لإزالة النفايات.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

توصلنا إلى نتيجة مفادها أن جل البلديات في الجزائر تعتمد على أساليب تقليدية لم تأت بالنجاعة في مجال إدارة نشاط النفايات المنزلية سواء بتدخلها المباشر عن طريق مصالحها الداخلية أو عن طريق المؤسسة العمومية، أو حتى منح صفقة للمتعامل الخواص لم يستطع التصدي لمشكل النفايات، لأن المتعاقد الخواص يقتصر دوره فقط على جمع أكياس النفايات ونقلها إلى المفاغ العمومية دون تضمين الصفقة على بند في دفتر الشروط يلزم المتعامل المتعاقد القيام بعملية الفرز الانتقائي للنفايات وتثمينها وطمرها، فكان حرياً إذاً على البلديات التوجه إلى أعمال أسلوب الامتياز قصد تشجيع وتطوير نشاطات جمع النفايات المنزلية ونقلها وتثمينها وإزالتها.

### الفرع الثاني - خصوصية تسيير نشاط المساحات الخضراء

تعتبر المساحة الخضراء حيز من الفضاء مغطى بالنباتات؛ مروج، أشجار، شجيرات الأعشاب، مفتوح للعوام ومن السهل الدخول إليه وهو مصدر للاستجمام والتسلية والترفيه لسكان المدن، للمساحات الخضراء الحضرية تأثير إيجابي على استدامة المنظر الطبيعي وعلى تحسين المميزات التقنية والصوتية للمباني، كما أنها تساهم في تسيير أفضل، لمياه الأمطار وفي تنظيم التنوع البيولوجي<sup>843</sup>، وقد عرّف المشرع المساحات الخضراء حسب أحكام المادة 04 من القانون رقم 06-07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها أنها تُشكّل، المناطق أو جزء من المناطق الحضرية غير المبنية، والمغطاة كلياً أو جزئياً بالنباتات، والموجودة داخل مناطق حضرية أو مناطق يراد بنائها في مفهوم القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري<sup>844</sup>.

يهدف تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها من خلال أحكام المادة 02 من القانون رقم 06-07 المذكور أنفاً تحقيق مجموعة من المزايا داخل الإطار الحضري والمتمثلة في:

- تحسين الإطار المعيشي والحضري،

<sup>843</sup> - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 160.

<sup>844</sup> - قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ج. عدد 49، مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، ص. 1560، مُعدّل ومُتمّم بموجب الأمر رقم 95-26، مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، ج.ر.ج. عدد 55، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 1995، ص. 11.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

- صيانة وتحسين نوعية المساحات الخضراء الحضرية الموجودة،
- ترقية إنشاء المساحات الخضراء من كل نوع،
- ترقية توسيع المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية،
- إلزامية إدراج المساحات الخضراء في كل مشروع بناء، تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة.

يُعدّ الاهتمام بتهيئة وإنجاز المساحات الخضراء ضرورة تقتضيها الحتمية التتموية والأخلاقية والاجتماعية، وهذا راجع لأهميتها ودورها الايجابي على حياة الأفراد، ونُوضح أهميتها فيما يلي<sup>845</sup>:

- أماكن للراحة و الهدوء النفسي لسكان المدن،
  - يساعد الأفراد في تعزيز أصولهم العقارية،
  - ترقية أذواق المواطنين و حسهم المدني وثقافتهم البيئية،
  - إضفاء لمسات جمالية ببنائيتها المختلفة وأشكالها تهيئتها وتجهيزاتها،
  - العمل على تطيف الجو و تنقية الهواء وتوفير الظل والتخفيف من الضوضاء،
  - حماية المناطق الحساسة كالأراضي المعرضة للانزلاق و التعرية والانجراف.
- تقع مسؤولية إنجاز وصيانة المساحات الخضراء على الجماعات الإقليمية، فهي تلجأ إلى تسييرها المباشر عن طريق مصالحها الداخلية أو إنشاء مؤسسة عمومية توكل إليها مهمة تسيير هذا المجال في الإقليم الذي أنشئت فيه وذلك تطبيقاً للمادتين 124 و 150 من قانون البلدية.

تُثبت الممارسة تعثر التدبير المباشر للمساحات الخضراء في الأحياء والمناطق الحضرية وغير الحضرية بسبب محدودية الإمكانيات المالية والبشرية المخصّص لذلك من جهة، وأحياناً إلى غياب النظرة الايكولوجية للمنتخب البلدي من جهة أخرى، بدليل الأغلبية الساحقة للبلديات غير

---

<sup>845</sup> - حجة علي ولعروق محمد الهادي، « البعد البيئي للتتمية المستدامة " المساحات الخضراء بمدينة تبسة " دراسة باستعمال نظام الاعلام الجغرافي والاستشعار عن بعد »، مجلة دراسات في التتمية والمجتمع، مخبر المجتمع ومشاكل التتمية المحلية في الجزائر، جامعة شلف، مجلد 04، عدد 01، 2017، ص. 85.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

مهتمة بالمساحات الخضراء من حيث تهيئتها وتنظيمها رغم التكلفة المالية التي فاقت الملايير في إنجازها فبعضها تحوّل إلى هيكل دون روح ومرتع للإهمال والتسيّب في الحفاظ على المكاسب التي تحققت في إنجازها، ومن التّجمعات السكّانية من تفقد تماماً للمساحات والفضاءات الخضراء.

دّفعت هذه الوضعية عديد البلديات اللّجوء إلى منح تسيير وصيانة المساحات الخضراء بشكل كليّ أو جزئيّ أو إنشاء مساحات جديدة للشركات والمؤسسات الخاصة النّاشطة في مجال تسيير الفضاءات الخضراء عن طريق عرض هذه الخدمات على المتعاملين المهتمّين ووفقاً لآلية الصّفات العموميّة سواءً باتباع إجراء طلب العروض أو إجراء التّراضي، ويكون اختيار أفضل العرض من حيث السّعر ومن حيث التّوعية ومن حيث مدى ادراج البنود البيئية في العرض.

### أولاً- ضعف أداء البلديات في تسيير المساحات الخضراء

رغم الأهمية التي تكتسيها المساحات الخضراء كأماكن للرّاحة والهدوء النفسي للسكّان إلّا أنّ غالبيتها تُعاني الإهمال، ما أدّى إلى تشويه المنظر الجمالي للمناطق الواقعة خاصّة بالتّجمعات السكّانية، فظاهرة التّسيير المحدود للمساحات الخضراء أصبحت علامة جزائريّة مسجّلة، إذ الكثير من المساحات الخضراء المتواجدة عبر مختلف ولايات الوطن إمّا استحوذ سماسرة العقار على العديد منها لغرض تشييد بنايات فوقها دون الحصول على ترخيص للبناء من الجهات المعنية، وإمّا تحوّلت إلى ملجأ لتعاطي المخدرات وشرب الخمر، وإمّا تراكمت فيها القمامة لغياب التّهيئة.

يُشار أيضاً إلى حالات تحويل مشاريع إنجاز مساحات خضراء إلى إسمنت، وعلى سبيل المثال تهيئة حديقة السلامة ببلدية برج بوعريّج التي خُصص لها غلاف مالي قدره 16 824 008,26 دج، انطلق هذا المشروع في سنة 2015 بمدة إنجاز محدّدة بأربعة أشهر، وقد توقفت الأشغال لمدة سنة من أجل إبرام ملحق هذا الملحق تضمّن إلغاء أشغال بقيمة 3 319 552,08 دج وإدراج أشغال إضافية بقيمة 7 688 783,70 دج، وأكثر من نصفها أشغال خارج العقد، ومن بين البنود الملغاة، سياج به زهور بالأسفل ونافورة وعشب ونباتات ومراحيض، وبذلك فإنّ غطاءً نباتياً ذو منظر طبيعيّ جذّاب مُشكّل من فصيلة «Magnolia grandi» و«Flora» وشجيرات «Loropetalum» بأوراق ملوّنة وشجر الصّفاف المتهدّلة «Saufe pleureur».

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

كانت مقررة في الصفة الأولية بمبلغ إجمالي قدره 2 873 637 دج، لم يتم إنجازه، وتم استبداله بأشغال بناء وكذا بلوازم وتركيب تجهيزات إضافية لساحة اللعب (لعبة الزُحليقة والأرجوحة)<sup>846</sup>.

نفس الإشكال لوحظ في بلدية بجاية رغم أنها منطقة ساحلية بامتياز بها ميناء وتقدر مساحتها بـ 120,20 كلم<sup>2</sup> وعدد سكانها بـ: 238 471 نسمة، بكثافة سكانية بنحو 1 984 نسمة/كلم<sup>2</sup>، وبها يصب وادي الصومام في البحر المتوسط وفي ضواحي المدينة توجد مساحات طبيعية مثل غابة سيدي أحمد الحضرية بمساحة تقدر بـ: 12 هكتار، والحديقة الوطنية قوراية بمساحة تقدر بـ: 2 080 هكتاراً، التي تُعتبر منطقة محمية، أما بالنسبة للمساحات الخضراء الحضرية (حدائق عمومية وقطع أرضية وصفوف أشجار) فإن مساحتها لا تتعدى 2,97 هكتار<sup>847</sup>، إلا مصالح البلدية فشلت فشلاً ذريعاً في تسيير ملف المساحات الخضراء والمنتزهات، فالأكثرية منها تشهد أوضاعاً مزرية بسبب حالة الإهمال التي تميزها، ونخص بالذكر الحديقتين الموجودتين بحي مفترق الطرق المؤدي إلى المخرج الشرقي لعاصمة الولاية بالقرب من ملعب بن علوش، حديقة الزياتين، حديقة أول نوفمبر الموجودة بوسط المدينة وبمحاذات مسجد ابن باديس.

تفتقد عديد الحدائق العمومية والمنحدرات الواقعة حول التجمعات السكانية لبلدية بجاية للتهيئة والصيانة، بما فيها تلك المتواجدة بجانب مديرية النظافة والبيئة التابعة للبلدية، علاوة على ذلك فإن غياب التسيير يجعلها عرضة للمارة وما يترتب عن ذلك من اتلاف لأعشابها وأزهارها.

<sup>846</sup> - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 167.

<sup>847</sup> - المرجع نفسه، ص. 162.

كشفت تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021 ضعف استهلاك بلدية بجاية للمشاريع المرصودة لإنجاز المساحات الخضراء للفترة الممتدة ما بين 2015 و2019، حيث أنه بمجموع 50 مشروع تم إنجاز 20 منها فيما تعثر إنجاز 30 مشروع رغم الغلاف المالي المخصص له<sup>848</sup>.

يُعدّ السبب في عدم نضج المشاريع التي سجلتها مصالح بلدية بجاية لكونها مشاريع تم تسجيلها على أساس بطاقات تقنية مختصرة، دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصية وطبيعة الأشغال التي ستجر عندما يتعلّق الأمر بإنشاء فضاء للراحة والاستجمام من أجل الرفاهية الاجتماعية، فإنّ الأشغال تتطلب دراسات خاصة تأخذ في الحسبان البيئة التي ستجر فيها هذه المساحات والزخارف الجمالية وتقنيات التزيين والبستنة التي من شأنها أن تساهم في تجميل المدينة، ويجب أن تُعزّز المشاريع أيضاً التنوع النباتي وغرس الأشجار والنباتات المعمّرة والمتكيفة مع مناخ المدينة بدلاً من أشغال البناء، خلافاً لأحكام المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمّن تنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام السابق الذكر، التي تقضي بالخصوص على أنّ طبيعة وحجم الاحتياجات للمصلحة المتعاقدة يجب أن تُحدّد مسبقاً بكلّ دقة استناداً لمواصفات تقنية مفصلة على أساس المقاييس و/أو النّجاعة أو المتطلّبات الوظيفية<sup>849</sup>.

ينطبق الأمر نفسه للعمليات الممولة في إطار المخطّطات البلدية للتنمية، بحجة أنّها غالباً ما يكون مبلغها أقلّ من السقف المحدّد لعقد صفقة عمومية، ومثال ما قامت به بلدية بجاية التي سجلت عدّة عمليات بواسطة بطاقات تقنية بسيطة معدّة من طرف مديرية التجهيزات العمومية للولاية، ففي ظلّ غياب الدّراسات المسبقة للمشاريع أدّى إلى تسجيل سنوي لعدّة عمليات صغيرة لفائدة بعض الأحياء بمبالغ أقلّ من القيمة المحدّدة لعقد صفقة عمومية، وبهذه الطّريقة استفاد حي 1000 مسكن بإحدادن من (5) عمليات بعنوان سنتيّ 2015 و2016 بمخصّص مالي إجمالي يقدر بـ: 14 300 000 دج، في حين أنّه كان من الأجدر أن يستفيد هذا الحي ذو الكثافة

<sup>848</sup> - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 163 - 178.

<sup>849</sup> - المرجع نفسه، ص. 164.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

السكانية العالية في بلدية بجاية، من تسجيل دراسة مسبقة للسماح بإنجاز تهيئة مساحات متجانسة ومستدامة ومتنوعة وتشمل على مختلف النباتات: أشجار، شجيرات ونباتات مزهرة بكثافة<sup>850</sup>.

قامت بلدية بجاية بتسجيل عملية تهيئة منحدر ترابي مقابل مسجد الفردوس برخصة برنامج تقدر بـ: 5 200 000 دج، ومنحدر حي 300 مسكن بإحدا دن برخصة برنامج تقدر بـ: 6 003 000 دج، ومنحدر حي 36 مسكن سومري الهنا برخصة برنامج تقدر بـ: 1 500 000 دج، وإذا كانت تهيئة المنحدرات توحى بسهولة الصيانة لكون بعضها مُزوّد بغطاء بلاستيكي للأعشاب لا يتطلب أي صيانة لإزالة الأعشاب، فإنّ التكلّف بها ليس بالأمر الهين، فهذه المنحدرات المتواجدة غالباً بمحاذاة طرقات المدينة لم يتمّ تسييجها وتحوّلت الي مكب لكل أنواع النفايات الصلبة؛ البلاستيك، الزجاج، الكارتون والتي تتطلب التنظيف والجمع بصفة منتظمة في الوقت الذي تجد فيه البلدية صعوبات كبيرة لضمان جمع النفايات المنزلية بشكل منتظم<sup>851</sup>.

إنّ معرفة البلدية لأملكها من المساحات الخضراء ضروري لتصنيفها وتحضير مخطّط تسيير يسمح بصيانتها وتنميتها وحمايتها<sup>852</sup>، لكن وحسب تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021 بيّن أنّ فشل تسيير فضاءات الرّاحة والاستجمام في الجزائر مرده ضعف الأدوات والوسائل المستعملة لتسييرها وصيانتها، حيث لا تملك البلديات معرفة شاملة لمساحاتها الخضراء التي لم تخضع لجرد مناسب، فالمساحات الخضراء لبلديتي بجاية وتيزي وزو (حدائق ومساحات للرّاحة وساحات، إلخ) لا تظهر بسجّل الأملاك العقارية غير منتجة للمداخل، فهي مسجّلة في كشوف أوراق (عادية) تشير على وجه الخصوص للتسمية والموقع ومراجع شهادات التصنيف الخاصّة بها، وبلدية برج بوعريج، تمّ تسجيل 25 حديقة في حين تتوفّر البلدية على 51 مساحة مصنّفة تبعاً لقرارات<sup>853</sup>.

<sup>850</sup> - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 165.

<sup>851</sup> - المرجع نفسه، ص. 165.

<sup>852</sup> - تنصّ المادة 26 من القانون رقم 06-07، يتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، السابق الذّكر على أنّه: « مخطّط تسيير المساحات الخضراء ملف تقني يحتوي على مجموعة تدابير التسيير والصيانة والاستعمال وكذا جميع التّعليمات الخاصّة لحماية المساحة الخضراء المعنيّة والمحافظة عليها، قصد ضمان استدامتها ».

<sup>853</sup> - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 169.

## الباب الثاني - الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية

تميّزت كذلك الوسائل التي تستعملها مصالح البلدية المكلفة بالمساحات الخضراء بالضعف، بحجة أنّها وسائل تقليدية لتقليم الأشجار وسقي الزهور، فعوض أنّ تُسهّل عمل المستخدمين أضافت صعوبة وعدم القدرة على تهيئة واصلاح المساحات الخضراء، فكان من الأجر على المصالح المكلفة بالمساحات الخضراء تزويد العمال بالمناشير الكهربائية، آليات قطع وتقليم الشجيرات والعتاد المتحرك، فضلاً عن غياب تكوين عمال البلدية المكلفين بالبستنة والغرس والتشجير فمعظمهم عمال مهنيون لا يملكون معارف تقنية لصيانة العشب، التقليم والشذب.

### ثانياً - التعاقد مع القطاع الخاص لتسيير المساحات الخضراء

تتطلب السياسة التنموية الجديدة لتنظيم المساحات الخضراء حسب المادة 156 من قانون البلدية تفويض البلديات إلى المؤسسات الخاصة تسييرها بصفة كلية أو جزئية عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية يكون موضوعها إما صيانة المساحات الخضراء أو إنشاء مساحات جديدة. حيث أنّ الوسائل والأدوات التي تستعملها مصلحة البلدية المكلفة بالمساحات الخضراء لا تسمح لها بتنظيم صارم لمجال الفضاءات الخضراء ولا متابعة تنفيذ برنامج عملها السنوي، فقررت نسبة ساحقة من البلديات مؤخرًا التكفل بإعادة الاعتبار لها من خلال تفويض تسييرها للخواص للقيام بإحدى المهام التالية: البناء، الاستغلال، الصيانة، تهيئتها وتجهيزها بمختلف وسائل الراحة والترفيه، التشجير وغرس النباتات والزهور.

اعتبر باحثون<sup>854</sup> أنّ الهدف من إدخال القطاع الخاص لتسيير مرفق المساحات الخضراء إنّما هو لتحسين وتنويع جودة الخدمات، ونوعية المرافق، والبنى التحتية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، والاستفادة من قدرات الابتكار والتمويل من القطاع الخاص عبر إدخال آليات حديثة للتسيير، وتحسين الإنتاجية والرفع من جودة الخدمات، وبالتالي ترشيد تكاليف الإنتاج، لكن هذا لا يعني إطلاقاً المجالس المحلية من مسؤولياتها في هذا المجال.

<sup>854</sup> - البقالي لعزیز ونبیل لحسن، «المساحات الخضراء بمدينة خريبكة ووادي زم، واقعها وصعوبة تدبيرها وتهيئتها»، مجلة جمعية منتدى شمال المغرب، عدد 23-24، 2018، ص. 110.

نتج عن التسيير غير العقلاني لمصالح البلدية المكلفة بالمساحات الخضراء التي لم تراعى فيها أهمية البيئة والمناطق الخضراء تخليها تدريجياً عن تسيير المرفق لمتعاملين خواص، وهي الاتفاقيات التي يُعَوَّل عليها للتسيير المحكم للحدائق العمومية وضمان ديناميكية عمرانية مستدامة، فعلى سبيل المثال، تم منح صيانة مفترق الطرق الغربي لمدينة برج بوعرييج لمتعامل خاص بمبلغ قدره 2 677 000 دج وذلك بموجب اتفاقية لمدة سنة واحدة اعتباراً من 29 أكتوبر سنة 2018، وتمثلت الخدمات المطلوبة في السقي مرتين (02) إلى ثلاث (03) مرّات أسبوعياً حسب الموسم، جز العشب مرّة واحدة (01) في الأسبوع، تقليم الشجيرات الصغيرة، جلب الأسمدة، المعالجة، التنظيف وكنس الحديقة، تتم فويرة جز العشب بمبلغ قدره 17 500 دج شهرياً دون الإشارة الى الكمية المعالجة من العشب بالمتري المربع، تتم فويرة عملية السقي بمبلغ 140 000 دج شهرياً مهما كان الموسم، توفير الأسمدة بـ 25 000 دج والتنظيف بـ 5 000 دج<sup>855</sup>.

نفس الأمر بالنسبة لبلدية مرسى بن مهدي المتواجدة أقصى شمال غرب ولاية تلمسان، أبرمت سنة 2013 صفقة تشجير وتهيئة المساحات الخضراء مع الشركة المختصة في مقاولات البناء وليس في تهيئة المساحات الخضراء أو المشاتل! بمبلغ قدره 2.5 مليار سنتيم لمدة سنة واحدة، وشملت الخدمات المقررة لها<sup>856</sup>:

- فتح حفر لاستقبال النباتات بما في ذلك اخلاء التدفقات إلى مكبات النفايات العامة،
- إعادة تهيئة المساحات الخضراء بالتربة الخصبة،
- توريد لوازم النباتات المصطفة (التي على استقامة واحدة) بما في ذلك التسيير، التّحميل والتفريغ، النّقل ووضع النباتات،
- السّقي وتركيب أوتاد وأربطة خشبية،
- جلب ووضع الأعشاب والنباتات والأشجار على غرار اللّبخ (FICUS)، وأشجار النّخيل وأرواكوريا (ARAUECARIA) ومسك اللّيل ويكون ارتفاع جذوعها كحد أقصى 2.5 متر.

<sup>855</sup> - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2021، المرجع السابق، ص. 181.

<sup>856</sup> - راجع: الملحق رقم 06 المتعلق بإبرام بلدية مرسى بن مهدي (ولاية تلمسان) صفقة تشجير وتهيئة المساحات الخضراء مع مقولة خاصة.

عملت التجربة المغربية هي الأخرى على إشراك القطاع الخاص للتهوض بنوعية الخدمات المتعلقة بالفضاءات الخضراء، يظهر ذلك من خلال أحكام المادة 02 من القانون رقم 05.45 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة<sup>857</sup> التي تقضي بإمكانية مساهمة الخواص في إنجاز أو تدبير منشأة عمومية، ومن أمثلة ذلك وكلت مصلحة البيئة بخريكة إلى شركة «SARL Maraver» تدبير قطاع المساحات الخضراء بمدينة خريكة ما بين 2014 و 2016 بغلاف مالي قدره 644198 درهم للسنة، وكلفت الشركة بصيانة 65,9 هـ، وفوض لنفس الشركة القيام بعمليات التشجير والسقي والحراسة والغرس والبستنة والإنارة بمدينة وادي زم بقيمة مالية تقدر بـ 3000000 درهم/سنوياً ما بين 2014 و 2017<sup>858</sup>.

نعتقد من جهتنا أنه ينبغي على البلديات العمل أكثر على تكثيف جهودها لتسيير المساحات الخضراء عن طريق مصالحها الداخلية أو إنشاء مؤسسات عمومية بلدية من شأنها التقليل التاجع بعملية صيانة وتطوير المساحات الخضراء التابعة لها، وذلك لما لها من أهمية اجتماعية كأماكن للراحة والنزهة والاستجمام للمواطن وما توفره من فرص لتمويل ميزانية للبلديات عند تأجير محلاتها الواقعة داخل المساحات الخضراء لغرض إقامة المطاعم ومحلات تجارية، بدل منح تسييرها للخواص الذي لا يقل سوء عن التسيير المباشر في تحسين وصيانة نوعية المساحات الخضراء، فالقطاع الخاص عادة ما يستعمل مواد أقل جودة كجلب نباتات محلية غير ملائمة للتشجير في الحدائق واستخدام أتربة غير صالحة لزراعة نباتات الزينة، وغياب الصيانة الدورية.

<sup>857</sup> - قانون رقم 05.45 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.06.15، مؤرخ في 14 فيفري سنة 2006، ج. ر. م. م عدد 5404، مؤرخ في 16 مارس سنة 2006، ص. 744، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/08/08).

<sup>858</sup> - للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع: البقالي لعزیز ونبييل لحسن، المرجع السابق، ص ص. 110-111.

## الفصل الثّاني

تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

تُعاني الجماعات الإقليمية من سوء تسيير الشؤون المحلية لعدم قدرتها الاضطلاع بالمهام الكثيرة الملقاة على عاتقها ما انعكس سلباً على نوعية ومستوى الخدمات المقدمة للجمهور ومرد ذلك عدم تمكنها من تحقيق الاكتفاء المالي بواسطة مواردها الذاتية، وما زادها تعقيداً الانخفاض غير المنتظم لأسعار المواد النفطية ابتداءً من سنة 2014 فأدى إلى خفض حجم التموليات الموجّه إليها لكونها تأخذ المساهمات التي تمنحها الدولة شكل إعانات تكون لدى الأغلبية منها المُمول الرئيسي لمشاريعها، وهو ما ترتب عنه تجميد العديد منها بالرغم من حاجة الساكنة المحلية إليها كمشروع تزويد المواطنين بالماء الشروب، تهيئة الطرقات ومدّها بالإنارة العمومية، جمع النفايات، إنجاز وتهيئة قنوات الصرف الصحي وقاعة متعددة الرياضات، وفي ظل هذه الوضعية تبنت الدولة مقاربة اقتصادية جديدة تعمل على جعل الجماعات الإقليمية فاعل أساسي في إنجاز الاستثمارات المحلية في مختلف الأنشطة الاقتصادية بهدف خلق الثروة وتحقيق موارد مالية غير تلك التقليدية لتساعدها على تجاوز القصور المسجّل في ميزانياتها (المبحث الأول).

إنّ تجاوز الجماعات الإقليمية المقاربة التقليدية لنمط التمويل الذاتي والانفتاح على مقاربة اقتصادية جديدة لتنويع مصادر إيراداتها لا يكفي فقط إنجاز الأعمال اللازمة لانعاش وتشجيع الاستثمارات المنتجة للمداخل لا سيما إنجاز التجهيزات المحلية والبنيات التحتية وتحسين ظروف عمل المقاولات، فلا بدّ مساعدتها في النهوض بتسيير نشاط الاقتصاد المحلي من خلال تكريس وسائل وميكانيزمات قانونية، مالية وقضائية محلية تضمن جذب انتباه الفاعلين الاقتصاديين للاستثمار في إطار عقد الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول - تحميل الجماعات الإقليمية مسؤولية خلق الثروة

أصبح من الحتمي على الجماعات الإقليمية الاتجاه نحو إعطاء الأولوية لتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية<sup>859</sup> لكي تتمكن من التصدي لوضعها المالي المتأزم ورفع أداءها التنموي سيما بعد تكريس قواعد اقتصاد السوق والانفتاح الاقتصادي على القطاع الخاص، وما الاستثمار المحلي إلا مطلباً لكل جماعة إقليمية تبحث عن تحويل إقليمها إلى فضاء لإنتاج الثروة واستحداث المزيد من مناصب الشغل باعتباره مورداً حيويّاً للتّمول المحلي وسبباً لتحقيق أهداف التنمية المحلية. ومن أجل الظفر بإيجابيات الاستثمار المحلي أخذ المشرّع بتوسيع اختصاصات الجماعات الإقليمية في ذات المجال، ومن ثم أصدرت عدّة نصوص قانونية متواترة لتحسين بيئة الاستثمار بصفة عامّة والاستثمار المحلي بصفة خاصّة وزيادة جاذبيتها لتتماشى مع الإصلاحات الاقتصادية التي تستهدفها الدولة خاصّة بعد بلورة الرؤية الاستراتيجية للاقتصاد الوطني بشكل أوضح في ظل تعديل الدستور سنة 2020 الذي نصّ على حرية الاستثمار والتجارة والمقاولاتية (المطلب الأول). من الأهمية على الجماعات الإقليمية العمل على تجسيد استراتيجية الدولة التي ستجعل منها مسؤولاً رئيسياً عن عمليات إنعاش الاقتصاد المحلي من خلال ما تحويه من إمكانيات بشرية ومادية، إلا أنّ تحقيق هدفها المنشود مرهون بتوقّر العقار الاقتصادي الموجه لإنجاز مشاريع استثمارات منتجة للدخل تتماشى مع أهدافها المسطرة في مخططاتها الإنمائية ومع حاجيات ساكنتها، باعتباره الوعاء الذي يُعتمد عليه لتنشيط مجالها الاقتصادي ومن أهم آليات جذب رؤوس الأموال من مختلف المصادر سواء كانت محلية أو أجنبية، ولهذا يستوجب حسن تسييره وتأطيره للرفع من نسب استقطاب المتعاملين الاقتصاديين على الصعيد الإقليمي المحلي (المطلب الثاني).

<sup>859</sup> - التنمية الاقتصادية المحلية هي في الأساس عملية تقوم بها الجماعات الإقليمية بإدارة مواردها الحالية والدخول في ترتيبات شراكة مع القطاع الخاص، أو مع بعضها البعض، لخلق فرص عمل جديدة وتحفيز النشاط الاقتصادي في منطقة اقتصادية ما، راجع:

- ADDA Barkahoum and MADI Mohamed Brahim, « The role of local communities in achieving local development - Case Study of the Municipality of Tissemsilt- From 2013 to 2017 », The Economic and Human Development, University of Blida 2, Volume 09, N°02, 2018, p. 417.

المطلب الأول - الاعتماد على الاستثمار المحلي لتنويع موارد الجماعات الإقليمية

وجدت الجماعات الإقليمية ذاتها في ظلّ التّصوّر الجديد للنّهوض بعملية التّمية المحليّة أمام ليس فقط تلبية الخدمات الإداريّة وتسيير المرافق المحليّة ذات الطّابع الإداري والعمل على إصلاح نظامها الجبائي وتثمين مواردها غير الجبائية، بل أيضاً من واجبها التّدخل كطرف مساهم للاستثمار في شتى المجالات الإنتاجيّة والخدماتيّة لما له من دور في زيادة الطّاقات الاستثماريّة القائمة على استغلال الفعّال للأراضي التّابعة للأمالك الخاصّة للدولة<sup>860</sup> وكرهان استراتيجي لتطويق أزمة التّمول المحلي بما يُحقّقه لها من موارد مالية جديدة تكفل تسريع التّمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة، غير أنّ ذلك يستلزم الانخراط في برنامج طموح ومتكامل للعمل على تهيئة بنيات الاستقبال وال جذب للاستثمار<sup>861</sup> والانفتاح على مختلف المتدخلين الاقتصاديين (الفرع الأول).

خُصّص للجماعات الإقليمية أحكاماً خاصّة تسمح لها كذلك التّدخل في مجال الاستثمار المحلي لتجسيد دورها الاقتصادي الجديد عن طريق دعم المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة بوصفها منفذاً لتحقيق التّمية الصناعيّة والتّجاريّة والخدماتيّة وتدعيم ميزانياتها<sup>862</sup>، بالنّظر لما تتميز به من مرونة على صعيد التّسيير والقدرة على التّكيف مع البيئة الاقتصاديّة<sup>863</sup>، وكلّ هذا يبقى مرهوناً بتحسين مناخ استثمار هذه المؤسسات الخاصّة وتدعيمها والعمل على إيجاد جميع الأطر والمتطلّبات لنجاحها والارتقاء بها بدءاً بوضع إطار قانوني تحفيزي يشجّع الخواص على إنشاءها وصولاً إلى اتّخاذ كافّة التّدابير الماديّة والبشريّة من أجل مساعدتها ودعم ترقيتها (الفرع الثاني).

<sup>860</sup> - DEMAZIÈRE Christophe, « L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ? », Développement Durable et Territoires, Lille, N° 01, 2002, p.04.

<sup>861</sup> - الفائز عبد النور، « التّديبر الاستراتيجي للجماعات التّرابيّة ومسألة إنعاش الاقتصاد المحليّ»، مجلّة العلوم القانونيّة، مطبعة الأمانة، الرباط، عدد 04، 2015، ص. 176.

<sup>862</sup> - RAHMANI Yamina et BENYAHIA-TAIBI Ghalia, « Les PME privées : Un levier pour le développement économique en Algérie », Revue d'Économie et de Gestion, Faculté d'économie, de commerce et d'études de gestion, Université d'Adrar, N°01, 2020, p. 16.

<sup>863</sup> - يحيى محمد، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التّمية (على ضوء الجهويّة المتقدّمة)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونيّة، الاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة عبد المالك السّعدى، طنجة، 2016، ص. 280.

الفرع الأول - مجالات الاستثمار المحلي للجماعات الإقليمية

أصبح المنتخبين المحليين مطالبين أكثر من أي وقت مضى التوجّه نحو زيادة معدلات الاستثمار الذي تعتبر العمود الفقري لأي تنمية اقتصادية جادة ومتطورة<sup>864</sup>، وبالنظر لما تمتلكه الجماعات الإقليمية من ممتلكات وإمكانات ذاتية يمكن أن تعوّل عليها لتمويل مشاريعها التنموية ومواجهة نفقاتها المرتبطة بتدخلاتها الاقتصادية، ولن يكون ذلك إلا عبر إعداد خطط التنمية والاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية وتوجيهها نحو المشاريع الإنتاجية والخدماتية<sup>865</sup>، والقيام بتهيئة القطع الأرضية اللازمة لإقامة الأنشطة الاقتصادية وتجهيزها من خلال ربطها بالشبكة الطرّقية، والكهرباء، والماء، والهاتف (أولاً) مع إعطاء أولوية استشراف التنمية إلى تنمية المناطق الهضاب العليا والصحراوية باعتبارهما المجال الجغرافي الذي يقع عليهم رهان المستقبل بحكم ما تذخره من مقومات نهضة تنموية أكيدة<sup>866</sup> (ثانياً).

أولاً - الاستثمار في المنشآت القاعدية الاقتصادية

إنّ الزيادة الكبيرة في المشاريع الخاصة بالهياكل القاعدية ذات الطابع الاقتصادي على الصعيد المحلي يساعد على جذب عدد كبير من المستثمرين المحليين والأجانب كما ونوعاً لإقامة مشاريعهم التنموية على مستوى الإقليم لاستفادتهم من مناخ وأرضية ملائمة تعدو للاستثمار، وهو ما يجب على الجماعات الإقليمية العمل باستمرار على تحسين جاذبية إقليمها، لأنّه كلّما ارتفعت نسبة الاستثمارات ورؤوس الأموال في إقليمها زادت العوائد الجبائية بفعل بيع أملاكها العقارية أو بفعل الضرائب والرسوم المفروضة على النشاطات الصناعية والتجارية وإن كانت دون ذلك يؤدي لا محالة إلى تقليص نسبة استقطاب الاستثمارات على مستوى الجماعات الإقليمية في الوقت الذي هي بأمرّ الحاجة لتدعيم ميزانياتها بمداخل إضافية قصد مواجهة التزاماتها الجديدة.

يُعتبر استثمار الجماعات الإقليمية في مجال البنى القاعدية أمر ضروري في الوقت الحالي كإنجاز الطرّق والمسالك وتهيئتها (1)، ممّا سيؤدّي إلى تيسير الاتصالات والمواصلات، والحدّ من

<sup>864</sup> - ADDA Barkahoum and MADI Mohamed Brahim, Op.Cit, p. 416.

<sup>865</sup> - Ibid, p. 418.

<sup>866</sup> - زيدان جمال، المرجع السابق، ص. 144.

التفاوتات وتسهيل تنقل الأشخاص والبضائع، وكذا المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لإقامة النشاطات الاقتصادية، التجارية والخدماتية، وإقامة المنشآت المائية من سدود، محاجر مائية وآبار لتلبية حاجيات الفلاحة والصناعة من هذه المادة الحيوية التي تعدّ أحد مرتكزات تحقيق التنمية الاقتصادية (2).

## 1- النهوض بشبكة الطرقات

تكتسي البنيات التحتية أهمية تنموية، في كونها شريان الحياة الاقتصادية المحلية والمحرك للاستثمار المحلي، فهي تساهم في ضمان الرواج الصناعي والتجاري بكل ما يعنيه ذلك من زيادة في الإنتاج والثروة، كما تساهم في الحدّ من التوترات الاجتماعية ومن مظاهر الفقر والهشاشة بفضل مساهمتها في الارتقاء بالوضعية التنموية للسكان المحلية ودمجها في الدورة الاقتصادية<sup>867</sup>.

إنّ استثمار الجماعات الإقليمية في البنى القاعدية سواء بالاعتماد على مواردها الذاتية أو بمساعدة الدولة<sup>868</sup> كتهيئة الطرقات وتوسيعها أو إحداث جسور بالطرق التابعة للبلديات وخاصة في المناطق النشاط الصناعي<sup>869</sup> ومناطق التوسع السياحي عاملاً مهماً لتحسين ظروف اشتغال المستثمرين الحاملين لمشاريع استثمارية مباشرة مشاريعهم التي من شأنها المساهمة

<sup>867</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السابق، ص. 57.

<sup>868</sup> - تنصّ أحكام المادة 03 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر، على أنه: « تُمارس البلدية صلاحياتها في كلّ مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون.

وتُساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه».

<sup>869</sup> - المنطقة الصناعية عبارة عن مساحة مُعيّنة من الأرض تقع عادة في الوسط الحضري للمدن، بحيث تُجرى عليها تحسينات لتشكل عنصراً محفزاً لإنشاء الصناعات بكل أنواعها وأحجامها، وبحكم أنّ الجزائر في الوقت الراهن تسعى التخلي تدريجياً من التبعيّة المفرطة لقطاع المحروقات فلا بُدّ لها توفير كلّ المتطلبات الضرورية لإقامة مدن صناعية في الولايات، للتفصيل أكثر، راجع:

-CHARIF Mustapha, « Zone industrielle et développement local : quelle articulation? », Revue du Chercheur, Université de Ouargla, N° 08, 2010, pp. 50-55.

- نُعلم القارئ الكريم في هذه النقطة بالذات، أنّه يُرمج على مستوى ولاية « بجاية » إنشاء منطقة صناعية في منطقة النشاطات الصناعية « لقصر/ فناية إماشن » التي خُصص لها وعاء عقاري قدره 175 هكتار لاحتضان المشاريع الاستثمارية في ولاية بجاية، باعتبارها نشاطات تُساهم في التخفيف من فاتورة استيراد السلع والمنتجات والرفع من القدرة التنافسية.

في ترقية وتعزيز الاستثمار بالمنطقة، وهذا بالضبط ما أقره قانون البلدية في نص المادة 118 منه: « تُبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.

ويمكن لها أيضاً القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية»، وتضيف المادة 111 فقرتها الثانية على أنه: «... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته».

منح المشرع المغربي للجماعات الترابية صلاحية الرفع من القدرات الاقتصادية لمناطق الأنشطة الاقتصادية بهدف تحفيز وإنعاش الاقتصاد المحلي، وهذا ما أكدته صراحة أحكام المادة 32 من الميثاق الجماعي لسنة 00-78 والمادة 78 من قانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، ومنه يتخذ بموجبها المجلس الجماعي كل التدابير التي من شأنها المساهمة في الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة، خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والصناعة التقليدية والسياحة والخدمات، ويقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات، ولا سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات.

إنّ بناء الجماعات الإقليمية لشبكة الطرق وفقاً للمعايير المطلوبة يؤدي إلى تيسير الاتصالات وتسهيل عملية النقل وتوفير الشعور بالراحة والأمان لمستعمليها والحد من التفاوتات المجالية، وهو ما من شأنه ضمان الازدهار والرواج التجاري، وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية المأمولة، ورغبة من المشرع الجزائري في جعل البلدية نقطة الانطلاق في تحقيق التنمية الاقتصادية حول لها بموجب المادة 123 من قانون البلدية صلاحية صيانة طرقات البلدية من تزييت، بناء حيطان حجرية، بالوعات، خنادق، قنوات صرف المياه وإنجاز الأرصفة، وهو بالضبط ما تطرق إليه المشرع المغربي في المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات عندما أتاح لهذه الأخيرة إمكانية المساهمة في بناء وصيانة الطرق والمسالك التي تخترق نفوذها الترابي.

تشهد حالة الطرقات البلدية والولائية الوطنية لولاية بجاية وضعية كارثية على الرغم من تخصيص الدولة سنوياً اعتمادات مالية مهمة وموجهة بالخصوص لصيانة وإعادة تأهيل طرق

البلدية التي تُضاف إلى المجهودات المالية المبذولة من طرف البلديات من ميزانياتها الخاصة، حيث تكثر فيها الحفر وغياب شبه كلي للإنارة العمومية وعدم تجسيد مشاريع ازدواجية الطرق الوطنية خاصة الطريق الوطني رقم 09 الرابط بين ولايتي بجاية وسطيف رغم إنهاء دراسته منذ فترة طويلة، وهو الأمر الذي أرهق مستعملي الطريق لاسيما سكان المنطقة الشرقية، باعتبار ذات الطريق بمثابة همزة وصل بين ميناء بجاية والهضاب والذي يمر عبره حوالي 20 ألف شاحنة يومياً إلى مختلف ولايات الوطن الساحلية والداخلية، ويُعدّ عصب اقتصادي وسياحي هام لأنه يربط أهم ميناء وطني بالولايات الداخلية وولاية بجاية وتوافد آلاف المصطافين إليها سنوياً.

أرجع تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2014 أسباب العجز في صيانة طرق البلدية إلى عدم تطبيق التعليمات الواردة في الدليل الخاص بتسيير وصيانة الطرق البلدية المُعد من طرف وزارة الأشغال العمومية، هذا الدليل اشترط على المكلف بشبكة الطرق توافر لديه قصد صيانتها، نظام تسيير يرتكز أولاً على معرفة مراقبة وتقييم حالة الشبكة، ثم على تحليل و معالجة البيانات، وأخيراً اتخاذ القرار<sup>870</sup>.

تتطلب الوضعية الحالية لطرق البلدية والوطنية لولاية بجاية والعديد من الطرقات في ولايات الوطن ضرورة إعادة الاعتبار لها من خلال عصرنتها وتأهيلها و شق طرق جديدة لفك العزلة عن المناطق النائية والقرى الواقعة في مناطق الظل ما يسمح بتقريبها من الأقطاب الاقتصادية، وكذا استكمال مشاريع ازدواجية الطرقات لأجل تسهيل حركة مرور السيارات والشاحنات وتفاذي الاختناق داخلها مستقبلاً، والمساهمة في الزرع من مردودية الاستثمار المحلي والنهوض بالتبادلات التجارية بين ولايات الشمال الغربي وولايات الهضاب العليا والجنوب الغربي.

### 2- الاستثمار في الموارد المائية

إنّ تدخّل الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية في وضع برامج واستراتيجيات ممنهجة للتسيير العقلاني للثروات والموارد الطبيعية وحمايتها كالماء والغابة والتربة... إلخ سيُساهم في تلبية

<sup>870</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2014، الجزائر، ص. 318، متوفّر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة:

[www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 20/10/2022).

المتطلبات الرأهنة دون إغفال احتياجات الأجيال المستقبلية<sup>871</sup>، من جهة، ومن جهة أخرى، يُعتبر الاستثمار في هذه الموارد إحدى العوامل الاقتصادية المهمة لما يُحققه من تنمية صناعية وفلاحية وسد حاجة محلية وتصديرية وإيجاد فرص عمل جديدة للشباب وجذب رؤوس الأموال.

تُعتبر المياه من الموارد الطبيعية الضرورية للحياة وغير قابلة للاستغناء<sup>872</sup>، ذلك أن توفيرها من حيث الكم والكيف من القضايا الرئيسية التي تشغل اهتمام دول العالم في الوقت الحالي، فندرة المياه تُشكل حجرة عثرة لعدد كبير من الأنشطة الخدمية والإنتاجية، فالجزائر واحدة من بين الدول رغم تنوع مصادرها المائية بحكم موقعها الجغرافي إلا أن أزمة ندرة المياه تعدّ من أخطر التحديات التي تواجه نموها الاقتصادي إثر الشح الذي عرفه المخزون المائي<sup>873</sup> بفعل التزايد السكاني السريع وارتفاع وتيرة التطور الاقتصادي زاد الضغط على المورد المائي<sup>874</sup>.

تهدف السلطات العمومية من إقامة المنشآت المائية من سدود، محاجر مائية وآبار تلبية حاجيات البلاد من تزويد ساكنتها بالمياه الصالحة للشرب بكل أريحية وتلبية حاجيات الفلاحة والصناعة من هذه المادة الحيوية، ويكتسي هذا الصنف من التجهيزات أهمية في دوره الحيوي على مستوى المساهمة في تحسين جودة الحياة، وتحسين ظروف عيش الساكنة، وبالتالي إدماجها في سلسلة التنمية المحلية، عبر الارتقاء بوضعها الصحي، وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل<sup>875</sup>.

<sup>871</sup> - أسياخ سمير، المرجع السابق، ص. 63.

<sup>872</sup> - CHIU Victoria, « Vers la « remunicipalisation » du service public d'eau potable en France », Revue Pyramides, Centre d'étude et de la recherche en administration public, Université Libre de Bruxelles, N° 25, 2016, p. 247.

<sup>873</sup> - مغربي خيرة، « اقتصاديات الموارد المائية في الجزائر: دراسة تحليلية للموارد المائية (الامكانيات والتحديات) »، مجلة دفاتر بوادكس، مخبر السياسة الصناعية وتنمية المبادلات الخارجية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة مستغانم، عدد 06، 2016، ص. 103.

<sup>874</sup> - MOUDJEBER Djamel-Eddine, Utilisation des énergies renouvelables dans le dessalement : cas de l'Algérie, Thèse de doctorat, Faculté des sciences et de la technologie, Université de Mostaganem, 2015, p.01.

<sup>875</sup> - كواعروس عبد الله، المرجع السابق، ص. 60.

منح المشرع للبلدية صلاحية التدخل في مجال توفير المياه الصالح للشرب من خلال المادة 123، حيث تنص على أنه: « تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات:

-توزيع المياه الصالحة للشرب»، وفي ذات السياق كلفت المادة 08 من المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمانينة العمومية<sup>876</sup> بسهر هذا الأخير على تموين السكان بالماء الصالح للشرب، وتتولى البلدية بموجب المادتين الأولى و02 من المرسوم رقم 81-379 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه<sup>877</sup> باستصلاح الموارد المائية والمساهمة في إنجاز آبار المياه قصد توفير احتياجات الساكنة والفلاحة والصناعة من هذا المورد الحيوي.

بالموازاة مع الأدوار التي تؤديها البلدية أعلاه فإن الولاية هي الأخرى تساهم طبقاً للمادتين 07 و08 من المرسوم رقم 81-379 السابق الذكر تقدير الموارد الجوفية ذات المصلحة المحلية، وإعداد فهرس نقاط للمياه الواقعة في إقليمها والتنقيب على هذا المورد، ويقوم المجلس الشعبي الولائي تطبيقاً للمادة 87 من قانون الولاية بتنمية الري المتوسط والصغير، كما يساعد تقنياً ومالياً بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز حدودها، ويتدخل الوالي في أداء هذه المهمة في حدود ما تضمنته المادة 114 منه.

نص المشرع بمقتضى أحكام المادة 55 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه السالف الذكر، على صلاحية الجماعات الإقليمية بالتدخل للقيام بمهمة إنجاز المنشآت وهياكل الحماية بكل التدابير الوقائية، ومساعدة السكان المعنيين قصد المحافظة على الإطار المعيشي للمواطن والأملاك والوقاية من المخاطر في المناطق والنواحي المهتدة بصعود الطبقات الجوفية.

<sup>876</sup> - مرسوم رقم 81-267، مؤرخ في 10 أكتوبر سنة 1981، يتعلق بصلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمانينة العمومية، ج.ر.ج. عدد 41، مؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1981، ص. 1422.

<sup>877</sup> - مرسوم رقم 81-379، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1879.

تحتاج التنمية الاقتصادية فائض مائي لاستخدامه لأغراض مختلفة كالزراعة، الصناعة والطاقة، خصوصاً القطاع الزراعي الذي يستهلك الكثير من المياه في الجزائر<sup>878</sup> وبنسبة تقدر بـ 70% من الاستهلاك على المستوى الوطني، هذا ما دفع السلطات العمومية الاتجاه للاستثمار في الموارد المائية وتهيئة كل الظروف للاستثمار في القطاعين الزراعي والصناعي بالنظر إلى قدرة المستثمرين الخواص على تنويع البنيان الإنتاجي المحلي وتلبية الحاجات ومن ثم تنمية الاقتصاد الجزائري ككل.

بدأت الجزائر مؤخراً البحث عن مصادر مائية غير تقليدية قد تُجنبها حالة تذبذب الإيراد المائي وانخفاضه في السنوات الأخيرة نتيجة تزايد النمو الديمغرافي للسكان وقلة تساقط الأمطار ونقص في شبكات بالآبار والمنابع والسدود، ونذكر على سبيل المثال تحلية مياه البحر<sup>879</sup>، وفي هذا الإطار أشرف والي ولاية بجاية سنة 2022 على انطلاق مشروع إنجاز محطة تحلية مياه البحر بمنطقة « تغرمت » ببلدية توجة بالنظر للخصائص التي تعانيه ساكنة ولاية بجاية على مستوى تزويدها بالمياه، فبالنتيجة سيسمح هذا المشروع في الرفع من قدرات الولاية الانتاجية من تغطية احتياجات الولاية من المياه خاصة أن قدرة استيعابه تقدر بـ 300 ألف متر مكعب في اليوم، إضافة إلى توفير أكثر من 600 منصب شغل لفائدة شباب المنطقة.

### ثانياً - صياغة استراتيجية استثمارية جديدة بين الأقاليم

ترتفع نسبياً معدلات الاستثمارات في الولايات الشمالية للبلاد بالمقابل تسجيل انخفاضه في ولايات الهضاب العليا والمحيط الصحراوي<sup>880</sup>، بحكم ما تعانيه من تخلف إداري وغلبة الطابع

<sup>878</sup> - MOUDJEBER Djamel-Eddine, Op.Cit, p. 01.

<sup>879</sup> - تحلية مياه البحر هي سياسة جديدة للحكومة الجزائرية لمواجهة العجز المائي المسجل على مدى السنوات العشر الماضية، والمراد بتقنية تحلية مياه البحر إزالة نسبة الأملاح الموجودة في مياه البحر وتحويلها إما لمياه صالحة للشرب، وإما للإقلال من نسبة الملوحة الزائدة فيها واستخدامها لسقي وري المساحات الزراعية أو في العمليات الصناعية المختلفة، لتفاصيل أكثر، راجع:

- OUADJINA Nadjia, Les nouvelles perspectives de développement des ressources hydriques en Algérie, Mémoire de magister, Université de Blida, 2008, p. 03 et s.

<sup>880</sup> - AISSAOUI Nasreddine, « Gestion du développement local: quel stratégie pour un développement économique local réussi ? », actes de colloque nationale sur : « Le développement local en Algérie est un pari pour une transformation économique rentable », Institut des sciences économiques, commerciales et de gestion, Centre Universitaire de Mila, 19 et 20 octobre 2015, publié dans un livre de recherche scientifique, Mila, 2015, p. 154.

الرّعي والفلاحي على نشاطاتها، وبذلك أثر فيها على النّحو الذي أعاقها من النهوض بمتطلّبات التّمية، الأمر الذي يدعو إلى انعاش ديناميكيّاتهم الاقتصاديّة في إطار تبني سياسة استثماريّة جديدة تعتمد على خصوصيّات كلّ منطقة، عملاً بأحكام المادّة 17 فقرتها الثالثة من دستور سنة 1996 التي تنصّ: « بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديّات محدودة التّمية، وتكفّل أفضل باحتياجات سكّانها، يُمكن أن يخص القانون بعض البلديّات، الأقلّ تنمية، بتدابير خاصّة».

### 1- تشجيع الاستثمار الصّناعي بولايات الهضاب العليا

تمتدّ ولايات الهضاب العليا بين سلسلتي الأطلس التّلي والصّحراوي، وهو إقليم يشمل على 14 ولاية، يتوفر على شطوط تصبّ فيه عدّة أودية وبتمركز سكّاني به 20%، وبكثافة تتراوح بين 10 و100 ن/كلم<sup>2</sup>، وترتكز فيه تربية الأغنام والحيوانات إلى جانب الزراعة كأهم الأنشطة التي تعتمد عليها الولايات الداخليّة في تحقيق عملية التّمية المحليّة والزيادة في الدّخل الاقتصادي.

يلعب التّصنيع دوراً حيويّاً في دعم التّمية الاقتصاديّة باعتباره العمود الفقري للاقتصاد الوطني والمحليّ ومحركاً أساسيّاً في تنميته وتطويره، حيث يعمل على زيادة معدّلات النّمو الاقتصادي والنّهوض بالقطاعات الإنتاجية الأخرى، وتوفير مناصب شغل للأيدي العاملة، وإنتاج سلع ذات فرص تصديريّة، وبالتالي الحصول على العملة الصّعبة وإنتاج سلع بديلة للإيرادات<sup>881</sup>.

تتركز النّشاطات الصّناعية (الصّناعات التّحويليّة، الغذائيّة والميكانيكيّة) في الجزائر بالولايات الحضرية الكبرى المتموّعة بالشّمال، وتغادياً لما قد يُشكّله هذا التّزايد من خطر على تقليص الأراضي الزراعيّة في هذه الجهة، فإنّ الشّروع في وضع خطة استراتيجيّة محكمة تسمح بإعادة توطين النّسيج الصّناعي نحو البلديّات الداخليّة أمراً لا بدّ منه، من أجل خلق مناصب شغل وفك العزلة وتخفيف من وتيرة النّزوح، خاصّة لتوفّرها على إمكانيات طبيعيّة تجعلها قادرة على أن تكون قطباً صناعيّاً يُعوّل عليها مستقبلاً لتطوير الاقتصاد الوطني والمحليّ، لكن ولحدّ الساعة لم

<sup>881</sup> - ساعو باهية، « القطاع الصّناعي الجزائري: المشاكل والحلول»، مجلّة معارف، معهد علوم وتقنية النّشاطات البدنيّة والرياضيّة، جامعة البويرة، عدد 22، 2017، ص. 75.

توضع منطقة الهضاب العليا ضمن أولويات التنمية المحلية التي باشرتتها الدولة سابقاً، والنتيجة لم يكن لها نصيب في ثمار هاته التنمية ولا يزال ارتباط منطقة الهضاب العليا بتربية المواشي<sup>882</sup>.

تساهم عملية نقل الأنشطة الصناعية من الولايات الساحلية الكبرى إلى ولايات الهضاب العليا فك الاختناق الذي بات يُخيم المدن الساحلية، فالتّمرّك السكاني في هذه الأخيرة ولّد عنه اكتظاظ سكاني رهيب وتلوث بيئي وتزايد البطالين، فأضحى من الضّروري بمكان وضع سياسة توطين صناعي سريع اتجاه المناطق الداخليّة عن طريق تقديم تحفيزات مالية وقانونيّة في صورة امتيازات تمنح لكلّ مؤسّسة ترغب في نقل وحدات إنتاجها ومقرّاتها الرئيسيّة إلى الولايات الداخليّة بما في ذلك تخصيص مساعدات مالية واجتماعية للذين لهم نيّة ورغبة الانتقال مع مؤسّساتهم<sup>883</sup>.

عزمت الحكومة الجزائرية مؤخراً بهدف تشجيع النشاطات الاقتصادية في مناطق الهضاب العليا إنشاء صندوق وطني لتنمية مناطق الهضاب العليا بموجب مرسوم تنفيذي رقم 06-486 الذي عنوانه الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا<sup>884</sup> وموجّه لتمويل المشاريع الاستثمارية الإنتاجية في المنطقة، والذي من شأنه تقليص الهوة التنموية بينها وبين مناطق الشمال وتوطيد العلاقات المتبادلة بين الإدارة والمواطنين أمران حتميان لتحقيق التنمية الاقتصادية<sup>885</sup>.

## 2- تشجيع الاستثمار في السياحة الصحراوية

تمتلك الجزائر على صحراء شاسعة تُقدر بـ 80% من مساحتها الإجمالية، بها كلّ المقومات الضّرورية لإقامة سياحة صحراوية عالمية، تتوسّط دول الجوار، موريتانيا، مالي، النيجر وليبيا، وتزخر بمعالم أثرية ورسومات منقوشة في صخور الجبال تعود لعصور قديمة، وبها كثبان رملية وواحات النّخيل الكثيفة ووجود بعض النباتات الصحراوية النّادرة وقصور ومغارات عتيده،

<sup>882</sup> - زيدان جمال، المرجع السابق، ص. 144.

<sup>883</sup> - المرجع نفسه، ص. 145.

<sup>884</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 06-486، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2006، يُحدّد كميّات تسيير حساب التّخصيص الخاص رقم 116-302 الذي عنوانه "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا"، ج.ج.ج عدد 84، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2006، ص. 36.

<sup>885</sup> - AISSAOUI Nasreddine, Op.Cit, pp. 154-155.

جعلها محل استقطاب عديد السياح المحليين والأجانب ونخص بالذكر حظيرة الأهقار بولاية تمنراست والحظيرة الوطنية للطاسيلي ناجر بولاية إيليزي، الحظيرة المحمية الطبيعية بولاية تندوف، ووادي ميزاب بغرداية... إلخ، بينما مناطق كالساوره، تاغيت، واحات الوادي، تقرت، الأغواط، بسكرة و بوسعادة، لا تزال محرومة من أي إقبال سياحي، وهو ما يحتم على السلطات العمومية العمل على تشجيع السياحة في هذه المناطق كذلك نظراً لما تتوفر به من عوامل طبيعية ومناخية.

اضطرت الدولة الجزائرية على هذا الأساس اتخاذ مجموعة من التحفيزات في ظل قانون المالية التكميلي لسنة 2009 بهدف تشجيع السياحة الصحراوية والنهوض بها، وتتمثل في<sup>886</sup>:

- تخفيض معدل الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للخدمات المتصلة بالنشاطات السياحية والفندقة والحمامات المعدنية والإطعام السياحي إلى غاية 31 ديسمبر سنة 2019،
- إعفاء تأسيس الشركات في قطاع السياحة وكذا رفع رأس مال، من حقوق التسجيل،
- تخفيض نسبة الفائدة على القروض بالنسبة للاستثمارات في المشاريع السياحية، بتخفيض نسبة 03% بالنسبة لولايات الشمال و 04,50% بخصوص ولايات الجنوب من معدل الفوائد المطبق على القروض البنكية،
- تخفيض نسبة الفائدة على قروض توسيع وعصرنة المؤسسات السياحية مع تخفيض نسبة 03% بالنسبة للمؤسسات في الشمال و 04,50% لمؤسسات السياحة في الجنوب من معدل الفائدة المطبق على القروض البنكية،
- تخفيض الحقوق الجمركية على التجهيزات والتأثيثات المستوردة من الخارج والتي تدخل في إطار عمليات العصرنة والتأهيل تطبيقاً لمخطط "جودة السياحة الجزائرية"،
- تخفيض عمليات التنازل على الأراضي الضرورية لإنجاز المشاريع السياحية على مستوى الهضاب العليا والجنوب مع تخفيض نسبة 50% و 80% على التوالي.

<sup>886</sup> - أنظر المواد 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51، 52 من الأمر رقم 09-01، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، السابق الذكر.

يُعتبر الاستثمار في تنمية وتطوير المناطق الصحراوية نشاط اقتصادي يُخلق ثروة تعود بالفائدة على الجماعات الإقليمية الواقعة على مناطقها الجغرافية استثمارات<sup>887</sup>، وذلك من خلال الاستفادة من المزايا التي يمنحها القطاع السياحي في صورة مداخيل جبائية مفروضة عند<sup>888</sup>:

- إنشاء مشاريع سياحية ذات رأس مال متواضع كحظار السيارات والمقاهي ونوادي الشاي مما ينجم عنه فوائد للجماعات الإقليمية بسبب استغلال مثل هذه الأنشطة والمتمثلة في الضريبة الجزافية الوحيدة.

- إنَّ الدَّخْل النَّاجِمَ عن زيادة الاستثمارات السياحية في فرص العمل يترتب عنه زيادة في الاستهلاك، وبالتالي الزيادة في العوائد المحصلة من ضرائب على الاستهلاك كضريبة القيمة المضافة والتي تستفيد البلديات منها نسبة 10% في حالة العمليات الداخلية،

- زيادة عدد السياح يستلزم كثرة الرسوم المتعلقة بالزيوت وتحضير الشحوم والرسم على الأطر المطاطية والرسم على تلوث المناخ والجو،

- زيادة عدد الفنادق والمباني السياحية والمطاعم يستلزم زيادة إيرادات البلديات من رسم على الإقامة والتطهير وتتحصل البلديات من عائداتها بنسبة 100%.

<sup>887</sup> - DJADOUR Messad, « Le tourisme durable moteur de développement local : cas de l'Algérie », actes de colloque internationale sur : « Tourisme interne et collectivités locales entre inévitabilité de la diversification économique et industrie d'excellence », Université d'Oum el Bouaghi, 27 et 28 avril 2019, publié dans un livre, publications du laboratoire comptabilité, finance, fiscalité et assurances, Oum el Bouaghi, 2019, p. 435.

<sup>888</sup> - لحول ابراهيم وخلصي عبد الاله، « دور الاستثمار السياحي في تعبئة إيرادات الجماعات المحلية بالجزائر دراسة حالة بلديات تلمسان»، أعمال المؤتمر الدولي حول: « السياحة الداخلية والجماعات المحلية بين حتمية التنوع الاقتصادي وصناعة التميز»، جامعة أم البواقي، يومي 27 و28 أبريل سنة 2019، منشور في كتاب، منشورات مخبر المحاسبة، المالية، الجبابة والتأمين، أم البواقي، 2019، ص ص. 122-123.

الفرع الثاني - دعم الجماعات الإقليمية لنشاطات الاستثمار المحلي

يتركز الاتجاه الحديث في تنمية الاقتصاد المحلي على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة<sup>889</sup>، ففي هذا الإطار سعت الدولة الجزائرية إلى إيجاد آليات تمكن الجماعات الإقليمية من توفير الثروة وتحقيق الإقلاع الاقتصادي عبر دعم ومساندة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمختلف الطرق (أولاً)، بالنظر إلى الآمال المعلقة عليها واقتناعاً منها بالدور الذي يمكن أن تلعبه في تحقيق التنمية المحلية الشاملة، فكامن لزاماً على الجماعات الإقليمية الاستثمار فيها لبعث الحركة الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي وتجاوز طبيعة التمويل المركزي للاقتصاد (ثانياً).

أولاً - دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

تسعى الجماعات الإقليمية بهدف تشجيع الاستثمار المحلي وترقيته دعم ومرافقة المؤسسات الخاصة الصغيرة والمتوسطة لتنفيذ مشاريعها المحققة للتنمية وذلك بمنح لها هامش الأفضلية سواء في مجال الصفقات العمومية (1) وكذا في مجال عقود تفويض المرافق العمومية المحلية (2).

<sup>889</sup> - تعددت التعاريف ذات الصلة بمفهوم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلا أنها متقاربة من حيث المعنى والمحتوى، كون أن مصطلح صغيرة ومتوسطة مصطلح ذات طابع نسبي يختلف من دولة لأخرى ومن قطاع لآخر في الدولة الواحدة لتأثره بالظروف الاقتصادية المحيطة وبالنظام السياسي، فالمشرع الجزائري أخذ بمعيار عدد العمال ورقم الأعمال أو الحصيلة السنوية، معتبراً أن المؤسسة المصغرة، هي المؤسسة التي تشغل من شخص 01 واحد إلى 09، ورقم أعمالها السنوي أقل من 40 مليون دينار جزائري، أو مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 20 مليون دينار جزائري، والمؤسسة الصغيرة تشغل ما بين 10 إلى 49 شخص ورقم أعمالها السنوي لا يتجاوز 400 مليون دينار جزائري، أو مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 200 مليون دينار جزائري، والمؤسسة المتوسطة تشغل ما بين 50 إلى 250 شخص، ورقم أعمالها السنوي ما بين 400 مليون دينار جزائري إلى 04 ملايين دينار جزائري، أو مجموع حصيلتها السنوية ما بين 200 مليون دينار جزائري إلى 01 مليار دينار جزائري، أنظر، المواد 08، 09 و10 من القانون رقم 02-17، مؤرخ في 10 جانفي سنة 2017، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرخ في 11 جانفي سنة 2017، ص. 04.

1- تخصيص صفقات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

تعمل الجماعات الإقليمية على تشجيع الشباب على خلق مؤسسات صغيرة ومتوسطة<sup>890</sup> تشتغل مثلاً بتنظيف المحيط أو بإنجاز الفضاءات الخضراء أو تهيئتها أو توكل إليها مهمة إنجاز المشاريع الصغيرة للبلدية كالحفاظ على حوافي طرقات الولاية وإنشاء أسوار المؤسسات التربوية الابتدائية أو دهن أو تزيين أرصفة الطرقات والمساحات العمومية وغيرها من المشاريع المسندة للشباب في إطار تشجيعهم على الانخراط في هذه المؤسسات المتواجدة على المستوى المحلي<sup>891</sup>.

مكّن المشرع الجماعات الإقليمية من صلاحية مساعدة ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية (مؤسسة إنتاج السلع أو الخدمات)، لتمييزها بالمرونة والقدرة على امتصاص الأزمات الاقتصادية والقدرة على الرفع من القيمة المضافة للميزانية المحلية، عن طريق تخصيص نسبة من الصفقات المطروحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الموضوعة تحت وصايتها بمناسبة إعلان طلبات العروض، على أن يكون هذا الإعلان محلياً فقط لتمكّن المؤسسات القريبة منها الضفر وحدها دون غيرها بمثل هذه الصفقات العمومية، تطبيقاً لأحكام المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>892</sup>.

ألزم المشرع بموجب نص المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المذكور أعلاه<sup>893</sup> الجماعات الإقليمية عندما يتبين لها أنه بإمكان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المستثمرة

<sup>890</sup> - نُسجل ارتفاع مُعدل نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، حيث بلغ عددها من 1231073 في سنة 2020 إلى 1 286 365 سنة 2021، أي بنسبة تطور تقدر بـ 04 %، أنظر:

-Bulletin d'information statistique de la Petite et Moyennes Entreprise, Ministère de l'Industrie, données de l'année 2021, N° 40, 2022, [www.industrie.gov.dz](http://www.industrie.gov.dz), (consulté le 28/10/2022).

<sup>891</sup> - عبد اللاوي عبد السلام وبوبكر أمال، « دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر»، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسييرية، جامعة شلف، مجلد 06، عدد 01، 2020، ص. 96.

<sup>892</sup> - جليل مونية، « دور الجماعات الإقليمية في ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة»، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تامنغست، مجلد 08، عدد 01، 2019، ص. 251.

<sup>893</sup> - تقابلها المادة 58 من القانون رقم 23-12، مؤرخ في 05 أوت سنة 2023، يُحدّد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج. عدد 51، مؤرخ في 06 أوت سنة 2023، ص. 05

في النشاط الاقتصادي تلبية بعض حاجات المصالح المتعاقدة بالصورة المطلوبة تخصيص هذه الصفقات خصيصاً لها، لتأتي الفقرة الثالثة من ذات المادة لتحدد المقصود بـ « بعض حاجات المصالح المتعاقدة »، والمراد منها حاجات في حدود 20% على الأكثر من الطلب العام، بمعنى يجب أن يكون هناك تلبية لحاجات المصالح المتعاقدة من قبل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة شرط ألا تتجاوز النسبة المخصصة لهذا النوع من المؤسسات 20% من مجموع الطلب العمومي لكل مصلحة متعاقدة.

نص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على تخصيص نوع ثانٍ من الصفقات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الناشطة في المجال الحرفي والتي تناولتها المادة 86<sup>894</sup> وجاء نصها كالتالي: « تُخصّص الخدمات المرتبطة بالنشاطات الحرفية الفنية للحرفيين، كما هم معرفين في التشريع والتنظيم المعمول بها...»، يفهم من المادة أنّ هذا النوع من الصفقات لا يمكن أن تكون مفتوحة للمتعاملين والمستثمرين الأجانب بل هي محجوزة بصفة مسبقة لطائفة الحرفيين الذين تتوفر فيهم وصف حرفي وفقاً للتشريع المنظم لهذا النشاط دون سواهم في الأحوال والظروف العادية، لكن إذا تعلق الأمر باستثناء الخدمات المسيرة بقواعد خاصة، يُمكن للمصلحة المتعاقدة اللجوء للمتعامل الأجنبي لتنفيذ هذه الاستثمارات.

لم تتوان الحكومة الجزائرية في تطبيق هذه المعاملة التفضيلية حينما وجهت الوزارة الأولى ممثلة في شخص الوزير الأول السيد "أحمد أويحي" في سنة 2017 تعليمة وزارية<sup>895</sup> موجّهة للولاية والمدراء، وورد فيها ما يلي: « كل صفقة عمومية لإنجاز أشغال في القطاع المدني يجب أن تمنح لمؤسسات محلية جزائرية، كما أنّ اللجوء، عند الضرورة القصوى إلى أية مؤسسة أجنبية، بما في ذلك الخاضعة للقانون الجزائري يجب أن تحضى بالموافقة المسبقة للسيد الوزير الأول ».

<sup>894</sup> - تقابلها المادة 61 من القانون رقم 12-23، يُحدّد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، السابق الذكر.

<sup>895</sup> - تعليمة الوزير الأول رقم 1726، مؤرخة في 19 أكتوبر سنة 2017، تتعلق بالصفقات العمومية، (غير منشورة).

2- أولوية منح عقود التفويض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

أفرز النمط الحديث في تأطير المرافق العمومية انتهاج مجموعة من المبادئ التي تحكم كفيات إبرام وسير عقود التفويض، وفي خصم هذه المبادئ يتعين على الجماعات الإقليمية ضرورة اتباعها عند اختيار المفوض له، بهدف ضمان حسن اختيار وتنفيذ بنود العقد بأحسن صورة ممكنة وإن كانت في الحقيقة تستهدف بالدرجة الأولى إيجاد حل لضعف الخدمات العمومية التي لم تتل رضا المواطن وإصلاح المرفق العمومي وتقديم خدمات عمومية ذات قدر كافٍ من الجودة.

تتمثل أهم التعديلات التي جاء بها المرسوم الرئاسي 15-274 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والقانون رقم 23-12 الذي يُحدّد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام تقييد حرية الجماعات الإقليمية في اختيار المفوض له ضمن جملة من المبادئ أهمها مبدأ حرية الوصول إلى الطلبات العمومية أو ما يُعرف بمبدأ المنافسة أو حرية وصول المترشحين إلى الطلبات العمومية، وهي المرحلة التي تقضي بفتح باب المنافسة بالمساواة بين جميع المترشحين، إذ لا يجوز تفضيل مؤسسة خاصة وطنية مثلاً على حساب مؤسسة أجنبية، وهو مبدأ أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية «SOCIETE JEAN-LOUIS BERNARDCONSULTANTS»<sup>896</sup>، حيث أقر أنه مبدأ ضروري لتشجيع المنافسة الفعالة، من خلال الإعلان عن طلب العرض الذي يضمن حرية الوصول إلى الطلبات العمومية، فلا يوجد نص أو مبدأ يحظر على شخص نظراً لطبيعته من أن يكون مرشحاً للفوز بعقد الصفقة العمومية أو عقد تفويض المرفق العام، ولكن على الشخص الذي ينوي إبرام العقد أن يخضع للالتزامات المحددة في الإعلان والعطاءات التنافسية.

لكن، أقرّ المشرع بحق الأفضلية في منح عقود التفويض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة يقيناً منه بقدرتها على الرفع من القدرات الاقتصادية المحلية لاعتمادها على مواد أولية وطنية تُجنّب الدولة نفقات الاستيراد، لذلك ألزم الجماعات الإقليمية بتشجيع ودعم وتيرة الاستثمار التي

<sup>896</sup>- Conseil d'Etat, Avis 7/5 SSR, du 8 novembre 2000, 222208, publié au recueil Lebon, [www.legifrance.gouv.f](http://www.legifrance.gouv.f), (consulté le 31/10/2022).

تقوده المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ويستمد هذا الطرح مرجعيته من المادة 23 من القانون رقم 02-17 المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة السالف الذكر، والتي تنص على أنه: « تسهر الدولة على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتعمل على توسيع مجال منح الامتياز في مجال الخدمات العمومية لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة»، وفي المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام السالف الذكر، والتي تنص على أنه: «إذا كان بإمكان مؤسسات صغيرة ومتوسطة أن تقوم بإنجاز موضوع تفويض المرفق العام، فإنه يتعين على السلطة المفوضة أن توليها الأولوية في منح التفويض».

### ثانياً - أهداف دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

دفع اهتمام الجماعات الإقليمية بدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها ركيزة أساسية في إنماء الجانب الاقتصادي والاجتماعي في المنطقة التي تباشر نشاطها، لما لها من دور ريادي في إيجاد فرص تشغيل الشباب وتخفيض معدلات البطالة (1)، وقدرتها على رفع إنتاج المواد الغذائية وتلبية طلبات الاستهلاك المحلي<sup>897</sup>، إلى جانب كونها مصدراً إضافياً لإنعاش عائدات الميزانية المحلية من خلال اقتطاع نسبة من الضرائب الرسوم التي تفرض على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي يكون نشاطها ضمن حدود إقليم الجماعات الإقليمية (2).

### 1- زيادة إستحداث مناصب الشغل

صرفت الجماعات الإقليمية صوب اهتمامها في الآونة الأخيرة نحو دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالنظر للدور الذي يمكن أن تلعبه في ميدان التنمية والتخفيف من العبء الاجتماعي للشباب من منطلق أنه كلما تم إنشاء العديد من المقاولات زادت عمليات توفير مناصب الشغل في شتى القطاعات لأكثر عدد ممكن من اليد العاملة العاطلة<sup>898</sup> بعدما عجزت سياسة الحكومات المتعاقبة عن تشغيل فائض العمالة والوافدين سنوياً إلى سوق العمل، وكذا

<sup>897</sup> - RAHMANI Yamina et BENYAHIA-TAIBI Ghalia, Op.Cit, p. 28.

<sup>898</sup>-BOULIFA MAHOUR Yamina, « Le financement des PME en Algérie état des lieux et perspectives », actes de colloque nationale sur : « Les petites et moyennes entreprises à la lumière des évolutions du droit Algérien », Faculté de droit et de science politique, Université de Tizi ouzou, 28 novembre 2019, p. 105, disponible sur le site : [www.ummtto.dz](http://www.ummtto.dz), (consulté le 31/10/2022).

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

إسهامها في إعادة إدماج العمّال المسرّحين من العمل لأسباب اقتصادية<sup>899</sup>، وهي حتماً فرصة لاستغلال خبرة هذا العنصر وترجمة أفكارهم في الواقع<sup>900</sup>، لكن لن تتحقّق هذه الغاية مالم يتمّ توفير مناخ مناسب لاستمرارها وازدهارها وتدعيمها من أجل خلق الثروة، وبالتالي النهوض بالاقتصاد الوطني والمحلي خاصة في ظلّ تذبذب أسعار البترول دولياً<sup>901</sup>.

زيادةً على توفير فرص التّشغيل للفئات الهشة في المجتمع، كفئة ذوي الاحتياجات الخاصة، وفئة الشّباب الذين لا يملكون مؤهلات علمية أو مهنية فهي أكثر شرائح المجتمع التي تعتمد إلى إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، نظراً لإحجام المؤسسات الأخرى عن تشغيلهم.

تُشير إحصائيات وزارة العمل والتّشغيل والضّمان الاجتماعي لسنة 2017 أنّ عدد مناصب العمل المنشئة في إطار تمويل الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشّباب «ANSEJ» والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة «CNAC» قد بلغ 76.000 منصب عمل سنة 2010 و188.328 منصب عمل في سنة 2012 وفي سنة 2014 خلق 105.600 منصب عمل<sup>902</sup>، لذا يتحتم على الدولة والجماعات الإقليمية توفير مختلف التسهيلات لاستفادة هاته المؤسسات من مشاريع استثمارية، خاصة أنّها ترفع من مستويات تشغيل فئة الشّباب وتساهم في تنويع المنتجات الاقتصادية.

---

<sup>899</sup> - يعود سبب التّسريح الاقتصادي حسب أحكام المادّة 69 من القانون رقم 90-11، مؤرّخ في 21 أفريل سنة 1990، يتعلّق بعلاقات العمل، ج.ر.ج.ج. عدد 17، مؤرّخ في 25 أفريل سنة 1990، ص. 562، مُتمّم بموجب القانون رقم 22-16، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2022، ج.ر.ج.ج. عدد 49، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2022، ص. 10، لتقليص عدد المستخدمين إذا برّرت ذلك أسباب اقتصادية، وإذا كان تقليص العدد ينبغي على إجراء التّسريح الجماعي، فإنّ ترجمته تتمّ في شكل تسريحات فردية متزامنة ويتخذ قراره بعد تفاوض جماعي، ويمنع على أيّ مستخدم قام بتقليص عدد المستخدمين، اللّجوء في أماكن العمل نفسها إلى توظيفات جديدة في الاصناف المهنية المعنوية بالتّقليص.

<sup>900</sup> - أيت عيسى عيسى، « المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر أفاق وقيود»، مجلّة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة شلف، عدد 06، 2010، ص. 275.

<sup>901</sup> - صافر فاطمة، « دور وأهمية المرافقة في إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في التّشريع الجزائري»، مجلّة قانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، عدد 07، 2016، ص. 210.

<sup>902</sup> - المرجع نفسه، ص. 216، نقلاً عن: الموقع الرّسمي لوزارة العمل والتّشغيل والضّمان الاجتماعي، ([www.mtess.gov.dz](http://www.mtess.gov.dz))، تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2017/02/13).

لعبت الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر « ANGEM » دوراً كبيراً في تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث أسهمت في سنة 2016 عن تمويل 4721 مؤسسة مصغرة خاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة و6101 مؤسسة مصغرة خاصة بالمحبوسين المفرج عنهم و742 مؤسسة خاصة بالشباب العائدين من الهجرة غير الشرعية، بالإضافة إلى تمويل 394 مشروعاً يتعلق بضحايا المأساة الوطنية و63 مشروع يتعلق بالأشخاص المصابين بفيروس السيدا<sup>903</sup>.

يُمثل القطاع الخدماتي القطاع الأكثر تواجداً من حيث عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وذلك بسبب توجه أصحاب المؤسسات نحو القطاعات الأكثر ربحية وأقل مخاطرة، كما أنّ هذا النوع من المشاريع لا تحتاج رؤوس أموال ضخمة وكثافة في اليد العاملة مقارنة بالمشاريع الأخرى، ففي فترة (2020-2021)، احتلّ قطاع الخدمات المرتبة الأولى بنسبة 5,78% والقطاع الحرفي بنسبة 5,15%، وقطاع البناء والأشغال العمومية بنسبة ضعيفة تقدر بـ 2,77% والقطاع الصناعي بنسبة 3,65%<sup>904</sup>، والملاحظ أنّ النسبة الأكبر من المشاريع تتمركز في المدن التي تعرف كثافة سكانية مرتفعة، زيادة إلى توافر الهياكل القاعدية اللازمة لنشوء وديمومة عمل هذه المؤسسات، والدليل أنّ نسبة 70% منها تتمركز في الشمال، العاصمة، تيزي وزو، وهران، بجاية، سطيف، تيبازة، بومرداس، البليدة، قسنطينة، باتنة، عنابة، شلف، ونسبة 22% تتمركز في الهضاب العليا، بينما لا تُمثّل الجنوب سوى نسبة 08%<sup>905</sup>.

### 2- إنعاش ميزانية الجماعات الإقليمية

نتيجة لتغيير النظام الاقتصادي للدولة الجزائرية من نظام اقتصاد اشتراكي يركز على التخطيط المركزي الانفرادي للاقتصاد واحتكار الدولة لملكية وسائل الانتاج لكونه السبيل الوحيد لتحقيق التنمية إلى نظام اقتصاد رأسمالي يقوم على حرية المبادرة واقتصاد السوق، والواقف على إشراك الخواص في تسيير بعض النشاطات الاقتصادية المرفقية باعتبارهم شركاء لا غنى

<sup>903</sup> - صافر فاطمة المرجع السابق، ص. 217.

<sup>904</sup> - Bulletin d'information statistique de la Petite et Moyennes Entreprise, Ministère de l'Industrie, données de l'année 2021, Op.Cit.

<sup>905</sup> - Bulletin d'information statistique de la Petite et Moyennes Entreprise, Ministère de l'Industrie, Données 1er semestre 2018, N° 33, 2018, [www.industrie.gov.dz](http://www.industrie.gov.dz), (consulté le 05/11/2022).

عنهم للنهوض بمتطلبات التنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية<sup>906</sup>، فأدى بالنتيجة إلى تحوّل دور الدولة من الحقل الاقتصادي من دورها كمتدخلة في النشاطات الاقتصادية إلى ضابطة تسهر على فرض احترام القواعد والمبادئ الأساسية لضمان المنافسة المشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين.

بعد فك الارتباط بين الدولة الجزائرية والقطاعات الاقتصادية ساعد على بروز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كقاطرة حقيقية للإقلاع والنمو الاقتصادي، فاتحة لها المجال للاستثمار خاصة في مجال تلبية الاحتياجات الغذائية للمواطنين وتحقيق الأمن الغذائي عن طريق تغطية جزء من السوق المحلي بالسلع والمنتجات وتحسين علاقة العرض والطلب لهذه السلع لصالح التخفيض من العجز المسجل في بعض الأنواع منها بسبب تراجع الإنتاج الوطني وتقليص حجم الواردات<sup>907</sup>.

دخلت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حديثاً بشكل كثيف نحو الاستثمار في الصناعات الغذائية الاستهلاكية في صورة إنتاج السكر، التمور، الزيت، الحليب، الطماطم الصناعية والقهوة والشاي... إلخ، وعرف فرع الصناعات الغذائية تزايداً منذ سنة 2006 حيث كانت تقدر بـ 15270 مؤسسة وتكاثر عددها ليصل سنة 2016 إلى 304091<sup>908</sup>، ولهذا تسعى الجماعات الإقليمية إلى تدعيمها لما تحقّقه من تنوع المنتجات الغذائية وتلبية احتياجات السوق الوطنية<sup>909</sup>.

يُمكن في الختام الخروج بنتيجة مفادها أنّ زيادة المؤسسات الناشطة في الصناعات الغذائية يساهم في تنويع وزيادة كمّيات المنتجات وتوفّرها بأسعار معقولة وبجودة ملائمة لا سيما السلع

<sup>906</sup> - لكل صالح، المرجع السابق، ص ص. 12-13.

<sup>907</sup> - إبراهيم عبد اللاوي، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطارها النظري والتطبيقي، دار الحامد، عمان، 2017، ص ص. 78-79.

<sup>908</sup> - أنظر الموقع الرسمي لوزارة الصناعة: [www.industrie.gov.dz](http://www.industrie.gov.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/11/05).

<sup>909</sup> - غير أن الجزائر تعتمد على نسبة مرتفعة من الواردات لتغطية احتياجات السوق الوطنية، وذلك بسبب:

- زيادة الكميات المستوردة نتيجة ضعف الإنتاج الوطني بشقيه الزراعي والصناعي الغذائي،

- ارتفاع سلع المواد الغذائية في السوق العالمية،

- تجاوز الجزائر بالنظر للقياس الدولي القياسات الاستهلاكية لمواد الحليب والحبوب، راجع: زرقين عبود وفوزي

عبد الرزاق، « إشكالية الاستثمار في قطاع الصناعات الغذائية في الجزائر »، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، جامعة

أم البواقي، عدد 01، 2014، ص. 160.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

الضرورية التي يحتاجها المواطن وتكفل له الحصول عليها دون الدخول في طوابير وهي ظاهرة سيئة تجرح كرامته، كما يساهم ارتفاع مشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الموجودة على مستوى الجماعات الإقليمية تدعيم ميزانيتها برسوم وضرائب تقطع من كل مؤسسة ونذكر؛ الرسم على النشاط المهني (TAL)، الرسم على القيمة المضافة (TVA)، والرسم العقاري (TF)، ومما لاشك فيه أن توفير قدر كاف من الحيوية المالية للجماعات الإقليمية سيسمح لها بدفع عجلة الاستثمار المحلي نحو الأمام لتحقيق التنمية الاقتصادية وتخفيف الضغط على صلاحياتها الواسعة.

### المطلب الثاني - مساهمة العقار الاقتصادي في جذب الاستثمارات

يُعدّ وجود العقار الاقتصادي عنصراً أساسياً لتحريك دواليب الاستثمار وآلية من الآليات المحفزة لإقامة مشاريع استثمارية على الصعيد المحلي، بحيث لا يمكن تصوّر تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية من دون توفير المواقع العقارية المستقبلية للنشاطات الاستثمارية وتنظيمها، فهي نقطة الانطلاق لبداية أي نشاط استثماري، ولاشك أن تسهيل عملية الحصول على الأوعية العقارية سيساهم بقوة في إقامة عدّة مشاريع تُدعم الصناعة والسياحة، توفر فرص العمل وتقلل من حجم الاستيراد، تشجع الصادرات نحو الخارج وتتوّع مصادر الدخل، ولذلك فهي بحاجة إلى ضبط وتنظيم طرق استغلالها بهدف تلبية الحاجيات العقارية لكل المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص وطنيين كانوا أم أجنب، وفي هذا الإطار نصّ المشرع الجزائري على عدّة أساليب في إطار منح عقود الامتياز على العقار الاقتصادي الموجّه للاستثمار أهمها الامتياز بالتراضي غير قابل للتنازل الذي يعدّ آخر أنواع منح الامتياز لاستغلال العقار الاقتصادي (الفرع الأول).

ولا شك أن وضع تحت تصرف المستثمرين الوعاء العقاري المخصّص لإنجاز مشروع استثماري تنموي عن طريق عقد الامتياز، يفرض بالضرورة إرفاق العقد بدفتر شروط يحتوي على امتيازات يستفيد منها المستثمرين وعلى طريقة تنفيذ العقد وكيفية أداء التزاماتهم، وهي شروط ملزمة تخدم مصالح الطرفين على حدّ (الفرع الثاني).

الفرع الأول - منح الامتياز على العقار الاقتصادي

يُعتبر الوالي المختص إقليمياً بمقتضى الأمر رقم 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية<sup>910</sup> وبمقتضى قانون المالية التكميلي لسنة 2011 مسؤولاً عن تسيير العقار الموجه للاستثمار على إقليم الجماعات الإقليمية، ويتمتع بموجب ذلك على سلطة منح قرار الامتياز للخواص للاستثمار سواءً في مجال الصناعة، الخدمات، السياحة أو الفلاحة وبسلطة رقابة هذا المنح مقابل تغيب كُلي للمنتخبين المحليين في هذا المجال (أولاً).

أعاد المشرع النظر في القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية<sup>911</sup> في السلطة القائمة على منح تراخيص الامتياز بالنظر إلى العراقيل التي يواجهها المستثمرين المحليين والاجانب في مختلف مراحل إنجاز مشاريعهم الاستثمارية، من خلال السحب النهائي من الوالي منح عقود الامتياز وربطه ضمن اختصاصات الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار التي تسمى سابقاً الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ثانياً).

أولاً - تكليف الوالي بمهمة تسيير العقار الاقتصادي

حوّلت النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالاستثمار والقوانين المالية للوالي كممثل أول للوصاية المركزية على مستوى الجماعات الإقليمية سلطة منح عقود الامتياز للخواص لاستغلال العقار الموجه للاستثمار على أراضي الأملاك الوطنية في إطار ترقية الاستثمار على الصعيد المحلي (1) وسلطة تأسيس لجنة ولائية لمتابعة المشاريع الاستثمارية وحل جميع العراقيل التي تواجههم (2)، ونتيجةً للتعدلات المتكررة للإطار القانوني الساري على العقار المخصص

<sup>910</sup> - أمر رقم 04-08، مؤرخ في أول سبتمبر سنة 2008، يُحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ج.ج. عدد 49، مؤرخ في 03 سبتمبر سنة 2008، ص. 03، (ملغى).

<sup>911</sup> - قانون رقم 17-23، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2023، يحدد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ج.ج. عدد 73، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2023، ص. 05.

للاستثمار المحلي وما يحمله من تطور في تدابير وإجراءات تسيير عقود الامتيازات أستحدث لجنة كليبراف كجهاز محلي يساعد الوالي في تسيير ملف العقار الاقتصادي (3).

### 1- منح عقود امتياز لإنجاز مشاريع استثمارية

يُعتبر العقار<sup>912</sup> الاقتصادي أداة أساسية للاستثمار، ووجوده محور لجذب المستثمرين المحليين والأجانب لاستثمار أموالهم في أنشطة مهما كانت طبيعتها؛ صناعية، سياحية وخدمانية على مستوى الجماعات الإقليمية، وقد حدّدت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 152-09 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية<sup>913</sup> الأوعية العقارية التي تكون محل حق الامتياز وهي: التابعة للأمالك الخاصة للدولة، غير مخصصة وليست في طور التخصيص لفائدة مصالح عمومية تابعة للدولة لتلبية حاجياتها، واقعة في قطاعات معمرة أو قابلة للتعمير كما هو محدد في أدوات التهيئة والتعمير باستثناء المشاريع الاستثمارية التي يستلزم تمركزها خارج هذه القطاعات بسبب طبيعتها.

مرّت طرق منح استغلال العقار الاقتصادي الموجه للاستثمار بعدة مراحل، فالبدائية كانت باستبدال نمط الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل بمقتضى الأمر رقم 11-06 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية<sup>914</sup>، بشرط الإنجاز الفعلي للمشروع ودخوله حيز النشاط وفقاً للشروط الواردة

<sup>912</sup> - المقصود «بالعقار» حسب المادة 683 فقرتها الأولى من الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج. عدد 78، مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 1975، مُعدّل ومتمم، ص. 990، «كُل شيء مستقر بحيزه ثابت فيه ولا يُمكن نقله بدون تلف فهو عقار، وكلّ ما عدا ذلك من شيء فهو منقول».

<sup>913</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 152-09، مؤرخ في 02 ماي سنة 2009، يُحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر.ج.ج. عدد 27، مؤرخ في 06 ماي سنة 2009، ص. 04.

<sup>914</sup> - أمر رقم 11-06، مؤرخ في 30 أوت سنة 2006، يُحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر.ج.ج. عدد 53، مؤرخ في 30 أوت سنة 2006، ص. 04، (مُلغى).

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

في دفتر الأعباء<sup>915</sup>، وبموجب الأمر 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية أعيد العمل به دون تحويله إلى امتياز، أما الامتياز بالتراضي فيعدّ طريقة استثنائية لا تعني إلا الاستثمارات ذات الأهمية الكبرى بالنسبة للاقتصاد الوطني<sup>916</sup>.

عوض قانون المالية التكميلي لسنة 2011 نمط التنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية عن طريق المزايدة بنمط التراضي مرفوقاً بتخفيضات إضافية في مجال الحقوق والإتاوات المرتبطة بالتنازلات إلى نمط الامتياز بالتراضي غير قابل للتنازل<sup>917</sup>، غير أنه بصدور القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية حول صيغة الامتياز بالتراضي القابل للتحويل إلى تنازل<sup>918</sup>.

منح المشرع للوالي بموجب المادة 15 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011 زمام المبادرة في ترقية الاستثمار المحلي بالنظر للمركز الوظيفي الذي يتميز به كمثل للدولة على مستوى الولاية وممثل للهيئات للإقليمية في آن واحد، وبالفعل، وكُلّ له صلاحية الإشراف على مختلف التدابير الإدارية المرتبطة بمنح امتياز لاستغلال الأراضي الخاصة بإنجاز مشاريع استثمارية على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة

<sup>915</sup> - راجع:

- المادة 10 من أمر رقم 06-11، يُحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، السابق الذكر.  
- بوحفص جلاب نغاعة، « النظام القانوني للعقار الاقتصادي في الجزائر »، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 22، 2009، ص. 96.

<sup>916</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2012، الجزائر، ص. 354، متوقّف على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/11/09).

<sup>917</sup> - أنظر المادة 15 من القانون رقم 11-11، مؤرخ في 18 جويلية سنة 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج.ر.ج. عدد 40، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2011، ص. 04.

<sup>918</sup> - أنظر المادة 2/14 من القانون رقم 17-23، يحدد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، السابق الذكر.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

وغير المستقلة المحلة، والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية الناشطة وكذا على الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات<sup>919</sup>، ولا بأس أن نستشهد بأمثلة عن والي ولاية بجاية الذي منح للخواص حق الامتياز عن طريق التراضي لاستغلال بعض الأوعية العقارية نذكر<sup>920</sup>؛ القرار رقم 14/1884 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الامتياز عن طريق التراضي لإنجاز فندق رياضي ببلدية أوقاس، القرار رقم 14/1886 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الامتياز عن طريق التراضي لإنجاز فندق ببلدية أوقاس والقرار رقم 14/1883 مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2014، يتضمن الترخيص بمنح حق الامتياز عن طريق التراضي لإنجاز قطب تنشيط وترفيه ببلدية أوقاس.

تضمنت المادة 48 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 التي تعدل المادة 05 من الأمر رقم 04-08 المحدد لشروط و كفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة و الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية أحكاماً متعلقة بكيفية منح العقار المخصص للاستثمار للخواص، فبموجب هذه أحكام هذه المادة يمنح الامتياز على العقارات الموجهة للاستثمار حصرياً عن طريق التراضي بموجب قرار من الوالي على أساس اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار بالتنسيق مع المديرين الولائيين للقطاعات المعنية فيما يخص الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة، الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المنحلة والأصول الفائضة

<sup>919</sup> - أقصت المادة 02 من الأمر 04-08، يُحدد شروط وكفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، السابق الذكر، أصناف الأراضي من الخضوع لأحكام هذا القانون، وتتعلق بالأراضي التالية:

« - الأراضي الفلاحية،

- القطع الأرضية المتواجدة داخل المساحات المنجمية،

- القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها ومساحات حماية المنشآت الكهربائية والغازية،

- القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية المستفيدة من إعانات الدولة،

- القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات المواقع الأرضية والثقافية...»، وعدلت هذه المادة بموجب المادة 61 من القانون رقم 10-14، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، السابق الذكر، مضافة: « القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية التجارية ».

<sup>920</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 247.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذا الأملاك الواقعة على مستوى المناطق الصناعية ومناطق النشاطات، وإذا كانت الأملاك واقعة داخل محيط المدينة الجديدة يلتزم الوالي الحصول على موافقة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية (ANDT) وبعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة.

يظهر من المادة 48 أعلاه للوالي دور محوري في منح الامتياز على الأراضي المستقبلية لمشاريع استثمارية على مستوى الجماعات الإقليمية، وبالنظر إلى الأهمية القصوى التي يكتسبها العقار الاقتصادي كرافد أساسي لعملية الإنعاش الصناعي منح رئيس الجمهورية السيد "عبد المجيد تبون" في اجتماعه مع الولاية سنة 2022 صلاحيات أوسع للولاية خاصة من جانب التعامل مع العقار الاقتصادي، إذ حثهم على توسيع المناطق الصناعية ومناطق النشاطات متى كان ضرورياً لعملية التنمية المحلية، وتشجيع إياهم على بإصدار قرارات دون تخوف قائلاً أن المسؤول الذي يتخذ القرار بخالص النية حتى وإن سبب أضرار للدولة نعتبه بمثابة خطأ إداري فقط<sup>921</sup>.

تبنّت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 001 المؤرخة في 06 أوت سنة 2015 المتضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية<sup>922</sup> طريقة معالجة ملفات طلب الحصول على الامتياز للعقار الموجه لإنجاز مشروع استثماري، وعليه ينبغي على كل شخص، طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص يرغب في الحصول على امتياز بالتراضي على عقار موجه للاستثمار أن يقوم بتكوين ملف متضمناً طلباً مرفوقاً بدراسة تقنية واقتصادية لدى مديرية الصناعة والمناجم المؤهلة إقليمياً، وتوكل مهمة دراسة الملف للمدير الولائي المكلف بالاستثمار وبعد استشارة المديريات الولائية المعنية بالمشروع كلما اقتضت الضرورة، وتلتزم بإبداء رأيها في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام وفي غير ذلك يعتبر الرأي إيجابياً.

<sup>921</sup> لقاء الحكومة مع الولاة تحت شعار ترقية الاقتصاد الوطني والتنمية المحلية، متوفّر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) ، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/11/13).

<sup>922</sup> أنظر التعليمات الوزارية المشتركة رقم 001 المؤرخة في 06 أوت سنة 2015 متضمنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، (غير منشورة).

يُحوّل الملف بعد ذلك للوالي مرفوقاً بتقرير تقييمي معلّل في أجل ثمانية (08) أيّام تُحتسب من تاريخ تلقي آراء المديرية التي تمت استشارتها، ومن ثمّ يتّخذ الوالي قراره بخصوص الملف في أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ استقبال الملف، وفي حالة رفض الملف يلتزم المدير الولائي المكلف بالاستثمار بإعلام المعني، في أجل خمسة عشر (15) يوم عن طريق مراسلة مُبرّرة.

## 2- إنشاء لجنة ولأئية لمتابعة المشاريع الاستثمارية

كُلف الوالي في إطار المساعي الرامية لإنعاش ديناميكية الاستثمار المحلي وتحسين مناخه وتفعيل عمليات التنمية المحلية بمهمة معالجة حالة الانسداد التي تعرفها بعض المشاريع الاستثمارية ورفع القيود التي تعيق دخولها حيز التنفيذ، بحكم تخويله سلطة تأسيس "اللجنة الولائية لمتابعة المشاريع الاستثمارية العالقة"، وهي مكسباً هاماً في مجال ترشيد علاقة الإدارة بشركائها الاقتصاديين، وفي ذات السياق شرع والي ولاية بجاية بتاريخ 11 أكتوبر سنة 2021 عن تنصيب ذات اللجنة<sup>923</sup>، تبعاً لتوجيهات رئيس الجمهورية، وتعليمات سادة الوزير الأول ووزير الصناعة.

تظّم هذه اللجنة التي يترأسها الوالي كلّ من مدير الصناعة، المناجم، أملاك الدولة، الحفظ العقاري، الفلاحة، الطاقة، مسح الأراضي، السياحة، الصناعة التقليدية، الموارد المائية، الأشغال العمومية، التعمير، البناء، الشؤون العامة، الإدارة المحلية، وكالة التسيير والتنظيم العقاري الحصري للولاية والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، كما يمكن لها استدعاء أيّ شخص من شأنه مساعدتها في أشغالها، وتتكفل هذه اللجنة لاسيما بالصلاحيات التالية:

- القيام بإحصاء شامل لجميع المشاريع المستكملة، والتي لم تدخل حيز الاستغلال بعد،
- تحديد القيود التي يواجهها حاملو المشاريع،
- تنفيذ تدابير التسوية التي تدرج ضمن صلاحياتهم،
- السهر على التجسيد الفعلي للمشروع في آجاله المحددة مع احترام بنود دفتر الشروط،
- استرجاع العقار الصناعي الذي لم يتمّ استغلاله أو مُنح سابقاً بغير وجه حقّ،

<sup>923</sup> - Cellule de communication de la wilaya de Bejaia, (consulté le 12/11/2022).

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

- إخطار اللجنة الوطنية للمتابعة عندما يتعلّق الأمر بقيود يتطلّب التكفّل بها،
- ضمان المتابعة الصّارمة لمدى تنفيذ التدابير المعتمدة، وكذا التدابير المتّخذة من قبل اللجنة الوطنية للمتابعة،
- يتعيّن على هذه اللجنة أن تتبنّى نفس المسعى فيما يخصّ المشاريع الاستثمارية الجاري إنجازها، قصد معالجة القيود المثارة من قبل المتعاملين، وتمكين هؤلاء من إنجاز الاستثمارات المقرّرة في الأجل المحدّدة.

يُمكننا القول أنّ إنشاء لجنة ولائية لمتابعة مدى تقدّم المشاريع الاستثمارية ستساهم حتماً في تذليل المصاعب التي تواجه المتعاملين سواءً قبل بداية إنجاز المشروع أو المشروع الاستثماري مُنجز لكنه بقي عالقاً بالرغم من جاهزيته لأسباب مرتبطة بتعقيدات إدارية، كما أنّ اهتمامها بتوفير كلّ التسهيلات حتى يتمكّن المستثمرين الخواص من العمل بكلّ أريحية وبعيداً عن البيروقراطية وما تُسببه في تعطيل المشاريع الاستثمارية، لا ريب ذلك سيرفع تنافسية الجزائر كوجهة استثمارية ويفتح آفاق واعدة لدى الشباب المستثمر أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ورجال الأعمال أصحاب المشاريع الكبرى على إقامة مشاريعهم الاستثمارية في مختلف الأنشطة المحلية الإنتاجية.

### 3- لجنة «كليبرف» جهاز مساعد لتسيير العقار الاقتصادي

سعت الجزائر كخطوة أساسية من أجل تطوير وتشجيع الاستثمار المحلي خلق مكيانزمات إدارية جديدة إثر مرحلة الإصلاحات التي مسّت قوانين الاستثمار والنصوص ذات الصلة، تُساعد الوالي على تقديم تسهيلات وامتيازات للمستثمرين باعتباره القلب النابض لكلّ حركة تنموية، وهي عبارة أجهزة أو هياكل محلية متواجدة على مستوى كامل ولايات الجمهورية، ويتعلّق الأمر بلجنة كليبرف<sup>924</sup> أو كما يطلق عليها تسمية أخرى لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار.

<sup>924</sup> - CALPIREF : Comité d'Assistance à la Localisation et la Promotion des Investissements et de la régulation du Foncier.

في ظل تراجع مستويات الاستثمار في الجزائر أُستحدثت لجنة كليبراف (لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار) كمكسب حقيقي يُضاف إلى المكاسب التي حققتها في مجال دعم الاستثمار وخطوة إيجابية نحو ترقيته، وهذا الجهاز يُشكل قاعدة صلبة في سلسلة تهيئة الظروف المناسبة للاستثمار ومساعدة حاملو المشاريع في تحديد موقع الأوعية العقارية ومرافقتهم ميدانياً، وقد حظيت اللجنة بتشكيلة إدارية متنوعة تطوّرت بتطوّر الإطار القانوني المنظم لها (أ)، وبمهام واختصاصات محدّدة بشكل مُفصّل (ب).

#### أ- الإطار القانوني المنشئ للجنة «كليبراف»

نُشير في البداية أنّ لجنة «كليبراف» أو لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار في السابق كان يطلق عليها تسمية (C.A.L.P.I) لجنة ترقية ودعم ومتابعة الاستثمار في إطار النصوص التشريعية والتنظيمية السابقة وذات صلة بالاستثمار، وكانت في الواقع عبارة عن فرع محلي للوكالة الوطنية لترقية ودعم ومتابعة الاستثمار (A.P.S.I) وموجود على مستوى كلّ ولاية وتابعة لمديرية التخطيط والتّهيئة العمرانية<sup>925</sup>.

لكن التأسيس القانوني بالتسمية الحالية لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار كجهاز لدعم عملية الاستثمار المحلي كان بموجب أحكام المادة 05 من الأمر رقم 06-11 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، والتي أحالتنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 07-120 المتضمّن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار المحلي وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها<sup>926</sup> والملغى بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 10-20<sup>927</sup>، والذي جاء

<sup>925</sup> - عيساوي عبد القادر، « دور جهاز الكليبراف في مجال الاستثمار في التشريع الجزائري »، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تامنغست، مجلد 10، عدد 03، 2021، ص. 609.

<sup>926</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-120، مؤرخ في 23 أبريل سنة 2007، يتضمّن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار المحلي وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 27، مؤرخ في 25 أبريل سنة 2007، ص. 07، (ملغى).

تطبيقاً لأحكام المادة 05 مطّتها الرابعة من الأمر 08-04 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

تُحدث لجنة «كليبراف» على مستوى كلّ ولاية، وتتشكّل هذه اللجنة حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 10-20 المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار المحلي وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها من الوالي أو ممثله رئيساً، ثمانية عشر (18) مديراً كأعضاء ممثلي المصالح غير المركزية للدولة على الإقليم المحلي، وممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بجدول أعمال الاجتماع، ممثل عن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات المختصة إقليمياً، ممثلين عن المكلفين بترقية مناطق النشاطات والمناطق الصناعية، ممثل عن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، ممثل عن كلّ غرفة من غرفتي التجارة والصناعة والحرف والفلاحة وممثل عن جمعية محلية يرتبط نشاطها بالاستثمار، ويمكن للجنة أن تستعين بشخصية يساعدها في أداء مهامها.

عملاً بأحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-120 تجتمع لجنة «كليبراف» بمعدّل مرّة واحدة كلّ شهر وكلّما دعت الضرورة لذلك، بينما معدّل اجتماع اللجنة بموجب أحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-120 كان مرتين في الشهر، تماشياً مع الوضع السائد في تلك الفترة والفوضى في تسيير العقار الاقتصادي وصعوبة الاستفادة منه<sup>927</sup> لانتشار المنافسة غير المشروعة والبيروقراطية، لهذا يظهر من المنطقي إذاً أن تجتمع هذه اللجنة مرتين في الشهر.

#### ب- اختصاصات لجنة «كليبراف»

إنّ صعوبة حصول المستثمرين على الأوعية العقارية لا يتعلّق فقط بندرة الأراضي المخصّصة لإقامة مشاريع استثمارية وإنّما في حقيقة الأمر العقار الاقتصادي موجود لكن كيفية

<sup>927</sup> - أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 10-20، مؤرّخ في 12 جانفي سنة 2010، يتضمّن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار المحلي وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 04، مؤرّخ في 17 جانفي سنة 2010، ص. 07.

<sup>928</sup> - عيساوي عبد القادر، المرجع السابق، ص. 621.

استغلاله وطبيعته والجهة المسيّرة له هو العامل الذي أدّى بالمستثمرين إلى التّحجج بصعوبة انجاز مشاريعهم وعزوف الكثير منهم عن الاستثمار في الجزائر، واعتبروا أنّ قانون الاستثمار لم يتجاوب معهم<sup>929</sup>، وفي مسعى تشجيع الاستثمار المحلي وإعادة استقطاب رأسمال الوطني والأجنبي ووضع حد لأزمة الحصول على الأوعيّة العقاريّة وتحسينه وضبطه والرّفْع من حجم الاستثمارات، كلفّ المشرّع التّظيمي لجنة «كليبراف» بمرافقة المستثمرين من أجل الحصول على قطعة أرض في المنطقة الصّناعيّة أو منطقة النّشاطات أو خارج المناطق الصّناعيّة ومناطق النّشاطات.

حيثُ كُلفت لجنة «كليبراف» بموجب المادة 02 من المرسوم التّفيذي رقم 10-20 بمهمّة ضبط العقّار الاقتصادي على أساس بنك المعلومات الذي تمسكه والمُتكوّن من مجموع المعلومات التي تقدّمها مصالح أملاك الدّولة ومديرية الصّناعة والأجهزة المكلفة بالعقار لاسيما الوكالة الوطنيّة للوساطة والضّبط العقاري (A.N.I.R.E.F) تحديد استراتيجية الاستثمار على مستوى الولاية.

يَتقرّر للجنة في إطار اختصاصها المتعلّقة بإنشاء بنك معلومات كشف وإيضاح كافة المعلومات حول العقّار الموجّه للاستثمار ووضعها تحت تصرّف المستثمرين بواسطة كلّ وسائل الاتصال كإنشاء بوابة إلكترونية [ar.calpiref.com](http://ar.calpiref.com)، ودعمها بشكل تقني يُمكن من تسليط الضّوء مباشرة على الوعاء العقّاري كما هو في الميدان بمجرد الضّغط على زر الدّخول للبوابة، فبالنتيجة يسهّل على أيّ مستثمر وطني أو أجنبي التّعرف على الوعاء العقاري بكافة تهيّئاته وارتفاقاته<sup>930</sup>.

تتدخّل لجنة «كليبراف» في مرافقة المستثمرين ميدانياً بمجرد التّصريح بالاستثمار وتقديم الملف والقبول الأوّلي لهم من قبل المصالح المختصّة، يتمّ طلب رأي اللجنة، فنقوم حينئذ بمساعدة المستثمرين في التّحديد الدّقيق للوعاء العقاري الذي سينجز عليه المشروع الاستثماري التّتموي، مع إلزامهم تقديم طلب مرفق بدراسة تقنيّة واقتصاديّة للمشروع المزمع انجازه، وتفصل اللجنة في الطّلبات خلال أجل ثلاثون (30) يوماً وفي حالة القبول وبعد التّحديد الدّقيق للوعاء العقاري

<sup>929</sup> - حساين سامية، « انتقال العقّار الصّناعي في الجزائر من العائق إلى الحافز »، المجلة النّقدية للقانون والعلوم

السياسيّة، كلّية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تيزي وزو، عدد 01، 2019، ص. 98.

<sup>930</sup> - عيساوي عبد القادر، المرجع السّابق، ص. 613.

على مستوى البلدية المعنية تقترح منح الامتياز ويُدوّن هذا الاقتراح في محضر خاص يوقع جميع أعضاء اللجنة، وبناءً عليه يصدر الوالي قرار يرخص بموجبه منح الامتياز لفائدة المستثمر<sup>931</sup>.

كُرس إلى جانب الاختصاصات التي منحها المشرع للجنة «كليبراف» قصد ترقية مجال الاستثمار دور آخر يتمثل في مراقبة المشاريع الاستثمارية قبل انجازها وبعد عملية انطلاقها وبصفة دورية، وذلك طبقاً لما تحتويه المادة 2 مطّتها 11 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 10-20، مع الإشارة أنّ هذه المهمة تتولّاها لجنة تقنية فرعية منبثقة عن لجنة الأم كليبراف، تحدّد تشكيلتها وسيرها بموجب النظام الداخلي للجنة الذي يحدّد نموذجة بتعليمه وزارية مشتركة يتّخذها الوزراء المكلفون بالداخلية والجماعات المحلية والمالية والصناعة وترقية الاستثمارات، حيث تقوم هذه اللجنة الفرعية برفع تقريراً بشأن عملية المتابعة كلّ ستة (06) أشهر إلى لجنة الأم.

حوّل أيضاً المشرع التنظيمي للجنة «كليبراف» بموجب المادة 02 مطّتها الخامسة، التاسعة والعاشر في سبيل تشجيع الاستثمار المحلي وإقامة أنشطة تنموية محلية بمهمة توفير أوعية عقارية تتلاءم وموضوع الاستثمار، وتقوم في هذا الإطار بمرافقة جميع المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية أو الخاصة لإنشاء أراضي مهتأة ومجهزة لاستقبال الاستثمارات، ناهيك عن ذلك تقترح إنشاء مناطق صناعية جديدة ومناطق النشاطات على الحكومة لأخذها بعين الاعتبار.

رغم أهمية الدور الذي تلعبه لجنة «كليبراف» في حل إشكالية العقار الموجه للاستثمار وجعله أكثر ديمانيكية، فضلاً عن توفير جو اقتصادي ملائم لإنجاز المستثمرين استثماراتهم ومرافقتهم في الميدان، فإنّ ذلك لا يتحقّق دائماً، وهو الطرح الذي أجاب عليه مجلس المحاسبة في تقريره لسنة 2012 معلقاً بجود اختلالات في نشاط اللجنة على مستوى عديد الولايات والتي تشكّل تفسيراً جزئياً في الضعف المسجّل في نشاطها ونتائجها ولم ترقى لمستوى تطلعات المستثمرين، ومن بين النقائص التي لاحظها مجلس المحاسبة<sup>932</sup>:

<sup>931</sup> - عيساوي عبد القادر، المرجع السابق، ص. 614.

<sup>932</sup> - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2012، الجزائر، ص. 363، 365، متوفّر على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 20/11/2022).

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

- بنك المعلومات المتعلق بالاحتياط العقاري غير ممسوك بصفة قطعية وصرحة وهو الأمر الذي لم يسمح للمستثمرين بالاطلاع على القدرات المتوفرة، وأكثر من ذلك فإن أعضاء لجنة كليبراف لم يكونوا على إطلاع حول العقار المتوفر على مستوى الولاية،

- إن دورية اجتماعات اللجنة المحددة باجتماع واحد شهرياً لم يتم احترامها، بحيث لا تكفي الإشارة إلى صعوبات توفير العقار وحدها في تبرير تباعد أشغال اللجنة لتصبح ثلاثة اجتماعات في السنة،

- إن اللجنة الفرعية المكلفة بمتابعة إنشاء وانجاز وتقييم مشاريع الاستثمار المنصوص عليها في النص التنظيمي السالف الذكر، لم يتم تشكيلها من طرف الوالي إلا بعد سنتين، أي في مطلع سنة 2012،

- نُقص الشفافية خصّ أيضاً تحديد مواقع الاستثمار، بحيث أنه إذا كان من صلاحيات لجنة كليبراف بموجب التنظيم المعمول به، اتخاذ القرارات فيما يخص تحديد مواقع الاستثمارات حسب أهميتها والاحتياجات العقارية المتوفرة، فإن الوالي هو الذي استحوذ على هذه الصلاحية، إذ يقوم بموجب قرارات الامتياز التي يوقعها باختيار المستثمرين ومواقع إنشاء مشاريعهم دون حتى استشارة أعضاء اللجنة مسبقاً.

### ثانياً- ابعاد الوالي عن اتخاذ قرار منح العقار الاقتصادي

لم يُبق القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية الوالي صاحب الاختصاص الفعلي في منح العقار الاقتصادي الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية على مستوى إقليم الجماعات الإقليمية، بل أضحى دوره في هذا الجانب استشاري فقط (1)، مقابل حيابة الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار على سلطة الداعم والمرافق للمستثمرين وعلى سلطة منح الجيوب العقارية وتسييرها ضمن رؤية ذات فائدة اقتصادية تُسرّع عملية الاستثمار المحلي (2).

1- اعتبار الوالي كجهة استشارية

استبعد القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأمولاك الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية الوالي في ممارسة سلطة منح عقود الامتياز على العقار المخصص للاستثمار بعدما كانت ضمن الاختصاصات المقررة له في إطار القانون رقم الأمر رقم 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وفي قانون المالية التكميلي لسنة 2011، لكن هذا لا يعني استبعاده كلياً من أي دور في مجال توجيه عملية منح العقار الاستثماري على أراضي الجماعات الإقليمية على اعتبار أن المادة 09 من القانون رقم 17-23 المذكور أنفاً كلّفت الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بالتشاور مع الوالي على سبيل الاستئناس - لا يكون رأيه ملزماً للوكالة - حول نوع الاستثمارات الواجب إنجازها في إطار السياسة المسطرة من قبل الدولة.

خصّ المشرع من جانب آخر الوالي بموجب أحكام المادة 24 من القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأمولاك الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية بمهمة إنشاء لجنة ولأئمة لمتابعة وتطهير المشاريع الاستثمارية المنجزة في السابق والتي كانت محل قرار ولائي أو كرس بعقد الامتياز أو بترخيص كتابي صادر من الوالي ترتب عليه الانطلاق في إنجاز المشروع على أساس رخصة بناء وبلغت نسبته 20% على الأقل، وبذلك فإنّ والي ولاية بجاية بتاريخ 22 نوفمبر 2023 أشرف على تنصيب ذات اللجنة، حيث تسعى في إطار متابعة وتطهير المشاريع الاستثمارية المذكورة في المادة أعلاه بما يأتي<sup>933</sup>:

- متابعة إنجاز المشاريع الاستثمارية،
- توجيه إعدار إلى صاحب الامتياز من أجل تدارك أي مخالفة للتشريع والالتزامات الواردة في دفتر الأعباء المرفق بعد الامتياز. وفي حالة عدم الجدوى، مباشرة إجراءات إسقاط حق

<sup>933</sup> - المادة 25 من القانون رقم 17-23، يحدد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأمولاك الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، السابق الذكر.

الامتياز لدى الجهات القضائية بمبادرة إسقاط حق الامتياز من مدير أملاك الدولة المختص إقليمياً،

- ألبث في الطلبات المقدمة من أصحاب الامتياز والمتعلقة بتغيير الأنشطة على أساس أسباب موضوعية مبررة،

- ألبث في الطلبات المقدمة من أصحاب الامتياز فيما يتعلق بتغيير اسم المستفيد من شخص طبيعي إلى شخص معنوي أو الشكل القانوني للشركة المستفيدة من الامتياز لدواعي إتمام المشاريع الاستثمارية العالقة بشرط احتفاظ صاحب حق الامتياز الأصلي بأغلبية الحصص إلى غاية الإنجاز الفعلي للمشروع والحصول على شهادة المطابقة والدخول حيز الخدمة،

- إعداد تقرير كل شهرين يرسل إلى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار.

## 2- تكليف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بتسيير العقار الاقتصادي

تُعتبر الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار المؤسسة الوحيدة المتكّمة والمسؤولة بتقديم التراخيص اللازمة لتجسيد منح الامتياز أو التنازل على العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية (أ)، ودعمت بهيئات محلية تعمل على ترقية الاستثمار من خلال تدليل الإجراءات المتعلقة بالاستثمار ومرافقة المستثمرين من الناحية الميدانية (ب).

### أ- منح الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار عقود امتياز

إتجه المشرع في إطار القانون رقم 23-17 المحدد لشروط وكيفيات توزيع العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية إلى سحب من الوالي اختصاص منح عقود الامتياز على العقار الاقتصادي الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية وجعل الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار المخول الوحيد للقيام بالأمر حتى أصبح دور الوالي في هذا المجال مجرد جهة استشارية لا صاحب قرارات، وهو توجه جديد هدفه ابعاد الإدارة عن اتخاذ قرار منح العقار الاقتصادي والعمل بمركزية القرارات المتعلقة به للسعي نحو الارتقاء بالاستثمار وإحداث النمو الاقتصادي المحلي.

عَالج القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات توزيع العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية مهام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، فوفقاً للمادتين 14 و17 منه فقد أوكلت للوكالة مهمة منح العقار عن طريق الامتياز بالتراضي والقابل للتحويل إلى تنازل بناءً على تسجيل صاحب الامتياز طلبه عبر المنصة الرقمية للمستثمر التي تعتبر الجهة الوحيدة للإيداع وذلك بعد الانجاز الفعلي للمشروع طبقاً لبنود دفتر الأعباء والحصول على شهادة المطابقة ودخول حيز الاستغلال المعين من طرف الإدارات والهيئات المؤهلة، كما تتولي الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار مهام أخرى تشمل مجالات الإعلام والتسهيل وترقية الاستثمار ومرافقة المستثمرين إلى جانب تسيير الامتيازات والمتابعة<sup>934</sup>.

#### ب- دعم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بالشبابيك الوحيدة اللامركزية

يهدف تذليل العراقيل التي تواجه المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب والدفع بحركية الاستثمار على مستوى الجماعات الإقليمية دُعمت الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بهياكل محلية متواجدة على مستوى كل ولايات الجزائر يطلق عليها تسمية «الشبابيك الوحيدة اللامركزية»، حيث أنّ تركيبته البشرية تشمل على عدة ممثلين منهم مدير الشباك، أعوان الشباك وممثلي الإدارات المتواجدين ضمن مكاتب الشباك وهم: ممثلي المركز الوطني للسجل التجاري، الضرائب، أملاك الدولة، الجمارك، التعمير وتهيئة الإقليم والبيئة، التشغيل وممثل المجلس الشعبي البلدي الذي يتبعه مكان إقامة الشباك الوحيد، ويتم تعيينهم بقرار من السلطة الوصية للوكالة، بناءً على اقتراح من إدارتهم أو الهيئة التي يمثلونها تطبيقاً لأحكام للمادتين 22 و28 من المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المتضمن صلاحية الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها<sup>935</sup>، غير أنه بتعديل

<sup>934</sup> - للتفصيل أكثر في مهام الوكالة والجزائرية لترقية الاستثمار في هذا المجال، أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 22-298، مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2022، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها، ج.ر.ج. عدد 60، مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 2022، ص. 06، مُعدّل ومتّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-111، مؤرخ في 13 مارس سنة 2024، ج.ر.ج. عدد 19، مؤرخ في 18 مارس سنة 2024، ص. 06.

<sup>935</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 06-356، مؤرخ في 09 أكتوبر سنة 2006، يتضمن صلاحية الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 64، مؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2006، ص. 13، مُعدّل ومتّم بموجب =

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

هذا المرسوم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-100 فاتّه نجد في ضوء أحكام المادة 07 منه أستاذ ممثل الجمارك وأملاك الدولة من الهيكل الإداري للشباك الوحيد اللامركزي.

أما في ظلّ صدور المرسوم التنفيذي رقم 22-298 المحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها نجده قد حدّد بموجب المادة 20 منه الهيئات والإدارات العمومية التي تجتمع في مكان واحد تحت غطاء الشباك الوحيد، وتتكوّن تشكيلته بالإضافة إلى أعوان الوكالة ممثلين من إدارة الجمارك، المركز الوطني للسجل التجاري، مصالح التعمير، الهيئات المكلفة بالعقار الموجّه للاستثمار، مصالح البيئة، الهيئات المكلفة بالعمل والتشغيل وصناديق الضمان الاجتماعي للعمال الأجراء وغير الأجراء، ويُمكن أن يجمع الشباك الموحد إذا اقتضى الأمر، ممثلين عن هيئات وإدارات أخرى وتكون لها صلة بالاستثمار أو مكلفة بتنفيذ إجراءاته أو إذا تعلّق الأمر تجسيد مشاريعها الاستثمارية إصدار المقررات والتراخيص وكلّ وثيقة مرتبطة بممارسة النشاط المتعلّق بالمشروع الاستثماري، الحصول على العقار الموجه للاستثمار ومتابعة الالتزامات التي تعهد بها المستثمر.

وفي إطار السّياسية الرّامية إلى تطوير عمليات الاستثمار المحلي بالنظر إلى التّطورات الحاصلة للاقتصاد الوطني والتّعديلات التي طرأت على قوانين الاستثمار والهيئات المكلفة به، فقد حاول المنظّم تكليف ممثلو الإدارات والهيئات العمومية الممثلة في الشّبابيك الوحيدة اللامركزية كجهاز محلي القيام بتدليل الإجراءات المتعلّقة بالاستثمار والقيام بجميع الأعمال التي من شأنها الإسهام في تقديم التّسهيلات اللّازمة للمستثمرين المحليين في مختلف مراحل الاستفاداة من العقار الاقتصادي إلى غاية تنفيذه، ولهذا نجد المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 22-298 المحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها ألزمت الشّباك اللامركزي في سبيل إنجاح المشاريع الاستثمارية تسليم كل الوثائق والقرارات في إطار القوانين والتنظيم المعمول بها، كما أوجبت عليه منح التراخيص المرتبطة بإنجاز المشاريع الاستثمارية.

---

=المرسوم التنفيذي رقم 17-100، مؤرخ في 05 مارس سنة 2017، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 08 مارس سنة 2017، ص. 03، (ملغى).

لجأت السلطة التنظيمية بالنظر إلى الحاجة الملحة إلى إحداث المزيد من التنمية المحلية في إطار سياسة الاستثمار المحلي توسيع مهام ممثلو الإدارات والهيئات العمومية الممثلة في الشبائيك الوحيدة اللامركزية خاصة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 22-298 المحدد لتنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار الذي كلفه بموجب المادة 26 بممارسة جميع الأعمال ذات صلة بتسيير العقار الاقتصادي واستغلاله، وتتمثل مهام هذه الشبائيك اللامركزية على النحو التالي:

يتولى ممثل الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بتسجيل الاستثمارات ويُبلغ شهادات التسجيل وحينئذ يشرع في مجال تسيير الامتيازات معالجة كل طلبات تعديل شهادة تسجيل الاستثمار، تقديم الخدمات المتصلة بالإجراءات التأسيسية للمؤسسات وإنجاز المشاريع الاستثمارية، التأشير خلال الجلسة على قائمة السلع والخدمات القابلة للاستفادة من المزايا، وعند الاقتضاء على مستخرج القائمة التي تشكل المساهمة العينية، ضمان معالجة طلبات تعديل القوائم المذكورة، الترخيص بالتنازل عن الاستثمار وتحويل المزايا، مباشرة سحب المزايا بالنسبة للاستثمارات التابعة لاختصاصه بناءً على اقتراح من ممثل إدارة الضرائب، وكذا تحديد مدة مزايا الاستغلال من خلال شبكة التقييم.

يقوم ممثل إدارة الضرائب في مجال المتابعة بالمهام التالية: إعداد شهادة الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة المتعلقة باقتناء السلع والخدمات الواردة في قائمة السلع والخدمات المستفيدة من المزايا، إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال بالتنسيق مع مصالح الضرائب المختصة إقليمياً، توجيه إدارات المستثمرين الذين لم يحترموا الالتزام بتقديم كشف مشروع الاستثمار و/أو إعداد محضر معاينة الدخول في الاستغلال، إعداد كل ستة (6) أشهر، كشفاً للمقاربة بين الاستثمارات التي حلت آجال آثار تسجيلها ومحاضر معاينة الدخول في الاستغلال المستلمة.

أما في مجال مرافقة المستثمرين المحليين وتسهيل تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية وفي مجال الإعلام كلف ممثل الجمارك بمساعدة المستثمر في استكمال الإجراءات الجمركية فيما يتعلق بتدشين استثماره واستغلاله، ومعالجة طلبات رفع عدم القابلية للتنازل عن السلع المقنناة في ظل شروط تفضيلية، وكلف ممثل المركز الوطني للسجل التجاري بتسليم دون تأخير شهادة

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

عدم سبق التسمية وبمساعدة المستثمر في اتمام الإجراءات المرتبطة بالتسجيل في السجل التجاري، كما كلف ممثل مصالح التعمير بمساعدة المستثمر في استكمال إجراءات الحصول على رخصة البناء والرخص الأخرى المتعلقة بحق البناء ويتسلم الملفات التي لها علاقة بصلاحياته، ويتولى متابعتها حتى انتهائها.

أوكل لممثل مصالح البيئة بمساعدة المستثمر في الحصول على التراخيص المطلوبة فيما يخص حماية النظام البيئي ويتسلم الملفات التي لها علاقة بصلاحياته ويتولى متابعتها حتى انتهائها، كما أوكل لممثلو المصالح المكلفة بالعمل والتشغيل بإعلام المستثمرين بالقوانين المتعلقة بالعمل والتشغيل، وتسليم في الأجل المحددة قانوناً تراخيص العمل وكل وثيقة ذات صلة مطلوبة بموجب القوانين المعمول بها في هذا الميدان، والعمل على جمع عروض العمل المقدمة من المستثمرين، ويقدمون لهم المترشحين للمناصب المقترحة.

عُهد لممثلو هيئات الضمان الاجتماعي بتسليم على الفور شهادات المستخدم وتغيير عدد المستخدمين والتّحيين وتسجيل المستخدمين الأجراء وكذا كل وثيقة أخرى تخضع لاختصاصهم، كما يقع على عاتق ممثلو الهيئات المكلفة بمنح العقار الموجه للاستثمار إعلام المستثمرين بتوفير الأوعية العقارية ومرافقتهم لدى إداراتهم الأصلية لاستكمال الإجراءات المرتبطة بالحصول على العقار.

يجمع ممثلو المصالح المكلفة بإصدار القرارات والتراخيص والوثائق المتعلقة بممارسة النشاط المرتبط بالمشروع الاستثماري غير تلك المذكورة في المادة 26 أعلاه، كل فيما يخصه، الطلبات المتعلقة بهذه الوثائق والتراخيص، مع ضمان إحالتها إلى الهياكل المعنية ومتابعة معالجتها إلى حين إصدار القرار النهائي بشأنها.

الفرع الثاني - حقوق والتزامات صاحب الامتياز العقاري

يُعتبر عقد منح الامتياز لاستغلال العقار الاقتصادي الذي تبرمه الإدارة مع الأشخاص الطبيعيّة أو المعنويّة الخاصّة عقد يُرتب آثاراً قانونيّة لكلا الطرفين، فكلّ ما هو حقّ للمستثمر هو التزام للإدارة (1) وكلّ ما هو التزام على عاتق المستثمر هو حقّ للإدارة (2) وأنّ إخلال أحدهما بالوفاء بالتزاماته التعاقدية يُؤدّي إلى إضرار الطرف الآخر بوصفه اتّفاق بين الطرفين.

1- حقوق صاحب الامتياز العقاري

يترتب عن منح حق الامتياز للمستثمر الخاص لاستغلال أراضي تابعة للأمولاك الخاصّة للدولة حقوقاً عديدة تلتزم السلّطة مانحة الامتياز المؤجّه للاستثمار أن توفّي بها، وتتمثّل في:

أ- الاستفادة من الامتيازات المالية

منح المشرّع للمستثمر صاحب الامتياز جملة من التّحفيزات المالية، و نذكر منها ما يلي:

- الإعفاء من الحقوق المالية المرتبطة بإعداد عقد الامتياز كحقوق التّسجيل ورسم الشّهر

العقاري ومصاريف الأملاك الوطنيّة تطبيقاً لأحكام المادّة 60 من قانون المالية لسنة 2015.

- تخفيض قيمة الأتاوى السنويّة بعدما كانت محدّدة بنسبة 20/1 من القيمة التّجاريّة

للقطعة الأرضيّة محل منح الامتياز بموجب أحكام المادّة 09 من قانون المالية لسنة 2008،

إلى 33/1 من القيمة التّجاريّة من خلال أحكام المادّة 62 من قانون المالية لسنة 2015.

- تحدد الإتاوة السنويّة المستحقّة بعنوان عمليّات منح الامتياز على الأراضي التّابعة

للأمولاك الخاصّة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية بتطبيق السّعر الأدنى من فوارق

الأسعار المطبّقة على مستوى إقليم البلديّة، كما تستفيد من هذه الأحكام الامتيازات الممنوحة لفائدة

المشاريع الاستثماريّة قبل صدور هذا القانون ومن دون استرداد مبالغ الأتاوى الإيجاريّة السنويّة

التي حصلت لها مصالح أملاك الدولة على أساس أحكام المادّة 63 من قانون المالية لسنة 2015.

- تخضع الأتاوى الإجارية السنوية المحددة من طرف إدارة أملاك الدولة للتخفيضات والتي نصت عليها أحكام المادة 15 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011، وهي كما يلي:

- 90% خلال فترة إنجاز المشروع الاستثماري التي يمكن أن تمتد من سنة (01) واحدة إلى ثلاث (03) سنوات،

- 50% خلال فترة الاستغلال التي يمكن أن تمتد كذلك من سنة (01) إلى ثلاث (03) سنوات،

- الدينار الرمزي للمتر المربع م<sup>2</sup> خلال فترة عشر (10) سنوات، وترتفع بعد هذه المدة إلى 50% من قيمة الأتاوى بالنسبة للمشاريع المقامة في الولايات التي استعملت لتنفيذ برنامجي الجنوب والهضاب العليا،

- الدينار الرمزي للمتر المربع م<sup>2</sup> لفترة خمس عشرة (15) سنة وترتفع بعد هذه المدة إلى 50% بالنسبة للمشاريع المقامة في ولايات الجنوب الكبير.

#### ب- الحصول على رخصة لبناء المشروع

تصدر الإدارة قرار إداري يتضمن الترخيص للمستثمر الخاص ببناء مشروعه الاستثماري بعد التأكد من مدى مطابقة مشروع البناء لأحكام التهيئة والتعمير ولأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي<sup>936</sup>، وهي الضمانة التي نصت عليها المادة 11 من الأمر 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية التي تنص على أنه: « يخول منح الامتياز للمستفيد منه الحق في الحصول على رخصة البناء كما يسمح له...»، وأكد عليها المشرع في المادة 14 فقرتها الخامسة من القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات توزيع العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، وعليه يتعين على صاحب المشروع بعد اتمام إنجاز مشروعه

<sup>936</sup> - أنظر المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يُحدّد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، السابق الذكر.

الحصول على شهادة المطابقة التي تثبت بأن البناء مطابق لما هو محدد بالملف المقدم للحصول على رخصة البناء ومنه يكون المشرع الاستثماري بذلك في حالة الانطلاق الفعلي في الإنتاج<sup>937</sup>.

#### ت- تأسيس رهن رسمي على حق الامتياز

مكّن المشرع المستثمر بموجب المادة 11 من الأمر 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع والتي تقابلها المادة 14 فقرتها السادسة من القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات توزيع العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، تأسيس رهن رسمي لصالح هيئات القرض على الحق العيني العقاري الناتج عن الامتياز، وكذا على البنائات المقررة إقامتها على قطع الأرض الممنوح امتيازها لضمان القروض الممنوحة من قبل المؤسسات المصرفية لأجل تمويل مشروعها الاستثماري دون باقي التأمينات العينية الأخرى، ولعلّ هذا الطرح الذي تبناه المشرع مخالفاً تماماً للقواعد العامة التي تشترط لصحة الرهن الرسمي أن يكون الزاهن مالكا له وأهلاً للتصرف فيه، وأن يتم على عقار يمكن بيعه في المواد العلني كما هو منصوص عليه في أحكام المادة 884 من القانون المدني.

وفي حالة ما إذا تقاعس صاحب المشروع التأموني عن دفع مبلغ القرض إلى هيئات القرض في الميعاد المتفق عليه، حقّ لهذا المقرض أن ينفذ على العقار المملوك للمقرض ويستوفي من ثمنه مبلغ القرض، تطبيقاً لأحكام المادة 882 من القانون المدني التي تنص بأنه: « الرهن الرسمي عقد يكسب به الدائن حقاً عينياً، على عقار لوفاء دينه، يكون له بمقتضاه أن يتقدم على الدائنين التاليين له في المرتبة في استيفاء حقه في ثمن ذلك العقار في أيّ يدّ كان».

<sup>937</sup> - محده جلول ورخ نورالدين، « النظام القانوني لحق الامتياز كآلية وحيدة لاستغلال العقار الصناعي »، أعمال الملتقى الدولي حول: « العقار وآفاق الاستثمار»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، منعقد يوم 19 ديسمبر سنة 2019، ص. 144، منشور في كتاب، دار الضحى، الجلفة، 2020، ص. 144.

2- التزامات صاحب الامتياز العقاري

يَتَحَمَّلُ المستفيد من حق الامتياز العقاري عدّة التزامات تعطي للإدارة الحق في المطالبة بالوفاء بها وفي حالة عدم الاستجابة لها يؤدي إلى فسخ عقد الامتياز والتعويض عن الضرر الذي قد لحقه بها، وهي التزامات في الغالب منصوص عليها في بنود عقد الامتياز ودفتر الشروط الملحق به والبعض الآخر مكرّس في الأمر رقم 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وفي المرسوم التطبيقي رقم 09-152 للأمر المذكور آنفاً، وهي نفس الالتزامات تقريباً جاء بها القانون من القانون رقم 23-17 المحدد لشروط وكيفيات توزيع العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

أ- إنجاز المشروع في الآجال المحددة

يَقَعُ على المستثمر مسؤولية إنجاز المشروع التّمويلي في المدة المتّفق عليها في العقد أو في الأجل الإضافي الممنوح له الذي يتراوح من سنة إلى ثلاث (3) سنوات حسب طبيعة وأهمية المشروع وإلا يقع تحت طائلة فسخ عقد الامتياز العقاري وتعويض الدولة مقابل فائض القيمة التي أتى بها المستثمر على القطعة الأرضية من خلال الأشغال المنجزة بصفة نظامية دون أن يتجاوز هذا المبلغ قيمة المواد وسعر اليد العاملة المستعملة مع اقتطاع نسبة 10% على سبيل التعويض، تطبيقاً لما جاءت به المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 09-152 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

شُرِعَ للمستثمر في إنجاز المشروع الاستثماري التّمويلي في الآجال المحددة قانوناً هو الالتزام بتحقيق نتيجة، ويعني ذلك ضرورة التزامه باحترام أجل انطلاق أشغال المشروع وأجل البدء في النشاط، لكن نظراً لوجود عواقب قد تتجرّ عن عدم الوفاء بالتزاماته الكاملة، فإنّه لا يكفي للمستثمر أن يثبت أنه قام ببذل العناية الكافية بل عليه أن يثبت توافر السبب القاهر حتى تنفي

عنه المسؤولية ويستفيد من تمديد الآجال<sup>938</sup>، وهو ما تقضي به أحكام المادة 21 فقرتها الثالثة من دفتر الشروط النموذجي الذي يحدّد البنود والشروط التي تطبّق على منح الامتياز بالتراضي للأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية والتي جاء نصّها كالتالي: « تمّد آجال انطلاق وتنفيذ الأشغال المنصوص عليها في دفتر الشروط هذا، وتنفيذها إذا حال سبب قاهر دون التقيّد به، وذلك بمدة تساوي المدة التي تعدّر فيها على المستفيد الوفاء بالتزاماته. لا يمكن بأيّ حال من الأحوال اعتبار صعوبات التمويل سبباً قاهراً ».

تمدّد الآجال بمجرد توفّر حالة السبب القاهر الذي يقع على عاتق المستثمر عبئ اثباتها، خلافاً لذلك عن تلك الحالة المنصوص عليها في المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 09-152 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية والمادة 10 من دفتر الشروط المحلق بذات المرسوم المذكور التي تتعلّق بمنح أجلاً إضافياً للمستثمر يتراوح من سنة إلى ثلاث سنوات في حالة عدم الانتهاء من إنجاز المشروع الاستثماري في الآجال المحدد في عقد الامتياز، فالاختلاف الواضح بينها أنّه في الحالة الأخير تملك الإدارة سلطة تقديرية في تمديد آجال إتمام المشروع الاستثماري<sup>939</sup>.

#### ب- المحافظة على وجهة العقار الاقتصادي

يتوجّب على المستثمر حسب أحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 09-152 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية والتي تقابها المادة 15 من القانون رقم 23-17 المحدّد لشروط وكيفيات توزيع العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الالتزام بعدم القيام بأيّ تغييرات وأشكال معينة على المشروع أو استعماله لأهداف أخرى غير تلك الأهداف المحددة في بنود العقد وإلاّ سوف يقع تحت حكم إسقاط حق الامتياز ومن بدون أيّ تعويض، فإذا

<sup>938</sup> - لكل مخلوف، عقد الامتياز ودوره في تطوير الاستثمار (دراسة حالة العقار الاقتصادي)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2018، ص. 213.

<sup>939</sup> - المرجع نفسه، ص. 213.

كان القصد من منح عقد الامتياز هو بناء مشروع سياحي يخرج المستثمر عمّا هو متّوفّق عليه في دفتر الشّروط ويحوّل وجهة القطة الأرضيّة إلى بناء مصنع للمواد الغذائية، وأمام هذا الواضع يمكن للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار فسخ عقد الامتياز بإحدى الطّرق الإداريّة في حالة انقضاء أجل الإعدار، بالإضافة إلى هذا ينبغي للمستثمر احترام التّشريعات المتعلّقة بالتهيئة والتّعمير وحماية الأنظمة البيئيّة والموارد الطبيعيّة وحماية التّراث الثقافي والتّاريخي<sup>940</sup>.

### ت- دفع اتاوة إيجاريّة سنويّة

يلتزم المستثمر المستفيد من حق الامتياز العقاري المخصّص للاستعمال التجاري أو الصّناعي حسب أحكام المادّة 62 فقرتها الأولى من قانون المالية لسنة 2015 بدفع اتاوة إيجاريّة سنويّة تُمثّل 33/1 من القيمة التجاريّة للقطعة الأرضيّة محل الامتياز التي تُحدّدها مصالح أملاك الدّولة المخصّصة إقليمياً، وتكون موضوع تحيين عند انقضاء كلّ فترة إحدى عشر (11) سنة، تطبيقاً لأحكام المادّة 15 من قانون المالية التّكميلي لسنة 2011.

أمّا فيما يتعلّق بالعقار الفلاحي التّابع للأملاك الخاصّة للدّولة تحدد اتاوة استغلاله بموجب قوانين المالية أي وفق السّوق العقاريّة الموجهة إدارياً، ويكفي أن نستشهد بمثال عن قانون المالية التّكميلي لسنة 2010<sup>941</sup> وبمقتضى المادّة 41 منه حدّدت اِتاوة مقابل حق الامتياز على الأراضي الفلاحيّة التّابعة للأملاك الخاصّة للدّولة حسب المناطق ذات الإمكانيات الفلاحيّة (أ، ب، ج، د) وأصناف الأراضي (مسيّية وغير مسقيّة) بالهكتار وسنوياً خارج الرّسم وتخصّص الأرض فقط.

يتوجّب على الإدارة عند تحديد مبلغ اِتاوة الإيجاريّة السنويّة المفروضة على المستثمرين دراسة وتحليل السّوق العقاري على المستوى المحليّ بدقّة، مراعيّاً بذلك طبيعة العقار ( استعمال إداري، مهني، صناعي، تجاري)، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عوامل تقدير قيمة كلّ ملك،

<sup>940</sup> - بوحفص جلاب نعاة، المرجع السابق، ص. 94.

<sup>941</sup> - أمر رقم 10-01، مؤرّخ في 26 أوت سنة 2010، يتضمّن قانون المالية التّكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج. ج عدد 49، مؤرّخ في 29 أوت سنة 2010، ص. 04.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

ويتعلّق الأمر بالعوامل الفيزيائية ( مساحة القطعة الأرضية، تضاريسها، شكلها وعدد الجبهات المتواجدة )، وكذا العوامل القانونية ( قابلية الأرض للبناء، طبيعة البناءات المرخّص بها، الوضعية اتجاه قواعد التهيئة والتعمير بدون عائق أو ببعض العوائق كالمرافق والأجزاء غير قابلة للبناء)، وأخيراً العوامل الاقتصادية (وتتعلّق بموقع الأرض المعنية ومدى ارتباطها من عدم ذلك بالنمو والتطور الاقتصادي للمنطقة)<sup>942</sup>.

<sup>942</sup> - لكحل مخلوف، المرجع السابق، ص. 224، نقلاً عن: مذكرة المديرية العامة للأموال الوطنية رقم 12502، مؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2011، متعلّقة بتطبيق تخفيضات على إتاوة الامتياز على الأراضي الموجهة للاستثمار.

المبحث الثاني - آليات تفعيل الاستثمار المحلي

مما لا شك فيه أنّ الاستثمار المحلي في الوقت الراهن من أولويات الجماعات الإقليمية خاصة الفقيرة والنائية منها التي تعمل جاهدة على جذب الاستثمارات إليها لتشاركها في النهوض بمتطلبات التنمية المحلية مُستخدمةً الآليات المقررة في تشريعاتها الداخلية من أبرزها؛ دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، دعم تشغيل الشباب، تسهيل إجراءات الاستفادة من العقار الاقتصادي الموجّه للاستثمار وتقديم المزايا والتحفيزات الجبائية لتفعيل النشاط المقاولاتي، إلا أنّ تطبيق هذه الآليات القانونية وحدها لم تأتِ بالنتائج المرجوة لمعالجة الموضوع الذي شكّلت لأجله، لهذا فإنّه من الضروريّ على الجماعات الإقليمية التوجّه نحو ربط علاقات تعاون فيما بينها في مجال استثمار امكانياتها من أجل جعل إقليمها قُطباً مُميزاً لاستقبال الاستثمارات (المطلب الأول).

تظنّ مسألة تشجيع الجماعات الإقليمية للمتعاملين الاقتصاديين للاستثمار في مجالات الاستثمار المحلي للمساهمة إلى جانبها في تحقيق التنمية الاقتصادية مطلباً ملحاً للخروج من منطِق التكاليف واستهلاك الميزانية والانتقال إلى منطِق نشاط لاقتصاد وخلق الثروة، لا سيما بعد توجّه السياسات العامّة في الفترة الأخيرة إلى إقرار العديد من الاصلاحات التشريعية والتنظيمية من منظور تشجيع الاستثمارات الخاصة، وتكييف تدابير تحفيز الاستثمار المحلي وفقاً للخصوصيات الجغرافية والاقتصادية للأقاليم، ولكي تلعب الجماعات الإقليمية دوراً أكبر في المجال الاقتصادي، مدعومة بآليات سياسية اقتصادية لجذب الاستثمارات ضمن إقليم اختصاصها (المطلب الثاني).

المطلب الأول - إقامة الجماعات الإقليمية علاقات تعاون

يسعى المنتخبين المحليين الرّفع من القدرات الاقتصادية المحلية في ظلّ التّحدّيات الرّاهنة الناتجة عن قلة مداخل الجماعات الإقليمية وتذبذب أسعار المواد النّفطية ومحدودية كفاءة عنصرها البشري بالاعتماد على أسلوب التّعاون ما بين الجماعات الإقليمية الوطنية، باعتباره أهم فضاء يُساعد على التّقليل من حجم مشاكلها المالية والإدارية ويبيّن تحقيق أهدافها الإنمائية، فهو يُعدّ ركيزة فعّالة لمواجهة ضعف ميزانيتها والصّعوبات التي تنتج عن النّمو الاقتصادي، بالاستغلال المشترك للأراضي والعقارات المتوفّرة لدى كلّ منها<sup>943</sup> لغرض إنجاز مشاريع مشتركة في مجال الهياكل القاعدية والتّجهيزات المحفّزة لاستقبال الاستثمارات في قطاعات مختلفة (الفرع الأول).

تعدّدت اليوم النّظرة المحلية لأسلوب التّعاون ما بين الجماعات الإقليمية الوطنية لتتجاوز الحدود الإقليمية للدولة الجزائرية، وذلك عبر تمكين البلديات والولايات من الاحتكاك بنظيراتها الأجنبية قصد الاستفادة من خبراتها ومساعدتها على النّحو الذي يجعلها مؤهلة لتحقيق نجاح برامجها خاصة ذات الطبيعة الاقتصادية<sup>944</sup>، وتحسين خدماتها المقدّمة للجمهور (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إقامة الجماعات الإقليمية علاقات التّعاون المحلي

تُعتبر رابطة التّعاون ما بين البلديات والولايات الوطنية من بين آليات تطوير المسائل المتعلقة بالتّمية الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية والتّهيئة العمرانية وتحقيق أهداف مشتركة<sup>945</sup>، خاصّة البلديات المحدودة قدراتها المالية والبشرية التي تحتاج إلى إقامة علاقات تعاون لتعويض النّقص الحاصل في مجالاتها التّنموية، غير أنّ إعمالها في الواقع ليس بالأمر اليسير نظير اصطدامها بتحدّيات مرتبطة بمحدودية الإطار القانوني المنظم لآلية التّعاون المحلي (أولاً)، الوضع الذي يستدعي تدخّل المشرّع من أجل صياغة قواعد قانونية جديدة تضبط هذه العلاقات

<sup>943</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 197.

<sup>944</sup> - KEHEL Mohammed, « La coopération décentralisée, un dispositif pour dynamiser le développement des collectivités territoriales marocaines: État des lieux et perspectives », Revue Française d'Economie et de Gestion, Volume 03, N°05, 2022, p. 06.

<sup>945</sup> - DURAND Emmanuel Vital, Op.Cit, pp. 100-101.

بجدية وتحمي مصالح البلديات والولايات التعاونية بما سيمكّنها من تطوير النشاطات الاقتصادية قصد توفير موارد مالية تتلاءم مع الإمكانيات المحلية (ثانياً).

### أولاً - تكريس قواعد التعاون المحلي

سعى المشرع إلى تمكين الجماعات الإقليمية من إقامة علاقات التعاون المحلي فيما بينها على المستوى النظام القانوني للبلدية والولاية من خلال جملة الصلاحيات نظراً لأهميتها في تبادل المصالح والمنافع المشتركة في المجال الاقتصادي (1)، غير أنّ محالة المشرع باءت بالقصور نتيجة عدم وجود قواعد قانونية فعالة تساهم في تفعيل وتنشيط إقامة علاقات التعاون المحلي (2).

### 1- الأطر القانونية للتعاون المحلي

حَضِي أسلوب التعاون المشترك بين الجماعات الإقليمية الوطنية بأهمية بالنظر لما تُوفّره عملية التعاون من تجميع الموارد لإنجاز مشاريع البنيات التحتية وإقامة مناطق صناعية وفضاءات للأنشطة الاقتصادية المحفزة للاستثمارات وذلك في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية<sup>946</sup>.

أجاز المشرع للمجالس البلدية التي تجمعها نفس خصوصيات الإقليم المحلي على أساس أحكام المادة 215 الفقرة الأولى من قانون البلدية الاتحاد فيما بينها بهدف إنشاء مشاريع مشتركة، حيث تنصّ على أنه: « يُمكن بلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقاً للقوانين والتنظيمات ».

أناط المشرع للمجالس البلدية من خلال أحكام المادة 216 فقرتها الأولى من قانون البلدية صلاحية المصادقة على عقود اتفاقيات التعاون المشترك بين البلديات، حيث تنصّ على أنه: « تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات»، والملاحظ أنّ صلاحية المجالس البلدية المتعلقة بالعقود أو اتفاقيات

<sup>946</sup> - أبولاس حميد، « مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الاصلاحات القانونية قانون 17-08 »، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 06، 2010، ص. 43.

التعاون بين البلديات قاصرة بحكم أنّ المادة 57 من ذات القانون قيدت شرط نفاذ هذه المداولات بمصادقة الوالي عليها، وبموجب هذا الإجراء تُؤكّد أنّ السلطة المركزية تتحكّم في مجال التعاون.

أقرّ المشرّع للمجالس الولائية دوراً في تطوير النشاطات الاقتصادية المحلية باعتباره الفضاء الملائم لجسيد سياسة السلطة المركزية في مجال تفعيل الاقتصاد الوطني في إطار السماح بإقامة التعاون بين ولايتين أو أكثر تجمعهما الخصوصيات والمصالح العامة المحلية لإنشاء مؤسسات عمومية مشتركة قصد إدارة ممتلكاتها<sup>947</sup> استناداً لأحكام المادة 150 الفقرة الأولى من قانون الولاية التي تنصّ: « يُمكن 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، طبقاً لأحكام المادة 54 من هذا القانون».

## 2- قصور قواعد التعاون المحلي

ساهمت نقائص النصوص التشريعية في تعطيل لجوء البلديات والولايات لإعمال اتفاقية التعاون المشتركة في مجال تنشيط الاستثمار المحلي بالنظر إلى تخويل الوصاية سلطة التحكم في نفاذ المداولات التي تبرمها المجالس المحلية (أ)، إلى جانب تضيق نطاق التعاون (ب).

### أ- تقييد حرية التعاون المحلي للجماعات الإقليمية

تجعلنا المادة 150 فقرتها الأولى من قانون الولاية نحكم ظاهرياً بحرية المجالس الولائية إبرام علاقات التعاون، لكن بإحالتنا لتطبيق المادة 54 يظهر عدم تمتعها بحرية التدبير الحر بحكم أنّ المداولة المتعلقة بذات الموضوع لا تدخل حيز النفاذ إلا بعد المصادقة الصريحة لوزير الداخلية، وهو ما يؤثر على فعالية النظام اللامركزي بعد التقليل من دور المنتخب الولائي في اتخاذ قرارات اقتصاديه في إطار الصلاحيات القانونية<sup>948</sup>.

<sup>947</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 200.

<sup>948</sup> - يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، 337.

احتوى مشروع قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018<sup>949</sup> في مضامينه على أحكام جديدة من شأنها تفعيل مجال التعاون ما بين الجماعات الإقليمية، فبالعودة إلى المادة 28 فإنها تعطي صراحةً للمجالس المحلية البلدية والولائية حق المبادرة الحرة في إقامة علاقات التعاون، وحددت أشكال ومجالات هذا التعاون، حيث جاء فيها كما يلي: « يُمكن جماعتين إقليميتين أو أكثر مرتبطين إقليمياً، تنتميان إلى ولاية أو عدة ولايات أن تشترك في إطار التعاون ما بين الجماعات:

- تهيئة وتنمية مشتركة لأقاليمها،
- إدارة وإنجاز وتسيير الممتلكات والتجهيزات المشتركة،
- إنشاء وضمان تسيير المصالح العمومية الجوارية،
- إنشاء مؤسسات عمومية محلية، تتكفل بمهام المرفق العمومي المحلي،
- ترقية بصفة مشتركة النشاطات الاقتصادية المريحة بطريقة مباشرة أو عن طريق الشراكات المبرمة.

تتم أعمال التعاون ما بين الجماعات بالمبادرة الحرة والمشاركة للمجالس المنتخبة المحلية المعنية باقتراح من رؤسائها أو باقتراح من الولاية المختصين إقليمياً».

حوّلت أحكام المادة 29 من مشروع قانون الجماعات الإقليمية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية سلطة المصادقة على اتفاقية التعاون المحلي، وتحديد حقوق وواجبات كل جهة عضو والحقوق الناشئة عنه وتحديد شروط وكيفيات تنفيذه وتغيير أحكامه أو فسخه بعيداً عن تدخلات السلطة الوصية بحجة حماية مبدأ المشروعية.

رغم تعزيز اللامركزية وحرية تدبير الشؤون المحلية في إطار مشروع قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 غير أن ذلك لم يغيّر شيئاً من رُحجان هيمنة السلطة المركزية وتحكمها في اختصاصات البلدية والولاية بفعل امتلاكها وسائل تسمح بإجهاض أي مبادرة محلية، وهي عوامل من شأنها التأثير على دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية، ويُستنبط هذا الطرح باستقراء أحكام

<sup>949</sup> - المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، مؤرخ في أوت 2018، (غير منشور).

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

المادة 234 من المشروع أعلاه حتى وإن لم تشترط مصادقة الإدارة الوصية على مداوات البلدية والولاية المتعلقة بموضوع التعاون المحلي قبل دخولها حيز النفاذ إلا أنه في الفقرة الأخيرة من ذات المادة نص على أن المداوات التي لها أثر مالي تخضع لمصادقة الوالي عليها، وبما أن اتفاقيات التعاون من بين المداوات التي لها أثر مالي على الجماعات الإقليمية فتخضع لمصادقة الوالي.

عمل المشرع المغربي من أجل تفعيل دور الجماعات الترابية على تشجيع عمليات الاستثمار على مستوى ترابها المحلي الاعتراف لهيئاتها المحلية بصلاحيات إقامة علاقات التعاون الاقتصادي فيما بينها دون اشتراط مصادقة السلطة المركزية على مداوات التعاون لتصبح نافذة، فكان ذلك خياراً لا بد منه لإعطاء حرية أكبر لمجالسها المحلية لإعادة بعث دورها الاقتصادي لأن مثل هذه المبادرة من شأنها خلق الثروة وتنويع مواردها الذاتية، يظهر لنا هذا الطرح بوضوح في أحكام المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أنه: « لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس:

- المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة،
- المقرر المتعلق بالميزانية،
- المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها،
- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخيل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجماعة وتخصيصها،
- المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية عندما تكون هذه التسمية تشريفاً عمومياً أو تذكيراً بحدث تاريخي،
- المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجماعة مع الجماعات المحلية الأجنبية،

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

- المقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها»، نجد كذلك نفس التوجه سلكه المشرع المغربي في أحكام المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات وفي أحكام المادة 109 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم.

### ب- عدم فعالية شرط الجوار لربط علاقة التعاون المحلي

إذا كان المشرع الجزائري اعترف للجماعات الإقليمية بصلاحيات إقامة علاقات التعاون المحلي بمقتضى أحكام المادة 215 من قانون البلدية وأحكام المادة 150 من قانون الولاية، إلا أنه حصر نطاق التعاون بين بلديتين أو ولايتين متجاورتين أي أن الجوار هو أساس التعاون والدليل أحكام المادة 215 التي تنص على أنه: « يُمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك...»، وأحكام المادة 217 من ذات القانون التي تنص على أنه: « يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات» وكذا أحكام المادة 150 من قانون الولاية التي تنص على أنه: « يمكن ولايتين أو أكثر...».

الأدهى والأمر أن مشروع قانون الجماعات الإقليمية أبقى على شرط التجاور الإقليمي من خلال أحكام المادة 28 منه التي جاءت كالتالي: « يُمكن جماعتين إقليميتين أو أكثر مرتبطين إقليمياً، تنتمي إلى ولاية أو عدة ولايات أن تشارك في إطار التعاون ما بين الجماعات...»، ولاشك أن هذا الشرط القانوني يزيد من محدودية المبادرات ويجعلها أضيق إلى أبعد الحدود<sup>950</sup>.

تكمّن إشكالية اشتراط المشرع التجاور الإقليمي لإبرام اتفاقيات التعاون ما بين الجماعات الإقليمية على المستوى الداخلي تقويض سبل التعاون والتشارك ما بين البلديات والولايات البعيدة جغرافياً ويحدّ من إمكانية الاستفادة من التجارب والموارد التي تحقّقها المشاريع المشتركة<sup>951</sup> فمثلاً بلدية غنية تريد أن تتعاون مع بلدية فقيرة بعيدة عنها جغرافياً لغرض مساعدتها في تهيئة

<sup>950</sup> - العشعاش إسحاق، « التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt) »، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، مجلد 05، عدد 01، 2021، ص ص. 139، 148.

<sup>951</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 206.

الأراضي التابعة لها والموجهة لاحتواء النشاطات الصناعية والتجارية لكن شرط الجوار يمنع إبرام الاتفاقية ويفوت على الأخيرة فرصة تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للسكان، وكان من المفروض على المشرع الجزائري الاقتداء بالتشريعات المقارنة التي تبنت توجهاً مخالف لهذا السياق، كالتشريع التونسي الذي لم يعتقد هذا الشرط وندل على ذلك بنص الفصل 281 من قانون مجلة الجماعات المحلية الذي ينص: « يُمكن لبلديتين أو أكثر التعاون قصد إعداد أو إنجاز مشاريع مشتركة...»، فأكد أنّ توسيع إمكانيات التعاون الجماعي كحل للقضاء على فوارق التنمية المحلية الناتجة عن سوء التقسيم الإقليمي للبلاد وتحسين مستوى مواردها بالبحث عن نواتج جديدة.

### ثانياً - ترقية أسلوب التعاون المحلي

دأب المشرع الجزائري إلى كبح جماح الجماعات الإقليمية في تطوير نطاق التعاون الاقتصادي نتيجة حرمان رؤساء مجالسها من سلطة خاصة لتقرير نفاذ اتفاقيات التعاون التي تعدها، فضلاً عن عدم إقرارها سلطة إنشاء مؤسسات متخصصة في اختيار وإدارة مشاريع التعاون وتتبع تنفيذها، ولتجاوز هذا الأمر وتحريك عجلة الاستثمار المحلي كان لا بد من إعادة النظر في النصوص القانونية الوطنية المؤطرة لصلاحيات الجماعات الإقليمية في ميدان الاستثمار بالشكل الذي يؤدي إلى الرفع من فعالية علاقاتها التعاونية على غرار ما تتميز به التجارب المقارنة.

#### 1- إمكانية تزويد رؤساء المجالس المحلية بسلطة تنظيمية خاصة

كرّس المشرع للجماعات الإقليمية بموجب أحكام المواد 215 و216 من قانون البلدية، و150 من قانون والولاية إمكانية إقامة علاقات التعاون فيما بينها، لكن ما يؤخذ على هذه المواد أنّ المشرع اكتفى في إطارها الإشارة إلى المبادئ العامة المتعلقة باتفاقية التعاون وأحالنا إلى النصوص التنظيمية التي تتسم بالمرونة والوضوح من أجل الاستجابة لكيفية تطبيق محتوى هذه المواد، غير أنّه وإلى غاية سنة 2022 لم يصدر نص تنظيمي يفصل في هذه المسألة، الأمر الذي ساهم في إبقاء التعاون في أخفض مستوياته بالرغم من دوره في إنعاش الاقتصاد المحلي<sup>952</sup>.

<sup>952</sup> - راجع: =

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

يُقصد بالسلطة التنظيمية الخاصة إساند للجماعات الإقليمية سلطة التدخل في تسيير شؤونها بنفسها<sup>953</sup>، بمعنى أنه في حالة إحالة نص تشريعي إلى التنظيم لتحديد كيفية تطبيقه يتدخل رؤساء المجالس المحلية بخلق قواعد قانونية عامة ومجردة تحمل طابعاً تنظيمياً للتفصيل فيها.

أوكل المؤسس الدستوري الجزائري صراحةً للسلطة التنفيذية سلطة صنع القوانين التنظيمية بالمقابل تجريد الجماعات الإقليمية من ممارسة هذا الاختصاص وهو ما تُشير إليه أحكام المادة 141 من دستور سنة 1996 والتي تنصّ على أنه: «يُمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة».

يُستنبط من المادة 141 أنها جعلت من رئيس الجمهورية والوزير الأول أصحاب الاختصاص في إنشاء قواعد تنظيمية بمقتضى أدوات تدعى المراسيم الرئاسية والتنفيذية، علمناً أنّ قانون البلدية والولاية كثرت فيه ظاهرة الإحالات على التنظيم، حيث نجد في كلّ مرة تختتم مواده بعبارة « تُحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم »، وبالتالي فإنّ النصّ على هكذا إجراءات يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية لتفعيل آلية الإحالة للتحكّم في صلاحيات المجالس المحلية، لأنّ تدخل هذه الأخيرة في ممارسة شؤونها مرهون بصدور السلطة التنفيذية التنظيمات ففي حالة الامتناع عن إصدارها يبقى دور المجالس المحلية في ممارسة أنشطتها التنموية معطلة إلى أجل مجهول، والأسوأ من ذلك أنّ السلطة المركزية غير ملزمة قانوناً بإصداره التنظيمات!

إعترف الدستور المغربي لسنة 2011 بالسلطة التنظيمية للجماعات الترابية، حيث ينصّ الفصل 140 فقرته الثانية منه على أنه: « تتوفّر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها»، كما

= - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 213.

- بن عيسى قدور، « التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 05، عدد 01، 2012، ص. 323.

<sup>953</sup> - AUBIN Emmanuel et ROCHE Catherine, Droit de la nouvelle décentralisation, Gualino, Paris, 2005, p. 69.

اعترف الدستور الفرنسي بالسلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية في تطبيق التشريع وإمكانية مخالفته في المادة 72 منه<sup>954</sup>، بهدف توقي تحكّم السلطة المركزية في صلاحياتها، وذلك في سبيل تفعيل مبدأ التدبير الحر في ممارسة مهامها الذي يقضي بإمكانية اتخاذ جميع القرارات المتعلقة بصلاحياتها القانونية ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك لتخلصها من أيّ وصاية<sup>955</sup>.

يرى الأستاذ « زوامية رشيد » أنّ انفراد رئيس الجمهورية والوزير الأوّل بممارسة السلطة التنظيمية على أساس المادة 141 من دستور سنة 1996 فيعني ذلك الاقرار بوجود سلطة تنظيمية عامة تحتكرها السلطة التنفيذية وسلطة تنظيمية خاصة يمكن الاعتراف بها لرؤساء المجالس المحلية<sup>956</sup>، حيثُ عبّر في كتابه "Les institutions juridiques de la régulation économique en Algérie" «...Si la constitution attribue le pouvoir réglementaire à deux autorités nationales que sont le président de la république et le premier ministre sous réserve des dispositions de l'article 85, de telles dispositions ne semblent point que les autorités en cause disposent d'un tel pouvoir de manière exclusive. Une bonne interprétation suggère une distinction entre un pouvoir réglementaire général, monopole des deux autorités précitées de l'État, et un pouvoir réglementaire spécial, qui peut être confié à diverses autorités de l'État, a des collectivités décentralisé...».

يفترض اعتراف القوانين الجزائرية بالسلطة التنظيمية الخاصة لرؤساء المجالس المحلية بهدف توفيق دور الجماعات الإقليمية في تنشيط دواليب التنمية الاقتصادية المطلوبة عند إقامة علاقات التعاون فيما بينها، ويُعتبر هذا المسعى خطوة قيّمة لتمكينها فعلاً من التقرير الفعلي

<sup>954</sup>- Article 72 de La constitution Française, Op.Cit, dispose : «...Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences...»

<sup>955</sup>- راجع في ذلك:

- علاوة حنان، المرجع السابق، ص ص. 214-215.

- RICCI Jean- Claude, Institution administrative, Hachette, Paris, 2006, p.47.

<sup>956</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les institutions juridiques de la régulation économique en Algérie, Op.Cit, p. 106.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

لشؤونها وتسييرها بنفسها، لأنه في حالة غموض النصوص التشريعية تمارس سلطتها بإصدار قرارات تنظيمية للتفصيل فيها، مما يقضي بعدم تعطيل نشاطها في مجال التسيير والتنمية المحلية.

يقتضي الأمر عند تخويل الجهات القريبة من الحقائق المحلية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية على المستوى الوطني والتي تمنحها وضع قواعد قانونية عامة ومجردة احترام المجالات التشريعية المحددة في المادتين 139 و 140 من دستور سنة 1996، وكذا السلطة التنظيمية العامة الممنوحة لرئيس الجمهورية والوزير الأول بمقتضى المادة 141 من ذات الدستور واحترام الأنظمة كذلك، لأن النصوص التنظيمية الخاصة التي تضعها الجماعات الإقليمية نصوص ثانوية تأتي في المرتبة الثانية بعد النصوص التنظيمية العامة التي تسنها السلطة التنفيذية خارج المجالات المخصصة للقانون<sup>957</sup>، وكنتيجة لذلك تحقيق الترابط والانسجام بين مختلف القوانين ويطلق على هذه القاعدة بمبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية، ولعل أهم أهدافه الوصول إلى بناء دولة القانون.

تخضع النصوص التنظيمية الخاصة لنفس اجراءات النصوص التنظيمية العامة، فكلاهما يهدفان إلى وضع قواعد عامة ومجردة يوضحان بعض الالتزامات أو بعض الحقوق ذات الصلة بالشأن العام والمحددة سلفاً من قبل التشريع، غير أن هذا النوع من التنظيمات لا يكفي نشره فحسب في مقررات البلدية أو الولاية باعتبار هذه الآلية عدت الوسيلة الوحيدة المعمول بها محلياً، فكان لابد من استحداث جريدة رسمية خاصة بالجماعات الإقليمية يتم فيها نشر التنظيمات الخاصة بالبلدية والولاية حتى تتلاءم مع قيمتها، فضلا عن إضفاء طابع المرونة في تنفيذها<sup>958</sup>.

فرض المشرع الفرنسي على الجماعات الإقليمية ضرورة نشر قراراتها التنظيمية في جريدة رسمية محلية وتبليغها لممثل الدولة محلياً كشرط آخر لدخولها حيز النفاذ وفق ما أقرته المادة L

1-2131 من قانون الجماعات الإقليمية التي تنص على أنه: « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de

<sup>957</sup> - يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص. 327.

<sup>958</sup> - المرجع نفسه، ص. 327.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur «signature», والمادة L 2131-2 من ذات القانون التي تنصّ على أنه: «Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants : ...

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ...».

وضع المؤسس الدستوري التونسي على عاتق الجماعات المحلية واجب نشر قراراتها التنظيمية المحلية في الجريدة الرسمية الخاصة بها، يظهر ذلك في أحكام الفصل 134 الفقرة الثالثة من الدستور التونسي الذي ينصّ على أنه: « تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، وتُنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية ».

إنّ الاعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة إنشاء قرارات تنظيمية خاصة لتطبيق النصوص التشريعية المتعلقة بالتعاون ما بين الجماعات الإقليمية يستدعي اجبارية اخضاعها لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى احترامها للدستور والقوانين التي يسنها البرلمان والسلطة التنفيذية.

في مقابل ذلك تبقى قرارات السلطة التنظيمية المعترف بها للسلطة التنفيذية في الجزائر بمنأى عن الرقابة في مدى مشروعيتها أمام القضاء الإداري بحجة أنها من أعمال السيادة، وللعلم أنّه قد سبق للمجلس الأعلى وأنّ حكم بقرار صادر عن الغرفة الإدارية لديها بتاريخ 07 جانفي سنة 1984<sup>959</sup> بالامتناع عن ممارسة الرقابة على القرار الحكومي القاضي بسحب الاوراق المالية من فئة 500 دج والقرار المحدد لقواعد الترخيص والتبديل باعتبارهما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، ومن ثمّ فإنّه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى مشروعيته أو مباشرة رقابته على مدى تطبيقه، وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى تضيق نطاق الرقابة القضائية.

عمد المشرع التونسي إلى إخضاع التنظيمات الخاصة المعترف بها للجماعات المحلية لقيود شكلية وموضوعية قبل دخولها حيز النفاذ، يتّضح ذلك جلياً في أحكام الفصل 25 الفقرة الثانية من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية، إذ تنصّ على:

<sup>959</sup> - قرار الغرفة الإدارية رقم 36473، صادر بتاريخ 07 جانفي سنة 1984، في قضية ( ي ب ) ضد وزير المالية، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 04، 1989، ص. 211.

«تحرص الجماعات المحلية عند ممارسة اختصاصاتها على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابياً وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية وأن لا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام ومن الحقوق المكفولة. ولها أن تستشير في الغرض المحكمة الإدارية المختصة التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الطلب».

كما قام المشرع التونسي في سبيل تعزيز حماية حقوق وحرّيات الأفراد من مغبة تعسف القرارات التي تتخذها الإدارة المحلية تمكين الوالي بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة الاعتراض على القرارات الترتيبية التي تتخذها البلدية أمام القضاء الإداري، باعتبار هذا الأخير يرقى مدى مشروعية أحكامها، وهو الإجراء الذي جاء به المشرع في أحكام الفصل 278 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

## 2- إستحداث مؤسسات تدير مشاريع التعاون المحلي

تظهر عند استقراء مواد قانون البلدية والولاية المتعلقة بالتعاون المشترك أن المشرع لم يضع الأطر المؤسسية لإرساء هذا التعاون في الواقع، فلم يُشر إلى ضرورة تشكيل هيئة جديدة على الإقليم بمحاذاة البلدية والولاية، وجعل من التعاون مجرد عقد من أجل تحقيق مشروع مُعيّن، في حين أنّ التعاون ما بين الجماعات الإقليمية يجب أن يأخذ مقاربة هيكلية مؤهلة لتحقيق نجاح إنجاز المشاريع التنموية الاقتصادية ذات النفع المشترك أو استحداث مرافق عمومية مشتركة، وبذلك ظهرت محاولات تناشد بضرورة تشكيل هيئة أو مؤسسة تشرف على تسيير وتنفيذ المشاريع مع ضمان اخضاع تعيين هذه الهيئة لإرادة الناخبين المحليين وفقاً لمقتضيات الحوكمة المحلية<sup>960</sup>.

أفضى مشروع قانون الجماعات الإقليمية إلى إحداث قفزة نوعية عندما نصّ في المادة 30 على إمكانية إنشاء لجنة مديرة ما بين الجماعات تشرف على متابعة نشاطات التعاون بينها، مع الإشارة إلى صلاحيات الهيئات المحلية في تشكيل اللجنة من منتخبي المجالس المحلية وإطارات

<sup>960</sup> - عيساوي عزالدين، « نحو حكم راشد محلي: "التعاون ما بين البلديات" »، أعمال الملتقى الوطني حول: « المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والافاق) »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد أيام 02-04 ديسمبر 2008، ص. 11، (غير منشور).

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

الجماعات الإقليمية المعنية، وتحديد قواعد تنظيم وسير اللجنة وكيفية تعيين أعضائها وتجديد تشكيلتها عن طريق نظامها الداخلي المصادق عليه من طرف المجالس المحلية المنتخبة المعنية.

### أ- مؤسسات التعاون المحلي في التجربة الفرنسية

يُقرّ المشرع الفرنسي بهدف تفعيل دور البلديات في جمع النفايات المنزلية، الصّرف الصحيّ النّقل الحضري وما إلى جانب ذلك، أو تطوير مشاريع التّتمية الاقتصادية أو تطوير التّخطيط الحضري للإقليم إمكانية إنشاء المؤسسة العموميّة للتعاون فيما بينها (EPIC) تطبيقاً لأحكام المادة L511-1 من قانون الجماعات الإقليمية التي تنصّ على أنّه:

« Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur ».

تُشأ المؤسسة العموميّة للتعاون بين البلديات (EPIC) إمّا بطلب من البلديات الرّغبة في توحيد جهود الشّراكة أو مشروع مقترح من ممثل الدّولة نفسه، ويمكنها في هذه الحالة ولمصلحة عامّة أن تفرض ضم البلديات التي لم تعرب عن رغبتها في المشاركة في هذا الإنشاء، وإما بمبادرة من المحافظ بعد التّشاور مع لجنة المقاطعة للتعاون بين المجتمعات (CDCI)، وذلك تطبيقاً لأحكام المادّة L5211-5 من قانون الجماعات الإقليمية.

أناط المشرّع الفرنسي كذلك للبلديات في مسعى تطوير آلية التّعاون المشترك فيما بين البلديات صلاحية إنشاء لجنة المقاطعة للتعاون بين البلديات كما توحى إليه أحكام المادّة L5211-42 من قانون الجماعات الإقليمية لتشرف على إدارة أشغال التّعاون، حيث جاء نصّها:

« Il est institué dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Celui-ci est assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires ».

ب- مؤسسات التعاون المحلي في التجربة المغربية

تعتبر شركات التنمية المحلية إحدى الأدوات المتاحة للسلطات المحلية المغربية لإدارة الخدمات والمرافق العمومية واستدامة هذه الشركات تتيح للجماعات الترابية احترام إدارة الخدمات العمومية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين<sup>961</sup>، ولهذا مكن المشرع المغربي أية جماعة ترابية (جهة، جماعة، عمالة وإقليم) من إمكانية تأسيس مؤسسات للتعاون فيما بينها كخيار كفيل لتجاوز النقائص الحاصلة في البنى التحتية وفي التجهيزات العمومية وذلك في اتجاه إنماء الأنشطة الخلاقة للثروة وتنمية أسلوب التعاون.

أجاز المشرع المغربي للجماعات بمقتضى أحكام المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تحت تسمية « شركات التنمية المحلية»، أو المساهمة في رأس مالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص، مختصة في إنجاز أو تسيير أنشطة ذات طابع تجاري أو صناعي<sup>962</sup> وغالباً ما تتطلب غلافاً مالياً ضخماً يصعب على الجماعة الواحدة توفيره، بل الأكثر من ذلك فهي وسيلة لتحويل الجماعة من وحدة إدارية إلى أحد الأطراف المساهمين المباشرين في خلق الثروة ونشيط الاقتصاد المحلي وإحداث مناصب الشغل وتوفير الموارد المالية<sup>963</sup>.

سمح المشرع المغربي كذلك لكل جماعة أو أكثر بموجب أحكام المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات أن يؤسسوا مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم « مجموعة الجماعات الترابية » تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعات الترابية<sup>964</sup>.

<sup>961</sup> - ADDA Barkahoum and BENHAMIDA Hichem, Op.Cit, p. 504.

<sup>962</sup> - نفس المتطلبات التي وضعها المشرع المغربي في أحكام المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات وأحكام المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابقين الذكر.

<sup>963</sup> - الهادف حليلة، المرجع السابق، ص. 352.

<sup>964</sup> - نفس المتطلبات التي وضعها المشرع المغربي في أحكام المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات وأحكام المادة 132 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابقين الذكر.

منح المشرع المغربي للجماعات سلطة استحداث مؤسسة أخرى للتعاون في إطار الاختصاصات المخولة لها قانوناً كما توجي إلى إليه أحكام المادة 149 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، وعلى هذا الأساس يمكن للجماعة أن تبرم فيما بينها أو مع جماعة ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة «اتفاقية التعاون والشراكة»<sup>965</sup> بهدف إنجاز مشاريع تنموية مشتركة ذات منفعة للسكان المحلية.

أشار باحثون<sup>966</sup> إلى أن إتاحة الجماعات الترابية فرصة إنشاء مؤسسات محلية سيساعدها في تنمية وتعزيز علاقات التعاون الداخلي، على أساس هذه المؤسسات بمثابة وسيلة اقتصادية في يد الجماعات الترابية، إذ تُوفّر لها نوعاً من المرونة في التعامل والقدرة على التكيف مع محيطها الاقتصادي، وكذا خضوعها لمقتضيات القانون الخاص، وهذا ما يجعلها في منأى عن التعقيد الإداري في اتخاذ القرار، وهي بذلك تعدّ أحسن وسيلة تتخذها لتحريك دواليب الاقتصاد المحلي.

### الفرع الثاني - إقامة الجماعات الإقليمية علاقات التعاون اللامركزي

تستطيع إلى جانب اتفاقيات التعاون التي تُبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية فيما بينها إقامة علاقات مع جماعة إقليمية أجنبية قصد تحقيق تنمية متبادلة، وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وترقية تبادل الخبرات والمهارات والمساهمة في تلبية حاجات ومطالب السكان، وتأمين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية<sup>967</sup> مع الالتزام بعدم مساس هذه العلاقات بالوحدة الوطنية وسلامة الإقليم الوطني والأمن والنظام، لكن الممارسة الفعلية تكشف تحكّم السلطة المركزية في مجريات نشاط الجماعات الإقليمية الخارجية (أولاً) فكان

<sup>965</sup> - نفس المتطلبات التي وضعها المشرع المغربي في أحكام المادة 162 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات وأحكام المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، السابقين الذكر.

<sup>966</sup> - المصمودي نجيب، القانون التنظيمي الجديد للجماعات (نحو تدبير عمومي ترابي جديد بالمغرب)، منشورات سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، الرباط، 2017، ص. 300.

<sup>967</sup> - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يُحدّد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج. عدد 68، مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2017، ص. 04.

من الواجب إعطائها حرية أوسع لتطوير علاقاتها الخارجية مثلما فعلت بعض التشريعات المقارنة (ثانياً)، مع ضرورة تكريس ضمانات لتفعيل ممارسة المبادرات التعاونية اللامركزية (ثالثاً).

### أولاً - تكريس قواعد التعاون اللامركزي

تبقينا بأهمية التعاون اللامركزي بالنظر لما يستهدفه من تطوير القدرات الاقتصادية للإدارة المحلية وتعزيز قدراتها التقنية والمالية بعيداً عن اعانات السلطة المركزية في إنجاز مشاريعها الاستثمارية إترف المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية ضمن نظامها القانوني بصلاحيات إقامة علاقات تعاون مع جماعات إقليمية تنتمي لأنظمة إدارية وقانونية مختلفة - وبشكل عام تنتمي إلى دولة أجنبية- (1)، ورغم ذلك لم تحظ بإطار قانوني يسمح لها بتنشيط آلية التعاون اللامركزي (2).

#### 1- الأطر القانونية للتعاون اللامركزي

كرست كافة النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية على غير سابقتها حق الجماعات الإقليمية من الوطن في إقامة علاقات التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية بغض النظر عن مستوى أو نوع الجماعة ويتخذ هذا الشكل من التعاون عدة أشكال كاتفاقيات «التوأمة والشراكة»، فالبنسبة للبلدية تم منحها صلاحية ربط علاقات التعاون اللامركزي بموجب المادة 106 من قانون البلدية، إذ تتدخل بموجب هذه الصلاحية إبرام اتفاقية التوأمة مع نظيرتها الأجنبية للاستفادة من خبراتها وتجاربها في التسيير قصد ترقية قدرات فاعليها المحليين والمساهمة في تحقيق التنمية المحلية بأكثر فعالية، وفيما يتعلق بالولاية فقد أدرجت صلاحياتها في مجال التعاون اللامركزي في المادة 08 من قانون الولاية وهو ما يسمح لها بالتدخل في تحريك وإبرام علاقات التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية بهدف إرساء علاقات تعاون وتبادل.

لكن ومع ذلك نقول أن المشرع لم يتبن في المادتين المذكورتين أعلاه تكريس يوحى بوضوح المعالجة الصريحة لصلاحية البلدية والولاية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية مكتفياً فقط بالإشارة إلى إرساء علاقات تعاون وتبادل، كما أن المادتين تحملان عبارة التوأمة وتخلو فيهما عبارة التعاون اللامركزي، وقد إستمر هذا الوضع إلى غاية إصدار

المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية أين نجد المنظم اتخذ موقفاً أكثر وضوحاً في تكريس صلاحية الجماعات الإقليمية في مجال التعاون اللامركزي، يتبين ذلك من خلال أحكام المادة 03 منه والتي جاء نصّها كالتالي: « يُمكن الجماعات الإقليمية الجزائرية إقامة علاقات تعاون لا مركزي مع جماعات إقليمية أجنبية...».

## 2- تقييد حرية التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية

رغم الاعتراف القانوني بأهلية الجماعات الإقليمية في ربط علاقات تعاون خارج حدود إقليمها يقابلها مركزة إدارة العلاقات الخارجية في يد السلطة المركزية (أ) واحتكار السيادة الدولية على هذه العلاقات (ب) الأمر الذي عقد الجماعات الإقليمية من أداء صلاحيتها في هذا المجال.

### أ- ثقل الرقابة المفروضة على علاقات التعاون اللامركزي

يُستنتج من تفحص المادة 106 من قانون الولاية والمادة 08 من قانون البلدية اللتان منحتا للمجالس المحلية الأهلية القانونية لربط علاقات تعاون مع جماعات محلية أجنبية<sup>968</sup> في إطار تعزيز قدراتها في تسيير مرافقها العمومية المحلية بفعالية ودعم حركة التنمية المحلية، إلا أنّ هذا التكريس يظلّ غير كافٍ لتطوير مجال التعاون الدولي اللامركزي بالنظر إلى حجم القيود الكثيرة التي فرضتها السلطة التنظيمية قبل (أ-1) وأثناء تنفيذ اتفاقية التعاون الدولي اللامركزي (أ-2).

### أ-1- رقابة السلطة المركزية مرحلة المبادرة

جعل المنظم الجزائري من صلاحية المجالس المحلية في علاقاتها الخارجية تصطدم بقيود تحدّ من حريتها في إبرامها، هذه القيود جعلت من السلطة المركزية فاعلٌ مُهيمن على الساحة الدولية، يُدرك ذلك بالرجوع إلى أحكام المادة 09 فقرتها الأولى من المرسوم التنفيذي رقم

<sup>968</sup> - للاطلاع على احصائيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الأجنبية، راجع: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) ، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/12/26).

17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية التي تشترط قبل إبرام مثل هذه العلاقات الدولية عرض مبادرتها على الوزير الأول للحصول على موافقته قبل الشروع في إجراءات إبرام العلاقة.

أظهر المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية أن المجالس المحلية مجرد غرفة اقتراح لإقامة علاقات التعاون اللامركزي، لكونها تقوم فقط بإعداد مشروع تمهيدي لاتفاقية التعاون وتضبط من خلاله مجالات التنمية ذات الأولوية استناداً لأحكام المادة 15 منه التي تنص على أنه: « ترفق كل مبادرة تعاون لامركزي تقترحها جماعة إقليمية جزائرية بمشروع تمهيدي للاتفاقية».

يضبط المشروع التمهيدي للاتفاقية نشاطات التعاون المقصودة بحسب ميادين التنمية ذات الأولوية»

بعد إعداد مشروع الاتفاقية يوجب على الوالي إرساله إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية إذا كانت الولاية هي المعنية بعلاقة التعاون، أو عن طريقه في حالة المبادرات التي تعني البلديات التابعة لإقليم اختصاصه، وذلك عملاً بأحكام المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

يتولى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية حسب أحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية بدراسة وفحص المشروع دون اللجوء إلى استشارة المجالس المحلية، وهنا تبرز سيطرة السلطة المركزية على مرحلة الإبرام بما أن الاقتراحات المدونة في المشروع له فيها سلطة تقديرية مطلقة في قبولها أو تعديلها أو رفضها، ففي حالة تعديلها قد تمس بجوهر وهدف المشروع وإن رُفضت تصبح كأن لم تودع أصلاً، فذلك يُشكل بدون شك أكبر عائق يقف أمام مبادرات المجالس المحلية في مجال التعاون اللامركزي.

يظهر تقويض حرية المجالس المحلية في مرحلة الإبرام زيادة على ما قيل اشتراط مصادقة الإدارة الوصية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية أو الوالي حسب الحالة

على مداوات المجالس المحلية التي يكون موضوعها التعاون اللامركزي الخارجي حتى تصبح المداولة نافذة كما تقضي به أحكام المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

أستبعدت المجالس التداولية بشكل مطلق في مرحلة المفاوضات مع الجماعات الإقليمية الأجنبية، وأسند هذا الاختصاص إلى كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لأحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية التي تنص على أنه: « يشرع الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة في مفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية قصد تحديد الأهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والإدارية لتنفيذها »، ويرجع أسباب قيادة الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي مرحلة المفاوضات بسبب الاتساع المفرط لاختصاصاتها كممثلين للدولة.

تستمر هيمنة السلطة المركزية على مرحلة إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي حينما فسح المجال لتعزيز تواجدتها في مجريات مناقشة الاتفاقية مع الطرف الأجنبي وكأن الجماعات الإقليمية قاصرة ولا تملك الأهلية القانونية للتعبير عن إرادتها، وفق ما أقرته أحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية التي تنص: « يرافق الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية الجماعات الإقليمية الجزائرية خلال الاتصالات وأثناء المفاوضات ».

#### أ-2- رقابة السلطة المركزية مرحلة التنفيذ

لم يكتف المنظم بإدراج إجراءات قانونية تساهم في التحكم الكامل للسلطة المركزية في مرحلة إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي فحسب، بل زيادة على ذلك أعطى لها سلطة واسعة لدرجة تدخلها في مرحلة التنفيذ عند إلزام البلديات والولايات بإعداد حصيلة سنوية تتضمن النشاطات المنجزة تطبيقاً لأحكام المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ويقوم الوالي حسب أحكام المادة 29 من نفس المرسوم المذكور برفع إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية

تقريراً سنوياً عن حالة تنفيذ المشاريع في إطار تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي الملزمة للولاية و/ أو للبلديات التابعة لإقليم اختصاصه.

رغم النص في أحكام المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية على حق المجالس الشعبية البلدية والولائية اقتراح إنهاء اتفاقية التعاون اللامركزي بموجب مداولة، إلا أن ذلك لم ينقص من هيمنة السلطة المركزية على مرحلة التنفيذ بحكم مرور هذه المداولة على الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية للبت في اقتراح إنهاء الاتفاقية، طبقاً لأحكام المادة 30 من ذات المرسوم التي تنص: « يُمكن للجماعات الإقليمية الجزائرية اقتراح إنهاء العمل باتفاقية تعاون لامركزي بناءً على تقرير مسبب يرفعه الوالي المختص إقليمياً إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الذي يبت في اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية ».

وبناءً على ما سبق ذكره يمكن القول بأن شدة القيود المفروضة على نشاط الجماعات الإقليمية في مجال التعاون اللامركزي (رقابة قبلية وبعديّة)، أکبحت مبادرات المنتخبين المحليين وأسهمت بشكل كبير في قلة عدد اتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة على أرض الواقع، ويكفي أن نستشهد بمثال عن الدراسة الميدانية التي قام بها الباحثين الجزائريين "الهاشمي دويسي نعيمة" و"سي محمد جمال" الموسومة بـ: « التّصور الجزائريّ للتّعاون الاقتصادي اللامركزي: الحالة، الإكراهات وآفاق التجسيد »، والتي بينت من خلال المقابلة التي أجراها هذين الباحثين مع رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية « الأربعاء ناث راثن » حول موضوع علاقات التعاون اللامركزي التي تقيمها هذه البلدية مع نظيرتها « سانت تيان » الفرنسية بأنّ مشكل الوصاية يعتبر من بين المشاكل التي تكبح مبادرات البلدية في إقامة علاقات تعاون لامركزي مع نظيرتها الأجنبية<sup>969</sup>.

<sup>969</sup> - حدادي جلال، التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي: دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري- الفرنسي والتعاون المغربي-الفرنسي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2022، ص. 335.

ب- افتقاد الجماعات الإقليمية لأهلية الدولية

ساهم عدم اعتراف القانون الدولي بالجماعات الإقليمية كشخص من أشخاص القانون الدولي بقاء نشاطها أكثر حبيس الإقليم الوطني دون امتدادها إلى المستوى الدولي، على اعتبار القانون الدولي قانون يحكم العلاقات بين الدول، ويُعترف فقط بالدولة وبالأعمال الناتجة عنها، وهو الأمر الذي ينأى بالجماعات المحلية عن القانون الدولي الذي لا يسري إلا على أشخاصه حتى وإن كانت الوحدات اللامركزية تشتغل في مجال خارجي، لأنه وببساطة العبرة بالطابع الدولي<sup>970</sup>.

يرى باحثون<sup>971</sup> أن منح الشخصية القانونية الدولية للجماعات الإقليمية سيُشكل خطراً بوحدة الدولة وبمركزيتها السياسية، لأن حصولها على الشخصية الدولية قاصرة كانت أم مراقبة سيكسبها حقوق وامتيازات دولية، وهو ما يعني أن هذه الحقوق والامتيازات ستحد من تلك التي تتمتع بها الدولة، وبمعنى آخر، يؤدي الاعتراف الدولي بالجماعات الإقليمية انتقاصاً حتمياً من سيادة الدولة، سيادة تعاني أصلاً من مشكلات ناتجة عن المنافسة الشديدة التي تواجهها الدولة على مستوى العلاقات الدولية من طرف فاعلين دوليين أقوياء لدرجة جعلت البعض يقول بانهايار سيادة الدولة، ففي ظل هذه التوجّسات فإنه لا شيء يحفز الدولة على منح جماعاتها الإقليمية أية صفة دولية، وهذا ما يفسّر سعي الدولة إلى وضع حدود لعلاقات جماعاتها مع الطرف الأجنبي.

تحتكر الدولة مجال السياسة الخارجية والتي يجسدها بدرجة كبيرة رئيس الجمهورية استجابة لطبيعة النظام السياسي الجزائري، فهو الذي يقرّر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، ويبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها<sup>972</sup>، وبالتالي هي محاولة لخلق المنفذ في وجه الجماعات الإقليمية وباقي الهيئات في هذا المجال الذي تحتكره الدولة نصاً وممارسة بالرغم من وجود أشخاص لهم تأثير على الساحة الدولية إلا أنها تبقى الشخص القانوني الوحيد والأصيل للقانون

<sup>970</sup> - الراميش إقدام محمد، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية،

الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012، ص ص. 202-203.

<sup>971</sup> - المرجع نفسه، ص ص. 207-208.

<sup>972</sup> - أنظر المادة 3/91 و12 من دستور الجزائر لسنة 1996، السابق الذكر.

الدولي، فهي مانحة الشخصية الدولية للمنظمات الحكومية بإرادتها المنفردة دون أن يكون لهذه المنظمة دخل في ذلك، بل مرتبط فقط بحاجة الدولة إلى منح تلك المنظمات الشخصية الدولية.

تثار عدّة تساؤلات بخصوص طبيعة الاتفاقيات التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية في إطار التعاون اللامركزي الدولي، هل هي من أعمال القانون الدولي؟ أم هي أعمال إدارية بطبيعتها تخضع للقانون الداخلي للدولة وبالتالي ضرورة إخضاعها لرقابة الإدارة الوصية؟

الإجابة على هذا التساؤل لا يُثير خلافًا يُذكر حول طبيعتها، فالاتفاقيات التي تبرمها الجماعات الإقليمية الوطنية مع جماعة أجنبية لتحقيق التعاون وتنمية الروابط الاقتصادية مثلاً، هي بدون شك عقود تخضع للقانون الداخلي في جميع أحوالها، للقانون الإداري في أغلب أحيانها، وقد تخضع للقانون الخاص في بعضها، بالرغم من أنها تبرم اتفاقيات تشبه تماماً الاتفاقيات الدولية، تتصرّف كشخص من أشخاص القانون الدولي، تمارس اختصاصات قانونية، ومع ذلك فتلك الاتفاقيات لا تخضع لقواعد القانون الدولي، وعليه فالقول بغير ذلك يمسّ بسيادة الدولة<sup>973</sup>.

عَلّق أحد الباحثين<sup>974</sup> على هذه المسألة مُعتبراً أنه لإبرام أية اتفاقية دولية لا بدّ من اجتماع شرطين: أوّلهما أن يكون أطراف العلاقة شخص من أشخاص القانون الدولي، والثاني يتمثّل في انصراف نيّتهم إلى إخضاع هذا الاتفاق إلى قواعد القانون الدولي العام، بمعنى آخر لا يكفي انصراف نية الجماعات الإقليمية وحدها لإنتاج الالتزامات دولية وإنما لا بدّ من توفر المتعاقدين على الشخصية القانونية الدولية، ولا يكفي كذلك أن يكون أحد هذه الأطراف فقط من يتوفّر على هذه الشخصية، كمثل الحالة التي يمكن أن تبرم اتفاقية بين جماعة إقليمية وشخص دولي.

<sup>973</sup> - للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، راجع: الراميش إقدام محمد، المرجع السابق، ص. 231 وما يليها.

<sup>974</sup> - المرجع نفسه، ص. 228.

ثانياً - إعطاء الجماعات الإقليمية حرية إقامة علاقات التعاون اللامركزي

من المسلم به أنه لا يكفي الاعتراف للمجالس المحلية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وما يترتب عنها طبعاً من أهلية قانونية لإبرام علاقات تعاون مع جماعات أجنبية لتحقيق مستوى عالٍ من التعاون، فكان حرياً بالمنظم الجزائري كذلك صياغة قوانين ترفع القيود الإدارية عنها وإقرارها بسلطة التدبير الحر لتدعم دورها أكثر محاكاة بالتجربة الفرنسية (1) والتونسية (2).

1- التعاون اللامركزي في التجربة الفرنسية

وفي إطار البحث عن ضرورة تمتع المجالس المحلية بالحرية عند إبرام اتفاقية التعاون مع جماعة إقليمية أجنبية نجد التجربة الفرنسية نجحت في تكريس الحرية التعاقدية للمجالس المحلية في أداء نشاطاتها الخارجية بعيداً عن إخضاعها لرقابة مسبقة للسلطة المركزية، يظهر ذلك من خلال أحكام المادة L1115-1 الفقرة الأولى من قانون الجماعات الإقليمية التي تنص على أنه:

« Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en oeuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire ».

سعت التجربة الفرنسية كذلك إلى توسيع هامش حرية التسيير اللامركزي للمجالس المحلية حتى عند مرحلة تنفيذ نشاطاتها الخارجية وإنهاء العمل بها، في حين ألزم المشرع الفرنسي فقط ضرورة نشرها وتبليغها لممثل الدولة محلياً لتدخل حيز النفاذ ومن ثم يباشر رقابة المشروعية عليها من طرف القاضي الإداري كما تقضي به أحكام المادة L1115-1 الفقرة الثانية من قانون الجماعات الإقليمية التي تنص على أنه:

« A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables ».

ينبغي إذاً على المنظم الجزائري العمل لاحقاً على إدراج أحكام مماثلة لتنظيم حرية التسيير اللامركزي للمجالس المحلية، وحبذا لو يُراجع المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات

إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية على النحو الذي يرفع عنه تعقيد إجراءات التسيير اللامركزي بغرض تسهيل وتيرة إعداد علاقاتها ورفع من فعاليتها.

## 2-التعاون اللامركزي في التجربة التونسية

تبنى النظام القانوني التونسي نهجاً يساهم في تطوير علاقات تعاون وتبادل باعتباره إحدى الآليات التي تدخل في تطوير الاقتصاد المحلي، وقد نالت منه الجماعات المحلية دور الفاعل الأساسي في ربط علاقات تعاونية مع مقاطعات وأقاليم أجنبية، وانفرادها بمسؤولية إعداد مشروع الاتفاقية من دون اشتراط مصادقة السلطة المركزية لدخولها حيز النفاذ، وذلك بناءً على أحكام الفصل 40 فقرته الأولى من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية الذي ينص على أنه: « للجماعات المحلية، في حدود ما تسمح به القوانين، ومع مراعاة التزامات الدولة التونسية وسيادتها، إبرام اتفاقيات تعاون وإنجاز مشاريع تنموية في هذا النطاق مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية ».

اتسعت صلاحية المجالس المحلية أكثر خلال تخويل سلطة التوقيع على اتفاقيات التعاون اللامركزي لرؤساء المجالس المحلية بمقتضى أحكام الفصل 40 فقرته الثانية من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية الذي ينص على أنه: « تشمل الاتفاقيات التي يمضيها رئيس الجماعة المحلية مع الأطراف الأجنبية على وجه الخصوص المجالات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والتكوينية المهني والرياضة والصحة والتعليم والتعمير والفلاحة... »، وعليه نقول أنّ المشرع التونسي خالف نظيره الجزائري الذي غيّب دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال وحصره في يدّ الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فحبذا لو يُعدّل المنظم الجزائري رأيه ويوكّل رئيس المجلس الشعبي الولائي سلطة التوقيع على اتفاقيات التعاون اللامركزية المبرمة من طرف الولاية.

قرّر المشرع التونسي زيادةً على ما قيل ترك حرية مطلقة للجماعات المحلية في قيادة زمام المفاوضات المتعلقة باتفاقيات التعاون اللامركزي، وخلاقاً لما هو عليه

الحال في الجزائر الذي فضل المنظم ضرورة مرافقة السلطة المركزية للجماعات المحلية في هذه المرحلة، والواضح أنّ المشرع التونسي أراد من وراء إقحام المصالح المختصة بالوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية ليس لسبب بسط سلطة هذه الأخيرة، وإنما تمّ إشراكها على سبيل الاستشارة فقط قبل إمضاء الاتفاقية، تطبيقاً لأحكام الفصل 40 فقرته الثالثة والرابعة والذي ينصّ على أنّه: « تلتزم الجماعات المحلية أثناء التفاوض مع الأطراف الخارجية بالتشاور مع المصالح المختصة بالوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية بقصد إمضاء الاتفاقيات المذكورة.

وتُحال وجوباً وثائق الاتفاقيات على الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية قبل عرضها على مصادقة الجماعة المحلية بشهرين على الأقلّ ».

### ثالثاً - إقرار ضمانات لتفعيل المبادرات التعاونية

تستدعي عملية تفعيل انخراط الجماعات الإقليمية في علاقات تعاون مع نظيرتها الأجنبية قصد الدفع بحركة التنمية المحلية استحداث لجان إدارية تقود إرادة هذه الجماعات عند مبادرتها في مشاريع التعاون اللامركزي (1)، مع تكريس رقابة القضاء الإداري للتكفل في متابعة مدى مشروعية مشروع اتفاقية التعاون اللامركزي (2) والذي سيساهم بلا شك إيجابياً على علاقات ومشاريع التعاون اللامركزي وعلى تحقيق المصلحة العمومية المحلية.

### 1- إنشاء لجان للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية

يفرض متطلبات تفعيل حركية التعاون اللامركزي بين جماعات إقليمية من الوطن وجماعات أجنبية في مجال التبادل التجاري والاستثمارات وتنمية الاقتصادات، تبادل المعارف والخبرات في مجال الممارسات الاقتصادية والتجارية، وتقديم مساعدات للوحدات الفقيرة من أجل تهيئة الأراضي التابعة لها والموجهة لاحتواء النشاطات الصناعية والتجارية واحداث مركبات تجارية وترفيهية ضرورة تكريس لجان إدارية للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية.

أحدث صدور المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية نقلة نوعية في مجال التعاون اللامركزي حينما نصّ في أحكام المادة 38 على إمكانية انشاء لجنة للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية، وتكلف هذه اللجنة بتشجيع وترقية التعاون اللامركزي من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية.

تتكوّن لجنة التعاون اللامركزي حسب أحكام المادة 38 من المنتخبين المحليين للتعبير عن إرادة الساكنة المحلية والموظفين التابعين للسلطة المركزية (الأمين العام للبلدية، رئيس الدائرة والوالي)، وأخيراً الموظفين الذين يمثلون البعد التقني، لتكون القرارات مشتركة في مجال التعاون بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، كما بإمكان الأطراف غير الإدارية المشاركة في اتخاذ القرارات المنظمة لهذا الميدان من خلال إمكانية استعانة اللجنة بكل شخصية محلية أو خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، من شأنهم تقديم أي مساهمات مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم، وهذا إنّ دل على شيء وإنما يدلّ على رغبة السلطة التنظيمية اعتماد المقاربة التشاركية في إقامة علاقات التعاون اللامركزي.

عمد المنظم إلى إضعاف دور المجالس المحلية لعدم الزامية المجالس المحلية إنشاء لجنة التعاون اللامركزي على المستوى المحلي بل جعلها مسألة اختيارية، ومن ثمّ لا وجود لأيّ جزء في حالة الامتناع عن استحداث اللجنة، وهو ما يُفهم صراحةً في أحكام نص المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية التي استعملت مصطلح « يُمكن »، لذلك يري أحد الباحثين<sup>975</sup> أنّ المنظم لتوظيفه هذا المصطلح يجعل من القرارات التي تتخذها لترقية وتشجيع اقامة اتفاقيات التعاون من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية غير إلزامية.

يترتب عن تحويل المجالس المحلية صلاحية تحديد شروط إنشاء لجنة التعاون اللامركزي وكيفية سير أعمالها تحقيق طفرة في عملها والنهوض بمتطلبات التنمية المحلية، لأنّه من خلاله

<sup>975</sup> - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 230.

تُقرّ ضوابط داخلية محدّدة ومفصلة للعمل الذي تقوده اللجنة في إطار تشجيع وتطوير علاقات تعاون الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ومع ذلك حُرمت المجالس المحلية من هذه السلطة وجُعلت في يدّ الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية حينما نصّ المُنظّم في المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المحدّد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية أن شروط وكيفيات إنشاء وتنظيم وسير اللجنة يكون بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، ومن هذه المادة يُمكننا القول أنّ الحرية التعاقدية للمجالس المحلية في تسيير شؤونها تصطدم بانفراد السلطة المركزية عند تحديدها لشروط وكيفيات إنشاء وتنظيم سير اللجنة المشرفة على إقامة اتفاقية بالتعاون اللامركزي.

## 2- تكريس الرقابة القضائية لحماية اتفاقات التعاون اللامركزي

نظراً للدور الهام الذي تلعبه آلية التعاون اللامركزي على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية خصوصاً فإنه يفرض بصورة حتمية على الدولة تكريس الرقابة القضائية بهدف حماية الجماعات الإقليمية عند إبرام اتفاقات التعاون اللامركزي، ويكون ذلك بجعل قرارات السلطة المركزية محل طعن قضائي لإلغائها بسبب التعسف في استعمال سلطتها في مشروع الاتفاقية<sup>976</sup>.

إنّ تكريس هذه الضمانة يجعل المقتضيات الدستورية والقانونية الجديدة من القاضي الإداري الجامع بين نقيضين: سلطة مركزية وسلطة لامركزية أثناء بسط رقابة تتناسب مع خصوصيات السلطتين وخلق توازن ديمقراطي للدولة من خلال سعيه للجمع بين وحدة الدولة واستقلال جماعاتها وضمانه لشفافية العلاقة بينهما وإرساء سلطة تنظيمية محلية، ويؤمن القضاء الإداري هذا الدور من خلال فرض احترام القوانين المنظمة لاختصاصات المجالس المحلية<sup>977</sup>.

تُعتبر التجربة التونسية أكثر جديّة من التجربة المغربية في توفير الحماية القضائية للدفاع على استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها من بينها مجال التعاون اللامركزي

<sup>976</sup> - FAURE Bertrand et DOUENCE Jean- Claude, Le pouvoir règlementaire des collectivités locale, L.G.D.J, Paris, 1998, p. 36.

<sup>977</sup> - نفطي ريم، « من مفاعيل التدبير الحر في تونس: من وصاية الإدارة إلى حماية القضاء الإداري »، مقال متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: [legal-agenda.com](http://legal-agenda.com)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/10/08).

وتحصينها من الانتهاكات المحتملة من السلطة المركزية، وذلك تطبيقاً لأحكام الفصل 142 من الدستور التونسي الذي ينص على: «يبث القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية».

مكّن المشرع التونسي الجماعات المحلية الطّعن في قرارات الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية في حالة رفضها لمشروع اتفاقية التعاون اللامركزي دون مبرر قانوني، أي أنّ أسباب الرفض لا يتعلّق إطلاقاً بمخالفة السياسة الخارجية للدولة أو النظام العام التي حدّدها الفصل 40 الفقرة الخامسة من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلّق بمجلة الجماعات المحلية، وفي هذا الإطار يحقّ للجماعات المحلية حسب الفصل 40 الفقرة الخامسة من ذات القانون المذكور الطّعن في قرار رفض الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية بتونس التي تصدر قرارها في أجل شهر من تاريخ تعهدها، على أن يتم الاستئناف أمام المحكمة الإدارية العليا التي تبتّ في أجل شهرين من تاريخ تعهدها، ويكون قرار المحكمة الإدارية العليا باتاً، حيث أنه وعلى إثر إجراءات الطّعن تتأجّل مداولة الجماعة المحلية إلى حين صدور قرار قضائي.

### المطلب الثاني - اعتماد سياسة اقتصادية لجذب الاستثمارات المحلية

إنّ الأهمية التي يلعبها القطاع الخاص في مجال الاستثمار المحلي لا يمكن إنكارها بالنظر إلى النتائج المهمة التي يحققها بمجالات ذات الارتباط الوثيق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالقطاع الخاص يساهم في التقليل من أزمة البطالة المرتفعة حيث يتيح أكثر من 80% من مناصب الشغل ويساهم في تمويل أكثر من 85% من مشاريع التنمية المحلية من خلال دفع الضرائب والرسوم المختلفة التي تفرضها الدولة، ومن أجل ذلك فإنّ العمل على تشجيع المستثمرين الخواص على إقامة مشاريعهم على المستوى المحلي لجعل نظام تمويل الجماعات الإقليمية في مستوى تحقيق الاكتفاء الذاتي وإخراجها من دائرة انتظار المنح والمساعدات وغيرها من المزايا، فإنّه يفرض على الجماعات الإقليمية الاعتماد على الآليات الحديثة للتسيير المعتمدة في القطاع الخاص من بينها آلية التسويق الإقليمي لإبراز موقعها الجغرافي الاستراتيجي وقدراتها الطبيعية والاقتصادية التي تعدّ ورقة رابحة لتفعيل دورها الاقتصادي الجديد (الفرع الأول).

إنّ زيادة تحفيز الاستثمارات الخاصّة التي تعتبر كنشاط حيوي تدخل ضمن مجالات الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية لا يكفي فقط باستحداث وتجهيز المناطق الصناعيّة الهادفة لخلق إطار مناسب لاستقبال مختلف المشاريع المحليّة أو الترويج لصورة الإقليم أو منح الامتيازات والإعفاءات الجبائيّة، ذلك أنّ توافر هذه الشّروط وحدها قد تتسبّب في شح الاستثمارات لنفور المستثمرين نحو مناخ آخر ملائم للاستثمار فيه وهذا المناخ لا يتأتّى إلّا بخلق الدّولة قوانين جديدة للاستثمار أو تحيين القوانين الاستثماريّة السّائدة ومراجعة قوانينها التّطبيقية بما يتماشى ومقتضيات الاستثمار لا سيما ما يتعلّق بتكريس شرط الثّبات التّشريعي في عقود الامتياز الممنوحة في إطار قانون الاستثمار وإلغاء القيود القانونيّة والإداريّة التي تحول دون تطوير عمليّات الاستثمار المحلي، وعلى وجه الخصوص فالجماعات الإقليمية ملزمة بمراعاة هذه الوسائل القانونيّة والإداريّة لتنفيذ استراتيجياتها المتعلّقة بالتّمنية الاقتصاديّة وتشجيع الاستثمار المحلي (الفرع الثاني).

### الفرع الأوّل - اعتماد الجماعات الإقليمية على آلية التّسويق الإقليمي

يبرز ما يُسمّى بالتّسويق الإقليمي بشكل أكبر ضمن أجندة لقاءات الحكومة بالولاية بين الفترة الزمّنيّة الممتدة من سنة 2016 إلى سنة 2021، ولتوضيح أهميّة التّسويق الإقليمي في جذب المستثمرين المحليين والأجانب كان لا بدّ من التّعرّض بالتّفصيل لأهم التعريفات المقدّمة له (أولاً)، ثم نسلط الضوء عن كيفية مساهمة هذه الآلية في تحفيز الاستثمار المحلي بناء على ضرورة إعطاء الجماعات الإقليمية صورة تتّسم بالجودة عمّا يزخر به إقليمها، ولن يكون ذلك إلّا عن طريق استثمار موقعها الجغرافي وعناصرها الطّبيعيّة، الاقتصاديّة الاجتماعيّة والبشريّة بشكل يسمح بجعل إقليمها أكثر جاذبيّة لنمو المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة والصّغيرة جداً واستقطاب الاستثمارات ذات القيمة الإنتاجيّة المضافة لخدمة التّمنية المحليّة بصورة مستمرّة ودائمة (ثانياً).

### أولاً - مفهوم التّسويق الإقليمي من الجانب الاقتصادي

دخّل مصطلح التّسويق «Marketing» كعلم إلى حيّز الوجود بالضبط منذ سنة 1905، بحيث اقترحه لأول مرّة الباحث الاقتصادي "BULTER Ralph Star" للتّدريس بجامعة بنسلفانيا في الولايات المتّحدة الأمريكيّة بهدف رفض النهج الاقتصادي الكلاسيكي القائم على قاعدة العرض

والطلب، وهي أنّ الطلب حسبه ليس تعبيراً عن الإمكانيات المادية للشراء بل هو تعبير عن صنع السلعة أيّ الرغبة في الشراء<sup>978</sup>، لأنّ الأمر الذي يبحث عنه المستهلك في الحقيقة هو شراء المنتجات أو الخدمات ولا يُعبر أيّ اهتمام بالخدمات التي تعود منه إذ أنّه يختارها على أساس جودتها وتكلفتها المالية، ولهذا انحصرت جهود الإدارة في إطار هذه المرحلة بالعمل على توفير منتجات في السوق وبأسعار معقولة لمحاولة اقناع المستهلكين بشرائها دون الاهتمام بتوزيع المنتج في الأمكنة والوقت المناسبين وحسن إقناع المستهلكين بالشراء بما يسمح الرّفح من وتيرة المبيعات.

ومع بداية الخمسينيات اقترح الباحث "BORDEN" من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية للإدارات العموميّة أو المؤسّسات والاستمرار المطرد في بيع منتجاتها إدماج عناصر التّسويق الأربعة في تسيير شؤونها، وأطلق عليها تسمية أربعة P «Les quatre P»، وهي المنتج (Produit)، السّعر (Prix)، التّرويج (Promotion) والمكان أو التّوزيع (Place)، وتشمل هذه العناصر الأربعة على ما يلي:

- المنتج: تخطيط المنتجات، التّغليف، التّمييز، التّبيين والضمان والخدمة،
- السّعر: تحديد مستويات الأسعار، تحديد هوامش الرّبح وتحديد أنواع ومعدّلات الخصم،
- التّرويج: الإعلان، البيع الشّخصي، تنشيط المبيعات والنّشر،
- المكان أو التّوزيع: التّوزيع المادّي ويشمل كلا من النّقل والتّخزين<sup>979</sup>.

وفي ظل تكريس الدّول لقواعد التّسيير الحديث للشؤون العموميّة المحليّة كتوجّه فرضته العديد من العوامل القانونيّة الاقتصاديّة والسياسيّة لما لها من دور خاص في تأطير المسؤولين المحليين على تحقيق التّمية المحليّة قصد الرّفح من حجم ونوعية الخدمات المقدّمة للجمهور، فقد انتقلت آليّة التّسويق إلى الجماعات الإقليمية تحت تسمية التّسويق الإقليمي « Marketing

<sup>978</sup>-TARI Mohamed Larbi, « Le marketing au sein de l'entreprise Un processus chronologique », Revue du Chercheur, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Ouargla, Volume 04, N°04, 2006, p. 26.

<sup>979</sup>- بازرة محمود صادق، إدارة التّسويق، المكتبة الأكاديميّة، القاهرة، 2001، ص ص. 20-21، متوفّر على الموقع الإلكتروني التّالي: <https://ia902904.us.archive.org>، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/02/11).

territorial» التي أضحت اليوم بأمس الحاجة لممارسة هذه الآلية لاستعراض ما لديها من مؤهلات طبيعية ومقومات اقتصادية يقصد استقطاب أكبر عدد ممكن من الاستثمارات الصناعية والسياحية والتجارية المحلية والأجنبية على مستوى إقليمها المحلي.

مَيَّرَ مؤلفون<sup>980</sup> بين كلمتي (السوق) و(التسويق)، فالسوق يُعرف بذلك المكان الذي يلتقي فيه جانبًا الطلب والعرض بالنسبة لسعة معينة أو بإجمالي الطلب المرتقب على سلعة معينة أو خدمة معينة أو مجموعة من الأفراد لديهم الرغبة في شراء سلعة معينة وتتوفر لديهم المقدرة الشرائية اللازمة للقيام بشرائها، أو مجموعة من المشترين والبائعين في منطقة جغرافية ويتعاملون في مجموعة من السلع بما فيها بدائلها وذلك أثناء مرحلة معينة من مراحل انسيابها من المنتج إلى المستهلك الأخير أو المشتري الصناعي في خلال فترة زمنية معينة، والسوق طبقاً لهذا المرجع هو مجموعة المشترين الحاليين والمرقبين لسلعة معينة أو خدمة معينة، بيد أن التسويق فهو ذلك التكامل بين أوجه النشاط التسويقي وإرضاء رغبات المستهلك الأخير أو المشتري الصناعي كهدف أساسي للمشروع والذي عن طريقه تتحقق أرباحه.

أما فيما يتعلق بتعريف التسويق الإقليمي الذي يدخل في صميم ما نبحث عنه في هاته الدراسة فيعتبر من أكثر التعاريف جدلاً في السياسات العمومية، غير أنه بالرغم من شيوع استعمال هذا التعريف عند العديد من الباحثين وفي مجال العلوم القانونية وفي الخطابات السياسية إلا أنه يحقق الإجماع حول المعنى المقصود منه، فهو من المفاهيم القديمة المتجددة، فلقد عرّفه البعض<sup>981</sup> بأنه: « مجموع الأنشطة التي تقوم بها الجماعات الإقليمية بغاية توسيع وحداتها الاقتصادية المتواجدة بالاعتماد على آليات وأسس التسويق، والتي تجعل منها قطباً سياحياً أو فلاحياً أو صناعياً لجذب أنشطة اقتصادية جديدة على مستوى إقليمها وخلق نوع من الدينامية التنموية تعيد رسم معالم المجال وجعله في الاتجاه الذي يخدم التنمية الاقتصادية بالدرجة الأولى».

<sup>980</sup> - بازرة محمود صادق، المرجع السابق، ص ص. 09، 25.

<sup>981</sup> - الفائز عبد النور، المرجع السابق، ص ص. 171-172.

والبعض الآخر من الباحثين<sup>982</sup> من عرّف التسويق الإقليمي بقوله: « ليس مجرد عملية تواصلية بين المنتج والزبون أو بالمستهلك، بل هو طريقة للتفكير في سياسة التنمية الإقليمية وتنفيذها في سياقات السوق، ويرتبط بمسائل التنمية الاقتصادية، ويعدّ أيضاً أداة استراتيجية، وواجهة بين الشركات وعملائها أو بين السلطة المحلية وأولئك الذين ترغب في جذبهم إلى أراضيها، وبالتالي فهو أداة للتكيف بين سياسات التنمية الإقليمية والأشخاص الذين تستهدفهم ».

يرى الأستاذ "ABOULAAGUIG Anass"<sup>983</sup> أنّ التسويق الإقليمي ينطبق خصوصاً على المناطق الحضرية لما لها من مقومات اقتصادية كما ينطبق على المنتجات والخدمات الاستهلاكية، وهي عبارة عن أسلوب عمل أو مجموعة من التقنيات (أبحاث السوق، التتقيب والإعلان) للترويج للإقليم في أسواق تنافسية للتأثير لصالحها على سلوك جمهورها من خلال عرض تكون قيمته المتصورة مستدامة، ويتميز عن باقي أنواع التسويق الأخرى بطبيعة الجمهور الذي يتجه إليه بما في ذلك المستهلكين، الشركات، المستثمرين والمؤسسات، أو أيّ جهة فاعلة اقتصادية وطنية أو دولية يمكن تنشيط المنطقة.

يُشير الباحث كوتلر "KOTLER" إلى ضرورة الانتباه إلى خصوصيات كلّ فئة من فئات الجمهور المعنية بالتسويق الإقليمي، لأنّ احتياجات ورغبات السكان المحليين قد تختلف عن احتياجات ورغبات السائحين، فالساكنة يبحثون عن الجودة في الظروف المعيشية، بينما يهتم السائحون أكثر بالتراث التاريخي والغنى الثقافي وجودة الخدمات، بالإضافة إلى ذلك، بالنسبة لنفس الفئة من الجمهور يمكننا ملاحظة الاختلافات المرتبطة بأصول العملاء قد يكون لدى المستثمرين اليابانيين رؤية مختلفة لظروف جاذبية الإقليم مقارنة بالمستثمرين الفرنسيين أو الأمريكيين<sup>984</sup>.

<sup>982</sup> - BOUSSAG Karima, « Marketing territorial ou comment développer l'attractivité et l'hospitalité du territoire », Mäaref Revue Académique, Université de Bouira, N° 23, 2017, p. 26.

<sup>983</sup> - ABOULAAGUIG Anass, « Marketing territorial et attractivité des investissements directs étrangers dans la région », Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing, Université Mohammed V de Rabat, N°11, 2015, pp. 170-171.

<sup>984</sup> - Ibid, p. 171.

يَمُرُّ التَّسْوِيقُ الإِقْلِيمِيُّ عِبْرَ ثَلَاثَةِ مَحَطَّاتٍ أَسَاسِيَّةٍ<sup>985</sup> تَتَطَلَّبُ كِفَاءَاتٍ بَشَرِيَّةً مُؤَهَّلَةً لِتَحْسِينِ الرَّؤْيَا المَحَلِّيَّةِ وَتَحْقِيقِ اسْتِرَاطِيَجِيَّةِ تَسْوِيقٍ مَحَلِّيَّةٍ مُسْتَهْدَفَةٍ وَمُنَسَّقَةٍ، تَبْدَأُ بِمَرَحَلَةِ تَشْخِصِ المَوْهَلَاتِ البَشَرِيَّةِ الطَّبِيعِيَّةِ وَالإِقْتِصَادِيَّةِ المَكُونَةِ لِلْمَجَالِ، مِنْ أَجْلِ إعْطَاءِ نَظْرَةٍ شَامِلَةٍ عَنِ وَضْعِيَّةِ العَرَضِ الإِقْلِيمِيِّ، وَتَحْدِيدِ العِرَاقِيلِ الَّتِي مِنْ شَأْنِهَا أَنْ تَعْيِقَ تَحْقِيقَ النَّمْيَةِ الإِقْتِصَادِيَّةِ وَالْعَمَلِ عَلَى عَدَمِ جَعْلِ تِلْكَ العِرَاقِيلِ حَائِلًا أَمَامَ اسْتَقْطَابِ الاسْتِمَارَاتِ الدَّاخِلِيَّةِ وَالخَارِجِيَّةِ، حَيْثُ أَصْبَحَ التَّشْخِصُ الإِقْلِيمِيُّ اليَوْمَ مِنَ المَوْشُرَاتِ الَّتِي تَعْتَمِدُ عَلَيْهَا المَوْسَّسَاتُ الوَطَنِيَّةِ وَالدَّوْلِيَّةِ لِتَحْفِيزِ المَقَاوِلَاتِ عَلَى اخْتِيَارِ المَكَانِ الَّذِي تَسْتَمْتِرُ فِيهِ، ثُمَّ تَلِيهَا مَرَحَلَةُ تَحْدِيدِ المَعَايِيرِ الاسْتِرَاطِيَجِيَّةِ الَّتِي مِنْ شَأْنِهَا جَذْبُ المَقَاوِلَاتِ لِلإِسْتِمَارِ عَلَى مَسْتَوَى الإِقْلِيمِ المَحَلِّيِّ، وَأخِيرًا تَأْتِي مَرَحَلَةُ الْيَقِظَةِ الاسْتِرَاطِيَجِيَّةِ، وَتَعْتَبَرُ مَرَحَلَةً مَهْمَةً يَسْتَنْدُ عَلَيْهَا لِتَحْقِيقِ التَّسْوِيقِ الإِقْلِيمِيِّ، لِكُونِهِ نَشَاطٍ يَسْمَحُ لِلْجَمَاعَاتِ الإِقْلِيمِيَّةِ بِوَضْعِ بَرَامِجٍ وَخَطِّ لَتَقْيِيمِ المَخَاطِرِ المَحْتَمَلَةِ وَالفُرْصِ المَتَاحَةِ عَلَى المَدَى المَتَوَسِّطِ وَالبَعِيدِ، وَإِيجَادِ الحُلُولِ المُمْكِنَةِ وَالمُسْتَدَامَةِ لِلْعَوَائِقِ الهَيْكَلِيَّةِ الحَالِيَّةِ أَوْ المَحْتَمَلَةِ عَلَى المَدَى القَصِيرِ، مَعَ القِيَامِ بِتَعْدِيلِ هَذِهِ البَرَامِجِ مِنْ فِتْرَةٍ زَمَنِيَّةٍ لِأُخْرَى نَتِيجَةً لِلتَّغْيِيرَاتِ الَّتِي تَطْرَأُ عَلَى قَوَاعِدِ النِّظَامِ التَّسْوِيقِيِّ.

إنْطِلاقًا مِنَ التَّعَارِيفِ المَقْتَرَحَةِ بِخُصُوصِ التَّسْوِيقِ الإِقْلِيمِيِّ يَظْهَرُ لَنَا جَلِيًّا أَنَّهُ عِبَارَةٌ عَنِ آليَّةِ تَنْمُوِيَّةٍ لِإِنْعَاشِ عَمَلِيَّاتِ الإِسْتِمَارِ المَحَلِّيِّ، بِحَيْثُ تَسْتَهْدَفُ الجَمَاعَاتُ الإِقْلِيمِيَّةُ مِنْ خِلَالِهِ إِبْرَازَ مَا لَدَيْهَا مِنَ مَوْهَلَاتٍ وَإِمْكَانِيَّاتٍ طَبِيعِيَّةٍ لِلإِقْلِيمِ وَخُصَائِصِهِ مُمَيِّزَاتِهِ الإِقْتِصَادِيَّةِ وَالجَمَاعِيَّةِ المَتَنَوِّعَةَ لِجَلْبِ المَقَاوِلَاتِ المَحَلِّيَّةِ وَالأَجْنَبِيَّةِ إِلَى إِقْلِيمِهَا لِلإِسْتِمَارِ، سِيَمَا الإِسْتِمَارِ فِي مَجَالَاتِ ذَاتِ النِّشَاطَاتِ الحَيَوِيَّةِ، كَالفِلاحَةِ، الصَّنَاعَةِ التَّقْلِيدِيَّةِ، السِّيَاحَةِ وَالخِدْمَاتِ بِاعْتِبَارِهَا مِنَ الأنْشِطَةِ الَّتِي تَعُودُ بِالنَّفْعِ الإِقْتِصَادِيِّ وَالجَمَاعِيِّ لِلْجَمَاعَاتِ الإِقْلِيمِيَّةِ سِوَا مَا مِنْ حَيْثُ الجُودَةُ فِي المَنْتُوجِ وَالخِدْمَاتِ المَقَدَّمَةِ لِلْجُمْهُورِ وَالمَسَاهِمَةِ فِي دَعْمِ مِيزَانِيَّاتِهَا عَنِ طَرِيقِ جَلْبِ مَوَارِدٍ جَدِيدَةٍ عِبْرَ أَنْشِطَتِهَا المَخْتَلَفَةِ وَكَذَا مِنْ حَيْثُ ضَمَانِ القُدْرَةِ التَّشْغِيلِيَّةِ.

<sup>985</sup> - للتفصيل أكثر حول مرتكزات التسويق الإقليمي، راجع: محمد شعبان، « التنمية الترابية بين النظرية وسؤال التسويق الترابي »، مجلة إضاءات، مختبر الدراسات والأبحاث في التنمية الترابية، جامعة بن طيفيل القنيطرة، المغرب، عدد 01، 2018، ص ص. 75-76.

ثانياً - التسويق الإقليمي كآلية لإبراز المؤهلات الاستثمارية للجماعات الإقليمية

يُحقّق التسويق الإقليمي للجماعات الإقليمية مجموعة من المنافع غير ما يهَمُّنا في هذه الدراسة هو تحقيق البعد التّمويلي الشّمولي الذي يركّز على تنمية الجماعات الإقليمية وذلك عبر استقطاب أكبر عدد ممكن من الأنشطة الصّناعية، التّجارية والسّياحية على مستوى إقليمها.

صار من الضّروري على الجماعات الإقليمية إذاً في سبيل تفعيل عمليات الاستثمار المحلي عبر آلية التسويق الإقليمي أن تتخذ جميع الوسائل القانونية، البشرية، الإدارية والمالية لتحسين صورة إقليمها من الجانب الاقتصادي باعتباره الحافز المشجّع على كسب ثقة القطاع الخاص سواءً تعلق الأمر بالمقاولات الصّغيرة أو المتوسطة أو الصغيرة جداً للإقدام على إنجاز مشاريعهم التّمويلية في ظلّ الإمكانيات المقرّرة لها، والتي من خلالها يمكن الوصول إلى تقليص الفوارق التّمويلية بين مختلف أقاليم الوطن واشباع حاجيات المواطنين وتقديم الخدمات اللازمة لهم وخلق فرص الشّغل وكذا زيادة دخل إيراداتها بزيادة حجم تمرکز الأنشطة الاقتصادية الخاضعة للاقتطاع الضّريري الواقعة على مستوى الإقليم الجغرافي للجماعات الإقليمية.

في إطار توجّه النّظام القانوني الجزائري نحو تطوير عمل الجماعات الإقليمية لتحقيق التّمية المحليّة في كلّ أبعادها وجوانبها عن طريق الاستثمار المحلي بالشّكل الذي يُمكنها من خلق الثّروة، تحسين خدماتها وتنويع المنتجات نظراً لضعف مواردها المالية وتذبذب العوائد البترولية مقابل اتّساع الأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية تلبية حاجيات المواطنين وتأخر تنفيذ كافة برامجها، يفرض تطبيق التسويق الإقليمي لتعريف بالخصائص الجغرافية والموارد الطّبيعية الموجودة في هذا الإقليم والدّعاية للسلع والخدمات، حتّى تسمح بتعزيز رغبة الاستثمار الموجودة مع الزبائن والوصول إلى تنمية محليّة ومستدامة لهذا الإقليم، والفائدة الاستراتيجية التي يمكن للإقليم أن يقدّمها تعتمد بالدرجة الأولى على الهوية المحليّة ومقومات المجتمع المحلي<sup>986</sup>، لكنّها

<sup>986</sup> - ملاح عدة وبلقربوز مصطفى، « التسويق الإقليمي كآلية لإنجاح المنطقة الصناعية الجديدة بسيدي خطاب وإنشاء مؤسسات جديدة »، أعمال اليوم الدّراسي حول: « التسويق الإقليمي ودوره في تشجيع الاستثمار وتحقيق التّمية »، جامعة مستغانم، منعقد يوم 10 ماي 2017، ص. 08.

تظلّ غير كافية في حد ذاتها، ذلك أنّ الأمر يتطلّب خلق مناطق اقتصادية جديدة تُوضع رهن إشارة المستثمرين تكون قد تمّ تجهيزها بالبنيات التّحتيّة والتّجهيزات القاعدية بأثمان تفضيلية كعامل محدّد في تنمية الإقليم ومؤثر قوي في كلّ عملية جذب مشاريع الاستثمار الاقتصادي<sup>987</sup>.

يُتّضح لنا بالعودة إلى قانون البلدية في بابه الثاني تحت عنوان « صلاحية البلدية »، وقانون الولاية في فصله الرابع تحت عنوان « صلاحيات المجلس الشعبي الولائي »، فإنّ التّسويق الإقليمي يُعتبر من الاختصاصات الهامة للجماعات الإقليمية، وذلك بالنّظر إلى بعض أحكامه التي تعترف لها بإنجاز مجموعة من الأنشطة الاقتصادية لتحسين صورة مجالها الإقليمي وتنميته بناءً على الاستثمار الجيد لمؤهلاتها الطّبيعيّة والاقتصاديّة وامكانياتها التّسويقيّة والهادف إلى جلب المقاولات لإقليمها وكذا تسهيل أنشطة هذه المقاولات، وتشمل على وجه الخصوص إنجاز الطّرق، وربطها بالكهرباء، والماء، والهاتف والإنترنت والغاز وغيرها من البنيات الأساسيّة حتّى تسمح لحاملي المشاريع والمؤسّسات وأصحاب المهن والحرف من إيجاد عقار لتوطين مشاريعهم.

غير أنّ تشجيع ولوج المقاولات للاستثمار على أراضي الجماعات الإقليمية لا يتوقّف على إبراز هذه الأخيرة لإمكانياتها الطّبيعية المتنوّعة فقط بل لا بدّ على المسؤولين المحليين بذل قصارى جهدهم لتوفير التّجهيزات اللاّزمة والأساسيّة للاستقبال كتهيئة الطّرق وتوسيعها أو إحداث جسور بالطّرق التّابعة للبلديات وخاصّةً في المناطق النّشاط الصّناعي ومناطق التّوسع السّياحي بهدف خلق البيئة الملائمة لاستقطاب الاستثمارات وممارسة الأنشطة الصّناعيّة والتّجاريّة، وللقيام بكلّ ذلك يجب توفير الوسائل الماليّة، لأنّ التّكاليف باهظة، ولا تقوى الكثير من هيئات الجماعات الإقليمية على تحمّلها، وفي هذا الشّأن يجب تبسيط شروط الاستفادة من الاقتراض البنكي التي تخصّ إعداد وتهيئة المناطق الصّناعيّة.

إنّ تحوّل دور الجماعات الإقليمية من المقاربة الإداريّة المرفقيّة إلى المقاربة التّنمويّة الاقتصاديّة وجعلها الفاعلة التي تقود الانتقال بالاقتصاد المحليّ من النّظام الجبائي ومن نظام الإعانات المباشرة وغير المباشرة للدّولة لتمويل أنشطتها الاقتصاديّة إلى نظام يعتمد على استغلال

<sup>987</sup> - يحيى محمد، المرجع السابق، ص. 285.

إقليمها في إطار سياسة الاستثمار في مجالات قاعدية لجعل إقليمها ذات جاذبية للاستثمار وفي مجال ترقيته وتدعيمه للتهوض بمتطلبات التنمية المحلية والمساهمة في ميزانياتها وفي استحداث العديد من مناصب الشغل تكون لائقة ودائمة على المستوى المحلي للعاطلين عن العمل، ولأجل ذلك وجب على الجماعات الإقليمية الاعتماد على الآليات الكفيلة للترويج بالمقومات الطبيعية والاقتصادية التي يتوفر عليها إقليمها بهدف استقطاب مختلف الأنشطة الاقتصادية المنتجة.

ومن بين أهم آليات التسويق الإقليمي للمقومات الطبيعية والاقتصادية المشجعة على جذب انتباه القطاع الخاص باعتباره الطرف المستهدف للاستثمار وزيادة حجم الطلب على العقارات المحلية بمختلف تصنيفاتها الصناعية، التجارية والفلاحية نجملها في ضرورة توفير العقار الاقتصادي خاصة أن العديد من البلديات في الجزائر تعاني من شح العقار الاقتصادي وتحديد ثمن العقار الذي يعتبر عنصراً أولياً من آليات التسويق<sup>988</sup>، بحيث تعتمد أسعار العقارات بشكل أساسي على عرض وطلب العقارات في السوق، وزيادة الطلب مقابل العرض يمكن أن تدفع الأسعار للارتفاع، لذا من المهم على مسؤولي الجماعات الإقليمية العمل على جمع المعلومات المتعلقة حول أسعار العقارات والكثافة السكانية في تلك المنطقة، والطاقة الشرائية للسكان، والطلب والعرض في السوق، مع تحديد قيمة الضريبة المفروضة على العقار التي تعتبر مصدراً مهماً جداً لخزينة الجماعات الإقليمية، وتحديد مجال العقارات التي يمكن أن تستفيد من الحوافز والإعفاءات الضريبية التي تشجع على الاستثمار المحلي، وبناءً على هذه المعلومات يتم تحديد أفضل استراتيجية ترويجية لتسويق العقار.

يُعد الإعلام المحلي بمختلف وسائله كالإذاعة، الجرائد، المناشير والاعلانات، الملصقات، المعارض ووسائل التواصل الاجتماعي الفيسبوك والتويتر، واحدة من أهم الآليات المتاحة للجماعات الإقليمية للترويج للمقومات التي يتوفر عليها إقليمها، فهي تلعب دوراً حاسماً في بناء صورة إيجابية لأفضل جوانب الإقليم لجذب الاستثمارات وتوجيهها نحو القطاعات المنتجة للثروة.

<sup>988</sup> - بوعبيدة زائرة ومحمد مدافعي، « التسويق الترابي للمجالات الساحلية، بين تعدد آليات الفاعلين ومؤشرات الرضى السكني، حالة سيدي رحال الشاطئ بجنوب غرب الدار البيضاء »، مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا - برلين، عدد 07، 2018، ص. 593.

تتوفر كل جماعة إقليمية في الجزائر على مقومات يمكن الاعتماد عليها للنهوض بمتطلبات الاقتصاد المحلي من خلال آلية التسويق فيكفي أن نستشهد بمثال عن « بلدية بجاية » على أساس أهميتها كقطب اقتصادي تتوفر على إمكانيات طبيعية وتنوع ممتلكاتها، فالمنطقة تصنف ضمن المجالات السياحية بامتياز تطل على البحر الأبيض المتوسط وبها ميناء وتقدر مساحتها بحوالي 120,20 كلم<sup>2</sup> وبها يصب وادي الصومام في البحر المتوسط، وفي ضواحي المدينة توجد مساحات طبيعية مثل غابة "سيدي أحمد" الحضرية بمساحة تقدر بـ 12 هكتارا والحديقة الوطنية "قوراية" تقدر بمساحة 2080 هكتارا.

كما يتميز إقليم مدينة بجاية بمجموعة من العناصر الفاعلة على تسهيل نشاط نقل البضائع من وإلى ميناء بجاية بعد إنجاز الطريق السيار شرق غرب مما سيحسن بشكل كبير البيئة اللوجستية المحلية، ويعزز التنمية الاقتصادية على طول الطريق وتخفيض من كلفة شحن ونقل المواد الأولية، إضافة إلى قربها من محطة السكة الحديدية، لذ يتطلب على منتخب بلدية بجاية إذا ما أرادوا التسويق للمقومات التي يزخر بها إقليم البلدية استخدام البحر، الشواطئ الميناء، الغابات والمشاهد الطبيعية ورصيدها العقاري وما تملكه من أنشطة اقتصادية (صناعية، فلاحية، حرفية وخدمية) في إعلاناتها الترويجية وتكثيف تنظيم معارض الصناعة التقليدية لخلق حركة اقتصادية بالمنطقة والترويج للمنتجات الحرفية.

في ظل ما تعنيه الجماعات الإقليمية من نقائص عديدة في التسيير الجيد لمرافقها العمومية والتي حالت دون تحقيق التنمية المحلية وتقديم الخدمات بالفعالية المأمولة سيما في ظل قلة الموارد والإمكانات التي تتوفر عليها، سعت الحكومة الجزائرية استدرار أوجه النقائص من خلال قيامها بمحاولات كثيرة للإصلاح تهدف إلى تحديث مناهج تسيير الشؤون المحلية وإدماج المجتمع المدني في التسيير الإداري وتطوير قدرات الجماعات الإقليمية وجعلها قطبا ذا جاذبية للاستثمار المحلي المنتج، وفي هذا الاتجاه نذكر اجتماع الحكومة بالولاية يومي 25 و 26 سبتمبر من سنة 2021 بقصر الأمم بالجزائر العاصمة تحت عنوان: «انعاش اقتصادي، توازن إقليمي وعدالة اجتماعية» الذي أشرف رئيس الجمهورية السيد "عبد المجيد تبون" على افتتاحه.

إنّ موضوع محور اللقاء « انعاش اقتصادي، توازن إقليمي وعدالة اجتماعية » يكتسي أهمية بالغة في الظرف الاقتصادي المحلي الحالي، الأمر الذي يُحتم إيجاد آليات حديثة لتحقيق إقلاع اقتصادي يضمن تنمية محلية اقتصادية منسجمة بين مختلف أقاليم الوطن، تأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات الطبيعية، الاقتصادية، المادية والبشرية التي تتمتع بها كل منطقة، ولكون الترويج الإقليمي يلعب دوراً في زيادة جاذبية أقاليم الجماعات الإقليمية للاستثمار المنتج والحركية الاقتصادية من خلال استعراض ما لديها من إمكانيات ومقومات طبيعية واقتصادية، وحسب برنامج لقاء الحكومة بالولاية فإن الورشة الثانية التي جاءت تحت عنوان: « التنمية الإقليمية المتوازنة: بين طموح الإنعاش والزامية الجاذبية»، من أبرز الورشات التي اهتمت بموضوع التسويق للأقاليم المحلية، ويمكن حصر أهم التوصيات<sup>989</sup> المنبثقة فيها كما يلي:

- الشروع في تهيئة وتنمية المناطق الحدودية في إطار المخططات المحلية بما سيسمح في خلق ديناميكية التنمية الاقتصادية في هذه المناطق، واستدراك النقائص التي تشوبها في جميع المجالات، وجعلها أقطاب ذات جاذبية مفتوحة على السوق الإفريقية،
- توسيع مدونة برامج التجهيز (المخطط البلدي للتنمية، صندوق الجنوب، صندوق الجماعات المحلية)
- العمل على إنشاء مناطق تجارية حرة على مستوى المناطق الحدودية،
- تطوير المنشآت القاعدية التي من شأنها بعث النشاط الفلاحي لا سيما في مجال الكهرباء الفلاحة، المياه والطرق،
- إنشاء مناطق نشاطات مصغرة على مستوى البلديات لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصغيرة جداً لحاملي المشاريع من الشباب، ورافقها بفضاءات جاهزة لاستقبال الاستثمارات المنتجة للثروة،
- خلق جسور تواصل بين المتعاملين الخواص والجامعات ومخابر البحث قصد تبادل الخبرات، وتمكين الطلاب من إجراء تربيّصات داخل المؤسسات التابعة للقطاع الخاص.

<sup>989</sup> - راجع: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: [www.intrieur.gov.dz](http://www.intrieur.gov.dz)، المرجع السابق.

- إنشاء بنك معلومات متاح لجميع المتعاملين الاقتصاديين يكون بمثابة أداة للترويج لوفرة العرض العقاري على مستوى الجماعات الإقليمية، وإبراز الفرص المتاحة للاستثمار مما يجعل تجسيد المشروعات المحلية تتم بوتيرة سريعة.

### الفرع الثاني - توفير الشروط القانونية المناسبة للاستثمار المحلي

قصد تفعيل دور الجماعات الإقليمية في جذب المزيد من الاستثمارات لأهميتها الكبيرة في تمويل مشاريعها يكون من خلال تثبيت المشرع القانون الواجب التطبيق على عقود الاستثمار باعتباره من العناصر التي تجذب المستثمر على الإقدام للاستثمار في الدولة التي تسود تشريعاتها الداخلية استقرار قواعدهما (أولاً)، مع ضرورة شمول قانون الاستثمار على مبدأ المعاملة المتساوية بين المستثمرين تقادياً لخلق قيود تمييزية تؤثر على جاذبية السوق الاستثمارية الجزائرية (ثانياً).

### أولاً - إقرار مبدأ استقرار الإطار القانوني المخصص للاستثمار المحلي

يُعد تكريس شرط ثبات النظام القانوني الساري على العقار الاقتصادي المخصص للاستثمار ضماناً هامة للاستثمار باعتبار أنه شرط موضوعي يكفل للمستثمر بيئة من الأمن القانوني لممارسة نشاطه الاستثماري بكل أريحية داخل إقليم الجماعات الإقليمية، بحيث يقضي هذا الشرط بتطبيق القانون الذي كان سارياً وقت إبرام العقد فقط إلى غايته انقضائه، إذ تلتزم الدولة بعدم اصدار قوانين جديدة تخلّ بالتوازن الاقتصادي للعقد المبرم بينهما لما قد تلحقه من ضرر بحقوق المستثمر، غير أن ما يعاب على التجربة الجزائرية أنّ الإطار القانوني لمنح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية عرف عدّة تعديلات وتغييرات الأمر الذي يؤدي إلى إثارة مخاوف المستثمر وتجعله يعزف عن الاستثمار فيها في الوقت أنّ الجماعات الإقليمية بحاجة ماسة إلى إقامة الاستثمارات على إقليمها قصد تعزيز مداخيلها وقدراتها المالية.

بالإضافة إلى القوانين المحددة لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية سنجد كثير التعديلات طرأت على

طريقة منح العقار المخصّص للاستثمار، بحيث أنّ المشرّع استبدل نمط عقد الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل وفقاً للمادة 10 من الأمر رقم 06-11 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية بشرط الإنجاز الفعلي للمشروع ودخوله حيز النشاط وفقاً للشروط الواردة في دفتر الأعباء المحدّد عن طريق التنظيم، وهو الأمر الذي أدّى إلى استنزاف الكثير من الاحتياطات العقارية للدولة.

لكن سرعان ما ألغى المشرّع قاعدة تحويل عقد الامتياز العقاري إلى تنازل بموجب الأمر 08-04 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ويكون منح الامتياز بشكليه المزاد العلني والتراضي، بيد أنّه بالنظر إلى تعسّر المستثمر المحلي الحصول على العقار الاقتصادي عن طريق إجراءات المزاد العلني تمّ التخلي عن هذا الإجراء بموجب المادة 15 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011 وتمّ الاحتفاظ فقط على إجراءات المنح عن طريق التراضي غير قابل للتنازل، كما جعلت من الوالي صاحب الاختصاص في منح عقود امتياز لإنجاز مشاريع سواء ذات طابع سياحي أو صناعي أو خدماتي على مستوى إقليم الجماعات الإقليمية، غير أنّ هذه الأحكام سرعان ما جرى تعديلها إثر إلغاء الأمر رقم 08-04 السابق الذّكر بموجب القانون رقم 23-17 المحدّد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية، حيث أصبح يمنح عقد الامتياز بمقتضى المادة 14 فقرتها الأولى من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بتفويض من الدولة عن طريق الشباك الوحيد بصيغة الامتياز بالتراضي القابل للتحويل إلى تنازل.

بالنسبة للمدة القانونية لمنح عقد الامتياز على للعقار المخصّص للاستثمار طرأ عليها تعديل، فقد حدّتها المادة 04 من الأمر رقم 06-11 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية في مدة أداها 20 سنة قابلة للتجديد، لكن تمّ التخلي عن هذه المدة بموجب المادة 04 من الأمر رقم 08-04 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة

والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وأصبحت المدّة الأدنى لعقد الامتياز 33 قابلة للتجديد، وتستثنى من التجديد الأراضي الموجهة للترقية العقارية ذات الطابع التجاري وذلك استناداً لأحكام المادة 14 فقرتها الثالثة من القانون رقم 23-17 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية.

تجعل التعديلات المستمرة التي تمس النصوص الخاصة بالاستثمار المستثمر الأجنبي يمتنع عن المجيء إلى الجزائر لاستثمار رأس ماله خوفاً من صدور أحكاماً جديدة تؤدي إلى تغيير الإطار الذي يحكم نشاطه سيما إذا كان يحتوي على أحكام تتصف بالضبابية خاصة فيما يتعلق بموضوع نزع الملكية ولا شك أنه فعل يُمهّد لحرمانه من ملكيته بطريقة غير مباشرة، وربما يُعزى ذلك إلى رغبة المشرع تجسيد سياسة إجراء «مبدأ التأميم الزاحف» على الاستثمارات الأجنبية بطريقة تدريجية، لكونه بمثابة إجراء يسمح للدولة بتحويل الملكية الخاصة إلى ملكية عامة بموجب نص تشريعي في ميادين ذات أهمية وطنية مقابل تعويض، بهدف تحقيق مصلحة عمومية<sup>990</sup>، ولا عجب إذا قلنا أن مثل هذا الوضع سبب نفوراً وسط الشركات الأجنبية وتفضيلها عدم المغامرة برأس مالها لنفق مُظلم يسوده اللااستقرار القوانين المنظمة لقطاع الأعمال، وهو ما يؤثر برأينا على الدور الاقتصادي المنوط للجماعات الإقليمية في جذب الاستثمارات لتحقيق التنمية المحلية.

يتطلب ضمان الدولة الجزائرية استقرار قوانين الاستثمار بصفة عامة والقوانين المحددة لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بصفة خاصة، ويستلزم كذلك أن تكون صياغة أحكامها في منتهى الوضوح والدقة لتكون مفهومة لدى مخاطبيه وسهلة التفسير وأن لا تكون مُبهمة وعرضة للتعديل والإلغاء مستقبلاً، لأن المستثمر يُولي أهمية للنظام القانوني الذي يحكم استثماره وما إذا كان يستجيب لمصالحه ويحافظ على ملكيته الاستثمارية، إلى جانب طمأنته في حالة إدراج أحكام جديدة تُعدّل بعض الوقائع الناشئة بعد إبرام العقد أنها لن تُطبّق عليه إلا إذا حملت ضمانات ومزايا أفضل له.

<sup>990</sup> -Voir: BEAUD Olivier, « Nationalisations et souveraineté de l'état », Histoire@Politique, Politique, Culture, Société, Centre d'histoire de sciences po, Paris, N°24, 2014, p. 87.

وَحَسناً ما فعل المؤسس الدستوري الجزائري إثر تعديل الدستور سنة 2020 وإقراره بصفة صريحة مبدأ استقرار التشريع المنشود به بموجب أحكام المادة 34 فقرتها الرابعة التي تنص على أنه: « تحقيقاً للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره »، وبرأينا فإن تكريس مبدأ الثبات التشريعي دستورياً فقط لا يكفي مالم يتدخل المشرع بسن قواعد قانونية منفصلة تحدد وتوضح كيفية تطبيقه، وطبعاً ذلك سيؤدي إلى تدفق الاستثمارات الأجنبية بقوة إلى الجزائر، وبالتالي إتيان ثروة ودعم كبير للاقتصاد الوطني وخلق مناصب الشغل وتفعيل دور الجماعات الإقليمية على تشجيع الاستثمار المحلي.

### ثانياً- إلغاء القواعد المقيدة للاستثمارات المحلية

تَظهر ثاب الضمانات المساهمة في إغراء المستثمرين وتشجيع خصوصاً توافد عدد كبير من الأجانب لإنجاز مشاريع محققة للتنمية الاقتصادية على مستوى الجماعات الإقليمية هي معاملة الدولة المضيفة المستثمر الأجنبي الذي يمارس نفس نشاط المستثمر الوطني لنفس المعاملة في الحقوق والواجبات بعيداً عن الإجراءات التمييزية التي تُتخذ ضده<sup>991</sup>، ولعل الغاية من هذا الإجراء تسهيل ممارسة الأنشطة الاقتصادية والتجارية لجميع الأشخاص دون تفرقة والتمييز بين الاستثمارات<sup>992</sup>.

نستحسن موقف المؤسس الدستوري الجزائري الذي كرّس مبدأ المساواة كمبدأ للاستثمار في أحكام المادة 43 فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أنه: « تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتُشجّع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية»، وهو المبدأ الذي أكد عليه المشرع في ضوء أحكام المادة 21 من القانون رقم 09-16 المتعلق بالاستثمار التي تنص على أنه: « مع مراعاة أحكام الاتفاقيات الثنائية

<sup>991</sup> - بقعة حسان، « دور الضمانات والمبادئ الدولية في حماية ملكية المستثمر الأجنبي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 16، عدد 02، 2017، ص. 111، نقلاً عن: CAZALA Julien، « Les standards indirecte de traitement : traitement de la nation la plus favorisée et traitement national », in Droit International des Investissements et de l'Arbitrage Transnational, sous la direction de LEBEN Charles, Pédone, Paris, 2015, p. 268.

<sup>992</sup> - بقعة حسان، المرجع السابق، ص. 111.

## الباب الثاني - الفصل الثاني - تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

والجهوية والمتعددة الأطراف الموقعة من قبل الدولة الجزائرية، يتلقى الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الأجانب معاملة منصفة وعادلة، فيما يخص الحقوق والواجبات المرتبطة باستثماراتهم «، وفي أحكام المادة 03 من قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18 التي تنص على أنه: « يرسخ هذا القانون المبادئ الآتية:

...-الشفافية والمساواة في التعامل مع الاستثمارات».

أولى المشرع اهتماماً بمبدأ المعاملة المتساوية بين المستثمرين من خلال إلغاء آلية التصريح الإلزامي المسبق بالمشروع الاستثماري الأجنبي قبل انجازه لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والذي كان شرطاً إلزامياً بموجب أحكام المادة 58 فقرتها الأولى من قانون المالية التكميلي لسنة 2009<sup>993</sup>، سواءً عند طلب مزايا النظام العام أو في حالة إنجاز استثمارات دون طلب مزايا<sup>994</sup>، ليحولها بموجب القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار إلى آلية اختيارية ولا يلزم المستثمر تسجيل مشروعه<sup>995</sup> لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار إلا في حالة إبداء رغبته في الاستفادة من المزايا المقررة قانوناً، كما هو مكرس في أحكام المادة 04 الفقرة الأولى من ذات القانون التي تنص على أنه: « تخضع الاستثمارات قبل إنجازها، من أجل الاستفادة من المزايا المقررة في أحكام هذا القانون، للتسجيل لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار المذكورة في المادة 26 أدناه».

<sup>993</sup> - تنص أحكام المادة 01/58 من الأمر رقم 09-01، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، السابق الذكر، على أنه: « تخضع الاستثمارات الأجنبية المنجزة في النشاطات الاقتصادية لإنتاج السلع والخدمات قبل إنجازها إلى تصريح بالاستثمارات لدى الوكالة المذكورة في المادة 6 أدناه».

<sup>994</sup> - ZOUAIMIA Rachid, « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'état dirigiste en Algérie », Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, Université d'Alger 1, N° 02, 2011, p. 06.

<sup>995</sup> - يُقصد بإجراء التسجيل حسب أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 17-102، مؤرخ في 05 مارس سنة 2017، يحدد كليات تسجيل الاستثمارات وكذا شكل ونتائج الشهادة المتعلقة به، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 08 مارس سنة 2017، ص. 20، أنه: « ... هو الإجراء المكتوب الذي يعبر من خلاله المستثمر عن إرادته في إنجاز استثمار في نشاط اقتصادي لإنتاج السلع أو الخدمات يدخل ضمن مجال تطبيق القانون رقم 16-09 المؤرخ 29 شوال عام 1437 الموافق ل 3 غشت سنة 2016».

قام المشرع في ضوء قانون المالية التكميلي لسنة 2020<sup>996</sup> برفع بعض القيود على الاستثمارات الأجنبية ويتعلق الأمر بإلغاء تطبيق حق الشفعة في مجال الاستثمارات الأجنبية<sup>997</sup> بموجب المادة 51 منه التي تنص على إلغاء المادة 62 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 والمادة 109 من قانون المالية لسنة 2020، وكذلك ألغى المشرع بموجب المادة 53 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020 المادة 30 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، -وطنيًا- إلغاء حق الشفعة سيُعطى دافعاً قوياً للمستثمرين الأجانب للاستثمار على مستوى الجماعات الإقليمية.

تراجع المشرع عن تطبيق قاعدة الشريك الوطني للمستثمر الأجنبي كمعيار لقبول إقامة الاستثمارات الأجنبية على الأراضي الجزائرية التي أدرجها في أحكام المادة 58 فقرتها الثانية من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 التي تنص: « لا يُمكن إنجاز الاستثمارات الأجنبية إلا في إطار شراكة تمثل فيها المساهمة الوطنية 51% على الأقل من رأسمالها الاجتماعي، ويقصد بالمساهمة الوطنية جمع عدة شركاء»، وأكد عليها في أحكام المادة 66 من قانون المالية التكميلي لسنة 2016 والتي تنص: « ترتبط ممارسة الأجانب لأنشطة إنتاج السلع والخدمات والاستيراد بتأسيس شركة تحوز المساهمة الوطنية المقيمة على نسبة 51% على الأقل من رأسمالها».

نعتقد أن إدراج قاعدة أفضلية المستثمر الوطني بنسبة 51% عن المستثمر الأجنبي بنسبة 49% في الشراكة حتى وإن كانت تستهدف حماية السيادة الاقتصادية الوطنية من المستثمرين الأجانب وكذا تشجيع الاستثمارات الوطنية لفرض وجودها بقوة في السوق ليس في محلها، وإنما

<sup>996</sup> - قانون رقم 20-07، مؤرخ في 04 جوان سنة 2020، ينضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج.ر.ج. ج. عدد 33، مؤرخ في 04 جوان سنة 2020، ص. 04.

<sup>997</sup> - حول تفاصيل أكثر لأسباب إلغاء المشرع تطبيق « حق الشفعة »، راجع: خلاف فاتح، « إلغاء حق الشفعة في مجال الاستثمارات الأجنبية بالجزائر: ضرورة أم خيار؟ »، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، مجلة 09، عدد 02، 2021، ص. 257 وما بعدها.

شكّلت عائقاً أمام المساهمة الأجنبية في الاستثمار الوطني بحكم أنّ المستثمر الأجنبي يواجه صعوبة إيجاد الشريك الوطني الذي يتوافق مع الأهداف المرجوة تحقيقها من الطرف الأجنبي<sup>998</sup>.

عدّل المشرّع رأيه وسحب قاعدة الشراكة (49/51%)<sup>999</sup> التي تُوثر على مبدأ المعاملة العادلة بين المستثمرين بالشكل الذي يُحفّز المستثمر الأجنبي للولوج السوق الجزائرية وجلب رؤوس الأموال الخالقة للثروة في ظلّ التّحفيزات الجبائية الممنوحة في إطار قانون الاستثمار الجزائري الجديد، وذلك تطبيقاً للمادة 51 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020 التي تنصّ: « تُلغى أحكام المادة 62 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009، والمادة 109 من قانون المالية لسنة 2020 ».

استفاد المستثمر الأجنبي بمبدأ المعاملة العادلة بعد إلغاء قاعدة الشراكة التي كانت قائمة في قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وما يترتب عنها من إمكانية تملك الطرف الأجنبي للمشروع الاستثماري بالكامل دون الالتزام بالشراكة مع المستثمر الجزائري<sup>1000</sup>، بيد أنّ هذا الإقرار نسبيّ نظراً لمنع المستثمر الأجنبي الاستثمار في بعض القطاعات المتّسمة بالطابع الاستراتيجي إلاّ بدخوله في شراكة دنيا مع الشريك الوطني، وفقاً لأحكام المادة 49 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020.

عمد المشرّع إلى تعديل أحكام المادة 49 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020 بموجب أحكام المادة 139 من قانون المالية لسنة 2021 ليضيف نشاط استيراد المواد الأولية للسّلع والبضائع الموجهة لإعادة البيع على حالها إلى قائمة الأنشطة التي تخضع للقاعدة 49/51 التي

<sup>998</sup> - شنتوفي عبد الحميد، « الشراكة: آلية لتفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 13، عدد 01، 2016، ص. 519.

<sup>999</sup> - حول تفاصيل أكثر لأسباب إلغاء المشرّع تطبيق قاعدة إلزامية شراكة المستثمر الأجنبي بالمستثمر الوطني لقبول الاستثمارات الأجنبية في الجزائر، راجع: خلاف فاتح، « إلغاء قاعدة الشراكة الدنيا (49-51%) في مجال الاستثمارات الأجنبية وفقاً للقانون الجزائري »، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المركز الجامعي إيليزي، مجلد 06، عدد 02، 2021، ص. 93 وما بعدها.

<sup>1000</sup> - بن هلال نذير وأسيخ سمير، « مكانة مبدأ المعاملة العادلة والمنصفة للاستثمارات الأجنبية في الجزائر: بين التكريس والتقييد »، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة شلف، مجلد 07، عدد 01، 2021، ص. 267.

تطبق على الاستثمارات الأجنبية، وواضح هنا أن المشرع يهدف من وراء هذا التعديل وضع حد للإضرار بالاقتصاد الوطني الذي يُسببه تحويل العملة الصعبة نحو الخارج<sup>1001</sup> كما هو الحال لبعض الشركات التي تعمل على تضخيم فواتير السلع التي تستوردها من الخارج إلى الجزائر.

يحتاج المستثمرين سواءً الجزائريين أو الأجبيين إلى تنظيم يحصر بدقة قائمة النشاطات ذات الطابع الاستراتيجي المطبق عليها قاعدة 49/51 وإزالة الغموض الذي اكتنف نص المادة 50 أعلاه فيما يتعلق بكيفيات تطبيق مضمونها<sup>1002</sup>، وفعلاً أحسن المنظم صنعا بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 21-145 المحدد لقائمة النشاطات التي تكتسي طابعاً استراتيجياً<sup>1003</sup>، وإذا ما رجعنا إلى الملحق المرفق بهذا المرسوم نجده خصص قائمة مُفصلة للنشاطات المرتبطة بالقطاعات السابق ذكرها.

حرّر المستثمر الأجنبي من القيد المفروض في أحكام المادة 55 فقرتها الأولى من قانون المالية لسنة 2016 التي اشترطت عليه اللجوء إلى البنوك الجزائرية لتمويل مشروعه الاستثماري بدل جلب العملة الصعبة إلى السوق الوطنية<sup>1004</sup>، وعليه نُشيد بموقف المشرع بإلغاء هذا الشرط وفتح المجال باللجوء للتمويل الأجنبي بموجب أحكام المادة 54 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020، وبذلك أصبح الطريق مفتوح أمام المستثمرين الأجانب للاستدانة من البنوك الأجنبية لضمان التمويل الخارجي لمشاريعهم الاستثمارية المباشرة دون إلزامية اللجوء إلى البنوك والمؤسسات المالية لتمويلها، الأمر الذي سيُساهم في تشجيع توافد الأجانب للاستثمار على الصعيد المحلي.

<sup>1001</sup> - خلاف فاتح، « إلغاء قاعدة الشراكة الدنيا (51-49%) في مجال الاستثمارات الأجنبية وفقاً للقانون الجزائري»،

المرجع السابق، ص. 103.

<sup>1002</sup> - المرجع نفسه، ص. 102.

<sup>1003</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 21-145، مؤرخ في 17 أبريل سنة 2021، يحدد قائمة النشاطات التي تكتسي طابعاً

استراتيجياً، ج.ج.ج عدد 30، مؤرخ في 22 أبريل سنة 2021، ص. 10.

<sup>1004</sup> - خلاف فاتح، « إلغاء قاعدة الشراكة الدنيا (51-49%) في مجال الاستثمارات الأجنبية وفقاً للقانون الجزائري»،

المرجع السابق، ص. 96.

أقدم المشرع في سياق دائماً البحث عن استقطاب أكبر عدد من الاستثمارات الأجنبية إلغاء الشرط المنصوص عليه في أحكام المادة 57 فقرتها الأولى من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 بالإضافة إلى أحكام المادة 142 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة القائم بعدم إمكانية المستثمر الأجنبي إخراج أرباحه الموافقة للإعفاءات أو التخفيضات خارج الجزائر، بحيث يتعين عليه إعادة الاستثمار حصة الأرباح الموافقة لهذه الاعفاءات أو التخفيضات في أجل أربع سنوات ابتداءً من تاريخ قفل السنة المالية التي خضعت نتائجها للنظام التحفيزي.

تمت مراجعة الشرط المنصوص إياه في أحكام المادة 57 أعلاه الذي يحد من دور الجماعات الإقليمية في جذب رؤوس الأموال الأجنبية على النحو الذي فرض على المستثمر الأجنبي إعادة استثمار حصة الأرباح في حدود 30% لا غير من الأصول المعفاة من الالتزامات، والدليل على ذلك ما تقضي به صراحةً أحكام المادة 51 من قانون المالية لسنة 2016 والتي جاء فيها أنه: « زيادةً على أحكام المادة 142 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يتعين على المكلفين بالضريبة الذين يستفيدون من إعفاءات أو تخفيضات في مجال كلّ الضرائب والرسوم والحقوق الجمركية والرسوم شبه الجبائية وغيرها في إطار أنظمة دعم الاستثمار، بإعادة استثمار حصة 30% من الأرباح الموافقة لهذه الاعفاءات أو التخفيضات في أجل أربع سنوات ابتداءً من تاريخ قفل السنة المالية التي خضعت نتائجها للنظام التحفيزي...».

خاتمة

يتجلى من خلال دراسة موضوع إشكالية مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، أنه رغم التطور الملحوظ في المكانة الهامة التي مُنحت للجماعات الإقليمية في تسيير الشؤون المحلية بصفقتها أكثر دراية بحاجيات ساكنتها ومعرفتها الحقيقية بمختلف المشكلات المحيطة بها، إلا أنها لم تصل بعد إلى بلوغ الفعالية المأمولة في تلبية المطالب المحلية، لكن هذا لا يعني إنكار مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي جسّدتها، فواقع الحال يشهد القليل من أثبتت نسبياً نجاحاً والفشل في الكثير منها، ويعود ذلك إلى وجود العديد من العراقيل القانونية والعملية التي تحدّ من فعالية أداء دورها وجعلتها تبتعد عن تحقيق أهدافها المحققة للتنمية المحلية.

يظهر من خلال استعراض مختلف النصوص القانونية المؤطرة لمجالات تدخل الجماعات الإقليمية سواء تلك المتصلة بمجالات نشاطها بصفة مباشرة أو غير مباشرة ولآليات تمويل مشاريع التنمية المحلية عدم كفايتها في ضمان تلبية حاجيات الساكنة المحلية بالفعالية المطلوبة، إذ تشوبها العديد من النقائص ويكتنفها الكثير من الغموض والعيوب التي تولدت عن عدم مسابقتها للتطورات والمتغيرات القانونية والاقتصادية الحديثة التي تتميز بالترشيد في التسيير، حيث بدأ واضحاً تأثيرها سلباً على مسار التنمية المحلية ومستوى الأداء داخل الوحدات المحلية بالنظر إلى إبقاء المنتخبين المحليين قيد الإطار القانوني التقليدي الضيق في تسيير الجماعات الإقليمية.

جعلت المنظومة القانونية الجزائرية من العلاقة الوظيفية بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية علاقة تحكّمية لهذه الأخيرة، وذلك راجع إلى عدم وجود في الدستور أو التشريع معيار موحد للتمييز بين المواضيع التي تدخل ضمن قائمة الشؤون العمومية المحلية والتي تدخل ضمن طائفة الشؤون الوطنية أو المبادرة بوضع تعريف واضح للشأن المحلي، الأمر الذي يفتح المجال للسلطة المركزية التدخل في ممارسة اختصاصات البلديات والولايات بحجة أنها من اختصاصها لكنها في الواقع ليست على دراية أكثر بما هو شأن محلي مقارنة بالهيئات المحلية القريبة للمجتمع المحلي واحتكاكه الدائم به.

كرّس القانون الجزائري من خلال أحكام قانون البلدية والولاية أسلوب الاختصاص العام في توزيع الاختصاصات المحلية رغم محدوديته، بحيث يركز على الصيغ العامة والمبهما دون تحديد مضمونها بدقة الأمر الذي يترتب عنه تداخل وتضارب الاختصاصات بين كل المتدخلين في مجال إقليمي واحد (البلدية والولاية) أو بينهما وبين السلطة المركزية، كما أنّ إطلاق أسلوب الاختصاص العام لصلاحيات الجماعات الإقليمية يتصور أنّها مختصة في كافة المجالات غير أنّ الممارسة كشفت عكس ذلك، إذ قامت السلطة المركزية بتحويل عمومية وعدم وضوح اختصاصها لصالحها عند إحالة أمر تنظيمها للتّظيم من خلال تكثيف العلاقات مع الجماعات الإقليمية بموجب التّعليمات والمنشورات الإدارية ممّا جعلها في تبعية تامّة للسلطة المركزية.

يُمكن للسلطة المركزية الامتناع عن إنشاء التّنظيمات المُحدّدة لكيفية تطبيق الأحكام التشريعيّة ما يجعل القانون الموافق عليه من قبل السلطة التشريعيّة لا أثر له، أو تتأخّر لمُدّة زمنيّة معينة عن إصدارها، وفي انتظار إقرارها تُصاب الجماعات الإقليمية بالشلل وعدم التّحرّك بسبب غياب النّصوص التّظيميّة، خاصّةً إذا علمنا أنّ قانون البلدية والولاية تتميّز أحكامه بكثرة الإحالة للتّظيم لتوضيح كيفية ممارسة الجماعات الإقليمية اختصاصاتها التّمويّة على الصّعيد المحليّ.

لم يكرّس المؤسّس الدّستوري الجزائري لحرية تسيير الجماعات الإقليمية شؤونها المحليّة مبدأ التّدير الحرّ الذي يهدف منح حرية التّقرير في تسيير شؤونها وتقليص جوانب الرّقابة الوصائيّة التي يمارسها ممثلي السلطة المركزية على برامج التّمية المحليّة بشكل يجعلها تستهدف تغيير الواقع المحليّ وليس مجرد التّسيير الروتينيّ الإجرائي، غير أنّ عدم تكريسه جعلها رهينة بما تصدره السّلطتين التشريعيّة من أحكام عامّة وما تبادر به السلطة التّنفيذيّة المركزيّة من أحكام تفصيليّة دون أنّ يمتد حق مشاركة الجماعات الإقليمية تنظيم أوجه الحياة العامّة في مجالاتها المتعدّدة عن طريق اتّخاذ قرارات تنظيميّة في أيّة مسألة لم ستثنى من صلاحياتها أو أسندت إلى سلطة سواها، وهو أدّى بالنتيجة إلى جعل الجماعات الإقليمية في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزيّة بالرّغم من الاعتراف لها بالشخصيّة المعنويّة والدّمة الماليّة المستقلة بوجود مصالح محليّة خاصّة بها تختلف عن المصالح الوطنيّة.

تُبين المنظومة القانونية المؤطرة للجماعات الإقليمية عدم تمتع البلدية والولاية بدور رائد وفعال في تحضير السياسة التنموية وتهيئة الإقليم وتنفيذها عن طريق مخططاتها المحلية، بسبب أنّ تدخلهما يقتصر فقط على تقديم اقتراحات مشاريع يتم تسجيلها في مُدونة البلدية أو الولاية وأنّ أغلب هذه الاقتراحات التي ستقام على أراضيها قد لا تأخذ بعين الاعتبار مادام النصوص القانونية اتّجهت إلى جعل مُمثلي السّلطة المركزيّة لا سيما الوالي ورئيس الدائرة صانعي السياسات المحليّة بحكم تحكّمهما بدراسة ما هو مقترح من طرف منتخبي البلديات والولايات وترتيب أولوياتهما وفقاً للتوجّهات والأهداف المعتمدة ضمن المخطّط الوطني للتنمية والمخطّط الولائي قبل مراعاة خصوصيّات واحتياجات المجتمع المحليّ، لذا يبقى واقع التنمية المحليّة لا يستجيب إلاّ جزئياً لطموحات ورغبات السّاكنة المحليّة.

إلى جانب ما سبق، تُعكس النصوص القانونية التّوسيع غير العادل للاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسّلطة المركزيّة، وهذا راجع إلى منح ممثلي هذه الأخيرة (الوالي والأمناء العامون) سلطة تنفيذ مشاريع التنمية المحليّة ومتابعة سيرها بحجّة أنّهم يعيّنون على أساس الكفاءة العلميّة وإثبات الأقدميّة ويوجدون في موقع يسمح لهم باتّخاذ قرارات رشيدة، الشّيء الذي يجعلهم يتفوّقون على رؤساء المجالس الشّعبية البلديّة والولائيّة من حيث المؤهلات العلميّة والخبرة في التسيير، وكما تعمل تحت إشراف القطاعات الأخرى كوزارة تهيئة الإقليم أو وزارة الأشغال العمومية، وهو الأمر الذي نشأ عنه في الواقع صعوبات كبيرة في ممارسة صلاحياتها المخوّلة لها قانوناً وإحداث خلل في وتيرة التنمية المحليّة.

إنّضح من خلال الدّراسة أنّ القانون الجزائري ما زال متأثراً بالتّجربة القانونيّة الفرنسيّة التقليديّة المتعلّقة بنظام الرّقابة على الجماعات الإقليمية، حيث بدأ واضحاً من أحكام قانون البلدية والولاية سعي المشرّع إلى إخضاع الجماعات الإقليمية إلى نظام رقابة وصائية مشدّدة تمارسها السّلطة المركزيّة من خلال ممثليها الوالي ووزير الدّاخليّة ورؤساء الدوائر إمّا على عضوية منتخبيها أو على أعمالها وأنشطتها التنمويّة، فنتج عنها ضغطاً على استقلاليتها في تسيير شؤونها بتقييد تحركاتها وضيقت هامش المبادرات المحليّة خاصّة في ظلّ تزويد السّلطة الوصيّة بإجراء

ممارسة أشد أوجه الرقابة المتمثلة في إمكانية الحلول محلها إما في اتخاذ القرارات الإدارية الموكلة لها بمقتضى القوانين والتنظيمات وإما في إعداد وتنفيذ ميزانيتها، وفي ظل تفضيل القانون الجزائري رقابة السلطة الوصية للجماعات الإقليمية على أنواع أخرى من الرقابة (كالرقابة القضائية)، أصبح المجال خصياً لتحكم السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية، ويمكن أن تسعى من خلالها إلى تحقيق مصلحة الحكومة على حساب الاستجابة لأهداف الجماعات الإقليمية وتطلعات الساكنة المحلية وهذا بدوره يفرض ضرورة إعادة النظر في نظام الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية، وذلك بإقحام رقابة القضاء الإداري عليها، ومن ثم تحويل دور السلطة المركزية من وصية إلى مساعدة في تأدية الأنشطة المنوطة بها.

كما يظهر تحكم السلطة المركزية في تسيير الشؤون الإدارية والتنموية للجماعات الإقليمية، من خلال إسناد القانون الجزائري لهذه السلطة عملية إعداد النظام الداخلي النموذجي للبلدية والولاية بموجب مرسوم تنفيذي، مما سمح للوالي خصوصاً باعتباره كجهة تابعة للسلطة المركزية على المستوى المحلي بمشاركة المجلس الشعبي الولائي في تحديد جدول أشغالها وأمكنه بتحديد مسائل التنمية للولاية على النحو الذي يستجيب لتوجهات الحكومة، وهي الخطوة التي تبين أن القانون الجزائري لا زال أسير النموذج الفرنسي التقليدي الذي تجاوزته جل المجتمعات المعاصرة.

تبين بدراسة موضوع تسيير الجماعات الإقليمية لشؤونها المحلية في كافة مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب النصوص القانونية أن معظمها تعاني من عدم قدرتها على تغطية اختصاصاتها العديدة والمتنوعة، الأمر الذي جعل مواطنوها يعانون من نقص فادح في المرافق العمومية ومشاكل لا متناهية في مختلف المجالات، وذلك لعدة أسباب من بينها عدم وضع نصوص تشريعية لضمان التوازن المالي للجماعات الإقليمية بالرغم من تعدد مواردها المالية الذاتية إلا أنها ذات مردودية ضعيفة لا تكفي حتى لتسديد مرتبات موظفيها، ولهذا فمن غير المعقول مطالبتها بخلق مشاريع اقتصادية وسياحية وجوارية! في ظل بقاء استحواد الدولة على الضرائب والرسوم الأكثر إنتاجية وسلطة تحديد الوعاء الضريبي ونسب الضرائب المدفوعة، كما تقرر عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة (مديرية الضرائب التابعة لوزارة المالية)،

وتركت للجماعات الإقليمية حصّة ضعيفة جداً منها لاستبعادها في عملية إحداث ضريبة جديدة أو تعديل نسبها، كما لا يمكن لها الطّعن أو رفض حصّتها في التّوزيع الجبائي، وعدم تخصيص نسبة معيّنة من الجباية البترولية تصبّ بصفة مباشرة لصالحها، وما زاد الأمر تعقيداً فعوض تكفل الحكومة بهذه المشاكل جاء قانون المالية لسنة 2024 بإجراء جوهري يتمثل بإلغاء الضريبة على النّشاط المهني الذي يُعدّ مورداً مباشراً لميزانية الجماعات الإقليمية.

من جانب آخر، لم يُراعِ المشرّع عندما وُحّد نسب توزيع حصيلة الإيرادات الجبائية خصوصيات كلّ بلدية بإخضاعه الجباية المحليّة لنوع النّشاط، ذلك أنّ البلديات الواقعة في المناطق التي تتميز بأنشطة صناعية تجارية وأراضي بناء مولّدة للثروة تسمح بمد ميزانيتها بإيرادات معتبرة، بخلاف البلديات الواقعة في المناطق التي تقلّ فيها الأنشطة الاقتصادية وهي بلديات يغلب على الطابع الفلاحي والرّعوي والواقعة في المناطق الحدودية فتحرم من إيرادات تعينها في تنمية إقليمها ممّا جعل التنمية المحليّة في هذه البلديات معطّلة، وعلى إثر هذا تضطرّ إلى طلب إعانات مباشرة من الدّولة حتّى تتدارك عجز ميزانياتها ودعم تمويل برمجتها التّتمويّة، ولكن في الحقيقة وما إعانات الدّولة سوى تمهيد الطريق أمامها لفرض سياستها التّتمويّة على المستوى المحليّ لإمتلاكها سلطنتي التّخطيط والتّقرير تطبيقاً لقاعدة مفادها « من يُموّل يقود ».

كما تأتي التّشكيلة البشريّة المكوّنة للمجالس المحليّة في تعميق ظاهرة ضعف مالية الجماعات الإقليمية لعدم قدرتها على استثمار ممتلكاتها أو إيجاد موارد مالية أو حتّى تحويل الموارد الجبائية إلى برامج ومشاريع تنمويّة تلبي احتياجات مواطنيها، ويرجع هذا الوضع إلى عدم إدراج المشرع شروطاً تسمح باستقطاب الكفاءات، بحيث جعلها متاحة لكافة شرائح المجتمع بغض النّظر عن مستواهم العملي والثقافي، ولا شك هذه الوضعيّة تعدّ من بين أسباب عرقلة تحقيق التّتمية المحليّة في كثير من البلديات والمناطق ولا زالت العديد منها تعيش لليوم في انغلاق تام عن أيّ تفاعل يهدف إلى تطوير الإقليم المحليّ، وأمام كلّ هذه الإشكالات دفع المشرع لأول مرّة بموجب قانون الانتخابات لسنة 2021 التّصنيف على ضرورة تضمين كلّ قائمة يشكّلها حزب أو مستقلّون نسبة الثلث من المترشّحين الذين يملكون شهادة جامعيّة في سبيل التّهوض بمتطلّبات

التّمية المحليّة، لأنّه من غير المعقول التّسليم بتحكّم الجماعات الإقليميّة في إدارة وتنفيذ العمليّات التّمويّة وتقديم الخدمات بالشّكل الجيّد في ظلّ بقاء تركيبها البشريّة ضعيفة وقلّة الكفاءات فيها.

وعلى إثر جُلّ الاستنتاجات السّابقة الّتي أفرزها النّظام القانوني المؤطّر للجماعات الإقليميّة والصّعوبات العمليّة الّتي طرحتها الممارسة، سعت المنظومة القانونيّة الجزائريّة إلى استحداث أساليب تسيير الشّؤون المحليّة وإنشاء طرق جديدة أكثر جيّدة لتمكين الجماعات الإقليميّة من تحقيق تنمية محليّة فعّالة تتوافق والمقاربة الاقتصاديّة ومدعومة بآليات تشجيع ودعم الاستثمارات وكذا بأدوات تحسين استغلال المرافق العام المحليّ الواقع ضمن إقليم اختصاصها، يظهر ذلك من خلال تكريس آليات الديمقراطيّة التّشاركيّة على مستوى الجماعات الإقليميّة لغرض تحقيق أهداف الإصلاح، وكما أسّس تعديل الدّستور لسنة 2016 لمبدأ المشاركة وأكّد عليه تعديل سنة 2020.

لكن تبقى هذه المساعي قاصرة، بحكم غياب الإطار القانوني المنظّم لآليات وإجراءات ممارسة مبدأ المشاركة المحليّة، كما نسجّل تراجع في الموضوع بعد سحب مشروع قانون الديمقراطيّة التّشاركيّة المعدّ من طرف وزارة الدّاخلية سنة 2016 والذي كان ثرياً بتحديد أشكال ومجالات المشاركة والأطر المؤسّساتيّة والتنظيميّة للمشاركة والأدوات التّشاركيّة، ضيف على ذلك الآليات الإجرائيّة المطروحة حالياً للمشاركة كالأستشارة والتّحقيق العمومي ضعيفة وعديمة الجدوى مادام الإدارة غير ملزمة الأخذ بملاحظات وأراء ونتائج المواطنين، وحتّى التّظيم لم يحدّد أساليب تطبيقها ماعدا التّحقيق العمومي الّذي فصل في إجراءات إعماله لكن بكيفية اعترتها نقائص كعدم كفاية المدّة القانونيّة المقرّرة لإبداء المواطنين ملاحظاتهم ولا توضيح الزّمن المناسب لإعلانه.

كما كشف عند تحليل القواعد التّشريعيّة والتنظيميّة المتعلّقة بإشراك الجماعات الإقليميّة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في مناقشة أشغال مداولاتها المندرجة في إطار تسيير الشّؤون المحليّة الّتي تهّم حياتهم اليوميّة، عدم إدراج أحكاماً تلزمها على إشراكها، فالواقع استقرّ على عدم أحقيّة هؤلاء الفواعل المحليّة من المشاركة وإبداء أراءهم وملاحظاتهم أثناء مناقشة جدول الأعمال أو الاقتراح أو حتّى المساهمة في إثراء مجريات المداولات، وإنّما يقتصر دورهم فقط في الاستماع لِمَا يدور في الاجتماع بالرّغم من اشتراط علنيّة الجلسات وحق المواطنين في الحضور.

كشفت كذلك عند دراسة قواعد توجيه الجماعات الإقليمية لاتباع الأساليب التشاركية في تسيير الشؤون المحلية أنها لا تلجأ في الواقع إلى إشراك المواطنين، فبدا ذلك واضحاً من خلال رفضها تقديم المعلومات عن مشاريعها التتيمية وإحاطة أعمالها الإدارية بنوع من السرية، لعدم وجود رغبة قانونية في تفصيل كفيات ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية رغم دسترته بموجب تعديل الدستور سنة 2016، وتحديد محلّه ونطاقه، ما أدى بالجماعات الإقليمية توسيع سلطتها التقديرية في تحديد الوثائق محلّ الاطلاع، ولهذا لا بدّ من تدارك هذا القصور بالإفراج على القانون الخاص المحدد لكيفية الاطلاع والحصول على الوثائق الإدارية بهدف ضمان تفعيل نطاق المشاركة، كما لم يسع المشرع إلى توفير الحماية القانونية لتطبيق قواعد المشاركة، وهذا ما يظهر من خلال عدم وجود أي نص يقضي بإنشاء هيئات إدارية تختصّ بحماية حق النفاذ للمعلومة.

يُلمس من خلال استقراء قواعد النظام القانوني الموجّه للجماعات الإقليمية نحو تحقيق تنمية محلية فعّالة عن طريق إشراك القطاع الخاص لتسيير مرافقها بأنها منقوصة الفعالية لغياب إرادة سياسية جادة تدعم الجماعات الإقليمية التوجه للقطاع الخاص، بحكم جعل اختصاصها التعاقدية ضيق جداً وكأنّ إرادتها قاصرة في إبرام العقود وصفقات انجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات، حيث ترك المشرع للوالي زمام رئاسة اللجنة الولائية للصفقات العمومية وأوكلت لذات اللجنة دراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية ممّا قد يوجّه مضمون الصفقات العمومية الولائية خدمةً لمركزية التسيير، كما تختص بالموافقة على الصفقات التي تبرمها الولاية، إضافة إلى إشرافها على دراسة بعض دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلديات.

ظهر أيضاً بتفحص ذات النصوص القانونية أنّه بالرغم من تنويع النظام القانوني الجزائري من أساليب إدماج القطاع الخاص في تسيير واستغلال المرافق العمومية المحلية المتمثلة في عقد الامتياز، عقد إيجار المرفق العام وعقد الكفالة المحفزة كما ذكرها المنظم في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تبقى أساليب غير كافية لجذب الاستثمارات المالية المحلية والأجنبية أمام توجه معظم تشريعات الدول إلى تكريس وصياغة الإطار القانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص باعتبارها عقود حديثة تتميز

بخاصية تقاسم القطاعين مخاطر الاستثمارات وتتضمن أحكاماً أخرى تتلاءم مع طبيعة وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا ينبغي المبادرة إصدار مشروع قانون الشراكة المعد من قبل الوزارة سنة 2021، فبقاء تنظيم مثل هذه العقود في التجربة الجزائرية بموجب قوانين عامة كقانون الاستثمار وقوانين المالية أدى إلى عرقلة الجماعات الإقليمية في إنجاز مشاريع تنموية هامة في إطار عقود الشراكة على مستوى إقليمها، وفوتت عليها فرصة سانحة لترقية خدماتها وتحقيق التنمية، لأنه بلا إطار قانوني خاص لتنظيم عقود الشراكة يكتب على هذه التجربة بعدم النجاح.

إنّصح عند إطلاعنا على القواعد القانونية الهادفة إلى تحويل الجماعات الإقليمية من التسيير الإداري البحت إلى المقاربة الاقتصادية التنموية والتدابير الأساسية المتخذة من قبل الحكومة في سياق ترقية الاقتصاد المحلي بغية تحميلها مسؤولية خلق للثروة واستحداث ومناصب الشغل وجلب رؤوس الأموال المحلية والأجنبية بالاعتماد على الامكانيات المتوفرة، أنّها قواعد تحد من المضي نحو لا مركزية التسيير، يظهر ذلك من عدة جوانب، فعلى سبيل المثال لم تُعط للمنتخبين المحليين دور مستحقاً في أن يصبحوا أحد الفواعل الاقتصادية، بل بقيت السلطة المركزية ممثلة في الوالي والمدراء التنفيذيين والوكالات العمومية المختصة في مجال العقار الاقتصادي يستحوذون على صلاحية تسيير وتنفيذ المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي.

عند عرضنا وتحليلنا لآليات تفعيل الاستثمار المحلي عبر إقامة الجماعات الإقليمية علاقات التعاون قصد تبادل الأعباء والاستفادة من تجارب الدول المقارنة في المجال الاقتصادي خصوصاً، تبين في حقيقة الأمر أنّها من الأساليب غير الفعالة في التجربة الجزائرية، فالقواعد القانونية التي تحكم علاقة التعاون المشترك بين البلديات أو الولايات ترتبط بعدة إشكالات عرقلت النشاط الاقتصادي للجماعات الإقليمية، ومثال ذلك حرمان رؤساء مجالسها المحلية من سلطة تقرير نفاذ اتفاقيات التعاون وإخضاعها لرقابة سابقة للسلطة المركزية قبل دخولها حيز النفاذ ما يمس بحريتها التعاقدية ويقلص دورها في هذا المجال، زيادة على ذلك اشتراط المشرع التجاور الإقليمي لإبرام اتفاقيات التعاون على المستوى الداخلي أدى إلى تفويض سبل التعاون والتشارك ما بين البلديات البعيدة جغرافياً، ولم يختلف الأمر في تنظيم علاقات تعاون الجماعات الإقليمية

والوطنية ونظيرتها الأجنبية حيث نجد السلطة المركزية تفرض تحكّمها في مرحلة إبرام وتنفيذ مثل هذه العلاقات، وهو ما يبرز في الممارسة العملية قلة لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون اللامركزي لانتفاء الحرية التعاقدية للمنتخبين المحليين في هذا المجال.

وعلى ضوء ما تقدّم، يتبيّن أنّ ترقية الأداء التنموي الجماعات الإقليمية في إطار الإصلاحات القانونية ومقترحات الحكومة لم تُحدث بعد الحركة المنشودة، فلا تزال على شكل إجراءات متناثرة وغير متناسقة وأخرى اقتُرنت بعدة نقائص أهدمت فاعليتها في شتى المجالات، وفي سياق ما يحتمّه هذا الوضع ينبغي الأخذ ببعض القواعد التي رأيناها كفيلة للوصول إلى جماعات إقليمية ذات صورة جديدة تهدف إلى جعلها أكثر تأهيلاً للتفاعل مع أساليب التسيير الحديث للشؤون المحلية وذلك قصد المضي قدماً نحو تحقيق تنمية محلية فعّالة، وتتمثّل فيما يلي:

- إصلاح طبيعة العلاقة الوظيفية بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية عن طريق الاعتراف الدستوري بمبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات المحلية، بحيث يقضي هذا الأسلوب ألاّ يتدخل المستوى الأعلى إلاّ في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك الاختصاصات بنفسها.
- دسّرة مبدأ التدبير الحر لتأمين ممارسة الجماعات الإقليمية شؤونها المحلية بمنظور متحرّر ومستقل بما لا يسمح لممثلي السلطة المركزية التّدخل إلاّ في حدود ما رسمه القانون، لا سيما في مجال اعداد أنظمتها الداخليّة وفي اعداد مخططاتها المحقّقة للتنمية المحليّة.
- التّحديد التشريعي الدقيق لاختصاصات الجماعات الإقليمية مع التّركيز على مهامها الاقتصادية والتّهيئة الإقليمية، والاستثمار، مع احداث لائحة تكميلية لتدخلات السلطة المركزيّة على الصّعيد المحليّ قصد تجاوز الازدواجيّة والتّدخل في ممارسة الاختصاصات.
- سحب من الوالي الاختصاص التنفيذي لأعمال المجلس الشّعبي الولائي مع الإبقاء على اختصاصاته كمثل للدولة، وإسنادها لرئيس المجلس الشّعبي الولائي للحد من سياسة عدم التّركيز في تسيير شؤون الحياة العامة في الولاية.

- التّكثيف من دورات تكوين المنتخبين المحليين لتقوية مداركهم ومؤهلاتهم خاصّة في مجال التّمية المحليّة والاستثمار.
- ضرورة الإسراع في تطبيق النّصوص الخاصّة للبلديّة والولاية، لأنّ أغلب الاشكالات التي تعاني منها الجماعات الإقليميّة ناجمة عن كبح ممارسة اختصاصاتها المحالة للتّظيم.
- يستوجب إعادة النّظر في نسبة الضّرائب والرّسوم العائدة للجماعات الإقليميّة مع ضرورة اشراكها في تحديد أوعيتها الضّريبية وتقدير معدّلاته ونسبه والمشاركة في تحصيلها تماشياً مع مفهوم استقلالية المالية المحليّة.
- أضحى من الحتمي التّعجيل بالإفراج عن قانون الدّيمقراطية التّشاركيّة لتحديد مفهومها بشكل دقيق والآليات الإجرائيّة والمؤسّساتيّة لمشاركة الفواعل غير الدّولانيّة ومجالات التّدخل التّشاركي اقتداءً بالتّشريعات المقارنة.
- التّعجيل بإصدار مشروع قانون الشّراكة العموميّة الخاصّة نظراً لما يمكن أن يُحقّقه للجماعات الإقليميّة في إنجاز مشاريع استثماريّة كبرى تعجز لوحدها عن القيام بها.
- يفتضي من أجل تفعيل دور الجماعات الإقليميّة للرفع من قدراتها الاقتصاديّة بالقدر الذي يُمكنها من القيام بإنجاز مشاريع مشجّعة للاستثمار على مستوى ترابها بهدف توفير مصادر إيرادات الاعتراف لرؤساء مجالسها بحق المبادرة بإقامة علاقة التّعاون المشترك وتنفيذها دون إخضاعها لرقابة مفرطة للسلطة المركزيّة، مع ضرورة توسيع نطاق إقامة علاقات التّعاون حتّى ما بين الجماعات غير الجواريّة، كما ينبغي لترقية آليّة التّعاون اللامركزي لما له من أهميّة في تطوير أداء الجماعات الإقليميّة لاحتكاكها بنظيرتها الأجنبيّة بما يسمح في تبادل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في صياغة برامج إنمائيّة تعيد انعاش مجالها الاقتصادي تحريرها من الرّقابة المشدّدة للسلطة المركزيّة وجعل دور هذه الأخيرة مساعدة وموجّهة فقط.
- ضرورة ضمان استقرار النص التّشريعي المحدّدة لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التّابعة للأملاك الخاصّة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثماريّة في سبيل تفعيل الاستثمارات على مستوى إقليم الجماعات الإقليميّة.

الملاحق

الملحق رقم 01



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التهيئة العمرانية

وزارة المالية

وزارة الداخلية

والبيئة والسياحة

والجماعات المحلية

ARRETE INTERMINISTERIEL PORTANT CREATION DE  
L'ETABLISSEMENT DE GESTION DES CENTRES D'ENFOUISSEMENT  
TECHNIQUE DE LA WILAYA DE BEJAIA

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Locales,

Le Ministre des Finances,

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du  
Tourisme

- Vu la loi n°90-08 du 07 avril 1990, modifiée et complétée, relative à la Commune ;
- Vu la loi n°90-09 du 07 avril 1990, modifiée et complétée, relative à la Wilaya ;
- Vu la loi 01-19 du 12 décembre 2001 relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets ;
- Vu le décret n° 83-200 du 19 mars 1983 précisant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local ;
- Vu le décret exécutif n°94-176 du 20 août 1994 fixant les attributions du Ministère de l'Intérieur des Collectivités Locales, de l'Environnement et de la Réforme Administrative, modifié et complété ;
- Vu le décret exécutif n°07-350 du 08 Dhou El Kaada 1428 correspondant au 18 novembre 2007 fixant les attributions du Ministère de l'Aménagement du Territoire, l'Environnement et du Tourisme ;
- Vu le décret exécutif n° 95-54 du 15 février 1995, fixant les attributions du Ministère des Finances ;

- X Vu l'arrêté du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, et des Collectivités Locales n° 09/010 du 26 juillet 2009 portant approbation de la délibération n°18-2009 du 20 mai 2009 prise par l'Assemblée Populaire de la Wilaya de Bejaia portant création d'un établissement public de Wilaya de gestion des Centres d'Enfouissement technique ;
- Vu l'instruction interministérielle n° 22 du 11 novembre 2006 relative à la gestion des centres d'enfouissement technique ;

#### ARRESENT

Article 1er: Il est créé conformément à la loi n°90-09 du 07 avril 1990 relative à la Wilaya et au décret n° 83-200 du 19 mars 1983 précisant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local, un établissement public de Wilaya à caractère industriel et commercial chargé de la gestion des Centres d'Enfouissement Technique de la Wilaya de Bejaia

#### TITRE I

##### -DENOMINATION -SIEGE-TUTELLE-

Article 2 : L'établissement visé à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus est dénommé « Etablissement Public de Wilaya de Gestion des Centres d'enfouissement Technique », par abréviation "EPWG-CET" ci-dessous désigné " l'Etablissement ", il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Article 3 : Le siège de l'établissement est fixé dans la commune chef lieu de Wilaya. Il peut être transféré dans un tout autre endroit du territoire de la Wilaya par délibération du Conseil d'Administration de l'Etablissement.

Article 4 : L'établissement est placé sous la tutelle du Wali de Bejaia.

#### TITRE II

##### - OBJET -

Article 5 : Le champ de compétence de l'établissement s'étend à l'ensemble des Centres d'enfouissement technique existants ou à créer sur le territoire de la Wilaya.

Article 6 : Sur l'ensemble de son champ de compétence territoriale, l'établissement a pour mission d'assurer le fonctionnement régulier des centres d'enfouissement technique.

Article 7 : L'établissement a vocation d'organiser, pour le compte de la Wilaya, la gestion technique, administrative et comptable des centres d'enfouissement technique. Il assure une mission de service public conformément à un cahier des charges qui fixe les droits et obligations de l'établissement à l'égard de la Wilaya et des Communes.

L'établissement peut prendre en charge toute autre activité rattachée à son objet principal sans pour autant que son activité principale n'en soit perturbée.

L'activité conuue ainsi rattachée fera l'objet d'un règlement particulier pris par arrêté du Wali.

### TITRE III - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT -

Article 8 : L'établissement est administré et géré par un conseil d'administration et de gestion.

Il est dirigé par un directeur.

#### CHAPITRE I - DU CONSEIL D'ADMINISTRATION -

##### Section I De la composition, des missions et du fonctionnement

Article 9 : Le Conseil d'administration est présidé par le Wali ou son représentant

Il est composé :

- du Président de l'Assemblée Populaire de Wilaya ou son représentant
- du directeur chargé de l'Administration Locale
- du directeur chargé de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
- du directeur chargé des Domaines
- du directeur chargé des Services Agricoles
- du directeur de l'Environnement
- du directeur chargé de l'Urbanisme
- du directeur de l'Hydraulique
- du directeur chargé du Tourisme
- des présidents d'Assemblées Populaires Communales des lieux d'implantation des CET et d'un Président d'Assemblée Populaire Communale désigné par ses pairs.

Le directeur de l'établissement assiste aux réunions du conseil avec voix consultative et en assure le secrétariat.

Le Conseil d'administration et de gestion peut faire appel à toute personne, qui en raison de ses compétences ou de ses qualifications, est susceptible d'aider les travaux du Conseil.

Article 10 : Les membres du conseil d'administration sont nommés par arrêté du Wali pour une durée de trois (03) années renouvelables.

En cas de vacance d'un siège, il est procédé, dans les mêmes formes, à la désignation du nouveau membre pour la durée restante du mandat.

Article 11 : Le conseil d'administration et de gestion anime, coordonne, oriente et contrôle l'établissement.

A ce titre, le conseil d'administration délibère et statue, conformément aux lois et règlement en vigueur sur :

- L'organisation et le fonctionnement de l'établissement
- Le règlement intérieur de l'établissement
- Le programme annuel d'activités et le budget y afférent
- Les projets de plans de développement de l'établissement à court, moyen et long termes
- Les bilans et les comptes de résultats ainsi que les propositions d'affectation des résultats
- Le rapport annuel de gestion
- Le rapport du commissaire aux comptes
- Les acquisitions, aliénations et location d'immeuble
- Les conditions générales de passation des marchés, contrats et conventions.
- L'acceptation et l'affectation des dons et legs
- Toute autre question susceptible d'être examinée par le conseil.

Article 12 : Le Conseil d'administration se réunit en session ordinaire trois (03) fois par an, sur convocation de son président.

Il peut se réunir en session extraordinaire à la demande, soit du président, soit du directeur de l'établissement, soit sur proposition des deux tiers (2/3) de ses membres.

## Section 2 Du régime des délibérations du Conseil

Article 13 : Le Conseil d'administration ne peut délibérer valablement qu'en présence des deux tiers (2/3) de ses membres.

Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle réunion a eu lieu dans les huit (08) jours qui suivent ; les délibérations sont alors valables quelque soit le nombre des membres présents.

Article 14: Les membres du conseil quinze (15) jours au moins avant la session.

Toutefois, ce délai peut être réduit pour les sessions extraordinaires sans pour autant être inférieur à huit (08) jours.

Article 15: Les délibérations du Conseil d'administration sont adoptées à la majorité simple. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Article 16: Les délibérations et résolutions du conseil d'administration sont consignées sur des procès verbaux et transcrites sur un registre coté et paraphé par le président du Conseil.

Article 17: Les délibérations et résolutions du Conseil d'Administration sont transmises à la tutelle au plus tard dans les huit (08) jours qui suivent leur adoption. Elles sont exécutoires quinze (15) jours après leur dépôt au niveau de la Wilaya.

Article 18: Ne sont exécutoires qu'après leur approbation par le Wali les délibérations portant sur :

- le budget et les comptes prévisionnels
- Les emprunts

#### CHAPITRE II - DU DIRECTEUR DE L'ETABLISSEMENT -

Article 19: Le Directeur de l'Établissement est nommé par arrêté du Wali. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

Article 20: Le Directeur de l'établissement agit dans le cadre des lois et règlements en vigueur et des décisions du conseil d'administration et de gestion. À ce titre :

- Il est responsable du bon fonctionnement de l'établissement qu'il représente dans tous les actes de la vie civile.
- Il veille à l'application du règlement de service.
- Il exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel.
- Il exécute les délibérations et les résolutions du Conseil d'administration qu'il aura, au préalable, soumis à l'approbation du Wali.
- Il prépare les réunions du Conseil d'administration et de gestion.
- Il prépare le projet de budget de l'établissement.
- Il exerce les fonctions d'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement.
- Il passe tous actes, contrats, accords et conventions pour le compte de l'établissement.

TITRE III  
- REGIME FINANCIER ET COMPTABLE -

CHAPITRE 1<sup>er</sup>  
- COMPTABILITE DE L'ETABLISSEMENT -

Article 21 : L'exercice financier de l'établissement est ouvert le premier (1<sup>er</sup>) janvier et clos le 31 décembre de chaque année

La comptabilité de l'établissement est tenue en la forme commerciale conformément à la législation et la réglementation en vigueur

Article 22 : Le contrôle des comptes est assuré par un commissaire aux comptes recruté conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Article 23 : Le budget de l'établissement comprend un titre de recettes et un titre de dépenses.

Les recettes de l'établissement comprennent :

- Les recettes découlant des activités de l'établissement.
- **Les subventions des Collectivités Locales :**
- Contribution financière de l'Etat sous forme de subvention d'exploitation pour les trois premières années d'activité de l'établissement.
- Les subventions, au titre de la sujétion de service public destinée à compenser, en cas de besoin, les éventuels déficits de l'établissement.
- Les contributions financières sur le Fonds National pour l'Environnement et la Dépollution ( FEDEP).
- Les emprunts contractés en accord avec le Conseil d'administration et de gestion.
- Les dons et legs

Les dépenses de l'établissement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement.
- Les dépenses d'équipement et d'investissement.
- Toute autre dépenses entrant dans le cadre de ses missions.

Article 24 : Les états prévisionnels des recettes et des dépenses sont transmis, accompagnés de la délibération du conseil d'administration y afférente au Wali pour approbation.

Article 25 : Le rapport annuel d'activité et le rapport du commissaire aux comptes approuvés par le conseil d'administration, sont transmis par le Wali au Ministre l'Intérieur et des Collectivités Locales, au Ministre des Finances et au Ministre l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme.

CHAPITRE II  
- DU PATRIMOINE -

Article 26 : Le patrimoine de l'établissement est constitué :

- des biens meubles et immeubles acquis et/ou réalisés par l'établissement
- des biens meubles et immeubles, éventuellement affectés, au profit l'établissement par l'Etat et les Collectivités locales.

CHAPITRE III  
- DE LA DUREE DE L'ETABLISSEMENT -

Article 27 : L'établissement est crée pour une durée illimitée

Article 28 : Les conditions de dissolution et de liquidation de l'établissement intervienne dans les mêmes formes que sa création.

Article 29 : Le Wali de Bejaia est chargé de l'exécution du présent arrêté interministériel qui est publié au recueil des actes administratifs de la Wilaya.

Le Ministre d'Etat  
Ministre de l'Intérieur et des  
Collectivités Locales



Le Ministre des Finances

X

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire,  
de l'Environnement et du Tourisme



## المحلوق رقم 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيةولاية بجايةمديرية الادارة المحلية

0530

قرار رقم: ..... مؤرخ في: 20 2020  
 مؤسسة عمومية بلدية للتكفل بعملية تسيير النفايات  
 المنزلية و ما شابهها والمحافظة على البيئة عبر بلدية  
 بجاية

## ان والي ولاية بجاية

- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المنعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.
- بمقتضى القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المنعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المنعلق بالولاية.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 27 سبتمبر 2018، المتضمن تعيين السيد أحمد معبد والي الولاية بجاية.
- بمقتضى المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، الذي يحدد صلاحيات مديرية التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و قواعد تنظيمها و هيكلها.
- بناء على القرار الولائي رقم 2006 المؤرخ في 27 أكتوبر 2019، المتضمن المصادقة على المناولة رقم ك/07 المؤرخة في 18/10/2018، المتعلقة بالمصادقة على مبدأ إنشاء مؤسسة عمومية بلدية ذات طابع صناعي و تجاري من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات المنزلية و المحافظة على البيئة عبر بلدية بجاية.
- بناء على مناولة المجلس الشعبي لبلدية بجاية، رقم ك/07 المؤرخة في 18/10/2018، المتعلقة بالمصادقة على مبدأ إنشاء مؤسسة عمومية بلدية ذات طابع صناعي و تجاري من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات المنزلية و المحافظة على البيئة عبر بلدية بجاية.
- بإعتبار التوصيات الواردة عن مصالح وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، بتاريخ 24/02/2020 تحت رقم 820.

- بالقتراح من السيد مدير الإدارة المحلية -

### بقرار

المادة الأولى: تنشأ وفقا لأحكام القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والمرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها و سيرها، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري للتكفل بعملية تسيير النفايات المنزلية و ما شابهها و المحافظة على البيئة عبر مدينة بجاية.

### الباب الأول

-الإتشاء و المقر و التسمية-

المادة 02: يتم تسمية المؤسسة المشار إليها في المادة الأولى كما يلي «المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي و التجاري من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات المنزلية و ما شابهها و المحافظة على البيئة عبر بلدية بجاية» و يرمز لها ب « EPIC Bougie Provert ». يكون مقرها بحضيرة البلدية، أربع طرق، إغجيل أو عزوق.

- توضع المؤسسة العمومية البلدية تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي لبلدية بجاية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي.

### الباب الثاني

-الموضوع و المهام-

المادة 03: تختص المؤسسة العمومية البلدية بالحفاظ على نظافة و حماية المحيط على مستوى البلدية، تسيير النفايات و تطوير أساليب تسيير المرفق العام و تتولى في هذا الإطار المهام التالية:  
رفع النفايات المنزلية و ما شابهها و نقلها إلى المفرغة العمومية،  
رفع النفايات الناتجة عن النشاط التجاري،

رفع النفايات الصناعية و ما شابهها الناتجة عن النشاط الصناعي و الحرفي، في حدود ما يسمح به القانون، كما تشكل هذه العملية خدمة مدفوعة الأجر وفقا لأحكام المادة 36 من القانون 01-19 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها،  
رفع النفايات الخضراء،

رفع النفايات الضخمة،

تنظيف الجدران، الشواطئ، و رفع النفايات منها،

وضع الحاويات على مستوى شوارع و أحياء إقليم البلدية،

المساهمة في ترقية الفرز الإنتقائي للنفايات و توعية المواطن بأهميته،

إعداد و تنفيذ نظام متكامل لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها وفق المعايير الدولية و تكييفه حسب لمخططات التوجيهية لتسيير النفايات،

قرار رقم 0530 مورخ 27/03/2020

- وضع و تسيير البرامج التحسيسية و التوعوية بالتنسيق مع المجتمع المدني و الهيئات و المؤسسات الرسمية،
- كس الطرقات و المسالك، الأرصفة و مناطق الراجلين، الساحات و الفضاءات العمومية.
- غسل الطرقات و الشوارع الرئيسية، المداخل و الفضاءات العمومية، الأرصفة و السلالم بجميع أنواعها
- تنظيف و تهيئة النافورات المائية،
- القضاء على البعوض، الحشرات، الفئران، القمل، الكلاب المتشردة و نواقل الأمراض المنتقلة،
- القضاء على المفترقات العشوائية و تقليل التلوث و المخاطر الصحية،
- متابعة جميع مراحل التعامل مع النفايات لتقليل من التلوث و المخاطر الصحية،
- ترقية وظيفة تهيئة المساحات و الحدائق العمومية و إدخال مختلف أنواع الورود و الأزهار،
- وضع نظام مناوبية يضمن إستمرارية خدمات المؤسسة خلال الأعياد الدينية و الرسمية،
- ترقية إستخدام التكنولوجيات الحديثة لتتمين مؤهلات المؤسسة،
- العمل على إنشاء قاعدة معطيات رقمية متعلقة بنشاطها،
- يمكن للمؤسسة أن تتكفل بأي نشاط آخر يتطابق مع موضوعها، بعد الموافقة المسبقة لمجلس الإدارة و التسيير و رئيس المجلس الشعبي البلدي.

**المادة 04:** إعداد دفتر الشروط يحدد حقوق و واجبات المؤسسة تجاه البلدية و تجاه المتعاملين معها و الغير، يوقع عليه الطرفين قبل بدء نشاط المؤسسة، كما يوضع مخطط أعباء دقيق لعمل المؤسسة يبين لا سيما المهام الأساسية التي سيتم أسنادها للمؤسسة.

### الباب الثالث

#### - التنظيم و العمل -

**المادة 05:** يدير المؤسسة و يسيروها مجلس إدارة و تسيير، و يشرف عليها مدير.

**المادة 06:** يشتمل مجلس الإدارة و التسيير للمؤسسة على ما يأتي:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا،
  - الكاتب العام للبلدية،
  - عضوان في المجلس الشعبي البلدي،
  - مدير المؤسسة،
  - العون المحاسب في المؤسسة.
- يعين أعضاء مجلس الإدارة و التسيير بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد.

**المادة 07:** يمكن لمجلس الإدارة و التسيير أن يستعين ،بصفة إستشارية، بكل شخص بحكم مؤهلاته أو طبيعته مهامه الذي من شأنه تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس.

**المادة 08:** يقترح المدير النظام الداخلي للمؤسسة و يتداول فيه مجلس الإدارة و التسيير و يصادق عليه رئيس المجلس الشعبي البلدي.  
- يضمن مدير المؤسسة أمانة المجلس

**المادة 09:** يتولى مجلس الإدارة و التسيير تنشيط عمل المؤسسة و توجيهه و تنسيقه و مراقبته، و بهذه الصفة، يتداول في إطار القوانين و التنظيمات الجاري بها العمل، فيما يأتي:

- تنظيم المؤسسة و سيرها العام و نظامها الداخلي،
- الهيكل التنظيمي و جداول عدد العمال
- القانون الأساسي
- الميزانية و الحسابات
- عمليات شراء العقارات و إيجارها و التخلي عنها،
- الشروط العامة لعقد الإتفاقيات و الصفقات و غير ذلك من المعاملات التي تلزم المؤسسة،
- القروض و قبول الهبات و الوصايا،
- برامج الإستثمار.

#### - نظام المداولات-

**المادة 10:** يعقد مجلس الإدارة و التسيير إجتماعين إثنين على الأقل في السنة، في دورة عادية و بدعوة من رئيسه.

- و يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو من مدير المؤسسة أو أحد أعضائه.

**المادة 11:** بعد الرئيس جدول الأعمال بناء على إقتراح مدير المؤسسة.

- توجه الإستدعاءات المصحوبة بجدول الأعمال قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الإجتماع.
- يمكن تخفيض هذه المهلة بالنسبة إلى الدورات الإستثنائية دون أن تقل عن 08 أيام.

**المادة 12:** لا تصح مداولات مجلس الإدارة و التسيير إلا بحضور نصف أعضائه على الأقل، و إذا لم يحصل هذا النصاب، عقد إجتماع آخر في مدة 08 أيام و تكون مداولاته صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

- تضبط القرارات بالأغلبية البسيطة و يكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات.
- تسجل المداولات في محاضر بوقعها الرئيس و كاتب الجلسة و تقيد في سجل خاص بوقعه رئيس المجلس.
- ترسل مداولات و قرارات المجلس إلى السلطة الوصية في أجل 08 أيام من ضابطها.

قرار رقم 0530 مورخ في 22 جوان 2011

تخضع مداورات مجلس الإدارة و التسيير لنفس شروط الصحة القانونية و المتعلقة بالإلغاء، الإبطل و الطعن المقررة في القانون رقم 10-11 المورخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبيدية.

**-مدير المؤسسة -**

**المادة 13:** يتصرف مدير المؤسسة في إطار القانون و التنظيم المعمول به و قرارات مجلس الإدارة و التسيير، و هو مسؤول عن السير العام للمؤسسة التي يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية و يسهر على نظام المصلحة،

مارس السلطة السلمية على المستخدمين و يعد مداورات مجلس الإدارة و التسيير نفذ قرارات مجلس الإدارة و التسيير التي يعرضها قبل ذلك على الموافقات و الآراء و التاثيرات لمطلوبة في التنظيم المعمول به.

عد مشروع الميزانية

نفذ الميزانية

برم جميع العقود و الإتفاقيات و المعاهدات اللازمة لسير المؤسسة مثل المؤسسة أمام السلطة القضائية

**مادة 14** يعين المدير بقرار من السلطة الوصية و تنهى مهامه بنفس الشكل.

**الباب الرابع**

**النظام المالي و المحاسبي للمؤسسة**

**-المالية و المحاسبة-**

**مادة 15:** تفتتح السنة المالية للمؤسسة في اليوم الأول من شهر جانفي و تختتم في اليوم الواحد الثلاثين من شهر ديسمبر و تمسك المحاسبة على الشكل التجاري طبقا للتنظيم المعمول به

**مادة 16:** تسند الكتابات المحاسبية و تداول الأموال لعون محاسب معتمد.

**مادة 17:** تحال تقديرات الإيرادات و النفقات التي يعدها مدير المؤسسة إلى السلطة الوصية بعد مداولة مجلس الإدارة و التسيير،

أتحال حصيلة حسابات الإستغلال العام مع تقدير محافظ الحسابات إلى السلطة الوصية بعد المصادقة بها من طرف مجلس الإدارة و التسيير.

**مادة 18:** في حالة لم يتم المصادقة على تقديرات الإيرادات و النفقات عند بداية السنة، يمكن لمدير المؤسسة أن يلتزم بالنفقات و صرفها في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ إعتمادات سنة السابقة.

المادة 19: تتكون موارد المؤسسة من:

- الإعانات الممنوحة لها من طرف الجماعات المحلية،
- ناتج الخدمات التي تقدمها في إطار مهامها،
- القروض أو التسيقات الممنوحة لها لإنجاز مهامها،
- الهبات و الوصايا.

المادة 20: تشمل نفقات المؤسسة:

- نفقات تسيير المؤسسة
- تسديد القروض والتسيقات
- كل النفقات المتعلقة بمهام المؤسسة
- نفقات التجهيز و الإستثمار

-الأمولاك-

المادة 21: تتكون أملاك المؤسسة من المنقولات و العقارات المحولة إليها أو التي تنشئها أو تقتنيها بمواردها الخاصة.

- يخضع تسيير الأملاك و العمليات العقارية التي تقوم بها المؤسسة للإجراءات القانونية المطبقة على أملاك الدولة و الجماعات المحلية.

ديمومة المؤسسة

المادة 22: تنشأ المؤسسة دون تحديد أي مدة لها و تحل قانونا بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره.

المادة 23: كل تعديل أو تغيير للمهام المسندة إلى المؤسسة يخضع وجوبا لنفس الأشكال المتعلقة بإنشاء المؤسسة.

المادة 24: يكلف رئيس المجلس الشعبي لبلدية بجاية بتنفيذ هذا القرار الذي سيرج في نشرة القرارات الإدارية للولاية.

الوالي  
أحمد حبيد



Copie Conforme  
à l'Original



مدير التخطيط والشؤون العامة  
أ. شيباني

الملحق رقم 03

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية بجاية

دائرة بجاية

بلدية بجاية

القانون الأساسي للمؤسسة العمومية  
ذات طابع الصناعي و التجاري المسماة  
المؤسسة العمومية البلدية  
من اجل التكفل بعملية تسيير النفايات  
و المحافظة على البيئة عبر مدينة بجاية.

EPIC « Bougie pro vert »

الباب الأول

الإشياء، التسمية، الموضوع، المقر الاجتماعي و الوصاية

المادة 01:

الإشياء و التسمية

استنادا لأحكام القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية و المرسوم التنفيذي 200/83 المؤرخ في 19/03/1983 و المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها و كذا مداولة المجلس الشعبي البلدي لاجابة رقم ك/07. ليوم 18/10/2018. تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري ببلدية بجاية للتكفل بالحفاظ على نظافة المدينة و تسيير النفايات بمختلف أنواعها.

الموضوع و المهام

المادة 2:

تكلف هذه المؤسسة بالحفاظ على نظافة على مستوى البلدية و تسيير النفايات وكذا حماية المحيط و العمل على تطوير أساليب تسيير هذا المرفق العام و تتولى في هذا الإطار المهام التالية:

1- النفايات:

- \* رفع النفايات المنزلية الصلبة و نقلها إلى المفرغة العمومية في انتظار مركز الردم التقني (C.E.T) دخول حيز الخدمة.
- \* رفع النفايات الناتجة عن النشاط التجاري
- \* رفع النفايات الناتجة عن النشاط الصناعي و الحرفي العادية في حدود ما يسمح به القانون

- \*رفع النفايات الخضراء.
- \*رفع النفايات المعيقة(أثاث مستعمل، لوازم مستعملة....)
- \*رفع النفايات الهامدة (ردوم، زمل و حصى...)
- \*تنظيف الشواطئ و رفع النفايات منها.
- \*تجهيز الحظيرة بالحاويات.
- \*وضع حيز التنفيذ المخطط التوجيهي للنفايات الصلبة المنزلية.
- \*فرز النفايات المنزلية حسب نوعيتها.
- \*وضع وتسيير البرامج التحسيسية و التوعوية بالتنسيق مع المجتمع المدني و المؤسسات الرسمية.

#### 2-1 الكنس:

- \*كنس الطرقات و المسالك
- \*كنس الأرصفة و مناطق الراجلين.
- \*كنس الساحات و الفضاءات العمومية.

#### 3-1 الغسل:

- \*غسل الطرقات و الشوارع الرئيسية.
- \*غسل الساحات و الفضاءات العمومية
- \*غسل الأرصفة.
- \*غسل السلالم بجميع أنواعها.
- \*تنظيف الجدران.

1-4-التطهير و الصحة العمومية:

- \*مكافحة الحشرات الضارة
- \*مكافحة القوارض و الزواحف.
- \*مكافحة الحيوانات المنشرة

المادة 03:

التسمية و المقر

تسمى هذه المؤسسة: المؤسسة العمومية التجارية و الصناعية البلدية من اجل التكفل بعملية تسيير النفايات و المحافظة على البيئة عبر بلدية بجاية ويرمز لها ب:

«EPIC Bougie provert »

و يكون مقر المؤسسة المكاتب المتواجدة بحظيرة البلدية اربع طرق اغيل او عزوق.

المادة 04:

الوصاية

توضع هذه المؤسسة تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بجاية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

الباب الثاني

تنظيم و سير المؤسسة

المادة 05: يدير هذه المؤسسة و يسيرها مجلس إدارة و تسيير و يتولى الإشراف على إدارتها مدير.

المادة 06:

مجلس الإدارة و التسيير

يتكون مجلس الإدارة و التسيير لهذه المؤسسة من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بجاية
  - نائب الرئيس المكلف بتسيير و جمع النفقات.
  - 3 أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لبلدية بجاية منتخبين من طرف باقي الأعضاء
  - الأمين العام لبلدية بجاية
  - مدير المؤسسة
  - العون المكلف بالتسيير المالي للمؤسسة
- رئيسا  
عضوا  
عضوا  
عضوا  
عضوا  
عضوا

المادة 07: بدعوة من رئيس مجلس الإدارة و التسيير، يتم انتخاب مندوبين اثنين بالمجلس ممثلين لعمال المؤسسة حسب التشريع المعمول به.

المادة 08: يمكن لمجلس إدارة المؤسسة استدعاء أي شخص بحكم تخصصه للمشاركة في مداولاته على سبيل الاستشارة.

المادة 09: يتولى مجلس الإدارة و التسيير مهام تنشيط، توجيه، تنسيق و مراقبة نشاطات

المؤسسة وهو في هذا الاطار يتداول فيما يأتي:

\* إعداد القانون الأساسي للمؤسسة

\* التنظيم و السير العام للمؤسسة و نظامها الداخلي.

\* الهيكل التنظيمي و جدول العمال.

\* البرنامج السنوي والميزانيات و الحسابات السنوية للمؤسسة.

\* مشاريع مخططات تنمية المؤسسة القصيرة و المتوسطة و الطويلة المدى.

\* تقارير التسيير السنوية.

\* تقارير محافظ الحسابات.

\* الاقتناء، التنازلات و إيجار الأملاك المنقولة و العقارية.

\* الشروط العامة لعقد الاتفاقيات و الصفقات و كل المعاملات الملزمة للمؤسسة.

\* القروض و برامج الاستثمار.

\* تحديد أسعار تقديم الخدمات.

\* التعيينات في مناصب الإطارات المسيرة بناء على اقتراح المدير.

\* قبول الهبات و تخصيص الوصايا.

المادة 10: يعقد مجلس الإدارة و التسيير للمؤسسة اجتماعين على الأقل خلال السنة

الواحدة في دورة عادية وذلك بناء على استدعاء من رئيسه الذي يباشر تسيير اجتماعاته.

كما يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو مدير المؤسسة أو من نصف

أعضائه كلما اقتضت الضرورة ذلك.

المادة 11: يعد الرئيس جدول أعمال على اقتراح مدير المؤسسة توجه الاستدعاءات

مصحوبة بجدول الأعمال ثمانية 08 أيام على الأقل قبل تاريخ الاجتماع.

ويمكن تخفيض هذه المهلة بالنسبة للدورات الاستثنائية الى ثلاثة 03 أيام.

المادة 12: لا تصح مداوالات مجلس إدارة المؤسسة إلا بحضور نصف أعضائه على الأقل و في حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، يعقد اجتماع آخر في اجل 08 أيام و تكون المداولة المتخذة في هذه الحالة شرعية و صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

المادة 13: تتخذ مداوالات مجلس إدارة المؤسسة بالأغلبية البسيطة في حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً.

المادة 14: تدون مداوالات مجلس إدارة المؤسسة في محاضر اجتماعية يوقعها الرئيس و كاتب الجلسة و تسجل في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من السلطة الوصية (الولاية).

المادة 15: تحول مداوالات مجلس إدارة المؤسسة إلى السلطة الوصية في اجل لا يتعد 15 يوماً من تاريخ صدورها، حيث تخضع المصادقة هذه السلطة الوصية طبقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

المادة 16: تخضع لمصادقة المجلس الشعبي البلدي قبل تنفيذها مداوالات و قرارات مجلس

الإدارة و التسيير المتعلقة بـ:

\*الميزانيات و الحسابات التوقعية

\*القروض و برامج الاستثمارات

\*قبول الهبات و تخصيص الوصايا

المادة 17: يتولى كتابة الجلسة مدير المؤسسة

## المدير العام

**المادة 18:** يعين المدير العام للمؤسسة بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد دعوة للتزويج

**المادة 19:** يحدد راتب المدير من طرف مجلس الإدارة حسب التشريع المعمول به.

**المادة 20:** يتولى المدير العام تسيير المؤسسة طبقا للقوانين المعمول بها، ولقرارات مجلس الإدارة و التسيير و هو يمارس في هذا الإطار المهام التالية:

✓ يعتبر مسؤولا عن السير العام للمؤسسة التي يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية، و يقاضي باسمها.

✓ يمارس السلطة السلمية على جميع العمال.

✓ يسهر على إعداد و تطبيق النظام الداخلي للمؤسسة.

✓ يعد مداورات مجلس الإدارة و التسيير و ينفذها.

✓ يعد ميزانية المؤسسة و حساباتها السنوية و ينفذها

✓ ينفذ توقعات الإيرادات و النفقات طبقا للإجراءات المنصوص عليها في التنظيمات المعمول

بها، حيث يتولى إعداد و تنفيذ الميزانية، الأمر و الإلزام بالنفقات و إعداد حسابات نهاية السنة.

✓ يبرم الاتفاقات و العقود و الصفقات الضرورية لسير المؤسسة بعد الموافقات و التأشيرات

المطلوبة قانونا.

✓ يعين و يعزل المستخدمين ما عدا بالنسبة للوظائف العليا، التي يخضع فيها التعيين و العزل

منها لموافقة مجلس الإدارة و التسيير.

النظام المالي و المحاسبي للمؤسسة

أملك المؤسسة

المادة 21:

تتكون أملك المؤسسة من المنقولات و العقارات المحولة إليها أو التي تنشئها أو تقتنيها بمواردها الخاصة أو الممتلكات الموروثة عن المجلس الشعبي البلدي بجاية.

المادة 22: يخضع تسيير الأملك و العمليات العقارية التي تقوم بها المؤسسة للإجراءات القانونية المطبقة على أملك الدولة و الجماعات المحلية.

المالية و المحاسبة

المادة 23:

تفتتح السنة المالية في الأول من شهر جاني و تختتم في الواحد و الثلاثين من شهر ديسمبر من كل سنة و تصك المحاسبة على الشكل التجاري وفقا للمخطط الوطني للمحاسبة.

المادة 24: تتكون موارد المؤسسة من:

- ✓ ناتج الخدمات التي تقدمها في إطار مهامها.
- ✓ الإعانات الممنوحة لها من طرف بلدية بجاية أو أي مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى.

✓ القروض أو التسبيقات الممنوحة لها لانجاز مهامها.

✓ الهبات و الوصايا .

المادة 25: تشمل نفقات المؤسسة:

✓ تكاليف المستخدمين، العتاد و كل النفقات الضرورية لسير المؤسسة.

✓ تكاليف الدراسات، المشتريات، الانجازات و كل الأشغال والخدمات و المهام المتعلقة

بالمشاريع المنجزة من طرف المؤسسة.

✓ تسديد القروض و التسبيقات

✓ كل النفقات المتعلقة بسير المؤسسة.

المادة 26: تحال تقديرات الإيرادات و النفقات التي يعدها مدير المؤسسة إلى السلطة

الوصية بعد مداوات مجلس الإدارة و التسيير.

كما تحال حصيلة حسابات الاستغلال العام و حسب نتائج المؤسسة و تقدير محافظ

الحسابات إلى السلطة الوصية بعد المصادقة عليها من طرف مجلس الإدارة و التسيير

عليها.

الباب الرابع: ترتيبات خاصة

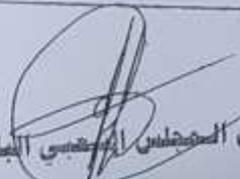
المادة 27: تنشأ المؤسسة دون تحديد أي مدة لها و تحل قانونا بالغاء المرفق العام الذي تتولى تسييرها للمؤسسة.

المادة 28: أي تعديل في مهام المؤسسة ينجز عنه تنفيذ الإجراءات القانونية و التنظيمية المتعلقة بالإنشاء.

13 AOUT 2019

بجاية في.....

رئيس المجلس الشعبي البلدي

  
رئيس المجلس الشعبي البلدي  
حسين مرروفي



الملحق رقم 04

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بلدية بوجاية

مجلس العموم البلدي بوجاية - بلدية بوجاية

ولاية بومرداس

بلدية بوجاية

جلسة رقم 21

مستخرج من سجل المداولات

جلسة 25 أفريل 2019

نورة عادية

**الموضوع:** المصادقة على القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري العمارة المؤسسة العمومية البلدية من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات و المحافظة على البيئة عبر مدينة بوجاية  
**EPIC « Bougie Provert »**

عام العين و تسعة عشر و في الخامس و العشرون من شهر أفريل ، اجتمع المجلس الشعبي البلدي بوجاية بمقر المنعاه البلدية في جلسة علنية، تحت رئاسة السيد محمد بن مرزوقي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك بناء على الاستدعاء رقم 2967/ع/2019 للمؤرخ في 2019/04/15 المرفق بجدول أعمال الجلسة والذي تم تعليقه بلوحة الإعلانات

الحاضرون، السيدات و السادة:

عبد لؤي موهومي، عبد النور تافوكت، السيدة قاربيدي، يوسف فكري  
 عبد الكريم بوجاود، علي زايدي، زخرف عوملت، مليحة مشمش  
 سعيدة حلافة، محمد منصور، عبد الحميد عاشور، علي با حداد  
 موعلام شوالسي، محمد جولان، بوعلام واروف، نصيرة بوزوار  
 عبد الحميد مروالي، ماسي صافي، ~~عبد المالك بن~~ ~~السنين~~ ~~مرزوقي~~  
 براهيم طيار، فخرحة دالسي، كريمة رزقي، نعيم جلمة  
 نور الدين جولان، مرشد بن مسوري، ~~زرزال خديجة~~ ~~تواتسي~~

العقرون بخطرة السيدات و السادة:

الحسن أورمضان: ..... موكل عنه السيدة سليحة مشمش  
 محمد أودينة: ..... موكل عنه السيدة فخرحة دالسي  
 بلال كبريت: ..... موكل عنها السيد نعيم جلمة  
 حسن كبريت: ..... موكل عنها السيد عبد الحميد عاشور

أعضاء المجلس الشعبي البلدي: 33

عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة: 33 (29 + 04 بالوكالة)

تكتب الجلسة: ووفقا للمادة 29 من قانون البلدية تم تعيين السيد محمد بلعيد ، الأمين العام للبلدية ككاتب للجلسة

يعرض الرئيس على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، أنه وبعد أن تمت الموافقة من السلطة الوصية بتاريخ 31 أكتوبر 2018 ، على مبدأ إنشاء مؤسسة عمومية بلدية ذات طابع صناعي وتجاري من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات المنزلية و محافظة على البيئة عبر مدينة بجاية وذلك من خلال المصادقة على المداولة رقم ك/07 المؤرخة في 18 أكتوبر 2018 تحت رقم 2018/156 ، فإنه وأضمان المسير الجيد لهذه المؤسسة تم وضع قانون أساسي لها وذلك بالتعاون مع أعضاء اللجنة البلدية الدائمة المكلفة بتسيير النفايات ، المساحات الخضراء و حماية البيئة .

و عليه ، يعرض الرئيس على أعضاء المجلس التصويت على القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري المعماة المؤسسة العمومية البلدية من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات و المحافظة على البيئة عبر مدينة بجاية « EPIC « Bougie Provert » ، فتم التصويت عليه كما يلي :

- عدد المصوتين بنعم: 28 صوتا
- عدد المصوتين بلا: 00 صوت
- عدد الممتنعين: 05 أصوات

بعد العرض و المناقشة ،

صادق المجلس الشعبي البلدي بأغلبية أصواته على القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري المسماة المؤسسة العمومية البلدية من أجل التكفل بعملية تسيير النفايات و المحافظة على البيئة عبر مدينة بجاية « EPIC « Bougie Provert »

و يتمسبون من السلطة الوصية للمصادقة على هذه المداولة بعد المراقبة .

رئيس المجلس البلدي  
تاريخ 20 أوت 2019

تتبع التوقيعات  
نسخة مصدقة طبق الأصل  
الرئيس

رئيس المجلس البلدي  
حسين مرزوقي

رئيس المجلس البلدي  
حسين مرزوقي

المحلق رقم 05



**BORDEREAU DES PRIX UNITAIRES**

**Collecte et transport des déchets ménagers et assimilés de la ville de Béjaia**  
**Lot N°05 : Secteur Sidi Ali Lebhar**

N°	DESIGNATION DES PRESTATIONS (Prix en lettre)	UNITE	P. Unitaire EN H.T.
01	- Collecte et transport des déchets ménagers et assimilés exécuté mécaniquement par camion type benne tasseuse de charge utile 7 Tonne ou (2 x3,5T) avec quatre (04) rotations ainsi que la collecte et transport des déchets encombrants des ménages et les déchets verts exécuté mécaniquement par camion à benne de charge utile 2,5 Tonne, y compris balayage des lieux, ainsi que toutes sujétions d'exécution. Évalué en heure L'heure : Trois mille Dinars	H	

Le Co-Contractant,

Le Contractant,

مؤسسة جمع وإزالة النفايات  
 الشيخ صالح بونستور  
 منطقة 55 قطعة رقم 70 بقران الحبوب  
 ص.ن: 3935935109-27100 مستقات

رئيس المجلس البلدي  
 حسين مرزوقي

مدير النظافة والتعمية بالبلدية  
 ن. عسول

المحلق رقم 06

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE TLEMCEM

Entreprise Travaux de Bâtiment  
Trv. Hydrauliques, Forestiers TCE  
BENHAMIDI Mohammed  
Loc. 01 Stel Medjahed TLEMCEM  
RC N° : 07 A 1348651

DAÏRA MARSABEN MHIDI

COMMUNE DE MARSABEN MHIDI

**INTITULE : AMENAGEMENT DES ESPACES  
VERTS A TRAVERS LA COMMUNE DE MARSABEN  
MHIDI**

**Operation N° : NK 5.793.4.262.585.13.04**

MARCHEN° ...003.../2013

بلدية مرسى بن مهيدي  
اجتمع التصويت  
تاريخ: \_\_\_\_\_  
رقم التصويت: \_\_\_\_\_

رئيس المجلس الشعبي البلدي

إمضاء: فريدة أعمار



MR: BENHAMIDI MOHAMMED  
 ADRESSE : LOCAL N°01 SIDI M'DJAHÈD  
 R. C. N° : 07/A/ 1349651 DU 24/10/2007  
 M.F. N° : 197813060051436  
 C. B. N° 00500418400345001096 B.D.L  
 AGENCE MAGHNIA

PROJET : AMENAGEMENT DES ESPACE VERT A TRAVERS  
 LA COMMUNE DE MARSABEN M'HIDI

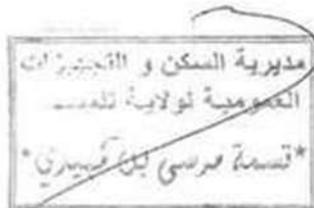
SITUATION DES TRAVAUX N° 01

DOIT : COMMUNE DE MARSABEN M'HIDI travaux arrêté au 01/04/2014

N°	DÉSIGNATION DES OUVRAGE	U	Quant	P.U	MONTANT
1	Ouverture de fouilles 0.8 x 0.8 x 1.50 pour recevoir de plantes y compris évacuation des débits a les décharges publiques	M3	120,00	700,00	84.000,00
2	- Rechargement des espaces vert en terres végétal	M3	120,00	800,00	96.000,00
3	Fourniture des plantes alignement compris manutention charge et décharge, transport mise en place de la plante Arrosage d'appoint et la mise en place des tuteurs en bois et attache				0,00
	* ficus hauteur du tronc minimum 2.5m	U	400	7000,00	2.800.000,00
	* araucaria hauteur du tronc minimum 2.5m	U	5	40000,00	200.000,00
	* palmier hauteur du tronc minimum 4m	U	100	65.000,00	6.500.000,00
	* galant de nuit hauteur du tronc minimum 2.5m	U	0	5000,00	0,00
4	F et pose de pourtour d'arbre préfabriqué en ciment blanc de diamètre 1m	U	145	4800,00	696.000,00
ARRETER LE PRESENT DEVIS A LA SOMME DE :			T. H. T.		10.376.000,00
DOUZE MILLION CENT TRENTE NEUF MILLE NEUF			T. V. A. 17 %		1.763.920,00
CENT VINGT DINARS ET 00 CTS			T. T. C.		12.139.920,00

VU ET VISE PAR SERVICE TECHNIQUE  
 S. L. E. P. MARSABEN M'HIDI

ENTREPRISE.



إمضاء: الحفي ميمون

Entreprise Travaux de Bâtiement  
 Trv. Hydr. Des Etabliss TCE  
 BEN M'HIDI  
 Loc. 01 Sidi M'DJAHÈD TLEMCEM  
 RC N° 107 A/ 1349651

# قائمة المراجع

#### أولاً - المؤلفات

- 1- إبراهيم عبد اللاوي، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطارها النظري والتطبيقي، دار الحامد، عمان، 2017.
- 2- الخلية محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، 2013.
- 3- السعداني نور الدين، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية (دراسة تحليلية)، دار السلام، الرباط، 2015.
- 4- المصمودي نجيب، القانون التنظيمي الجديد للجماعات (نحو تدبير عمومي ترابي جديد بالمغرب)، منشورات سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، الرباط، 2017.
- 5- بازرة محمود صادق، إدارة التسويق، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 2001، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: <https://ia902904.us.archive.org>، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/02/11).
- 6- بريح حسن وخطاب المصطفى، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014.
- 7- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013.
- 8- بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 9- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999.
- 10- \_\_\_\_\_، شرح قانون البلدية، دار جسور، الجزائر، 2012.
- 11- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010.
- 12- خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 1998.
- 13- جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومة، الجزائر، 2017.

## قائمة المراجع

- 14- جيري نجيب، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2018.
- 15- حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
- 16- حسن محمد عوضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية، بيروت، 1983.
- 17- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 18- حمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
- 19- زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014.
- 20- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العمل الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 21- سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 22- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 23- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 24- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 25- عباد قادة، دور القضاء الجزائري الجزائري في حماية البيئة، الجزء الثاني: (الجانب الإجرائي)، دار هومه، الجزائر، 2018.
- 26- عصام علي الدبس، القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار الثقافة، عمان، 2014.
- 27- عوابدي عمار، القانون الإداري (الجزء الأول: النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

- 28- غيطاس جمال محمد، الديمقراطية الرقمية، دار النهضة، القاهرة، 2006.
- 29- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد، سطيف، 2010.
- 30- لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحليّة بالمغرب (على ضوء القانون رقم 45/08)، طوب بريس، الرباط، 2010.
- 31- \_\_\_\_\_، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، الطبعة الثالثة، مكتبة الرشاد سطات، الدار البيضاء، 2017.
- 32- لكل أحمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 33- مغوفل جمال الدين، التنمية المحليّة (البلدية والولاية)، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 34- ملياني صليحة، الوصاية الإداريّة على المجالس الشعبيّة البلدية والولائيّة، دار الرّاية، عمّان، 2016.
- 35- منصوري نور، قواعد التّهيئة والتّعمير وفق التّشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010.

### ثانياً- الأطروحات والمذكرات الجامعيّة

#### أ- أطروحات الدّكتوراه

- 1- أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليميّة في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2016.
- 2- اشهبان فريدة، آليات تدبير القانون المالي ومُتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2010.
- 3- أكلي نعيمة، عقد الامتياز الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2018.
- 4- الرازي أحمد، "الجماعات المحليّة أداة لتحقيق التنمية" الجماعات الحضرية لسوق أربعاء المغرب نموذجاً، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2002.

## قائمة المراجع

- 5- الراميش إقدام محمد، التّعاون الدّولي للجماعات المحليّة بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية العلوم القانونيّة، الاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012.
- 6- القستلي عبد الوهاب، توزيع الاختصاص بين الدّولة والجهة -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2018.
- 7- الهادف حلّمة، التّدبير العمومي المحليّ وإشكالية التّحديث، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق والعلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2012.
- 8- أومايوف محمد، عن الطّبيعة الرئاسوية للنّظام السّياسي الجزائريّ، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2013.
- 9- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحليّة في النّظام القانونيّ الجزائريّ، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2017.
- 10- بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2014.
- 11- بركبية حسام الدّين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة تلمسان، 2019.
- 12- بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس السّعبي البلدي في القانون الجزائريّ، أطروحة دكتوراه في القانون، كآية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018.
- 13- بلقليل نورالدّين، أثار آليات تدخّل الجماعات المحليّة في تحقيق التّنمية المحليّة (دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة)، أطروحة دكتوراه، كآية العلوم الاقتصاديّة والتجاريّة وعلوم التّسيير، جامعة المسيلة، 2019.
- 14- بلوفي عبد الكريم، ترشيد نظام الجباية العقارية، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كآية العلوم الاقتصاديّة والتجاريّة وعلوم التّسيير، جامعة بسكرة، 2012.
- 15- بن شناف منال، التّسيير المحليّ التّشاركيّ آلية لإصلاح الخدمة العموميّة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كآية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة سطيف 2، 2020.

## قائمة المراجع

- 16- بن عيسى قدور، التّمول المحلّي واستقلالية الجماعات المحليّة، (حالة البلديات)، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة وهران، 2015.
- 17- بن نملة صليحة، مخطّطات التّمية المحليّة في ظلّ الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013.
- 18- بودراهم ليندة، مبدأ الشّافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الرّاشد وحدود السّرية الإداريّة، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2022.
- 19- بوراي دليلة، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2020.
- 20- حدادي جلال، التّعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي: دراسة مقارنة بين التّعاون الجزائري- الفرنسي والتّعاون المغربي-الفرنسي، أطروحة دكتوراه، كليّة العلوم السياسيّة والعلاقات الدّولية، جامعة الجزائر 3، 2022.
- 21- حسونة عبد الغني، الحماية القانونيّة للبيئة في إطار التّمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بسكرة، 2013.
- 22- حليمي منال، تنظيم الصّفات العموميّة وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة ورقلة، 2016.
- 23- حميرالراس سناء، التّدبير المالي التّرابي بين إكراهات الواقع ومتطلّبات الحكامة، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرّباط، 2017.
- 24- حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحليّة ودوره في خدمة المواطن (دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري واليميني)، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 25- خنفري خيضر، تمويل التّمية المحليّة في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه، كليّة العلوم الاقتصاديّة، العلوم التّجارية وعلوم التّسيير، جامعة الجزائر 03، 2011.
- 26- خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليميّة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2021.

- 27- دلندة مراد، الإدارة المحليّة بين واجب الخدمة العموميّة ومعوقات الإيرادات المالية، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة باتنة، 2022.
- 28- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية، في النّظام القانوني الجزائريّ، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإداريّة، جامعة الجزائر، 2006.
- 39- سدقاوي محمد، الديمقراطيّة التّشاركيّة المحليّة في المغرب: مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشّأن العام المحليّ، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة، الاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة الحسن الأوّل، سطات، 2015.
- 30- شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الرّاشد: عوامل تحقيق التّمية المحليّة المُستدامة، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2019.
- 31- شريفي أحمد، دور الجماعات الإقليميّة في تحقيق التّمية المحليّة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كليّة العلوم الاقتصاديّة وعلوم التّسيير، جامعة الجزائر، 2010.
- 32- شويح بن عثمان، حقوق وحرّيات الجماعات المحليّة في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تلمسان، 2018.
- 33- شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحليّة من حيث الحاجات الفعلية والتّطوّرات الضّرويّة، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011.
- 34- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
- 35- عادل محمد أحمد عقبة، دور السّلطة المحليّة في التّمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة في الجمهوريّة اليمينيّة، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرّباط، 2007.
- 36- عباس راضية، النّظام القانونيّ للتّهيئة والتّعمير بالجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة الحقوق، الجزائر 01، 2015.
- 37- عزيز مفتاح، اللّامركزيّة: من التّسيير من الإداري إلى تدبير التّمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كليّة العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس الرّباط، 2001.

- 38- علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019.
- 39- علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2016.
- 40- عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحليّة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أم البواقي، 2021.
- 41- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 42- فرحان الطاهر، دور الجماعات المحليّة في تحقيق التنمية الاقتصاديّة المحليّة بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2002.
- 43- فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2018.
- 44- كواعروس عبد الله، التدبير الجماعي وإشكالية التّدخل التّموي، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، جامعة ابن زهر، أكادير، 2018.
- 45- مباركي محمد صالح، صلاحيات البلديّة في إطار التنمية المحليّة. أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2022.
- 46- مخنفر محمد، دور العقود الإداريّة في حماية البيئة في النّظام القانونيّ الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة باتنة 1، 2021.
- 47- مزباني فريدة، المجالس الشّعبيّة المحليّة في ظل نظام التعدديّة السياسيّة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.
- 48- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2007.

## قائمة المراجع

49- يحيى محمد، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية (على ضوء الجهوية المتقدمة)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، 2016.

50- يوسفى فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016.

### ب- مذكرات الماجستير

1- بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010.

2- بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011.

3- بوتشيشة زين الدين، مركز المجلس الشعبي الولائي في القانون رقم 12-07، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2015.

4- بوشمالي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2007.

5- رضاني صورية، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بعلية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

6- زروقي كميلى، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2006.

7- زياد ليلي، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2010.

## قائمة المراجع

- 8- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحليّة في التّمية المحليّة (دراسة حالة البلديّة)، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تلمسان، 2011.
- 9- طورش بتاتة، مكافحة التّهرب الضّريبي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012.
- 10- عبد العالي وحيد، حوكمة النّظام القانوني للبلديّة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2014.
- 11- عزيزي ليلي، صلاحيات البلديّة في التّمية المحليّة، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2016.
- 12- مزياني لونس، انتفاء السّيادة التّشريعيّة للبرلمان في ظل الدّستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2011.

### ثالثاً- المقالات

- 1- إبراهيم يامة، « مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التّمية على المستوى المحلي »، مجلّة العلوم الإنسانيّة، جامعة بسكرة، عدد 06، 2016، ص ص. 253-269.
- 2- أبولاس حميد، « مجال التّدخلات الاقتصادي للجماعات المحليّة على ضوء الاصلاحات القانونية قانون 08-17 »، مجلّة الاجتهاد القضائي، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بسكرة، عدد 06، 2010، ص ص. 42-52.
- 3- البرج محمد، « تأثير نظام الاقتراع على عمليّة الترشّح للانتخابات وعلاقته بالنّظام السياسي بالجزائر وتونس »، مجلّة دفاقر السياسة والقانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة ورقلة، عدد 17، 2017، ص ص. 27-42.
- 4- البقالي لعزير ونبيل لحسن، « المساحات الخضراء بمدينة خريكة ووادي زم، واقعها وصعوبة تدبيرها وتهيتها »، مجلّة جمعية منتدى شمال المغرب، عدد 23-24، 2018، ص ص. 81-130.

## قائمة المراجع

- 5- العشعاش إسحاق، «التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmutrt)»، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، مجلد 05، عدد 01، 2021، ص ص. 150-126.
- 6- الفائز عبد النور، «التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية ومسألة إنعاش الاقتصاد المحلي»، مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، عدد 04، 2015، ص ص. 177-166.
- 7- أوكيل محمد أمين، «إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟»، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، مجلد 01، عدد 01، 2017، ص ص. 125-96.
- 8- \_\_\_\_\_، «الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التشاركية البيئية في الجزائر»، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 09، 2018، ص ص. 561-543.
- 9- \_\_\_\_\_، «عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل»، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، عدد 02، 2018، ص ص. 117-95.
- 10- \_\_\_\_\_، «حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2019، ص ص. 54-32.
- 11- \_\_\_\_\_، «رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 10، عدد 02 (عدد خاص)، 2019، ص ص. 42-23.
- 12- \_\_\_\_\_، «إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية»، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، مجلد 05، عدد 02، 2019، ص ص. 207-188.

- 13- أيت عيسى عيسى، « المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر أفاق وقيود »، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة شلف، عدد 06، 2010، ص ص. 271-28.
- 14- باهي محمد، « المراقبة الإدارية على المنتخبين وعلى مشروعية قرارات رؤساء المجالس ومقررات مجالس الجماعات الترابية: أي دور للقاضي الإداري؟ »، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، دار الآفاق المغربية، عدد 13، 2017، ص ص. 14-31.
- 15- برازة وهيبية، « محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 13، عدد 01، 2016، ص ص. 244-257.
- 16- \_\_\_\_\_، « مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2011، ص ص. 212-219.
- 17- بركات كريم، « حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمشاركة الفرد في حماية البيئة »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2011، ص ص. 32-53.
- 18- بريق عمار وبن زغبي حنان، « الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية »، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، عدد 08، 2017، ص ص. 329-337.
- 19- بقة حسان، « دور الضمانات والمبادئ الدولية في حماية ملكية المستثمر الأجنبي »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 16، عدد 02، 2017، ص ص. 95-108.
- 20- بلال فؤاد، « محدودية الوسائل القانونية المكّسة لحرية تسيير الجماعات المحلية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 17، عدد 01، 2018، ص ص. 632-648.

- 21- \_\_\_\_\_، « رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، مجلد 15، عدد 01، 2020، ص ص. 95-114.
- 22- بلعزوق بلال وبن عمير جمال الدين، « النظام القانوني لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها كآلية لتحقيق الاقتصاد الدائري في التشريع الجزائري »، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، جامعة المسيلة، مجلد 06، عدد 01، 2021، ص ص. 32-46.
- 23- بن الشيخ عصام وسويقات الأمين « إدماج الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي -حالة الجزائر والمغرب- »، منشور في كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، الطبعة الثانية، دار الحامد، عمان، 2018، ص ص. 95-136.
- 24- بن بعلاش خاليدة، « مكافحة الغش والتهرب الضريبي في التشريع الجزائري »، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي آفلو، مجلد 05، عدد 02، 2021، ص ص. 29-49.
- 25- بن زارع حياة، « دور القطاع الخاص في التنمية بالدول النامية -حالة الجزائر- »، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عنابة، عدد 45، 2016، ص ص. 164-180.
- 26- بن زروق هشام، « البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية »، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة المسيلة، عدد 15، 2006، ص ص. 7-20.
- 27- بن عيسى قدور، « التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 05، عدد 01، 2012، ص ص. 316-329.

## قائمة المراجع

- 28- بن شناف منال وبن أعراب محمد، « مشاركة المواطن في تجسيد سياسة المدينة من أجل مدن تشاركية »، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة سطيف 02، مجلد 17، عدد 03، 2020، ص. 100-111.
- 29- بن هلال نذير وأسيخ سمير، « مكانة مبدأ المعاملة العادلة والمنصفة للاستثمارات الأجنبية في الجزائر: بين التكريس والتقييد »، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة شلف، مجلد 07، عدد 01، 2021، ص. 248-279.
- 30- بوبكر نادية، « إيرادات الجماعات الإقليمية: بين الضعف الحاصل والإصلاح المنتظر »، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة، عدد 06، 2019، ص. 121-135.
- 31- بوحفص جلاب نعناع، « النظام القانوني للعقار الاقتصادي في الجزائر »، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 22، 2009، ص. 75-107.
- 32- بوراي دليلا، « عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 17، عدد 01، 2018، ص. 615-631.
- 33- بورنيسة عبد النور وحميران محمد، « تعقيدات النظام الضريبي وأثرها على التهرب الضريبي - دراسة حالة الجزائر - »، مجلة اقتصاد المال والأعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، مجلد 06، عدد 01، 2021، ص. 411-428.
- 34- بوزيد سفيان، « التهرب الضريبي... مفهوم وقياس »، مجلة المالية والأسواق، جامعة مستغانم، مجلد 02، عدد 01، 2015، ص. 118-150.
- 35- بوضياف عمار، « الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي (الجزائر - تونس-المغرب) »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2010، ص. 03-16.
- 36- بوطريكي الميلود، « التعمير التشاركي في ظل القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب »، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة تيارت، عدد 03، 2017، ص. 54-65.

- 37- بوعبيدة زائرة ومحمد مدافعي، «التسويق الترابي للمجالات الساحلية، بين تعدد آليات الفاعلين ومؤشرات الرضى السكني، حالة سيدي رحال الشاطئ بجنوب غرب الدار البيضاء»، مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا- برلين، عدد 07، 2018، ص ص. 589-600.
- 38- بوعشرية فدوى ودرويش جمال، « دور لجلان الأحياء في تجسيد التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة -ولاية بومرداس-»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، مجلد 11، عدد 02، 2021، ص ص. 135-152.
- 39- بوعمران عادل، « مبدأ استقلالية الجماعات المحلية "معايير وضوابط"»، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 26، 2010، ص ص. 85-112.
- 40- بولقواس ابتسام، « العوامل الموضوعية والمؤسسية المؤثرة في تشكيل المجالس المنتخبة»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، عدد 06، 2016، ص ص. 241-258.
- 41- تياب نادية، « مدي وجود لا مركزية إدارية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 02، 2010، ص ص. 19-38.
- 42- جليل مونية، « دور الجماعات الإقليمية في ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة»، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تامنغست، مجلد 08، عدد 01، 2019، ص ص. 231-260.
- 43- \_\_\_\_\_، « تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظلّ المرسوم الرئاسي 15-247»، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تامنغست، مجلة 08، عدد 04، 2019، ص ص. 93-112.
- 44- حاجي نذير، « عملية ترشيد القرارات الإدارية في ظلّ الإدارة الإلكترونية ببلدية البلدية»، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، مجلة 4، عدد 02، 2020، ص ص. 109-127.
- 45- حجة علي ولعروق محمد الهادي، « البعد البيئي للتنمية المستدامة " المساحات الخضراء بمدينة تبسة " دراسة باستعمال نظام الاعلام الجغرافي والاستشعار عن بعد»، مجلة دراسات

## قائمة المراجع

- في التنمية والمجتمع، مخبر المجتمع ومشاكل التنمية المحلية في الجزائر، جامعة شلف، مجلد 04، عدد 01، 2017، ص ص. 81-106.
- 46- حرير أحمد، « النظام القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودوره في تمويل الاستثمار في مجال البنى التحتية »، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، مجلد 07، عدد 01، 2018، ص ص. 77-98.
- 47- \_\_\_\_\_، « إمكانية تطبيق عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر »، مجلة الاقتصاد الصناعي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1، مجلد 12، عدد 01، 2022، ص ص. 133-151.
- 48- حساين سامية، « انتقال العقار الصناعي في الجزائر من العائق إلى الحافز »، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، عدد 01، 2019، ص ص. 85-128.
- 49- حسين نورة، « حماية البيئة شرط لإنجاز الاستثمارات الأجنبية في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2018، ص ص. 488-509.
- 50- حمدي عمر، « إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية -بالإشارة إلى حالة ميزانيات البلديات »، مجلة الاقتصاد والمالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشلف، مجلد 04، عدد 02، 2018، ص ص. 84-94.
- 51- حمومو عبد المالك، « دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحقيق التنمية المحلية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 12، عدد 01 (خاص)، 2021، ص ص. 588-607.
- 52- خلاف فاتح، « إلغاء حق الشفعة في مجال الاستثمارات الأجنبية بالجزائر: ضرورة أم خيار؟ »، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، مجلة 09، عدد 02، 2021، ص ص. 242-272.

- 53- \_\_\_\_\_، « إلغاء قاعدة الشراكة الدنيا (51-49%) في مجال الاستثمارات الأجنبية وفقاً للقانون الجزائري »، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المركز الجامعي إيليزي، مجلد 06، عدد 02، 2021، ص ص. 88-110.
- 54- دحو ولد قابلية، « الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، 2002، ص. 23. 19-25.
- 55- ديامة إبراهيم، « مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية" »، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ميله، عدد 05، 2017، ص ص. 603-627.
- 56- رجب قاسم وليد حسن، « دور آليات الديمقراطية التشاركية في تمكين المواطنين: دراسة حالة البرازيل »، مجلة علمية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، مجلد 08، عدد 15، 2023، ص. 385-414.
- 57- رحاب شادية وأحمد زاوي، « الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية »، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 12، 2018، ص ص. 78-97.
- 58- رحموني محمد، « مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري »، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تامنغست، مجلد 07، عدد 02، 2018، ص ص. 78-100.
- 59- زرقين عبود وفوزي عبد الرزاق، « إشكالية الاستثمار في قطاع الصناعات الغذائية في الجزائر »، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، جامعة أم البواقي، عدد 01، 2014، ص ص. 151-172.
- 60- ساعو باهية، « القطاع الصناعي الجزائري: المشاكل والحلول »، مجلة معارف، معهد علوم وتقنية النشاطات البدنية والرياضية، جامعة البويرة، عدد 22، 2017، ص ص. 75-94.

- 61- سايل مليكة، « دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر بين الخطاب والممارسة »، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة بالجزائر، جامعة الجزائر 03، عدد 06، 2015، ص ص. 151-137.
- 62- سعيود زهرة، « الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر »، مجلة بحوث، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، مجلد 11، عدد 01، 2017، ص ص. 238-217.
- 63- شادي محسن وبوعمران عادل، « الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 17، عدد 03 (عدد خاص)، 2020، ص ص. 128-109.
- 64- شريط الأمين، « الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق »، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 06، 2008، ص ص. 53-38.
- 65- شنتوفي عبد الحميد، « الشراكة: آلية لتفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، مجلد 13، عدد أول، 2016، ص ص. 526-511.
- 66- شيهوب مسعود، « المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد أول، 2002، ص ص. 86-63.
- 67- \_\_\_\_\_، « اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 02، مارس 2003، ص ص. 29-15.
- 68- صافر فاطمة، « دور وأهمية المرافقة في إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في التشريع الجزائري »، مجلة قانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي غليزان، عدد 07، 2016، ص ص. 229-208.
- 69- صالح عبد الناصر، « النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية »، المجلة الجزائرية للدراسات القانونية والتاريخية، المركز الجامعي تندوف، عدد 03، 2017، ص ص. 228-204.

- 70- صبرينة السخيري زروق، « الجهة: أي صلاحيات؟ »، مجلة الأحداث القانونية التونسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنار، عدد 23، 2013، ص ص. 185-227.
- 71- صفاحي إسماعيل، « دور الحكامة في تدبير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد »، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص ص. 59-76.
- 72- طواهرية منى، « نحو مقارنة جديدة للأمن البيئي وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر »، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، مخبر البحث: الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 1، عدد 11، 2017، ص ص. 157-174.
- 73- طواولة أمينة، « برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال): خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة »، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، مجلد 02، عدد 03، ص ص. 110-133.
- 74- طيبي سعاد، « اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية »، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، عدد 02، 2014، ص ص. 287-311.
- 75- عبد اللاوي عبد السلام وبوبكر أمال، « دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر »، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسييرية، جامعة شلف، مجلد 06، عدد 01، 2020، ص ص. 92-102.
- 76- عبيرات لخضر، « أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية) »، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الأغواط، مجلد 15، عدد 02، جوان 2018، ص ص. 79-100.
- 77- عدنان عبد العالي، « مقارنة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجاً »، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 02-03، ص ص. 139-157.
- 78- عزوز سكيينة، « توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية »، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، مجلد 11، عدد 02، 2018، ص ص. 250-260.

- 79- عزيزي ليلي وموسى زهية، « الدور التّموي للجماعات المحليّة : بين تغييب النّصوص والممارسات التّحكيميّة للسلطة المركزيّة -دراسة على ضوء المقتضيات الجديدة للتّمية المحليّة في الجزائر- » ، مجلّة أبحاث، جامعة الجلفة، مجلّد 07، عدد 02، 2022، ص ص. 115-132.
- 80- علو وداد، « حتميّة إصلاح المنظومة الجبائيّة للجماعات الإقليميّة في الجزائر »، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، مجلّد 10، عدد 02، 2014، ص ص. 270-295.
- 81- عميرش نذير، « البلديّة ودورها في التّمية المحليّة »، مجلّة العلوم الإنسانيّة، كليّة الحقوق، جامعة قسنطينة، مجلّد أ، عدد 49، 2018، ص ص. 147-155.
- 82- عولمي بسمة، « تقييم الجباية المحليّة في الجزائر ( أسباب ضعف، مقومات وسبل تعبئة الجباية المحليّة) »، مجلّة البحوث والدراسات القانونيّة، جامعة سكيكدة، عدد 02، 2008، ص ص. 294-317.
- 83- عيساوي عبد القادر، « دور جهاز الكليبراف في مجال الاستثمار في التشريع الجزائري »، مجلّة الاجتهاد للدراسات القانونيّة والاقتصاديّة، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تامنغست، مجلّد 10، عدد 03، 2021، ص ص. 607-623.
- 84- عيساوي عزالدين، « الديمقراطيّة المحليّة: من الديمقراطيّة التّمثليّة إلى الديمقراطيّة التّشاركيّة »، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، مجلّد 12، عدد 02، 2015، ص ص. 212-230.
- 85- غربي أحسن، « رقابة مطابقة القوانين العضويّة للدّستور »، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، عدد 01، 2019، ص ص. 135-145.
- 86- غزلان سليمة، « المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التّعديل الدّستوري لـ 2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر »، المجلّة الجزائريّة للعلوم القانونيّة والاقتصاديّة والسياسيّة، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1، عدد 01، 2017، ص ص. 151-176.

- 87- \_\_\_\_\_، « وسيط الجمهوريّة في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 20-45 دراسة تحليليّة »، مجلّة صوت القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة خميس مليانة، مجلّد 08، عدد خاص، 2020، ص ص. 313-334.
- 88- فوناس سهيلة، « عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي»، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، مجلّد 10، عدد 02، 2014، ص ص. 242-269.
- 89- قديد ياقوت وبوقناديل محمد، « دور الإيرادات غير الجبائيّة في تعبئة الموارد المحليّة للبلديّة»، مجلّة التنمية والاقتصاد التطبيقي، كليّة العلوم الاقتصاديّة والتجاريّة وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، عدد 03، 2018، ص ص. 335-342.
- 90- قوراري مجدوب، « النّظام العام الجمالي التّنظيم العمرانيّ»، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، مجلّد 07، عدد 01، 2013، ص ص. 201-216.
- 91- قوي بوحنية، « دينامية الحراك الحزبي في الدولة المغاربية-دراسة في عجز أداء الأحزاب بالجزائر -»، مجلّة دفاتر السياسة والقانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011، ص ص. 104-131.
- 92- كاشر عبد القادر، « الإصلاحات الماليّة والجبائية المحليّة»، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمّة، الجزائر، عدد 03، 2003، ص ص. 144-154.
- 93- كنانة محمد، « آليات تسيير الأملاك العقاريّة البلديّة في التشريع الجزائريّ»، مجلّة العلوم الاجتماعيّة والإنسانيّة، جامعة تبسة، مجلّد 10، عدد 01، 2016، ص ص. 261-276.
- 94- مالكي توفيق، « دور الحكم الديمقراطي الصالح في تعزيز التنمية وحقوق الإنسان»، مجلة القانون المجتمع والسّلطة، كليّة الحقوق، جامعة وهران، عدد خاص 01، 2012، ص ص. 45-63.
- 95- ماموح عبد الحفيظ، « الآليات التّشاركيّة للحوار والتّعاون بين الجماعات التّرابيّة والمجتمع المدني»، مجلّة العوم القانونيّة، سلسلة الدّراسات الدّستوريّة والسياسيّة، الرباط، عدد 07، 2017، ص ص. 171-180.

## قائمة المراجع

- 96- محمد شعبان، « التنمية الترابية بين النظرية وسؤال التسويق الترابي »، مجلة إضاءات، مختبر الدراسات والأبحاث في التنمية الترابية، جامعة بن طفيل القنيطرة المغرب، عدد 01، 2018، ص 69-79.
- 97- مغربي خيرة، « اقتصاديات الموارد المائية في الجزائر: دراسة تحليلية للموارد المائية (الامكانيات والتحديات) »، مجلة دفاتر بوادكس، مخبر السياسة الصناعية وتنمية المبادلات الخارجية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة مستغانم، عدد 06، 2016، ص ص. 103-120.
- 98- مولاي هاشمي، « تطوّر شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر »، مجلة دفاتر السياسية والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد 02، 2015، ص 189-198.
- 99- ناجي عبد النور، « دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية فيروس كورونا كوفيد 19 »، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مجلد 11، عدد 02، 2020، ص ص. 402-423.
- 100- نايل صونية، « نموذج الشراكة الاستراتيجية بين المؤسسات العمومية المسيّرة لخدمات المياه والقطاع الخاص في الجزائر»، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمّقة، مركز جيل البحث العلمي بالجزائر/ فرع لبنان، عدد 23، 2018، ص ص 39-66.
- 101- نفطي ريم، « من مفاعيل التدبير الحر في تونس: من وصاية الإدارة إلى حماية القضاء الإداري »، مقال متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: [legal-agenda.com](http://legal-agenda.com)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2023/10/08).
- 102- هريش سهام، « التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني »، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، مجلد 01، عدد 08، 2017، ص ص. 107-127.

- 103- واكد زهرة و شريف هنية، « تدبير النفايات المنزلية في التشريع المغربي »، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، عدد 04، 2018، ص ص. 213-230.
- 104- والي عبداللطيف، « المرفق العام الإلكتروني لخدمة عمومية فعالة »، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، مجلد 12، عدد 02، 2019، ص ص. 27-49.
- 105- وناس يحي، « حق جمعيات حماية البيئة في الإعلام والاطلاع في المواد البيئية »، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، عدد 04، 2004، ص ص. 14-32.
- 106- يرقى جمال، « الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية »، مجلة الدراسات الإفريقية، جامعة الجزائر 02، عدد 44، 2010، ص ص. 49-77.
- 107- يوسف فايزة، « عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، 2013، ص ص. 217-237.

### رابعاً- المداخلات

- 1- أيجون أحمد، « مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية »، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون حول: « القانون الدستوري للجماعات الترابية -دراسات مقارنة-»، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، منعقد يومي 17 و 18 أفريل سنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص ص. 13-52.
- 2- أيت منصور كمال، « التكييف القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص »، أعمال الملتقى الوطني حول: «الشراكة بين القطاع العام والخاص: بعد استراتيجي لتمويل البنى التحتية في الجزائر بين الواقع والمأمول»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 25 أكتوبر 2023، ص ص. 01-10، (غير منشور).
- 3- بلية حبيب، « محدّدات السلوك الانتخابي في الجزائر »، أعمال اليوم الدراسي حول: « المشاركة السياسية والسلوك الانتخابي »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، منعقد

## قائمة المراجع

- يوم 12 جوان 2014، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: [biblio.univ-mosta.dz](http://biblio.univ-mosta.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/30)، ص ص. 01-17.
- 4- بهى لطيفة، « الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في القانون الجزائري»، أعمال الملتقى الوطني حول: « الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالم، منعقد يومي 03 و 04 مارس 2014، ص ص. 01-18، (غير منشور).
- 5- بودراهم ليندة، « دور العلاقة التكاملية بين اللامركزية والديمقراطية التشاركية في تعزيز المواطنة المحلية -الجزائر نموذجا- »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحكومة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أبريل 2018، ص ص. 01-09، (غير منشور).
- 6- بوعريوة ربيع، « أهمية القطاع الفلاحي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر »، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول: « القطاع الفلاحي كمحرك لتنمية الاقتصادية في منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط »، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، منعقد يومي 24 و 25 ماي 2017، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: [dlibrary.univ-boumerdes.dz](http://dlibrary.univ-boumerdes.dz)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2019/11/08)، ص ص. 01-11.
- 7- بوعزاوي بوجمعة، « توزيع الاختصاص بين الجماعات المحلية: تداخل أم تكامل »، أعمال الندوة حول: « تدبير الشأن المحلي »، المديرية العامة للجماعات الترابية بالمغرب، منعقد سنة 2005، منشور في مطبعة النجاح الجديد، الدار البيضاء، المغرب، 2006، ص ص. 80-87.
- 8- بوفراش صفيان، « قصور دور المشرّع في خلق بيئة قانونية ملائمة لتحقيق المشاركة الفعلية للمواطن في الشؤون الإدارية»، أعمال الملتقى الوطني حول: «الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحكومة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أبريل 2018، ص ص. 01-17، (غير منشور).

- 9- تياب نادية، « مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر »، أعمال الملتقى الوطني حول: «المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الرأشد (الحقائق والافاق)»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 02-04 ديسمبر 2008، ص ص. 01-15، (غير منشور).
- 10- حارسي عبد الله، « إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب »، أعمال يوم دراسي حول: « اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية »، عمالة سيلا المدينة بالتعاون مع الجمعية المغربية للعلوم الإدارية، منعقد يوم 21 جويلية سنة 2001، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، عدد 32، 2001، ص ص. 101-110.
- 11- حمرون ديهية، « المشاركة البيئية: بين النص القانوني والواقع المعيق »، أعمال الملتقى الوطني حول: «الديمقراطية التشاركية كنموذج جديد للحكومة»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أبريل 2018، ص ص. 01-13، (غير منشور).
- 12- حمومو عبد المالك، « دور الجماعات المحلية في تجسيد الديمقراطية التشاركية -الإعلام الإداري أنموذجا-»، أعمال الملتقى الوطني حول: « أساليب تسيير الجماعات المحلية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، منعقد يومي 09 و 10 ماي 2018، ص ص. 01-18، (غير منشور).
- 13- \_\_\_\_\_، « دور الجمعيات الإيكولوجية في تحقيق الأمن البيئي »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الجمعيات في الجزائر بين النص والممارسة »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 23 و 24 أكتوبر 2019، ص ص. 01-22، (غير منشور).
- 14- سقلاب فريدة، « تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الرأشد (الحقائق والافاق) »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد أيام 02-04 ديسمبر 2008، ص ص. 01-09، (غير منشور).
- 15- سمير محمد عبد الوهاب، « الحكم المحلي والتنمية المحلية »، ندوة حول: « التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة »، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، منعقد في ماي سنة 2007، ص ص. 159-173، (غير منشور).

## قائمة المراجع

- 16- سوامس رضوان وبوقلقول الهادي، « تمويل الجماعات المحلية في ظلّ التّحولات الاقتصادية للجزائر »، أعمال الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التّحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التّسيير، جامعة باتنة، منعقد يومي 01 و02 ديسمبر سنة 2004، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: [www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25662](http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25662)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/03/31)، ص ص. 01-12.
- 17- شريفي أحمد، « وسائل تدخل الجماعات المحلية لتنفيذ برامجها التنموية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها »، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التّسيير، جامعة المدية، منعقد يومي 10 و11 مارس سنة 2010، ص ص. 01-17، (غير منشور).
- 18- شعيب نصر الدين وبن منصور عبد الله، « مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية: حالة بلدية تلمسان »، ص. 09 مداخلة منشورة في منتدى الموظف الجزائري، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي: [www.mouwazaf-dz.com](http://www.mouwazaf-dz.com)، ( تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/01/11)، ص ص. 01-17.
- 19- شيبه مريم، « ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر بين التّحديات والايجابيات »، أعمال الملتقى الوطني حول: « تسيير الإدارة المحلية الجزائرية بين الثّوابت والمتغيّرات الدوليّة والوطنية »، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة سعيدة، منعقد يومي 09-10 أبريل سنة 2017، منشور في مجلة البحوث القانونيّة والسياسيّة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة سعيدة، عدد 08، 2017، ص ص. 145-154.
- 20- طيبي سعاد عمروش، « دور القطاع الخاص في المساهمة في تحقيق التّمنية على مستوى البلديّة »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الشّراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص »، منعقد يومي 02 و03 ماي سنة 2018، منشور في كتاب، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، دار لباد، الجزائر، 2019، ص ص. 85-98.

## قائمة المراجع

- 21- عيساوي عزالدين، « نحو حكم راشد محلي: "التعاون ما بين البلديات"»، أعمال الملتقى الوطني حول: « المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الرّاشد (الحقائق والافاق) »، كَلِيّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة بجاية، منعقد أيام 02-04 ديسمبر 2008، ص ص. 01-12، (غير منشور).
- 22- قلال إيمان، « تأثير الأزمة النّفطيّة على سير البلديات في الجزائر -بلديات ولايات معسكر نموذجاً-»، أعمال الملتقى الوطني العاشر حول: « تسيير الإدارة المحليّة الجزائريّة بين الثّوابت والمتغيّرات الدّولية والوطنية »، كَلِيّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة سعيدة، منعقد يومي 09 و10 أفريل 2017، منشور في مجلّة البحوث القانونيّة والسّياسيّة، جامعة سعيدة، عدد 08، 2017، ص ص. 231-242.
- 23- لحول ابراهيم وخلصي عبد الاله، « دور الاستثمار السّياحي في تعبئة إيرادات الجماعات المحليّة بالجزائر دراسة حالة بلديات تلمسان »، أعمال المؤتمر الدّولي حول: « السّياحة الدّاخلية والجماعات المحليّة بين حتمية التّنويع الاقتصادي وصناعة التّميز »، جامعة أم البواقي، منعقد يومي 27 و28 أفريل سنة 2019، منشور في كتاب، منشورات مخبر المحاسبة، المالية، الجباية والتأمين، أم البواقي، 2019، ص ص. 115-126.
- 24- مسراتي سليمة، « تطوّر المكانة الدّستورية للجماعات الإقليمية في النّظام الجزائريّ على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطيّة »، أشغال الأيّام المغاربيّة العاشرة للقانون حول: « القانون الدّستوري للجماعات التّرابيّة -دراسات مقارنة- »، كَلِيّة العلوم القانونيّة والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرّباط، منعقد يومي 17 و18 أفريل سنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرّباط، 2015، ص ص. 13-33.
- 25- محده جلول ورخ نورالدين، « النّظام القانوني لحق الامتياز كآلية وحيدة لاستغلال العقّار الصّناعي »، أعمال الندوة الدّولية حول: « العقّار وآفاق الاستثمار »، كَلِيّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة الوادي، منعقد يوم 19 ديسمبر سنة 2019، ص. 144، منشور في كتاب، دار الضحى، الجلفة، 2020، ص ص. 137-152.

## قائمة المراجع

- 26- ملاح عدة وبلقربوز مصطفى، « التّسويق الإقليمي كآلية لإنجاح المنطقة الصّناعيّة الجديدة بسيدي خطاب وإنشاء مؤسّسات جديدة »، أعمال اليوم الدّراسي حول: « التّسويق الاقليمي ودوره في تشجيع الاستثمار وتحقيق التّمية »، جامعة مستغانم، منعقد يوم 10 ماي 2017، ص ص. 01-15.
- 27- ناتوري سمير، « عن دور المجتمع المدني في مجال التّهيئة والتّعمير »، أعمال الملتقى الوطني حول: « الدّيمقراطيّة التّشاركيّة كنموذج جديد للحوكمة »، كّلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، منعقد يوم 23 أفريل 2018، ص ص. 01-10، (غير منشور).

### خامساً- النّصوص القانونيّة

#### أ- النّصوص القانونيّة الجزائريّة

##### أ-1- النّصوص التّأسيسيّة

- 1- الميثاق الوطني، الموافق عليه في استفتاء 27 جوان سنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 57-76، مؤرّخ في 05 جويليّة سنة 1976، ج.ر.ج.ج عدد 61، مؤرّخ في 30 جويليّة سنة 1976، ص. 890، (مُلغى).
- 2- دستور الجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطية الشّعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرّخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.ج عدد 94، مؤرّخ في 24 نوفمبر سنة 1976، ص. 1292، معدّل وامتّم بموجب: قانون رقم 79-06، مؤرّخ في 07 جويليّة سنة 1979، ج.ر.ج.ج عدد 28، مؤرّخ في 10 جويلية سنة 1979، ص. 637، وقانون 80-01، مؤرّخ في 12 جانفي سنة 1980، ج.ر.ج.ج عدد 03، مؤرّخ في 15 جنفي سنة 1980، ص. 43، واستفتاء 03 نوفمبر سنة 1988، منشور بموجب المرسوم رقم 88-223، مؤرّخ في 05 نوفمبر سنة 1988، ج.ر.ج.ج عدد 45، مؤرّخ في 05 نوفمبر سنة 1988، ص. 1522.
- 3- دستور الجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطية الشّعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرّئاسي رقم 89-18، مؤرّخ في 28 فيفري سنة 1989، ج.ر.ج.ج عدد 09، مؤرّخ في أول مارس سنة 1989، ص. 234.

## قائمة المراجع

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدّل ومتمّم منشور بموجب: قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر.ج.ج عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص.08، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج.ر.ج.ج عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، ص.03، ( استدراك في ج.ر.ج.ج عدد 46، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016)، ومرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ص.03.

### أ-2- المواثيق الدولية

1- اتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، متوفرة على الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2022/01/14)، وصادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 69-31، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، ج.ر.ج.ج عدد 49، مؤرخ في 06 جوان سنة 1969، ص. 612.

2- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المصادق عليه من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) في جوان سنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم رقم 87-37، مؤرخ في 03 فيفري سنة 1987، ج.ر.ج.ج عدد 06، مؤرخ في 04 فيفري سنة 1987، ص. 193، متوفر على الموقع: [achpr.au.int](http://achpr.au.int)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/03).

3- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، ج.ر.ج.ج عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04.

## قائمة المراجع

### أ-3- النصوص التشريعية

#### أ-3-1- القوانين العضوية

- 1- أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 12، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، ص. 03، مُعدّل ومُتمّم بموجب: قانون عضوي رقم 04-01، مؤرخ في 07 فيفري سنة 2004، ج.ر.ج.ج عدد 09، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2004، ص. 21، وقانون عضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2007، ج.ر.ج.ج عدد 48، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2007، ص. 10، (مُلغى).
- 2- قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلّق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج عدد أول، مؤرخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 09، (مُلغى).
- 3- قانون عضوي رقم 12-03، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يحدّد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج عدد أول، مؤرخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 46.
- 4- قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلّق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج عدد 02، مؤرخ في 15 جانفي سنة 2012، ص. 09.
- 5- قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلّق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 09، مُعدّل ومُتمّم بموجب القانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج عدد 55، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019، ص. 12.
- 6- قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 55.
- 7- قانون عضوي رقم 18-15، مؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، يتعلّق بقوانين المالية، ج.ر.ج.ج عدد 53، مؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، ص. 09.

## قائمة المراجع

8- أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 17، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، ص. 08، مُعدّل ومُتمّم بموجب الأمر رقم 10-21، مؤرخ في 25 أوت سنة 2021، ج.ر.ج.ج عدد 65، مؤرخ في 26 أوت سنة 2021، ص. 05.

### أ-3-2- القوانين العادية

1- قانون رقم 64-277، مؤرخ في 10 أوت سنة 1964، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ج.ر.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 25 أوت سنة 1964، ص. 388.

2- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 06، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، ص. 90، مُعدّل ومُتمّم بموجب القانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1981، ج.ر.ج.ج عدد 27، مؤرخ في 07 جويلية سنة 1981، ص. 917، (مُلغى).

3- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، يتضمن القانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 23 ماي سنة 1969، ص. 510، مُعدّل ومُتمّم بموجب القانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري سنة 1981، ج.ر.ج.ج عدد 07، مؤرخ في 17 فيفري سنة 1981، ص. 146، (مُلغى).

4- أمر رقم 67-83، مؤرخ في 02 جوان سنة 1967، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1966، والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ج.ج عدد 47، مؤرخ في 09 جوان سنة 1967، ص. 634، ثم طرأ عليه تعديل بموجب المادة 43 من القانون رقم 91-25، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.ج عدد 65، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، ص. 2440.

5- أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج.ر.ج.ج عدد 105، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1970، ص. 1570، مُعدّل ومُتمّم بموجب

## قائمة المراجع

- الأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ج.ر.ج.ج عدد 15، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2005، ص. 15.
- 6- أمر رقم 74-69، مؤرخ في 02 جوان سنة 1974، يتعلّق بإصلاح التّنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج.ج عدد 55، مؤرخ في 09 جوان سنة 1974، ص. 751، (مُلغى).
- 7- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر.ج.ج عدد 78، مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 1975، مُعدّل ومتمّم، ص. 990.
- 8- أمر رقم 75-79، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1975، يتعلّق بدفن الموتى، ج.ر.ج.ج عدد 103، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1975، ص. 1406.
- 9- أمر رقم 76-104، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمّن قانون الضّرائب غير المباشرة، ج.ر.ج.ج عدد 70، مؤرخ في 02 أكتوبر سنة 1977، ص. 980، مُعدّل ومتمّم.
- 10- أمر رقم 76-101، يتضمّن قانون الضّرائب المباشرة والرّسوم المُماثلة، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، ج.ر.ج.ج عدد 102، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1976، ص. 1397، مُعدّل ومتمّم.
- 11- أمر رقم 76-102، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمّن قانون الرّسوم على رقم الأعمال، ج.ر.ج.ج عدد 103، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1976، ص. 1520، مُعدّل ومتمّم.
- 12- قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمّن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 44، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، ص. 1594، مُعدّل ومتمّم بموجب: قانون رقم 81-06، مؤرخ في 13 جوان سنة 1981، ج.ر.ج.ج عدد 24، مؤرخ في 16 جوان سنة 1981، ص. 809، وقانون رقم 84-20، مؤرخ في 09 نوفمبر سنة 1984، ج.ر.ج.ج عدد 56، مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 1984، ص. 1878، (مُلغى).
- 13- قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري سنة 1984، يتعلّق بالتّنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج عدد 06، مؤرخ في 07 فيفري سنة 1984، ص. 139، مُعدّل ومتمّم بموجب: قانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج عدد 78، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة

## قائمة المراجع

- 2019، ص. 13، وأمر رقم 03-21، مؤرخ في 25 مارس سنة 2021، ج.ر.ج. عدد 22، مؤرخ في 25 مارس سنة 2021، ص. 06.
- 14- قانون رقم 01-88، مؤرخ في 12 جانفي سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج. عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 1988، ص. 30، (ملغى جزئياً).
- 15- قانون رقم 12-86، مؤرخ في 19 أوت سنة 1986، يتعلق بنظام البنوك والقروض، ج.ر.ج. عدد 34، مؤرخ في 20 أوت 1986، ص. 1425، (ملغى).
- 16- قانون رقم 10-90، مؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 18 أبريل سنة 1990، ص. 520، (ملغى).
- 17- قانون رقم 11-90، مؤرخ في 21 أبريل سنة 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج.ر.ج. عدد 17، مؤرخ في 25 أبريل سنة 1990، ص. 562، مُتمم بموجب القانون رقم 16-22، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2022، ج.ر.ج. عدد 49، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2022، ص. 10.
- 18- قانون رقم 21-90، مؤرخ في 15 أوت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35، مؤرخ في 15 أوت سنة 1990، ص. 1131.
- 19- قانون رقم 25-90، مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ج. عدد 49، مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، ص. 1560، مُعدّل ومُتمم بموجب الأمر رقم 26-95، مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، ج.ر.ج. عدد 55، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 1995، ص. 11.
- 20- قانون رقم 29-90، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1990، ص. 1652، مُعدّل ومُتمم بموجب: مرسوم تشريعي رقم 07-94، مؤرخ في 08 ماي سنة 1994، يتعلق بشروط الإنتاج العماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر.ج. عدد 32، مؤرخ في 25 ماي سنة 1994، وقانون رقم 05-04، مؤرخ في 14 أوت سنة 2004، ج.ر.ج. عدد 51، مؤرخ في 15 أوت سنة 2004، ص. 04، (استدراك في ج.ر.ج. عدد 71، مؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004)، ص. 12.

## قائمة المراجع

- 21- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1990، ص 1661، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جوان سنة 2008، ج.ر.ج. عدد 44، مؤرخ في 03 أوت سنة 2008، ص. 10.
- 22- قانون رقم 90-36، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج. عدد 57، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، ص. 1884.
- 23- مرسوم تشريعي رقم 93-01، مؤرخ في 19 جانفي سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج.ر.ج. عدد 04، مؤرخ في 20 جانفي سنة 1993، ص. 03.
- 24- قانون رقم 95-27، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج. عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1995، ص. 03.
- 25- قانون رقم 97-02، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج.ر.ج. عدد 89، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، ص. 03.
- 26- أمر رقم 97-15، مؤرخ في 31 ماي سنة 1997، يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج. عدد 38، مؤرخ في 04 جوان سنة 1997، ص. 06.
- 30- قانون رقم 99-11، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج. عدد 92، مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 1999، ص. 03.
- 27- قانون رقم 2000-06، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر.ج. عدد 80، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2000، ص. 03.
- 28- قانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلّق بتسيير النّفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ج. عدد 77، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2001، ص. 09.
- 29- قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر.ج. عدد 77، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2001، ص. 18.
- 30- قانون رقم 01-21، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج. عدد 79، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2001، ص. 03.

## قائمة المراجع

- 31- قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج عدد 86، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2002، ص. 03.
- 32- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2003، ص. 06، معدّل ومنتّم بموجب: قانون رقم 07-06، مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج.ج عدد 31، مؤرخ في 13 ماي سنة 2007، ص. 06، وقانون رقم 11-02، مؤرخ في 17 فيفري 2011، يتعلق بالمجالات المحميّة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج عدد 13، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2011، ص. 09، وقانون رقم 22-17، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2022، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج.ج عدد 49، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2022، ص. 12.
- 33- أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 27 أوت سنة 2003، ص. 03، معدّل ومنتّم، (ملغى جزئياً).
- 34- قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004، ص. 13، (ملغى جزئياً).
- 35- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت سنة 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج عدد 60، مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2005، ص. 03، معدّل ومنتّم بموجب: قانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي سنة 2008، ج.ر.ج.ج عدد 04، مؤرخ في 27 جانفي 2008، ص. 07، وبأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، ج.ر.ج.ج عدد 44، مؤرخ في 26 جويلية سنة 2009، ص. 26.
- 36- قانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.ج عدد 85، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، ص. 03.
- 37- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج عدد 14، مؤرخ في 08 مارس سنة 2006، ص. 04، تُمّ بموجب: أمر رقم 10-

## قائمة المراجع

- 05، مؤرّخ في 26 أوت سنة 2010، عدد 50، مؤرّخ في 01 سبتمبر سنة 2010، ص. 16، معدّل ومتمّم بموجب: قانون رقم 11-15، مؤرّخ في 02 أوت سنة 2011، عدد 44، مؤرّخ في 10 أوت سنة 2011، ص. 04.
- 38- قانون رقم 06-06، مؤرّخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمّن القانون التّوجيهي للمدينة، ج.ر.ج. عدد 15، مؤرّخ في 12 مارس سنة 2006، ص. 16.
- 39- أمر رقم 06-11، مؤرّخ في 30 أوت سنة 2006، يُحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التّابعة للأملاك الخاصّة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر.ج. عدد 53، مؤرّخ في 30 أوت سنة 2006، ص. 04، (مُلغى).
- 40- قانون رقم 06-24، مؤرّخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمّن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج. عدد 85، مؤرّخ في 27 ديسمبر سنة 2006، ص. 03.
- 41- أمر رقم 07-03، مؤرّخ في 24 جويلية سنة 2007، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، ج.ر.ج. عدد 47، مؤرّخ في 24 جويلية سنة 2007، ص. 03.
- 42- قانون رقم 08-09، مؤرّخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة، ج.ر.ج. عدد 21، مؤرّخ في 23 أفريل سنة 2008، ص. 03، مُعدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 22-13، مؤرّخ في 12 جويلية سنة 2022، ج.ر.ج. عدد 48، مؤرّخ في 17 جويلية سنة 2022، ص. 03.
- 43- أمر رقم 08-02، مؤرّخ في 24 جويلية سنة 2008، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج. عدد 42، مؤرّخ في 27 جويلية سنة 2008، ص. 03.
- 48- قانون رقم 08-15، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2008، يحدّد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج.ر.ج. عدد 44، مؤرّخ في 03 أوت سنة 2008، ص. 09.
- 44- أمر 08-04، مؤرّخ في أول سبتمبر سنة 2008، يُحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التّابعة للأملاك الخاصّة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثماريّة، ج.ر.ج. عدد 49، مؤرّخ في 03 سبتمبر سنة 2008، ص. 03، (مُلغى).

## قائمة المراجع

- 45- قانون رقم 08-21، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2008، يتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج.ر.ج.ج عدد 74، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2008، ص. 03.
- 46- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج.ر.ج.ج عدد 67، مؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ص. 05.
- 47- قانون رقم 11-11، مؤرخ في 18 جويلية سنة 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج.ر.ج.ج عدد 40، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2011، ص. 04.
- 48- قانون رقم 12-05، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج عدد 02، مؤرخ في 15 جانفي سنة 2012، ص. 21.
- 59- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 05.
- 50- قانون رقم 13-05، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج.ر.ج.ج عدد 39، مؤرخ في 31 جويلية سنة 2013، ص. 03.
- 51- قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج عدد 78، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2014، ص. 03.
- 52- أمر رقم 15-01، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج عدد 40، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 06.
- 53- قانون رقم 15-08، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج عدد 72، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2015، ص. 03.
- 54- قانون رقم 16-09، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج.ج عدد 46، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016، ص. 18.
- 55- قانون رقم 16-13، مؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2016، يحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج عدد 65، مؤرخ في 06 نوفمبر سنة 2016، ص. 05.

## قائمة المراجع

- 56- قانون رقم 16-14، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.ج عدد 77، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2016، ص. 03.
- 57- قانون رقم 17-02، مؤرخ في 10 جانفي سنة 2017، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج.ر.ج.ج عدد 02، مؤرخ في 11 جانفي سنة 2017، ص. 04.
- 58- القانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر.ج.ج عدد 76، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2017، ص. 03.
- 59- قانون رقم 18-11، مؤرخ في 02 جويلية سنة 2018، يتعلق بالصحة، ج.ر.ج.ج عدد 46، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2018، ص. 03، مُعدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 20-02، مؤرخ في 30 أوت سنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 30 أوت سنة 2020، ص. 04.
- 60- قانون رقم 19-14، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 81، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2019، ص. 03.
- 61- قانون رقم 20-07، مؤرخ في 04 جوان سنة 2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد 33، مؤرخ في 04 جوان سنة 2020، ص. 04.
- 62- قانون رقم 22-18، مؤرخ في 24 جويلية سنة 2022، يتعلق بالاستثمار، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2022، ص. 05.
- 63- قانون رقم 23-09، مؤرخ في 21 جويلية سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، ج.ر.ج.ج عدد 43، مؤرخ في 27 جويلية سنة 2023، ص. 04.
- 64- قانون رقم 23-12، مؤرخ في 05 أوت سنة 2023، يُحدّد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 51، مؤرخ في 06 أوت سنة 2023، ص. 05.
- 65- قانون رقم 23-17، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2023، يحدّد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر.ج.ج عدد 73، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2023، ص. 05.

## قائمة المراجع

66- قانون رقم 04-24، مؤرخ في 26 فيفري سنة 2024، يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 06 مارس سنة 2024، ص. 05.

### أ-4- النصوص التنظيمية

#### أ-4-1- المراسيم

- 1- مرسوم رقم 73-134، مؤرخ في 09 أوت سنة 1973، يتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، ج.ر.ج. عدد 67، مؤرخ في 21 أوت سنة 1973، ص. 1000، (ملغى).
- 2- مرسوم رقم 73-136، مؤرخ في 03 أوت سنة 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج. عدد 67، مؤرخ في 21 أوت سنة 1973، ص. 1004.
- 3- مرسوم رقم 81-267، مؤرخ في 10 أكتوبر سنة 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج. عدد 41، مؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1981، ص. 1422.
- 4- مرسوم رقم 81-371، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1854.
- 5- مرسوم رقم 81-373، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1860.
- 6- مرسوم رقم 81-374، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج.ر.ج. عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1863.

## قائمة المراجع

- 7- مرسوم رقم 81-376، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1869.
- 8- مرسوم رقم 81-377، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1872.
- 9- مرسوم رقم 81-379، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1879.
- 10- مرسوم رقم 81-380، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتّهيئة العمرانيّة، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1882.
- 11- مرسوم رقم 81-381، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يُحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والتّرقية الاجتماعيّة لبعض فئات المواطنين، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1884.
- 12- مرسوم رقم 81-382، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، يحدّد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج.ر.ج.ج عدد 52، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1981، ص. 1889.
- 13- مرسوم رقم 83-200، مؤرخ في 19 مارس سنة 1983، يحدّد شروط إنشاء المؤسسة العموميّة المحليّة وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج عدد 12، مؤرخ في 23 مارس سنة 1983، ص. 801.
- 14- مرسوم رقم 84-378، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1984، يُحدّد شروط التّنظيف وجمع النّفايات الصّلبة الحضرية ومعالجتها، ج.ر.ج.ج عدد 66، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 1984، ص. 2147.
- 15- مرسوم رقم 85-85، مؤرخ في 30 أبريل سنة 1985، يتضمّن إنشاء بنك التّتمية المحليّة وتحديد قانونه الأساسي، ج.ر.ج.ج عدد 19، مؤرخ في 01 ماي سنة 1985، ص. 596.
- 16- مرسوم رقم 85-232، مؤرخ في 25 أوت سنة 1985، يتعلّق بالوقاية من أخطار الكوارث، ج.ر.ج.ج عدد 36، مؤرخ في 28 أوت سنة 1985، ص. 1290.

## قائمة المراجع

17- مرسوم رقم 86-266، مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحليّة المشترك وعمله، ج.ر.ج.ج عدد 45، مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1986، ص. 1838، (ملغى).

18- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج عدد 27، مؤرخ في 06 جويلية سنة 1988، ص. 1013.

### أ-4-2- المراسيم الرئاسيّة

1- مرسوم رئاسي رقم 91-488، مؤرخ في 21 ديسمبر سنة 1991، يتضمن تطبيق القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر سنة 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي، خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر.ج.ج عدد 66، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1991، ص. 2548.

2- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج عدد 10، مؤرخ في 09 فيفري سنة 1992، ص. 285.

3- مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 04، (ملغى).

4- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنيّة والعسكريّة للدولة، ج.ر.ج.ج عدد 76، مؤرخ في 31 أكتوبر سنة 1999، ص. 03، (ملغى).

5- مرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 11 جانفي سنة 2011، ج.ر.ج.ج عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04.

6- مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إداريّة داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصّة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج عدد 29، مؤرخ في 31 ماي سنة 2015، ص. 03.

## قائمة المراجع

7- مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015، ص. 03، (ملغى جزئياً).

8- مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر.ج.ج عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2016، ص. 13.

9- مرسوم رئاسي رقم 20-39، مؤرخ في 02 فيفري سنة 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج عدد 06، مؤرخ في 02 فيفري سنة 2020، ص. 03.

### أ-4-3- المراسيم التنفيذية

1- مرسوم تنفيذي رقم 91-42، مؤرخ في 16 فيفري سنة 1991، يُحدّد قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتّهيئة العمرانية في الولاية، وعملها، ج.ر.ج.ج عدد 08، مؤرخ في 20 فيفري سنة 1991، ص. 295، (ملغى).

2- مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدّد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 962، معدّل ومنتّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 06-03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2006، ج.ر.ج.ج عدد 01، مؤرخ في 08 جانفي سنة 2006، ص. 05، ومرسوم تنفيذي رقم 09-307، مؤرخ في 22 سبتمبر سنة 2009، ج.ر.ج.ج عدد 55، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2009، ص. 04، (ملغى).

3- مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدّد إجراءات إعداد المخطّط التّوجيهي للتّهيئة والتّعمير والمصادق عليه، ومحتوى الوثائق المتعلّق به، ج.ر.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 974، معدّل ومنتّم بموجب المرسوم التّفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج.ر.ج.ج عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2005، ص. 09.

## قائمة المراجع

- 4- مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي سنة 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 01 جوان سنة 1991، ص. 978، معدّل ومنتّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2005، ج.ج.ج عدد 62، مؤرخ في 11 سبتمبر 2005، ص. 11.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 91-455، مؤرخ 23 نوفمبر سنة 1991، يتعلّق بجرد الأملاك الوطنيّة، ج.ج.ج عدد 60، مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1991، ص. 2343.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 90-402، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1990، يتضمّن تنظيم صندوق الكوارث الطبيّعيّة والأخطار التكنولوجيّة الكبرى وسيره، ج.ج.ج عدد 55، مؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1990، ص. 1749.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 93-57، مؤرخ في 27 فيفري سنة 1993، يتعلّق بنفقات تجهيز الدّولة، ج.ج.ج عدد 14، مؤرخ في 03 مارس 1993، ص. 09، (ملغى).
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يُحدّد أجهزة الإدارة العامّة في الولاية وهياكلها، ج.ج.ج عدد 48، مؤرخ في 27 جويلية سنة 1994، ص. 05.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 96-481، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 1996، يحدّد تنظيم المجلس الأعلى للبيئة والتّمتية المستدامة وعمله، ج.ج.ج عدد 84، مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1996، ص. 18.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 97-268، مؤرخ في 21 جويلية سنة 1997، يُحدّد الإجراءات المتعلّقة بالتزام بالنّفقات العموميّة وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصّرف ومسؤولياتهم، ج.ج.ج عدد 48، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1997، ص. 13، معدّل ومنتّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-95، مؤرخ في 26 فيفري سنة 2013، ج.ج.ج عدد 13، مؤرخ في 06 مارس سنة 2013، ص. 16.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 98-227، مؤرخ في 13 جويلية سنة 1998، يتعلّق بنفقات الدّولة للتّجهيز، ج.ج.ج عدد 51، مؤرخ في 15 جويلية سنة 1998، ص. 06، معدّل ومنتّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-148، مؤرخ في 02 ماي سنة 2009، ج.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 03 ماي سنة 2009، ص. 23.

## قائمة المراجع

- 12- مرسوم تنفيذي رقم 98-370، مؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1998، يتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة، ج.ر.ج.ج عدد 88، مؤرخ في 25 نوفمبر سنة 1998، ص. 10.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 01-101، مؤرخ في 21 أبريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج.ر.ج.ج عدد 24، مؤرخ في 22 أبريل سنة 2001، ص. 04.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 01-102، مؤرخ في 21 أبريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج.ر.ج.ج عدد 24، مؤرخ في 22 أبريل سنة 2001، ص. 11.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 05-79، مؤرخ في 26 فيفري سنة 2005، يُحدد صلاحيات وزير الثقافة، ج.ر.ج.ج عدد 16، مؤرخ في 02 مارس سنة 2005، ص. 15.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 05-174، مؤرخ في 09 ماي سنة 2005، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هانفية ثابتة دولية وما بين المدن وفي الحلقة المحلية للجمهور، ج.ر.ج.ج عدد 34، مؤرخ في 11 ماي سنة 2005، ص. 05.
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 06-104، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2006، يحدد قائمة النفايات بما في ذلك النفايات الخاصة الخطرة، ج.ر.ج.ج عدد 13، مؤرخ في 05 مارس سنة 2006، ص. 10.
- 18- مرسوم تنفيذي رقم 06-138، مؤرخ في 15 أبريل سنة 2006، يُنظم انبعاثات الغاز والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو وكذا الشروط التي تتم فيها ومراقبتها، ج.ر.ج.ج عدد 24، مؤرخ في 16 أبريل سنة 2006، ص. 13.
- 19- مرسوم تنفيذي رقم 06-141، مؤرخ في 19 أبريل سنة 2006، يضبط القيم القصوى للمصبّات الصناعية السائلة، ج.ر.ج.ج عدد 26، مؤرخ في 23 أبريل سنة 2006، ص. 04.
- 20- مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي سنة 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنّفة لحماية البيئية، ج.ر.ج.ج عدد 37، مؤرخ في 04 جوان سنة 2006، ص. 09، مُعدّل ومتمّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 22-167، مؤرخ في 19 أبريل سنة 2022،

## قائمة المراجع

- ج.ر.ج. عدد 29، مؤرخ في 24 أبريل سنة 2022، ص. 05، ومرسوم تنفيذي رقم 24-196، مؤرخ في 11 جوان سنة 2024، ج.ر.ج. عدد 42، مؤرخ في 19 جوان سنة 2024، ص. 06.
- 21- مرسوم تنفيذي رقم 06-356، مؤرخ في 09 أكتوبر سنة 2006، يتضمن صلاحية الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 64، مؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2006، ص. 13، مُعدّل ومتمّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-100، مؤرخ في 05 مارس سنة 2017، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 08 مارس سنة 2017، ص. 03، (مُلغى).
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 06-486، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2006، يُحدّد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 116-302 الذي عنوانه "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا"، ج.ر.ج. عدد 84، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2006، ص. 36.
- 23- مرسوم تنفيذي رقم 07-05، مؤرخ في 08 جانفي سنة 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج. عدد 03، مؤرخ في 10 جانفي سنة 2007، ص. 05.
- 24- مرسوم تنفيذي رقم 07-120، مؤرخ في 23 أبريل سنة 2007، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار المحلي وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، ج.ر.ج. عدد 27، مؤرخ في 25 أبريل سنة 2007، ص. 07، (مُلغى).
- 25- مرسوم تنفيذي رقم 07-144، مؤرخ في 19 ماي سنة 2007، يُحدّد قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة، ج.ر.ج. عدد 34، مؤرخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 03.
- 26- مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي سنة 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج. عدد 34، مؤرخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 92، مُعدّل ومتمّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرخ في 09 أكتوبر سنة 2018، ج.ر.ج. عدد 62، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 2018، ص. 09، ومرسوم تنفيذي رقم 19-241، مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2019، ج.ر.ج. عدد 54، مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2019، ص. 07.

## قائمة المراجع

- 27- مرسوم تنفيذي رقم 07-299، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2007، يحدد كفايات تطبيق الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي، ج.ر.ج.ج عدد 63، مؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2007، ص. 12.
- 28- مرسوم تنفيذي رقم 07-300، مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2007، يحدد كفايات تطبيق الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، ج.ر.ج.ج عدد 63، مؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2007، ص. 13.
- 29- مرسوم تنفيذي رقم 09-152، مؤرخ في 02 ماي سنة 2009، يُحدّد شروط وكفايات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر.ج.ج عدد 27، مؤرخ في 06 ماي سنة 2009، ص. 04.
- 30- مرسوم تنفيذي رقم 11-75، مؤرخ في 16 فيفري سنة 2011، يُحدّد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج عدد 11، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2011، ص. 07.
- 31- مرسوم تنفيذي رقم 10-20، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2010، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار المحلي وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، ج.ر.ج.ج عدد 04، مؤرخ في 17 جانفي سنة 2010، ص. 07.
- 32- مرسوم تنفيذي رقم 12-332، مؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2012، يتعلق بالتصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج.ر.ج.ج عدد 50، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2012، ص. 08.
- 33- مرسوم تنفيذي رقم 13-91، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2013، يحدّد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ر.ج.ج عدد 12، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2013، ص. 13.
- 34- مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 15، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، ص. 09.

## قائمة المراجع

- 35- مرسوم تنفيذي رقم 13-134، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2013، يُحدّد صلاحيات وزير التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، ج.ر.ج. عدد 12، مؤرخ في 21 أفريل سنة 2013، ص. 12.
- 36- مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج. عدد 32، مؤرخ في 23 جوان سنة 2013، ص. 06.
- 37- مرسوم تنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ويُحدّد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج. عدد 19، مؤرخ في 02 أفريل سنة 2014، ص. 04.
- 38- مرسوم تنفيذي رقم 15-207، مؤرخ في 27 جويلية سنة 2015، يُحدّد كفاءات المبادرة بالمخطط الوطني للنشاط البيئي والتنمية المستدامة وإعداده، ج.ر.ج. عدد 42، مؤرخ في 05 أوت سنة 2015، ص. 22.
- 39- مرسوم تنفيذي رقم 16-160، مؤرخ في 30 ماي سنة 2016، يُحدّد كفاءات تطبيق الرسم السنوي على السكن، ج.ر.ج. عدد 33، مؤرخ في 05 جوان سنة 2016، ص. 23.
- 40- مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان سنة 2016، يحدّد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ج.ر.ج. عدد 41، مؤرخ في 12 جويلية سنة 2016، ص. 08.
- 41- مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج. عدد 73، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016، ص. 03.
- 42- مرسوم تنفيذي رقم 17-102، مؤرخ في 05 مارس سنة 2017، يحدّد كفاءات تسجيل الاستثمارات وكذا شكل ونتائج الشهادة المتعلقة به، ج.ر.ج. عدد 16، مؤرخ في 08 مارس سنة 2017، ص. 20.
- 43- مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2017، يُحدّد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج. عدد 68، مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2017، ص. 04.

## قائمة المراجع

- 44- مرسوم التنفيذي رقم 18-03، مؤرخ في 15 جانفي سنة 2018، يُحدّد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، ج.ر.ج.ج عدد 02، مؤرخ في 21 جانفي سنة 2018، ص. 03.
- 45- مرسوم تنفيذي رقم 18-65، مؤرخ في 13 فيفري سنة 2018، يُحدّد كفاءات اقتطاع وإعادة دفع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة، ج.ر.ج.ج عدد 10، مؤرخ في 14 فيفري سنة 2018، ص. 11.
- 46- مرسوم تنفيذي رقم 18-199، مؤرخ في 02 أوت سنة 2018، يتعلّق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج عدد 48، مؤرخ في 05 أوت سنة 2018، ص. 04.
- 47- مرسوم تنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 24 مارس سنة 2020، يحدّد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر.ج.ج عدد 16، مؤرخ في 24 مارس سنة 2020، ص. 09.
- 48- مرسوم تنفيذي رقم 21-145، مؤرخ في 17 أبريل سنة 2021، يحدّد قائمة النشطات التي تكتسي طابعاً استراتيجياً، ج.ر.ج.ج عدد 30، مؤرخ في 22 أبريل سنة 2021، ص. 10.

### أ-4-4- القرارات

- 1- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2013، يحدّد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، ج.ر.ج.ج عدد 40، مؤرخ في 04 أوت سنة 2013، ص. 20.
- 2- قرار، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 2014، يحدّد مدونات العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار، ج.ر.ج.ج عدد 03، مؤرخ في 27 جانفي سنة 2015، ص. 21.
- 3- قرار، مؤرخ في 13 مارس سنة 2017، يحدّد كفاءات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج عدد 48، مؤرخ في 20 أوت سنة 2017، ص. 14.
- 4- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 16 أبريل سنة 2020، يحدّد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، ج.ر.ج.ج عدد 27، مؤرخ في 06 ماي سنة 2020، ص. 26.

## قائمة المراجع

5- قرار، مؤرخ في 16 أبريل سنة 2020، يُحدّد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات، ج.ر.ج. عدد 27، مؤرخ في 06 ماي سنة 2020، ص. 27.

### أ-4-5- التعليمات

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 842/3.94، مؤرخة في 07 ديسمبر سنة 1994، متعلّقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، (غير منشورة).

2- تعليمة الوزير الأول رقم 298، مؤرخة في 22 سبتمبر سنة 2013، تتعلّق بإصلاح الخدمة العموميّة، (غير منشورة).

3- تعليمة وزارية مشتركة رقم 001 المؤرخة في 06 أوت سنة 2015 متضمّنة الإجراءات الجديدة لوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بمنح حق الامتياز على العقارات التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، (غير منشورة).

4- تعليمة الوزير الأول رقم 1726، مؤرخة في 19 أكتوبر سنة 2017، تتعلّق بالصّفقات العموميّة، (غير منشورة).

5- تعليمة الوزير الأول رقم 006، مؤرخة في 09 جوان سنة 2019، تتضمّن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلّق بتفويض المرفق العام، (غير منشورة).

6- تعليمة الوزير الأول رقم 355، مؤرخة في 25 جويلية سنة 2020، تتعلّق بمتابعة شكاوى المواطنين، (غير منشورة).

7- تعليمة الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 4720، مؤرخة في 15 أكتوبر سنة 2020، تتعلّق بالتنازل عن أملاك الجماعات المحلية، (غير منشورة).

### ب- النصوص القانونية الأجنبية

#### ب-1- النصوص التأسيسية

1- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، متوفّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2019/08/04).

## قائمة المراجع

2- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، متوفّر على موقع المطبعة الرّسمية للجمهورية التونسية [www.iort.gov.tn](http://www.iort.gov.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2019/08/04).

### ب-2- النصوص التشريعية

#### ب-2-1- النصوص التشريعية التونسية

1- قانون عدد 11 لسنة 1997 مؤرّخ في 3 فيفري سنة 1997، يتعلّق بإصدار المجلة الجبائية المحلية، ر. ر. ج. ت عدد 11، مؤرّخ في 07 فيفري سنة 1997، مُعدّل ومتمّم، متوفّر على الموقع الرّسمي لبوابة الجماعات المحلية: [www.collectiviteslocales.gov.tn](http://www.collectiviteslocales.gov.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/17).

2- قانون عدد 49 لسنة 2015، مؤرّخ في 27 نوفمبر سنة 2015، يتعلّق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، عدد 96، مؤرّخ في 01 ديسمبر سنة 2015، منشور على الموقع الإلكتروني التّالي: [www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/04/15).

3- قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرّخ في 24 مارس سنة 2016 يتعلّق بحق النّفاذ إلى المعلومة، منشور على الموقع الإلكتروني التّالي: [www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ: 2022/08/05).

4- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت، عدد 39، مؤرّخ في 15 ماي سنة 2018، ص. 1710، متوفّر على الموقع الرّسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: [www.legislation.tn](http://www.legislation.tn)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/30).

#### ب-2-2- النصوص التشريعية للمملكة المغربية

1- قانون رقم 90-31 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق التّجهيز الجماعي، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.92.5، مؤرّخ في 05 أوت سنة 1992، عدد 4164، مؤرّخ في 19 أوت سنة 1992، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/30).

## قائمة المراجع

- 2- قانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1-02-297، مؤرّخ في 03 أكتوبر سنة 2002، ج. ر. م. م عدد 5058، مؤرّخ في 21 نوفمبر سنة 2002، غُيّر وتمّم بموجب القانون رقم 17-08، السّابق الذّكر، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربيّة: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 20/02/2023).
- 3- قانون رقم 28.00 المتعلّق بتدبير النّقايات والتخلّص منها، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1-06-153، مؤرّخ في 22 نوفمبر سنة 2006، ج. ر. م. م عدد 5480، مؤرّخ في 07 ديسمبر سنة 2006، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربيّة: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 24/09/2022)، ص. 3747.
- 4- قانون رقم 05.45 المتعلّق بالتدبير المفوّض للمرافق العامّة، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.06.15، مؤرّخ في 14 فيفري سنة 2006، ج. ر. م. م عدد 5404، مؤرّخ في 16 مارس سنة 2006، ص. 744، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربيّة: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 08/08/2022).
- 5- قانون رقم 47.06 المتعلّق بجبايات الجماعات التّرابيّة، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.07.195، ج. ر. م. م عدد 5583، مؤرّخ في 03 ديسمبر سنة 2007، ص. 3734، غُيّر وتُتمّم بموجب: قانون رقم 07.20، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.20.91، ج. ر. م. م عدد 6948، مؤرّخ في 31 ديسمبر سنة 2020، ص. 8632، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربيّة: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 17/04/2023).
- 6- قانون رقم 17-08، مؤرّخ في 18 فيفري سنة 2009، يُغيّر ويتمّم القانون رقم 78-00 المتعلّق بالميثاق الجماعي، ج. ر. م. م عدد 5711، مؤرّخ في 23 فيفري سنة 2009، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربيّة: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 05/02/2023).
- 7- قانون تنظيمي رقم 59.11 المتعلّق بانتخاب أعضاء المجالس التّرابيّة، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 11.173، مؤرّخ في 21 نوفمبر سنة 2011، ج. ر. م. م عدد 5997 مكرّر، مؤرّخ

## قائمة المراجع

- في 22 نوفمبر سنة 2011، معدّل ومتمّم، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 20/02/2023).
- 8- قانون رقم 86.12 المتعلّق بعقود الشّراكة بين القطاعين العام والخاص، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.14.192، مؤرّخ في 24 ديسمبر سنة 2014، ج. ر. م. م. م عدد 6328، مؤرّخ في 22 جانفي سنة 2015، ص. 456، غُيّر وتمّم بموجب: قانون رقم 46.18، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 1.20.04، مؤرّخ في 06 مارس سنة 2020، ج. ر. م. م. م عدد 6866، مؤرّخ في 19 مارس سنة 2020، ص. 1559، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 15/4/2022).
- 9- قانون تنظيمي رقم 111.14 المتعلّق بالجهات، ج. ر. م. م. م عدد 6380، مؤرّخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6585، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 29/12/2020).
- 10- قانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلّق بالعمالات والأقاليم، ج. ر. م. م. م عدد 6380، مؤرّخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6585، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 29/12/2020).
- 11- قانون تنظيمي رقم 113.14 المتعلّق بالجماعات، ج. ر. م. م. م عدد 6380، مؤرّخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6660، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 29/12/2020).
- 12- قانون رقم 14.16 المتعلّق بمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م. م عدد 6765، مؤرّخ في 01 أفريل سنة 2019، ص. 1722، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 14/4/2022).
- 13- قانون رقم 54-19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، تمّ تنفيذه بظهير شريف رقم 58-21-1، ج. ر. م. م. م عدد 7006، صادر في 14 جويلية سنة 2021، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 05/10/2022).

## قائمة المراجع

### ب-2-3- النصوص التشريعية للمملكة الأردنية

- قانون رقم 165 لسنة 1964، المتعلق بإدارة البلديات، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [www.ju.edu.jo/ar/arabi](http://www.ju.edu.jo/ar/arabi)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/02/08).

### ب-3- النصوص التنظيمية

#### ب-3-1- النصوص التنظيمية للمملكة المغربية

1- ظهير شريف رقم 1.59.169 مؤرخ في 13 جوان سنة 1959، يتعلّق بإحداث صندوق التّجهيز الجماعي، ر. م. م عدد 2435، مؤرخ في 26 جوان 1959، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/30).

2- مرسوم تنفيذي رقم 2.16.297، مؤرخ في 29 جوان سنة 2016، يحدّد كميّات تنظيم دورات التّكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات التّرابيّة ومدّتها وشروط الاستفادّة منها ومساهمة الجماعات التّرابيّة في تغطية مصاريفها، ج. ر. م. م عدد 6482، مؤرخ في 14 جوان سنة 2016، ص. 5340، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/02/02).

3- مرسوم رقم 2.17.265، مؤرخ في 23 جوان سنة 2017، بتحديد كميّات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها، ج. ر. م. م عدد 6582، مؤرخ في 29 جوان سنة 2017، ص. 3859، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/24).

#### ب-3-2- النصوص التنظيمية للجمهورية المصرية

- قرار رئيس الجمهورية المصريّة رقم 43 لسنة 1989، المتعلق باللائحة التّفيذيّة لقانون الحكم المحليّ بمصر، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [www.egypt.gov.eg/](http://www.egypt.gov.eg/)، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2020/02/08).

## قائمة المراجع

### سادساً- الأنظمة

- 1- النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج.ر.ج.ج عدد 59، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 2017، ص. 28.
- 2- النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج عدد 04، مؤرخ 22 جانفي سنة 2023، ص. 05.

### سابعاً- القرارات القضائية

- 1- قرار الغرفة الإدارية رقم 36473، صادر بتاريخ 07 جانفي سنة 1984، في قضية ( ي ب ) ضد وزير المالية، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 04، 1989، ص ص 211-214.
- 2- قرار مجلس الدولة 11952/11950، صادر بتاريخ 09 مارس سنة 2004، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 05، 2004، ص ص 212-214.

### ثامناً- الفقه الدستوري

- 1- قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م د/ 2000، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2000، يتعلّق بمدي دستورية الأمر رقم 97-15، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج عدد 07، مؤرخ في 28 فيفري سنة 2000، ص. 03.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق/م.د/ 01، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2001، الذي يتعلّق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ج.ج عدد 09، مؤرخ في 04 فيفري سنة 2001، ص. 05.

### تاسعاً- التقارير

#### أ- التقارير الجزائرية

- 1- التقرير التكميلي للتقرير الدوري الأول للجزائر حول حقوق الإنسان عن الفترة الممتدة من مارس سنة 2011 إلى أكتوبر سنة 2012، القاهرة، أيام 15 و 16 أكتوبر سنة 2012، الموقع

## قائمة المراجع

الإلكترونيّ الرّسمي لجامعة الدّول العربيّة: [www.lasportal.org](http://www.lasportal.org)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ: 2022/02/28).

2- التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2012، الجزائر، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2022/11/20).

3- التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2014، الجزائر، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2022/10/20).

4- التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2018، الجزائر، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2023/04/29).

5- التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، الجزائر، ج.ر.ج.ج عدد 75، مؤرّخ في 04 ديسمبر سنة 2019، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2022/05/28).

6- التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2020، الجزائر، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2023/04/15).

7- التّقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2021، الجزائر، متوفّر على الموقع الرّسمي لمجلس المحاسبة: [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2022/07/02).

### ب- التّقارير الأجنبيّة

- التّقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، المغرب، متوفّر على الموقع الرّسمي للمجلس الأعلى للحسابات: [www.courdescomptes.ma](http://www.courdescomptes.ma)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2023/04/01).

#### أ- الوثائق الجزائرية

- 1- رد وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد « دحو ولد قابلية » عن تساؤلات السيدات والسادة النواب وملاحظاتهم خلال المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، محضر الجلسة العلنية الحادية عشر المنعقدة يوم الأحد 20 مارس سنة 2011 (مساءً)، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة، رقم 214، مؤرخ في 13 أفريل سنة 2011.
- 2- النص الكامل لرسالة السيد رئيس الجمهورية الأسبق "عبد العزيز بوتفليقة"، الموجه للأمة في 15 أفريل سنة 2011، متوفر على الموقع التالي: [www.el-mouradia.dz](http://www.el-mouradia.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/05/05).
- 3- مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية لسنة 2016، المعد من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية، (غير منشور).
- 4- المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، مؤرخ في أوت 2018، (غير منشور).
- 5- مشروع الديمقراطية التشاركية، المتوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/01/10).
- 6- أشغال الندوة الثانية للمرصد الوطني للمرفق العام، المنعقدة يوم 03 جويلية سنة 2018، والمتمحورة حول: « دور المرافق العمومية المحلية في تنمية وترقية استثمار المنتج المحلي»، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: [www.intrieur.gov.dz](http://www.intrieur.gov.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/04/29).
- 7- « تنديداً بما سموه "الوعود الكاذبة" للسلطات سكان 3 أحياء يغلقون مقر بلدية بجاية »، جريدة الشروق، صادرة في 03 سبتمبر سنة 2019، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/09/02).
- 8- « مواطنون يغلقون مقر بلدية أقبو بجاية »، جريدة المحور اليومي، صادرة في 16 سبتمبر سنة 2019، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/09/02).

## قائمة المراجع

- 9- برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2021/0001609، مؤرخة في 07 ديسمبر سنة 2021، متعلقة بتنظيم دورة تكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية لسنة 2022. (غير منشورة).
- 10- لقاء الحكومة مع الولاء تحت شعار ترقية الاقتصاد الوطني والتنمية المحلية، متوفر على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) ، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/11/13).
- 11 - النظام الداخلي لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، متوفر على الموقع الإلكتروني للحزب: [www.rnd.dz](http://www.rnd.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/03/03).
- 12- النظام الداخلي لحركة الاصلاح الوطني، متوفر على الموقع الإلكتروني للحزب: [islah-dz.com](http://islah-dz.com)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/03/03).
- 13- النظام الداخلي لحزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، متوفر على الموقع الإلكتروني للحزب: [www.rcd-algerie.net](http://www.rcd-algerie.net)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/03/03).
- 14- النظام الداخلي حركة مجتمع السلم، متوفر على الموقع الإلكتروني للحزب: [hmsalgeria.net](http://hmsalgeria.net)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/03/03).
- 15- النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، متوفرة على الموقع الإلكتروني للحزب: [www.pfln.dz](http://www.pfln.dz)، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/03/03).

## ب- الوثائق الأجنبية

- 1- الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي لسنة 1985، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: [rm.coe.int](http://rm.coe.int) ، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2023/04/11).
- 2- النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، ج.ر.م.م عدد 6033، مؤرخ في 26 مارس سنة 2012، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma) ، (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/4/16).

## قائمة المراجع

3- منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، مبادئ منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لحكومة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، متوفّر على الموقع الإلكتروني التالي:

[www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm](http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm)

(تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2023/09/30).

## II - قائمة المراجع باللّغة الأجنبيّة

### أولاً - قائمة المراجع باللّغة الفرنسيّة

#### A- Ouvrages

- 1- ADAM François et autres, Finances publiques, 2<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 2007, p. 222.
- 2- AUBIN Emmanuel et ROCHE Catherine, Droit de la nouvelle décentralisation, Gualino, Paris, 2005.
- 3- AUBY Jean Bernard, Droit comparé des contrats publics, Bruylaut, Paris, 2010.
- 4- AUBY Jane-Marie et ROBERT Ducos-Ader, Grands services publics et entreprises nationales, P.U.F, Paris, 1969, disponible sur le site : <https://gallica.bnf.fr/ark>, (consulté le 11/09/2022).
- 5- BENBOUDIAF Abdelouahab, Reperes pour la gestion des affaires de la commune, Elhouda, Alger, 2014.
- 6- BOUVIER Michel, Les finances locales, 14<sup>ème</sup> ED, L.G.D.J, Paris, 2011.
- 7- BSRI Driss, La décentralisation au Maroc: de la commune à la région, Natahan, Paris, 1994.
- 8- CARBAJO Joël, Droit des service publics, 3<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 1997.
- 9- CHAPUS René, Droit administratif général, 15<sup>ème</sup> Ed, Montchrestien, Paris, 1996.
- 10- DEBBASCH Charles et COLIN Frédéric, Droit administratif, 7<sup>ème</sup> Ed, Economica, Paris, 2004.
- 11- DEBBASCH Charles et RICCI Jean-Claude, Contentieux administratif, 7<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 1999.
- 12- DE LAUBADERE André, Traité de droit administratif, 6<sup>ème</sup> Ed, L.G.D.J, Paris, 1973.

- 13- DE LAUBADERE André et autres, Traité de droit administratif, 15<sup>ème</sup> Ed, L.G.D.J, Paris, 1999.
- 14-DURAND Emmanuel Vital, Les collectivités territoriales en France, Hachette, Paris, 2017.
- 15- EL ASSALI Mohammed, Le système de crédits aux collectivités locale au Maroc, Imprimerie Beni Snassen, Meknès, 2005.
- 16- FAURE Bertrand et DOUENCE Jean- Claude, Le pouvoir réglementaire des collectivités locale, L.G.D.J, Paris, 1998.
- 17- FAURE Bertrand, Les institutions administratives, P.U.F, Paris, 2010.
- 18- GARABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, Enag, Alger, 2000.
- 19- GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, Armand Colin, Paris, 2007.
- 20-GORGE Anne- Sophie, Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2010, p. 484.
- 21-GOUTTEBEL Jean-Yves, Stratégies de développement territorial, 2<sup>ème</sup> Ed, Economica, Paris, 2003.
- 22- GRABA Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales: (nature des produits- procédures d'assiette, de recouvrement et d'affectation- perspectives d'évolution), E.N.A.G, Alger, 2000.
- 23-GREFFE Xavier, Territoire de France, les enjeux économiques de la décentralisation, Economica, Paris, 1984.
- 24-LUCHAIRE Yves et LUCHAIRE François, Décentralisation et constitution, Economica, Paris, 2013.
- 25- MUZELLEC Raymond, Finances locale, Dalloz, Paris, 1996
- 26- PONDAVEN Philippe, Contrôle de légalité et collectivités territoriales, Berger-levrault, Paris, 2011.
- 27- PRIEUR Michel, Droit de l'enivrement, 04<sup>ème</sup> Ed, Dalloz, Paris, 2001.
- 28- RAHMANI Cherif, Les finances des communes Algériennes, Casbah, Alger, 2002
- 29- \_\_\_\_\_, Les finances des communes algériennes, 2<sup>ème</sup> Ed, Casbah, Alger, 2009.

- 30- RICCI Jean- Claude, Institution administrative, Hachette, Paris, 2006.
- 31- RIVERO Jean, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1971.
- 32- ROQUEFORT-COOK Katline, La participation des usagers aux politiques publiques locales une volonté affichée... pour quelle réalité?, L'Harmattan, Paris, 2015.
- 33- SBIHI Mohamed, La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992.
- 34- SERIAK Lahcène, Décentralisation et animation des collectivités locales, E.N.A.G, Alger, 1995.
- 35- THOUMÉLOU Mark, Collectivité Locale Quel Avenir ? Documentation Française, 2<sup>ème</sup>Ed, Documentation française, Paris, 2016.
- 36- ZOUAIMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Belkeise. Alger, 2012.
- 37- —————, Les institutions juridiques de la régulation économique en Algérie, Belkeise, Alger, 2012.

## **B- Thèses et Mémoire**

### **❖ Thèses de doctorat**

- 1- AJJOB Muhannad, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale de droit administratif, sciences administratives et sciences politiques, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2016.
- 2- BOUET Jean-Baptiste, L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit d'économie et de gestion, Université d'Angers, 2006.
- 3- BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au (L'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie: approche par l'analyse de l'économie publique locale), Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Bejaia, 2011.
- 4- FAURE Bertrand, le pouvoir réglementaire des collectivités locales, Thèse de doctorat en droit public, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1992.
- 5- GHASSANE Hadjar, Le partenariat public-privé: transfert de connaissances managériales et apprentissage. Cas d'entreprises publiques algériennes, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Institut d'administration des entreprises, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2014.

6- MEUNIER Benjamin, Les règles relatives aux transferts de compétences entre, Thèse pour obtenir le grade de doctorat en droit public, U.F.R de droit, Université d'auvergne- Clermont Ferrand I, 2006, publié sur le site: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446/document>, (Consulté le 29/07/ 2019).

7- MOUDJEBER Djamel-Eddine, Utilisation des énergies renouvelables dans le dessalement : cas de l'Algérie, Thèse de doctorat, Faculté des sciences et de la technologie, Université de Mostaganem, 2015.

### ❖ Mémoire de magister

- OUADJINA Nadjia, Les nouvelles perspectives de développement des ressources hydriques en Algérie, Mémoire de magister, Université de Blida, 2008.

### C- Articles

1- ABOULAAGUIG Anass, « Marketing territorial et attractivité des investissements directs étrangers dans la région », Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing, Université Mohammed V de Rabat N°11, 2015, pp. 176-188.

2- AMIEL Michel, « La qualité de services dans les administrations publiques : un défi du changement », Revue Pyramides, Centre d'étude et de la recherche en administration public, Université Libre de Bruxelles. N°07, 2003, pp.149-164.

3- ANGONE Etine Samuel et ABESSOLO Zoc Zogo, « L'administration publique marocaine face aux nouvelles techniques de management public », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Rabat, N° 142, 2018, 187-195.

4- BARBARIER Rémi et autres, « Portée et limites du dispositif « jury citoyen », réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », Revue Politix, De Boeck Université, Volume 22, N°86, 2009, pp 189-207.

5- BARBIER Valérie et autres, « Service public local et développement durable », Revue d'Économie Régionale et Urbaine, Armand Colin, N° 02, 2003. pp.317-338.

6- BEAUD Olivier, « Nationalisations et souveraineté de l'état », Histoire@Politique, Politique, Culture, Société, Centre d'histoire de sciences po, Paris, N°24, 2014, pp. 72-87.

7- BERRI Noureddine et AISSAOUI Azzedine, « Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien, Revue Académique de la Recherche Juridique, Numéro spécial, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Bejaïa, 2019, pp. 182–194.

8- BOUMOULA Samir, « La problématique des finances publiques locales en Algérie : décentralisation réel ou supposée ? Cas de quelques communes de la wilaya

de Bejaia », Revue des Sciences Économiques et de Gestion, Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, Universités de Bejaia, N°08, 2008 pp. 01-20.

9- \_\_\_\_\_, « Contribution de l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », Revue Idara, E.N.A, Alger N°02, 2010, pp. 23-43.

10- BOUSSAG Karima, « Marketing territorial ou comment développer l'attractivité et l'hospitalité du territoire », Mäaref Revue Académique, Université de Bouira, N° 23, 2017, pp. 23-37.

11- BOUZIDI Nachida, « Réflexions chroniques et comptes rendus : la problématique du développement en Algérie : le rapport Etat - collectivités locales », Idara, Alger, N° 26, 2003, pp. 109-116.

12- CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », Revue Idara, N°2, E. N. A, Alger, 2003, pp. 51-60.

13 -CHARIF Mustapha, « Zone industrielle et développement local : quelle articulation? », Revue du Chercheur, Université de Ouargla, N° 08, 2010, pp. 49-58.

14- CHIU Victoria, « Vers la « remunicipalisation » du service public d'eau potable en France », Revue Pyramides, Centre d'étude et de la recherche en administration public, Université Libre de Bruxelles, N° 25, 2016, pp. 247-262.

15- DEMAZIÈRE Christophe, « L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ? », Développement Durable et Territoires, Lille, N° 01, 2002, pp, 01-15.

16- DENIEUIL Pierre-Noël, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Revue Mondes en développement, Faculté de droit, sciences économiques et gestion, Université de Lorraine, volume 36, N° 142, 2008, pp. 113 -130.

17- DRAGO Guillaume, « Le Principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », Revue Internationale de Droit Comparé, Paris, Volume 46, N° 02, 1994, pp. 583-592.

18- FOUNAS Souhila, « Le contrat de partenariat public-privé (PPP): un instrument utile de bonne gouvernance et de relance économique », Revue Académique de la Recherche Juridique, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Bejaia, Volume 11, N° 04, 2020, pp.624-636.

- 19-** FRAYSSINET Marie-Hélène, « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », Revue Sciences de la Société, Presses Universitaires du Midi, Toulouse, N°81, 2010, pp. 11-25.
- 20-** GUILLAUME Marceau et autres, « Gestion territorial et valorisation du patrimoine: vers un développement régional durable », Revue Gestion et Organisation, Université Saint-Esprit de Kaslik, Volume 07, N°01, 2015, pp. 44-56.
- 21-** GUILLAUME Portière, « La démocratie représentative à l'épreuve des jurys citoyens », Revue Politeia, Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel, Université de Bordeaux, N°11, 2007, pp. 01-17.
- 22-** HUBERT Michel, « Les nouvelles institutions communales algériennes », Revue de l'Occident Musulman et de la Méditerranée, Presses Universitaires de Provence - Aix-Marseille Université Édition, N°05, 1968, pp.95-109.
- 23-** JACQUINOT Nathalie, « Les dons et legs aux personnes publiques», LGDJ, Lextenso, Presses de l'Université de Toulouse Capitole, 2013, disponible sur le site : [books.openedition.org](http://books.openedition.org), (consulté le 27/08/2022).
- 24-** KAIS Cherif, « La dependance des collectivités locales à l'égard de l'état en Algérie », Revue Critique de Droit et Sciences Politique, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Tizi-Ouzou, Volume 17, N°02, 2022, pp. 27-44.
- 25-** KANOUN TALEB Nacira, « La décentralisation en Algérie: Une arlésienne», Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Université de Tizi Ouzou, Volume 10, N°02, 2015, pp. 7-59.
- 26-** KAYDEL Emmanuelle Borner, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Jurisprudence du Conseil d'État », Les Annales de droit, Presses Universitaires de Rouen et du Haver, N°10, 2016, disponible sur le site : [journals.openedition.org](http://journals.openedition.org), (consulté le 03/01/2021), pp. 09-32.
- 27-** KEHEL Mohammed, « La coopération décentralisée, un dispositif pour dynamiser le développement des collectivités territoriales marocaines: État des lieux et perspectives», Revue Française d'Economie et de Gestion, Volume 03, N°05, 2022, pp. 01-26.
- 28-** KOEBEL Michel, « La voix des habitants ? Le sport dans la ville à l'épreuve de la démocratie locale », disponible sur site : [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), (consulté le 28/06/2022), pp. 01-15.
- 29-** KONABEKA EKAMBO APETO Lionel Darnel, «L'autonomie financier des collectivistes locales en république du Congo», Revue Africaine de Droit et de Science

Politique, Yaoundé Camerone : Éditions le Kilimandjaro, 2020, disponible sur le site : <https://knowledge-uclga.org/>, (consulte le 30/03/2023). pp.1-33.

**30-** KONTOGIORGA-Theocharopoulou, Dimitri, «La notion d'affaires locales selon la jurisprudence du Conseil d'État hellénique», Revue Internationale de Droit Comparé, Paris, Volume 42, N°3, 1990, pp. 983-1003.

**31-** LAVAD Anne, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », Pouvoirs, N° 111, 2004, pp. 55-71.

**32-** MAATALA Nassreddine, « Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique», Revue Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, 2017, disponible sur le site : [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), (consulté le 18/09/2022), pp.192-199.

**33-** MARCEAU Long, « Système concessif et droit communautaire dans le domaine de l'eau », La Revue administrative, Lyon, N° 318, 2000, pp. 576-580.

**34-** MARCOU Gérard, «Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », Revue les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, L.G.D.J, Paris N°42, 2014, pp. 63 – 87.

**35-** MILLER Michael James, « Le "quartier" comme enjeu social et politique : Alma-Gare danse les années 1970 », Belin éditeur, Paris, N°48, 2002, pp. 77-99.

**36-** MOUSSAOUI Kahina et KHELLOUDJA Arabi, « Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia», Revues Économie et Solidarités, Ciriec Canada, Volume 44, N° 1-2, 2014, pp. 122–133.

**37-** OLIVA Éric, «La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ?», Revues Gestion & Finances Publiques, Paris, N° 02, 2017, pp. 13 – 24.

**38-** OSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit ou le droit du secret », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Économiques, Université d'Alger N°03,1995, pp.491-513.

**39-** PONTIER Jean-Marie, « Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales », Revue Juridique de l'Océan Indien, Association de la recherche en droit dans l'Océan Indien, N°3, 2003, pp. 27-42.

**40-** PREUVOT Perrine, « Le droit de pétitions : mutations d'un instrument démocratique », Revue Jurisdoctoria, l'Université Sorbonne, Paris, N° 05, 2010, p. 73-97.

- 41-** PRIEUR Michel, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », Revue Juridique de l'Environnement, N°04, 1988, pp. 397-417.
- 42-** RAHMANI Yamina et BENYAHIA-TAIBI Ghalia, « Les PME privées : Un levier pour le développement économique en Algérie », Revue d'Économie et de Gestion, Faculté d'économie, de commerce et d'études de gestion, Université d'Adrar, N°01, 2020, pp, 16-29.
- 43-** SMATI Abdelbaki, « Nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement », Revue de Recherches Économiques et Managériale, Faculté de sciences économiques et commerciales et des sciences de gestion, Université Biskra, N° 5, 2008, pp. 81-96.
- 44-** TARIK Zahir, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Rabat, N°107, 2012. pp. 09-32.
- 45-** TARI Mohamed Larbi, « Le marketing au sein de l'entreprise Un processus chronologique», Revue du Chercheur, Faculté de Droit et des Sciences Économiques, Université de Ouargla, Volume 04, N° 04, 2006, p. 26. pp. 25-34.
- 46-** TRUCHET Didier, « Santé : la centralisation inéluctable ? », L'Annuaire des Collectivités Locales, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Volume 24, N° 01, 2014, pp. 139-142.
- 47-** VAYESS Carine, « Vers une nation de (loyer public d'intérêt général (ou la rencontre entre intérêts convergents dans la gestion locative domaine privé », Librairie Juridique Lgdj.fr, 2022, disponible sur le site : [www.actu-juridique.fr](http://www.actu-juridique.fr), (consulte le 14/02/2023).
- 48-** VERPEAUX Michel, « Le «référendum local» et la Constitution » Cahiers du Conseil Constitutionnel, N°12, 2002, disponible sur site: [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), (consulté le 25/10/2023).
- 49-** ZALATOU Naima, « Le rôle de la collectivité locale dans la gestion du développement locale, cas des communes oranaises», Faisceau Journal D'études Économiques, Institut des sciences économiques, commerciales et de gestion, Centre Universitaire de Tissemsilt, Volume 02, N° 04, 2018, pp. 04-23.
- 50-** ZERARI Fathi, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », Revue les Annales de Droit, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, N°12, 2018, pp. 211-227.

51- ZOUAIMIA Rachid, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, E.N.A, Alger, N°21, 2001, pp. 125-138.

52- —————, « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'état dirigiste en Algérie », Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, Université d'Alger 1, N°02, 2011, pp. 36-05.

#### **D- Actes de colloques**

1- AISSAOUI Nasreddine, « Gestion du développement local: quel stratégie pour un développement économique local réussi ? », actes de colloque nationale sur : « Le développement local en Algérie est un pari pour une transformation économique rentable », Institut des sciences économiques, commerciales et de gestion, Centre Universitaire de Mila, 19 et 20 octobre 2015, publié dans un livre de recherche scientifique, Mila, 2015, pp. 139-157.

2- BELHEDI Amor, « Le développement territorial: fondements et pertinence», actes du colloque international sur : « Développement socio-économique et dynamique des sociétés rurales: Pluralité d'acteurs, gestion des ressources et développement Territorial », Zarzis-Tunisie, Les 3- 4 et 5 Mai 2016, p. 04, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), (consulté le 26/04/2023). pp. 01-10.

3- BOULIFA MAHOUR Yamina, « Le financement des PME en Algérie état des lieux et perspectives », actes de colloque nationale sur : « Les petites et moyennes entreprises à la lumière des évolutions du droit Algérien », Faculté de droit et de science politique, Université de Tizi ouzou, 28 novembre 2019, disponible sur le site : [www.ummtto.dz](http://www.ummtto.dz) , (consulté le 31/10/2022), pp. 95-110.

4- DJADOUR Messad, « Le tourisme durable moteur de développement local : cas de l'Algérie», actes de colloque internationale sur : « Tourisme interne et collectivités locales entre inévitabilité de la diversification économique et industrie d'excellence », Université d'Oum el Bouaghi, 27 et 28 avril 2019, publié dans un livre, publications du laboratoire comptabilité, finance, fiscalité et assurances, Oum el Bouaghi, 2019, pp. 433-442.

5- HAMIDI Hamid, « Le droit algérien de la décentralisation: problématique de sa politisation et des enjeux qu'il pose », actes du colloque nationale sur: « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance "réalités et perspectives" », Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Bejaïa, les 02 et 04 décembre 2008, pp. 01-13, (non publiée).

6- SADDoug Abdelaziz, « La gestion des ressources financières des collectivités locales », actes du colloque sur : « La gestion des affaires locales », organisé par la direction général des collectivités locales du Maroc, 2005, (non publiée).

## E- Textes juridiques

### ❖ Textes juridiques algériens

#### ➤ Textes constitutionnels

- La constitution Algérienne du 08 septembre 1963, J.O.R.A N°64, du 10 septembre 1963, p. 888.

#### ➤ Textes législatifs

1- Ordonnance N° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 82, du 05 novembre 1963, p. 1.102, (abrogée).

2- Ordonnance N° 63-466 du 02 -12- 1963, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 91, du 06 décembre 1963, p. 1.272, (abrogé).

3- Ordonnance N° 64-54 du 31 janvier 1964, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 13, du 11 février 1964, p. 182, (abrogée).

#### ➤ Textes réglementaires

- Décret N° 63-189 du 28 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, J.O.R.A N° 35, du 31 mai 1963, p. 449, (abrogée).

### ❖ Textes juridiques française

#### ➤ Textes constitutionnels

1- La constitution Française de 1958, modifié et complété, publié sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 20/05/201).

2- Loi constitutionnelle 2003 – 276, du 28 mars 2003, Relative à l'organisation décentralisée de la république, publié sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 10/04/2023).

3- Loi constitutionnelle N° 2008-724 du 23 juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> république, [www.consiel-constitutionnel.fr](http://www.consiel-constitutionnel.fr), (consulté le 13/08/2022).

➤ **Textes législatifs**

**- Lois organiques**

1- Loi organique N° 2004 – 758 du 29 juillet 2004, pris en application de l'article 72–2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O.R.F N° 175 du 30 juillet 2004, p.13561, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 15/04/2023).

2- Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au Défenseur des droits, J.O.R.F N° 0075, du 30 mars 2011, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 18/08/2022).

**- Lois ordinaires**

1- Loi N° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, du 18 juillet 1975, p. 7279, modifié par La loi N°92-646 du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'à l'installation classés pour la protection de l'environnement, J.O.R.F N° 162, du 14 juillet 1992, p.35, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 22/09/2022).

2- Loi N° 78-753 du 17 juillet 1978, Portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J. O. R. F du 18 juillet 1978, p. 2851, modifiée par la loi N° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J. O. R. F N° 0088, du 13 avril 2000, p. 5646, et par l'Ordonnance N° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 04/08/2022).

3- Loi N°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J. O. R. F du 3 mars 1982, modifier par l'article 12 de la loi N° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du Code générale des collectivités territoriales français, du 25 février 1996, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 10/08/2022).

4- Loi N° 91-622 du 13 juillet 1991, d'orientation pour la ville, J. O. R. F N° 0167, du 13 juillet 1991, p. 952, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 19/07/2022).

5- Loi N°93-122 du 09 Janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 07/09/2022).

6- L'ordonnance N°2000-914 du 18 septembre 2000, relative à la partie législative du code de l'environnement, J.O.R.F N° 93, du 21 septembre 2000, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 22/09/2022).

7- L'ordonnance N° 2004-559 du 17 juin 2004, sur les contrats de partenariat, J. O. R. F N°141, du 19 juin 2004, p. 10994, modifiée par la loi N° 2008-735 du 28 juillet 2008, J. O. R. F N° 0175, du 29 juillet 2008, abrogée par l'article 102 de l'ordonnance N° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, J. O. R. F N°169, du 24 juillet 2015, p. 12602, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 14/09/2022).

8- Loi N° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, J. O. R. F N° 0045, du 21 février 2014, p. 3138, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 19/07/2022).

9- L'ordonnance N° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, J.O.R.F N°0025 du 30 janvier 2016, abrogé par l'article 18 de l'ordonnance N°2018-1074 du 26 novembre 2018, portant partie législative du code de la commande publique, J.O.R.F N° 0281 du 05 décembre 2018, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 08/09/2022).

### - Codes

1- Code générale des collectivités territoriales français, publié sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (Consulté le 02/08/ 2019).

2- Code des relations entre le public et l'administration [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 04/08/2022).

3- Code de l'environnement français, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 22/09/2022).

4-Code général de la propriété des personnes publiques, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 29/08/2022).

### ➤ Textes réglementaires

- Décret Mecie N°2004-167 modifiant certaines dispositions de décret N°99-954 de 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

## F- Jurisprudence Française

### ❖ Décisions du conseil constitutionnel

- 1- D. C. C. F N° 87-241 DC du 19 janvier 1988, Loi portant statut du territoire de la Nouvelle Calédonie, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), (consulté le 29/12/2020).
- 2- D. C. C. F N° 87-232 DC du 07 janvier 1988, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), (consulté le 27/02/2023).

### ❖ Décisions du conseil d'Etat

- 1- D. C. E. F N° 57893, du 18 mars 1988, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 11/09/2022).
- 2- Conseil d'Etat, Avis 7/5 SSR, du 8 novembre 2000, 222208, publié au recueil Lebon, [www.legifrance.gouv.f](http://www.legifrance.gouv.f), (consulté le 31/10/2022).
- 3- D. C. E. F N° 229247, du 18 janvier 2001, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 29/12/2020).
- 4- D. C. E. F N° 234917, du 12 février 2003, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (consulté le 05/12/2020).

### ❖ Arrêts judiciaires

- Arrêt du 30 mars 1916 N°59928, du 30 mars 1916, [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), (consulté le 10/09/2022).

## G- Documents

### ❖ Documents algériens

- 1- Envoi N°66/SG/MICIL du 03janvier, 2015, Prévoit la création de la cellule d'écoute, (non publier).
- 2- Charte relative au partenariat des sociétés, union générale des travailleurs algériens, rencontre tripartite, 23 Décembre 2017, disponible sur le site : [www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/164/5/2/126807](http://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/164/5/2/126807), (consulté le 17/09/2022).
- 3- Bulletin d'information statistique de la Petite et Moyennes Entreprise, Ministère de l'Industrie, Données 1er semestre 2018, N° 33, 2018, [www.industrie.gov.dz](http://www.industrie.gov.dz), (consulté le 05/11/2022).
- 4- Bulletin d'information statistique de la Petite et Moyennes Entreprise, Ministère de l'Industrie, données de l'année 2021, N° 40, 2022, [www.industrie.gov.dz](http://www.industrie.gov.dz), (consulté le 28/10/2022).

5- Cellule de communication de la wilaya de Bejaia, (consulté le 12/11/2022).

### ❖ Documents Etrangère

1- Déclaration finale de conférence des Nation Unies sur environnement adoptée en 1972 publié sur le site : [www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration\\_finale\\_conference\\_stockholm\\_1972.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf), (consulté le 02/07/2022).

2- Déclaration de Salzbourg 1980, Annexe au document, «environnement et droit de l'homme», UNESCO, Paris, 1987, p. 17, disponible sur le site : <https://unesdoc.unesco.org>.

3- Déclaration de roi sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992, publié sur le site : [www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/9/Declaration\\_de\\_Rio\\_1992\\_fr.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/9/Declaration_de_Rio_1992_fr.pdf), (consulté le 02/07/022).

4- Gestion des déchets, guide pour les établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, centre national de recherche scientifique, Paris, France, 2002, p.9, disponible sur le site : [www.dgdr.cnrs.fr](http://www.dgdr.cnrs.fr), (consulté le 24/09/2022).

### ثانياً - قائمة المراجع باللغة الإنجليزية

#### - Articles

1- ADDA Barkahoum and BENHAMIDA Hichem, « Local development planning within the framework of administrative decentralization - Experiences of Morocco and Tunisia », El-Manhel Economy, University of El Oued, Volume 03, N°02, 2020, pp. 497-510.

2- ADDA Barkahoum and MADI Mohamed Brahim, « The role of local communities in achieving local development - Case Study of the Municipality of Tissemsilt- From 2013 to 2017 », The Economic and Human Development, University of Blida 2, Volume 09, N°02, 2018, pp. 437-447.

3- RIGHI Asma, « The role of local taxation in enhancing local finance of local authorities in the shadow areas in Algeria - A case study of Bordj Zemoura municipality budget during the period (2015-2020)- », Algerian Journal Of Public Finance, Faculty of economic, commercial and management studies, University of Tlemcen, Volume 12, N°01, 2022, pp. 89-102.

4- ZULFUKER Aytac Kisman and IZZET Tasar, « The key elements of local development », Procedia Economics and Finance, Amsterdam, Elsevier, Pays-Bas, N°15, 2014, pp. 1689-1696.

# الفهرس

- 1..... قائمة لأهم المختصرات
- 2..... مقدمة
- 11..... الباب الأول- واقع الإطار القانوني للجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية
- 13..... الفصل الأول- قواعد الاعتراف للجماعات الإقليمية بتسيير الشؤون المحلية
- 15..... المبحث الأول- القواعد المنظمة لدور الجماعات الإقليمية في تسيير الشؤون المحلية
- 16..... المطلب الأول- إرساء أسس تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية
- 16..... الفرع الأول- الاعتراف بوجود شؤون عمومية محلية
- 17..... أولاً- التمييز بين الشؤون العمومية المحلية والوطنية
- 17..... 1- غياب معيار قانوني للتمييز بين الشؤون المحلية والوطنية
- 21..... 2- موقف الفقه من إشكالية التمييز بين الشؤون المحلية والوطنية
- 21..... أ- غياب تعريف فقهي واضح للشأن العام المحلي
- 22..... ب- الجدل الفقهي حول معيار التمييز بين الشؤون المحلية والوطنية
- 25..... ثانياً- دعائم ممارسة الشؤون المحلية
- 26..... 1- منح المجالس المحلية حرية اتخاذ القرارات
- 28..... 2- تحصين مداوات المجالس المحلية من التعديل
- 29..... الفرع الثاني- اقرار أسلوب ملائم لتوزيع الاختصاصات المحلية
- 30..... أولاً- أسلوب إطلاق الاختصاصات المحلية
- 34..... ثانياً- أسلوب حصر الاختصاصات المحلية

- 36..... ثالثاً- الاعتماد على مبدأ التفرع كأسلوب جديد لتوزيع الاختصاصات
- 39..... المطلب الثاني- تكفل النصوص الخاصة بتحديد الاختصاصات المحلية
- 39..... الفرع الأول- اختصاصات المجالس المحلية
- 39..... أولاً- التكفل باحتياجات الساكنة المحلية
- 40..... 1- إعداد مخططات التنمية المحلية
- 41..... 2- تحقيق تنمية محلية اجتماعية
- 44..... 3- تحقيق تنمية محلية اقتصادية
- 47..... ثانياً- إدارة الأزمات المحلية
- 51..... الفرع الثاني- اختصاصات رؤساء المجالس المحلية
- 51..... أولاً- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 51..... 1- اختصاص رئيس المجلس الشعبي في تسيير شؤون البلدية
- 52..... أ- تسيير الشؤون الإدارية للبلدية
- 52..... ب- تنفيذ برامج البلدية للتنمية
- 54..... 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة ضبط إداري
- 54..... أ- ممارسة الضبطية الإدارية العامة
- 55..... ب- ممارسة الضبطية الإدارية الخاصة
- 57..... ثانياً- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي
- 62..... المبحث الثاني- الوسائل المالية المقررة لتسيير الجماعات الإقليمية الشؤون المحلية
- 63..... المطلب الأول- تنوع الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية
- 64..... الفرع الأول- الموارد الذاتية ذات الطبيعة الجبائية

- 65.....أولاً- تعدد مداخل الموارد الجبائية الذاتية
- 65.....1- الإيرادات الجبائية المستحقة حصرياً للبلديات
- 68.....2- الموارد الجبائية المقسمة بين الجماعات الإقليمية
- 69.....3- الموارد الجبائية المقسمة بين الجماعات الإقليمية والدولة
- 73.....ثانياً- دور الجماعات الإقليمية في مجال الجباية الذاتية
- 78.....الفرع الثاني- الموارد الذاتية ذات الطبيعة غير الجبائية
- 78.....أولاً- الاعتراف للجماعات الإقليمية بتكوين موارد من ممتلكاتها
- 79.....1- تأسيس المجالس المحلية موارد ناتجة عن استغلال ممتلكاتها
- 81.....أ- إمكانية إيجار الأملاك العقارية المحلية
- 83.....ب- إمكانية بيع الأملاك العقارية المحلية
- 84.....ت- إمكانية الترخيص لشغل الأماكن العامة
- 85.....2- تأسيس موارد عن الخدمات المقدمة للمرتفقين
- 87.....ثانياً- تمكين الجماعات الإقليمية من التمويل الذاتي
- 89.....المطلب الثاني- تدعيم ميزانية الجماعات الإقليمية بموارد خارجية
- 90.....الفرع الأول- الاستفادة من اعانات السلطة المركزية
- 90.....أولاً- الإعانات المباشرة من السلطة المركزية
- 92.....1- إعانات موجهة لتغطية النفقات التسييرية
- 93.....2- إعانات موجهة لتغطية النفقات التجهيزية والاستثمارية
- 93.....أ- إعانات مخططات البلدية للتنمية
- 95.....ب- إعانات المخططات القطاعية للتنمية

96.....	ثانياً- اعانات غير مباشر من السلطة المركزية
98.....	1- دور الصندوق المشترك في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية
98.....	أ- دفع تخصيصات موجهة لقسم التسيير
100.....	ب- دفع تخصيصات موجهة لقسم التجهيز والاستثمار
102.....	2- دور الصندوق المشترك في مجال ضمان التقديرات الجبائية
103.....	الفرع الثاني- الحصول على اعانات خارجة عن السلطة المركزية
104.....	أولاً- إمكانية لجوء الجماعات الإقليمية لآلية الاقتراض
104.....	1- آلية الاقتراض في التجربة الجزائرية
107.....	2- آلية الاقتراض في التجربة الفرنسية
108.....	3- آلية الاقتراض في التجربة المغربية
110.....	ثانياً- إمكانية تلقي الجماعات الإقليمية الهبات والوصايا
110.....	1- شروط الاستعادة من الهبات والوصايا في التشريع الجزائري
113.....	2- شروط الاستعادة من الهبات والوصايا في التشريع الفرنسي
115.....	<b>الفصل الثاني- عراقيل مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية</b>
117.....	المبحث الأول- تحكّم السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية
118.....	المطلب الأول- ضعف التكريس القانوني للاختصاصات المحلية
119.....	الفرع الأول- قصور المعالجة الدستورية لمسألة اللامركزية
119.....	أولاً- عدم إدراج قانوني البلدية والولاية في مجال القوانين العضوية
123.....	ثانياً- غياب التكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر
124.....	1- أهمية الإقرار القانوني بمبدأ التدبير الحر

- 2- تكريس مبدأ التدبير الحر في ظل التجارب المقارنة ..... 125
- أ- مبدأ التدبير الحر في التجربة الفرنسية ..... 125
- ب- مبدأ التدبير الحر في التجربة المغربية ..... 128
- ت- مبدأ التدبير الحر في التجربة التونسية ..... 129
- الفرع الثاني- غموض التكريس التشريعي للاختصاصات المحلية ..... 130
- أولاً- نتائج غموض الاختصاصات المحلية ..... 130
- 1- تداخل الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية ..... 130
- 2- مظاهر تداخل الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية ..... 133
- ثانياً- الإفراط في إحالة الاختصاصات المحلية على التنظيم ..... 135
- 1- تماطل السلطة التنفيذية في إصدار التنظيمات ..... 138
- 2- احتفاظ السلطة التنفيذية بسلطة إصدار التنظيمات ..... 140
- المطلب الثاني- إشكالية نظام الرقابة الوصائية ..... 141
- الفرع الأول- تعدد أشكال الوصاية على المجالس المحلية ..... 142
- أولاً- إقرار سلطة وصائية مشددة على عضوية المنتخبين المحليين ..... 142
- 1- التوقيف المؤقت لعضوية المنتخبين المحليين ..... 143
- 2- إسقاط عضوية المنتخبين المحليين ..... 145
- ثانياً- إقرار سلطة وصائية مشددة على أعمال المجالس المحلية ..... 147
- 1- مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجالس المحلية ..... 148
- 2- إلغاء السلطة الوصية أعمال المجالس المحلية ..... 152
- 3- حلول السلطة الوصية محل المجالس المحلية في اتخاذ القرارات ..... 153

- 156 ..... الفرع الثاني- تكثيف الرقابة الوصائية على المجالس المحلية
- 156 ..... أولاً- تحكّم السلطة المركزية في سير المجالس المحلية
- 158 ..... ثانياً- تكليف مُمثلي السلطة المركزية إعداد ميزانية الجماعات الإقليمية
- 162 ..... ثالثاً- اختيار السلطة المركزية لمشاريع التنمية المحلية
- 166 ..... المبحث الثاني- تأثير الوضعية المالية للجماعات الإقليمية على تحقيق التنمية المحلية
- 167 ..... المطالب الأول- العراقيل العملية لضعف مالية الجماعات الإقليمية
- 167 ..... الفرع الأول- ضعف أداء المنتخبين المحليين
- 168 ..... أولاً- أسباب ضعف أداء المنتخبين المحليين
- 168 ..... 1- غياب شرط الكفاءة العلمية في قوانين الانتخابات
- 176 ..... 2- الحرية المطلقة للأحزاب السياسية في اختيار مرشحيها
- 179 ..... ثانياً- وضع قانون انتخابي يكفل إيجاد منتخبين أكفاء
- 179 ..... 1- أهمية شرط الكفاءة العلمية في الترشح
- 184 ..... 2- إشكالية اشتراط الكفاءة العلمية للترشح
- 189 ..... الفرع الثاني- تأثر مالية الجماعات الإقليمية بضعف أداء المنتخبين
- 189 ..... أولاً- افتقاد المنتخبين لكفاءة تنمية الموارد الذاتية
- 190 ..... 1- سوء استغلال الأملاك المنتجة للمداخيل
- 193 ..... 2- ضرورة تامين الأملاك المنتجة للمداخيل
- 195 ..... ثانياً- بروز ظاهرة اللامبالاة في التعامل مع الشأن المحلي
- 196 ..... 1- مقاطعة أشغال المجالس المحلية
- 198 ..... 2- تعطيل المبادرات التنموية

199	المطلب الثاني- العراقيل التّنظيميّة لضعف موارد الجماعات الإقليميّة.....
199	الفرع الأول- محدودية نظام التّمويل المحليّ.....
200	أولاً- حرمان المجالس المحليّة من تأسيس الضّريبّة.....
201	ثانياً- هيمنة الدّولة على المصادر الجبائيّة الهامّة.....
203	ثالثاً- تفشي ظاهرتي الغشّ والتهرّب الضّريبيّ.....
204	1- أسباب نفشي ظاهرتي الغشّ والتهرّب الضّريبيّ.....
204	أ- غموض واللاستقرار التّشريع الجبائيّ.....
204	ب- افتقار الإدارة الضّريبية لوسائل ماديّة وبشريّة فعّالة.....
205	ت- نقص الوعي الضّريبي لدى المكلف.....
206	2- آثار التهرّب الضّريبي على التّمية المحليّة.....
207	الفرع الثاني- عدم فعالية التّقسيمات الإقليميّة للدّولة.....
208	أولاً- متطلّبات التّقسيمات الإقليميّة.....
208	1- مُحتوى التّقسيمات الإقليميّة.....
210	2- أهداف التّقسيمات الإقليميّة.....
211	ثانياً- تأثير التّقسيم الإقليمي على مالية الجماعات الإقليميّة.....
211	1- انقاص القدرات الماليّة للجماعات الإقليميّة.....
212	2- ظهور بلديات ذات إمكانيات محدودة.....

- الباب الثاني - قواعد توجيه الجماعات الإقليمية نحو تحقيق تنمية محلية فعّالة..... 214
- الفصل الأول - استحداث قواعد تسيير الجماعات الإقليمية للشؤون المحلية ..... 216
- المبحث الأول - اشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية..... 218
- المطلب الأول - أهمية إشراك المواطنين في التسيير المحلي ..... 221
- الفرع الأول - المواطن فاعل محوريّ في التسيير المحلي التشاركي ..... 221
- أولاً - مبررات اعتماد المقاربة التشاركية في التسيير المحلي ..... 222
- 1- الديمقراطية التشاركية مخرجاً لأزمة التمثيل المحلي ..... 222
- 2- تصدّي الديمقراطية التشاركية للعزوف الانتخابي ..... 225
- ثانياً - أهداف اعتماد المقاربة التشاركية في التسيير المحلي ..... 227
- 1- إقامة مشاريع تحظى بتأييد الساكنة المحلية ..... 227
- 2- اتخاذ قرارات إدارية رشيدة ..... 228
- الفرع الثاني - الآليات الإجرائية لإشراك المواطنين في التسيير المحلي ..... 230
- أولاً - آليات مشاركة المواطنين في القانون الجزائري ..... 230
- 1- المشاركة عن طريق الاستشارة ..... 231
- أ- استشارة المواطنين في مسائل البيئة ..... 231
- ب- استشارة المواطنين في مسائل التهيئة العمرانية ..... 237
- 2- المشاركة عن طريق المشاورة ..... 241
- 3- المشاركة عن طريق العرائض ..... 244
- أ- اقتراح إدراج مسألة في جدول أعمال المجالس المحلية ..... 245
- ب- تقديم شكاوى أمام الجماعات الإقليمية ..... 248

249	ثانياً- الآليات المستحدثة لمشاركة المواطنين في القانون المقارن.....
249	1- التّساور والحوار العمومي .....
251	2- المشاركة الإلكترونيّة .....
253	3- هيئات المحلّفين الوطنيّة .....
254	4- الاستفتاء المحليّ .....
255	المطلب الثاني- إشكالات تحقيق مشاركة محلّية فعّالة .....
256	الفرع الأول- غياب رغبة حقيقيّة لتجسيد المقاربة التّشاركيّة .....
256	أولاً- جرمان المواطنين من المشاركة في مناقشة أشغال المداولات .....
257	ثانياً- محدودية آليات مشاركة المواطنين في اتّخاذ القرارات التّتمويّة .....
258	1- محدودية إجراء الاستشارة .....
259	2- محدودية إجراء التّحقيق العمومي .....
260	ثالثاً- تنظيم محتشم لحق النّفاذ إلى المعلومة.....
265	الفرع الثاني- التّوجّه نحو تفعيل المقاربة التّشاركيّة.....
266	أولاً- تّتمين المقاربة التّشاركيّة في إطار مشروع قانون الدّيمقراطيّة التّشاركيّة.....
266	1- تعزيز دور المواطن في إطار هيئات المشاركة .....
266	أ- لجان الأحياء .....
267	ب- لجان المشاركة الخاصّة .....
267	ت- هيئات الاستشارة المحليّة .....
268	2- توسيع آليات المشاركة المحليّة .....
269	ثانياً- ترقية المشاركة التّتمويّة في ضوء برنامج « كابدال » .....

- 271 ..... ثالثاً- تكريس هيئات إدارية لحماية حق المشاركة
- 271 ..... 1- إعادة إنشاء هيئة وسيط الجمهورية
- 272 ..... أ- أهمية إعادة تكريس وسيط الجمهورية
- 273 ..... ب- تجربة هيئة حامي الحقوق في القانون الفرنسي
- 274 ..... ت- تجربة مؤسسة الوسيط في القانون المغربي
- 276 ..... 2- إستحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 278 ..... 3- إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام
- 280 ..... المبحث الثاني- الانفتاح على القطاع الخاص لتسيير الشؤون المحلية
- 281 ..... المطلب الأول- مساهمة القطاع الخاص في ترقية الخدمة العمومية
- 282 ..... الفرع الأول- إدماج القطاع الخاص عبر تقنية التسيير المفوض
- 283 ..... أولاً- مبررات الانفتاح على القطاع الخاص
- 283 ..... 1- عجز التسيير المباشر عن تقديم خدمة فعالة
- 287 ..... 2- صعوبة تمويل المرافق المحلية
- 289 ..... ثانياً- أهداف التوجه إلى القطاع الخاص
- 289 ..... 1- تحسين جودة الخدمات المرفقية
- 291 ..... 2- سد نقائص تمويل المرافق المحلية
- 293 ..... الفرع الثاني- أهم أشكال التسيير المفوض للمرفق العمومي
- 293 ..... أولاً- عقد الامتياز أسلوب مثالي لاستقطاب المتعاملين الخواص
- 293 ..... 1- تعدد محاولات تعريف امتياز المرفق العمومي
- 293 ..... أ- التعريف القانوني لامتياز المرفق العمومي

- ب- التعريف الفقهي لامتياز المرفق العمومي ..... 296
- ت- التعريف القضائي لامتياز المرفق العمومي ..... 297
- 2- القواعد الإجرائية لاختيار صاحب الامتياز ..... 297
- ثانياً- عقد الشراكة أسلوب مُميز لاستقطاب الخواص ..... 301
- 1- غياب تأطير قانوني خاص لعقود الشراكة ..... 301
- 2- أهداف عقود الشراكة ..... 306
- أ- تحقيق التنمية الاقتصادية ..... 306
- ب- تحقيق التنمية الاجتماعية ..... 307
- المطلب الثاني- مجالات تفويض الخدمات العمومية للقطاع الخاص ..... 308
- الفرع الأول- خصوصية إدارة نشاط النفايات المنزلية ..... 308
- أولاً- الامتياز أسلوب مُفضّل لتسيير النفايات المنزلية ..... 308
- 1- الإطار المفاهيمي للنفايات المنزلية ..... 309
- 2- تشجيع تسيير النفايات المنزلية بموجب عقد الامتياز ..... 311
- ثانياً- التزامات صاحب الامتياز في إدارة نشاط النفايات المنزلية ..... 312
- 1- التزامات صاحب الامتياز في مرحلة تنفيذ العقد ..... 312
- 2- التزامات صاحب الامتياز في مرحلة انقضاء العقد ..... 315
- ثالثاً- تسيير النفايات المنزلية بموجب عقد صفقة من حيث الواقع ..... 316
- الفرع الثاني- خصوصية تسيير نشاط المساحات الخضراء ..... 317
- أولاً- ضعف أداء البلديات في تسيير المساحات الخضراء ..... 319
- ثانياً- التعاقد مع القطاع الخاص لتسيير المساحات الخضراء ..... 323

- 326 ..... الفصل الثاني- تكريس الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية
- 328 ..... المبحث الأول- تحميل الجماعات الإقليمية مسؤولية خلق الثروة
- 329 ..... المطلب الأول- الاعتماد على الاستثمار المحلي لتنويع موارد الجماعات الإقليمية
- 330 ..... الفرع الأول- مجالات الاستثمار المحلي للجماعات الإقليمية
- 330 ..... أولاً- الاستثمار في المنشآت القاعدية الاقتصادية
- 331 ..... 1- النهوض بشبكة الطرقات
- 333 ..... 2- الاستثمار في الموارد المائية
- 336 ..... ثانياً- صياغة استراتيجية استثمارية جديدة بين الأقاليم
- 337 ..... 1- تشجيع الاستثمار الصناعي بولايات الهضاب العليا
- 338 ..... 2- تشجيع الاستثمار في السياحة الصحراوية
- 341 ..... الفرع الثاني- دعم الجماعات الإقليمية لنشاطات الاستثمار المحلي
- 341 ..... أولاً- دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
- 342 ..... 1- تخصيص صفقات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
- 344 ..... 2- أولوية منح عقود التفويض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
- 345 ..... ثانياً- أهداف دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
- 345 ..... 1- زيادة إستحداث مناصب الشغل
- 347 ..... 2- إنعاش ميزانية الجماعات الإقليمية
- 349 ..... المطلب الثاني- مساهمة العقار الاقتصادي في جذب الاستثمارات
- 350 ..... الفرع الأول- منح الامتياز على العقار الاقتصادي
- 350 ..... أولاً- تكليف الوالي بمهمة تسيير العقار الاقتصادي

- 1- منح عقود امتياز لإنجاز مشاريع استثمارية ..... 351
- 2 - إنشاء لجنة ولائية لمتابعة المشاريع الاستثمارية ..... 355
- 3- لجنة «كليبراف» جهاز مساعد لتسيير العقار الاقتصادي ..... 356
- أ- الإطار القانوني المنشئ للجنة «كليبراف» ..... 357
- ب- اختصاصات لجنة «كليبراف» ..... 358
- ثانياً- ابعاد الوالي عن اتخاذ قرار منح العقار الاقتصادي ..... 361
- 1- اعتبار الوالي كجهة استشارية ..... 362
- 2- تكليف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بتسيير العقار الاقتصادي ..... 363
- أ- منح الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار عقود امتياز ..... 363
- ب- دعم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بالشبابيك الوحيدة اللامركزية ..... 364
- الفرع الثاني- حقوق والتزامات صاحب الامتياز العقاري ..... 368
- 1- حقوق صاحب الامتياز العقاري ..... 368
- أ- الاستفادة من الامتيازات المالية ..... 368
- ب- الحصول على رخصة لبناء المشروع ..... 369
- ت- تأسيس رهن رسمي على حق الامتياز ..... 370
- 2- التزامات صاحب الامتياز العقاري ..... 371
- أ- إنجاز المشروع في الآجال المحددة ..... 371
- ب- المحافظة على وجهة العقار الاقتصادي ..... 372
- ت- دفع اتاوة إيجارية سنوية ..... 373

- 375 .....المبحث الثاني- آليات تفعيل الاستثمار المحلي
- 376 .....المطلب الأول- إقامة الجماعات الإقليمية علاقات تعاون
- 376 .....الفرع الأول- إقامة الجماعات الإقليمية علاقات التعاون المحلي
- 377 .....أولاً- تكريس قواعد التعاون المحلي
- 377 .....1- الأطر القانونية للتعاون المحلي
- 378 .....2- قصور قواعد التعاون المحلي
- 378 .....أ- تقييد حرية التعاون المحلي للجماعات الإقليمية
- 381 .....ب- عدم فعالية شرط الجوار لربط علاقة التعاون المحلي
- 382 .....ثانياً- ترقية أسلوب التعاون المحلي
- 382 .....1- إمكانية تزويد رؤساء المجالس المحلية بسلطة تنظيمية خاصة
- 387 .....2- إستحداث مؤسسات تُدير مشاريع التعاون المحلي
- 388 .....أ- مؤسسات التعاون المحلي في التجربة الفرنسية
- 389 .....ب- مؤسسات التعاون المحلي في التجربة المغربية
- 390 .....الفرع الثاني- إقامة الجماعات الإقليمية علاقات التعاون اللامركزي
- 391 .....أولاً- تكريس قواعد التعاون اللامركزي
- 391 .....1- الأطر القانونية للتعاون اللامركزي
- 392 .....2- تقييد حرية التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية
- 392 .....أ- ثقل الرقابة المفروضة على علاقات التعاون اللامركزي
- 392 .....أ-1- رقابة السلطة المركزية مرحلة المبادرة
- 394 .....أ-2- رقابة السلطة المركزية مرحلة التنفيذ

396	ب- افتقاد الجماعات الإقليمية للأهلية الدولية.....
398	ثانياً- إعطاء الجماعات الإقليمية حرية إقامة علاقات التعاون اللامركزي.....
398	1- التعاون اللامركزي في التجربة الفرنسية.....
399	2- التعاون اللامركزي في التجربة التونسية.....
400	ثالثاً- إقرار ضمانات لتفعيل المبادرات التعاونية.....
400	1- إنشاء لجان للتعاون اللامركزي على مستوى الجماعات الإقليمية.....
402	2- تكريس الرقابة القضائية لحماية اتفاقات التعاون اللامركزي.....
403	المطلب الثاني- اعتماد سياسة اقتصادية لجذب الاستثمارات المحلية.....
404	الفرع الأول- اعتماد الجماعات الإقليمية على آلية التسويق الإقليمي.....
404	أولاً- مفهوم التسويق الإقليمي من الجانب الاقتصادي.....
409	ثانياً- التسويق الإقليمي كآلية لإبراز المؤهلات الاستثمارية للجماعات الإقليمية.....
414	الفرع الثاني- توفير الشروط القانونية المناسبة للاستثمار المحلي.....
414	أولاً- إقرار مبدأ استقرار الإطار القانوني المخصص للاستثمار المحلي.....
417	ثانياً- إلغاء القواعد المقيدة للاستثمارات المحلية.....
423	خاتمة.....
434	الملاحق.....
466	قائمة المراجع.....
537	الفهرس.....

## إشكالية مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية

تُعدّ الجماعات الإقليمية واجهة الدولة التي تهتمّ بتحقيق التنمية المحلية بشكل مباشر على الصعيد المحلي وتسعى إلى الاستجابة لمتطلبات الساكنة المحلية عبر مختلف مرافقها العمومية المحلية، لذلك حظيت هذه الجماعات بمنظومة قانونية تخصّ جوانب تدخلاتها في تسيير الشؤون المحلية وآليات تنفيذ خططها التنموية، غير أنّ طبيعة النصوص الخاضعة لها سيّما في ظلّ العلاقة الوظيفية التي تربطها بالسلطة المركزية أفرزت عدّة عراقيل أثّرت سلباً على أعمالها بشكل جعل دورها محدود ميدانياً. شكّلت الآثار السلبية التي تمخّضت عن إبقاء دور الجماعات الإقليمية قيد الأسس التقليدية المتعترّة في خدمة المصلحة العامة الدافع نحو استحداث قواعد ومبادئ حديثة للتسيير واتخاذ القرار، والتي مَبْتَغَاهَا الوصول إلى جماعات إقليمية ذات صورة جديدة تلعب فيها دوراً فعّالاً في تحقيق التنمية المحلية.

### **La problématique de la contribution des collectivités territoriales dans la réalisation de développement local**

Les collectivités territoriales sont considérées comme l'interface de l'Etat qui s'intéresse à la réalisation du développement local de manière directe au niveau local et s'intéressent à répondre aux exigences de la population local par biais des différents services publics locaux, ces collectivités disposent d'un arsenal juridique qui englobe les différents aspects de leurs intervention sur la gestion des affaires locales et des mécanismes de réalisation des plans de développement, Sauf que la nature des textes juridique dont elles disposent et qui concerne en particulier leur relation fonctionnelle qui les relie aux autorités centrales a montré plusieurs obstacles qui impactent négativement leurs travaux de manière à rendre son rôle limité sur le terrain.

Les effets négatifs qui se sont résulté du maintien du rôle des collectivités territoriales sur des bases anciennes et obsolètes qui n'arrivent plus à servir l'intérêt général ont formé la motivation première vers le renouvellement des bases et principes nouvelles de gestion et de prise de décision, dans le but d'arriver à des collectivités territoriales avec une nouvelle posture qui joue un rôle efficace dans la réalisation du développement local.

### **The problem of contribution of local authorities in the achievement of local development**

Local authorities are considered the interface of the state which is interested in achieving local development directly at the level and is interested in meeting the requirements of the local population through the various local public services, these communities have a legal arsenal which encompasses the different aspects of their intervention in the management of local affairs and the mechanisms for carrying out development plans, Except that the nature of the legal texts available to them and which concerns in particular their functional relationship which connects them to the central authorities has shown several obstacles which negatively impact their work in such a way as to make its role limited on the ground.

The negative effects which resulted from maintaining the role of local authorities on old and obsolete bases which no longer manage to serve the general interest formed the primary motivation towards the renewal of new bases and principles of management and decision-making. Decision, with the aim of arriving at local authorities with a new posture which plays an effective role in achieving local development.