



جامعة بجاية
Tasdawit n Bgayet
Université de Béjaïa

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

عملية تّمين أملاك الجماعات المحلية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق
فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري

إشراف الأساتذة:
بن يحي رزيقة

إعداد الطلبة:
- زعبوي الوناس
- زفان يعقوب

أعضاء لجنة المناقشة:

- الأستاذ(ة): قادري نسيم، أستاذة محاضرة قسم "أ"، جامعة بجاية رئيسًا
- الأستاذة: بن يحي رزيقة، أستاذة مساعدة قسم "أ"، جامعة بجاية مشرفة ومقررة
- الأستاذ(ة): بن بركان احمد، أستاذ مساعد قسم "أ"، جامعة بجاية ممتحنًا

تاريخ المناقشة: 09 / 11 / 2020.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء



إلى من قال الله عزّ وجلّ في حقهما:

﴿وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حَمَلَتْهُ أُمُّهُ وَهْتًا عَلَىٰ وَهْنٍ وَفَصَّالَةٌ فِي عَامَتَيْنِ أَنِ اشْكُرْ لِي

وَلِوَالِدَيْكَ إِتْمَانًا﴾ الآية - 14 - من سورة لقمان

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وأمدّهما بالصحة والعافية.

إلى ربحان قلبي؛ أخي الغالي حفظه الله.

إلى كل عائلة " زعبوبي " و " خروني " .

إلى ذكرى الأجداد الغالية تغمدهم الله برحمته الواسعة.

إلى كل الأصدقاء والزملاء، أخص بالذكر: هاني أوناهي، فريد بوخيمة،

فيصل عباس، لمين أيت إيدير، يوسف ليندة، وإلى كل من نسيهم قلبي،

وكل من لم نذكره في هذا المقام يبقى محفوظا في ذاكرة الأيام.

إلى هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذا.

الوناس 

إهداء



إلى من قال الله عزّ وجلّ في حقهما:

﴿وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حَمَلَتْهُ أُمُّهُ وَهْتًا عَلَىٰ وَهْنٍ وَفَصَّالَةٌ فِي عَامِنٍ أَنِ اشْكُرْ لِي

وَلِوَالِدَيْكَ إِلَى الْمَصِيرِ﴾ الآية - 14 - من سورة لقمان

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وأمدّهما بالصحة والعافية.

إلى رياحين قلبي، إخوتي الأعزاء وزوجاتهم كل بإسمه.

إلى رفيقات الدرب، أخواتي الغاليات وأولادهن حفظهم الله.

أسأل الله أن يحفظهم ويسدّد خطاهم.

إلى كل عائلة " زقان " و " أرزقي " .

إلى ذكري الأجداد الغالية تغمدهم الله برحمته الواسعة.

وكل من لم نذكره في هذا المقام يبقى محفوظا في ذاكرة الأيام.

إلى هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذا.

يعقوب





شكر وتقدير

الحمد لله الذي أعاننا على إنجاز هذا العمل حمدا يليق بجلاله وعظيم سلطانه، عملا

بقول المصطفى صلى الله عليه وسلم: ﴿ لَا يَشْكُرُ اللَّهُ مَنْ لَا يَشْكُرُ النَّاسَ ﴾.

لذا يشرفنا أن نتقدم بأسمى عبارات الاحترام والتقدير بعد الحمد لله عزّ وجلّ إلى الأستاذة المشرفة " بن يحي رزيقة "، التي طالما رافقتنا بكل مودة وغرست في أنفسنا قوة العزيمة في كل خطوة من خطوات هذا العمل دون ضجر أو ملل، ولم تبخل علينا شيئاً من وقتها الثمين رغم كل الظروف، أبقاها الله ذخرا لطلبة العلم.

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نشكر كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، وأخصّ بالذكر الأستاذ " بركان عبد الغاني " والأستاذة " قادري نسيمه ".

كما لا أنسى جزيل الشكر لزملاء المشوار الدراسي، ويطيب لنا تقديم خالص الشكر والتقدير وكل الاحترام للجنة المناقشة على تفضلهم قبول وقراءة هذه المذكرة من أجل تصحيحها وتصويبها وإقرائها من الناحية العلمية.

الوناس

و يعقوب

قائمة أهم المختصرات

أولاً: باللّغة العربية:

1. ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
2. ج: الجزء.
3. د د ن: دون دار النشر.
4. د س ن: دون سنة النشر.
5. ص ص: من الصّفحة إلى الصّفحة.
6. ص: صفحة.
7. ط: طبعة.
8. ق أ و: قانون الأملاك الوطنية.

ثانياً: باللّغة الفرنسية:

1. P: Page.
2. PP: de la Page à la Page.

مَقْدَمَةٌ

يقوم التنظيم الإداري في الدولة الجزائرية على أسلوبان يتمحوران في المركزية واللامركزية الإدارية. والجماعات المحلية كمقاطعة رئيسية وجزء لا يتجزأ من الدولة الصورة الأمثل لهذا التنظيم الإداري، من خلاله يتم توزيع النشاط الإداري على مستوى الأجهزة الإدارية المركزية والهيئات التابعة للدولة، ومن أجل ضمان فعالية ممارسة هذه الهيئات الإدارية للمهام المسندة لها، منح لها المشرع الجزائري شخصية معنوية؛ ما يترتب عنها من ذمة مالية مستقلة على الذمة المالية للدولة.

هذا الأمر جعل الجماعات المحلية هيئات إدارية ذات موارد مالية؛ تختلف طبيعتها ومصادرها. لذا فمسألة البحث عن مصادر بديلة وأكثر فعالية أصبح أمر ضروري من أجل تحقيق التنمية المحلية، خاصة بالنظر لما تواجهه هذه الأخيرة من صعوبات مالية، بسبب اختلال التوازن بين مواردها وحجم المهام الموكلة لها في تسيير شؤونها وتحقيق تنميتها.

يعتبر موضوع المالية والموارد العائدة لهذه الأشخاص القانونية؛ من أهم المواضيع والأكثر حساسية، التي نالت اهتمام الباحثين، سواء لما له من إيجابيات على النظام الإداري ككل، أو لما تعكسه على التنمية المحلية خاصة في الوقت الراهن.

تتشكل الذمة المالية للجماعات المحلية من موارد مالية مختلفة، حددها المشرع في قانوني الولاية والبلدية، بالإضافة إلى ما جاء به قانون الأملاك العامة الوطنية، تحتاج هذه الموارد إلى أشخاص وهيئات كفؤ، من أجل ضمان حسن سيرها وحمايتها، أي بصيغة أخرى؛ تحتاج إلى سياسة قانونية من طرف المشرع تكون استراتيجيه.

يقتضي كذلك حماية أملاك هذه الهيئات الاستعانة بآليات عدة منها؛ الصيانة، الحفاظ والجرد، إلا أن هذه السبل غير كافية، بل يستدعي الأمر رد الاعتبار لها وجعلها موردا هاما وأساسيا لهذه الهيئات المحلية، وذلك بهدف تثمينها.

تدخل المشرع الجزائري فحدد الموارد المالية لهذه الجماعات المحلية وسعى إلى وضع قوانين تكفل فعالية العملية، إلا أن هذا لا يعني أن العملية لا تواجه إشكالات، وما زاد الأمر أكثر تعقيدا هو تدخل السلطات المركزية، وأمام الظروف التي مرت بها الدولة الجزائرية جعل من نظامها الإداري كفرصة تهيمن من خلالها على الجماعات المحلية، الأمر الذي يعرقل عملية تثمين هذه الموارد.

وما يجب التنبيه إليه، أن الفقه القانوني أولى أهمية قصوى لعملية ترشيد والاستغلال الأمثل لأموال الجماعات المحلية، وذلك من أجل إيجاد حلول للإشكالات التي تطرحها هذه العملية .

إن دوافع اختيار الموضوع متعددة، أهمها:

- الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية على مستوى النظام الإداري الجزائري.
- حساسية الموضوع وأهميته، باعتباره يتعلق بالموارد المالية.
- معرفة وجهة نظر المشرع الجزائري بخصوص هذا الموضوع.
- التدقيق في الأحكام التي كرسها المشرع الجزائري والخاصة بالموضوع، لمعرفة النقائص، محاولين اقتراح حلول لسد الفراغ القانوني.

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد المقصود بعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية في الجزائر، وذلك بتبيان مختلف الأحكام الخاصة بها، مبرزين في ذلك ما تعتمد عليه هذه العملية من أساليب تسمح لها بالتحقق، وبالمقابل معرفة الإشكالات والعراقيل التي تعرفها عملية ترشيد والاستغلال الأحسن لهذه الأملاك، وهذا لن يكون إلا بالإجابة عن الإشكالية التالية:

- مدى مساهمة عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية؟

في هذا الصدد، تم إتباع المنهج الوصفي التحليلي، وذلك باستقراء وتحليل مختلف النصوص القانونية، لا نقول المؤطرة للموضوع وإنما ذات الصلة بالموضوع، ومن جهة أخرى تحليل مختلف الآراء الفقهية، من أجل إيجاد حلول لمختلف الإشكالات التي تطرحها عملية التثمين.

وقصد الإجابة على الإشكالية اتبعنا خطة ثنائية، محاولين تحديد الطبيعة القانونية لعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية (الفصل الأول)، وبعدها التعرض لمختلف الإشكالات والعراقيل التي تعترضها (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

الأحكام القانونية لعملية تميم

أملاك الجماعات المحلية

مقدمة الفصل الأول

حضي موضوع تثمين أملاك الجماعات المحلية أهمية قصوى، سواء في الفقه القانوني أو سعي التشريع الجزائري على غرار التشريعات الأخرى إلى التكريس ووضع أحكام قانونية من أجل تأطير هذا الموضوع مع التنبيه أنه اختلفت دراسات هذا الموضوع بحيث لا نجد مصطلح التثمين مباشرة بل في مجالها المفاهيمي نحو عدم تبديد المال العام، التسيير الراشد للأموال، الحفاظ على الممتلكات والسعي نحو حمايتها.

وعليه لمعرفة الإطار المفاهيمي لعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية يستلزم تحديد مفهوم عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية قبل اللجوء لدراسة الأحكام الخاصة بها (المبحث الأول)، عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية تحتاج إلى أساليب عوامل تساهم في تحقيق فعاليتها وتتمحور هذه الأساليب في تحرير وإبرام ومنح بعض الصفقات العمومية لأشخاص ذوي كفاءة مهنية وفنية بشكل يحقق الهدف المنشود (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية

إن إزالة الغموض الذي يسود عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية، وقبل التطرق إلى الأحكام القانونية العامة أو الخاصة التي تؤطر هذه العملية، يفترض مسبقاً تقديم مفهوم لهذه العملية.

يستلزم تحديد مفهوم تثمين أملاك الجماعات المحلية التعرض إلى المقصود به ذلك بحكم أنّ أي موضوع قانوني يتطلب ضبط مفاهيمه، وذلك من باب إزالة كل لبس على هذه العملية، والوقوف لدراسة الأسس القانونية التي تستند وترتكز عليها (المطلب الأول).

إنّ تباين الأحكام والقواعد القانونية المطبقة على الأملاك الوطنية للدولة منها أملاك الجماعات المحلية، يستدعي تحديد نطاق عملية التثمين وتبيان المجال الذي من خلاله تظهر فيه، خاصة أمام الجدل الفقهي الواسع الذي تثيره نظرية الأموال من حيث الحماية القانونية التي أقرها المشرع الجزائري لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المقصود بعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية

ينبغي دراسة المقصود بعملية التثمين في أملاك الجماعات المحلية، قبل الخوض في تبيان مختلف أحكامها، مما يعني ضرورة تحديد تعريف التثمين في مقام أول (الفرع الأول) ثم بعد ذلك اللجوء إلى معرفة الأساس القانوني الذي تستند إليه هذه العملية في مقام ثانٍ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف التثمين

يبدو من الوهلة الأولى ضرورة تحديد تعريف التثمين من الناحية اللغوية (أولاً)، ثم بعد ذلك من الناحية الاصطلاحية (ثانياً).

أولاً: تعريف التثمين لغة

مصطلح التثمين مصدره تفعيل، مشتق من تَمَّنَ، يُثَمِّنُ، تَثْمِينًا، وهو ما يستحق به الشيء¹، ويقصد بها أيضا إثراء الشيء، أي كسبه قيمة زيادة على قيمته. ويندرج ضمن هذا الشأن التقويم بمفهومه الشمولي، بمعنى عملية تثمين الشيء بعناية ابتغاء التأكد من قيمته²، وقد يكون لإيجاد الشيء واعدامه، ويقال تَمَّنَ المتاع تثميناً أي بين ثمنه أو جعل له ثمنا بالحدس والتخمين³.

ثانياً: تعريف التثمين اصطلاحاً

ينطوي التثمين تحت مفهوم الحكم، أين أن التقويم هو الحكم الصادر على قيمة الاشياء أو الموضوعات أو المواقف، وكذا السلوكات استناداً إلى معايير معينة أمر جعل الغاية شرطاً جوهرياً تقف عليه وتستند إليه عملية التثمين⁴.

¹ - أحمد عبد العزيز العميرة، "التثمين العقاري"، مجلة قضائية، العدد الثالث، كلية الحقوق، المملكة العربية السعودية، 2012، ص5.

² - أحمد جلال جمال، مبادئ الإدارة والإدارة الاستراتيجية، ج 1، دار خالد اللحياني، للنشر والتوزيع، العراق، 2016، ص92.

³ - ابن منظور جمال الدين مكرم، لسان العرب، ج 13، دار المعارف الإسلامية، مصر، (د،ص،ق)، ص80.

⁴ - نصر الدين الببال، دور الحوكمة المحلية في ارساء المدن المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص10.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية

تعتمد عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية على أسانيد قانونية بداية بأعلى وثيقة في الهرم القانوني والمتمثلة في الدستور (أولا)، ثم بعد ذلك ما جاء في القوانين العادية والخاصة بالولاية والبلدية (ثانيا).

أولاً: الدستور كأساس لعملية التثمين (النصوص التأسيسية)

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري فكرة تثمين أملاك الجماعات المحلية، في إطار أحكام أو نصوص الدستور لسنة 1996 ووفقا لتعديل 2016، أين جاء في المادة 19 منه ما يأتي: "تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة.

- تحمي الدولة الأراضي الفلاحية.

- كما تحمي الدولة الأملاك المائية العمومية

يحدد القانون كيفية تطبيق هذه المادة⁵.

يتبين من نص المادة 19 أعلاه، أن تبنى المؤسس الدستوري لفكرة التثمين كانت على مستوى جل الأملاك، أين وردت عبارة "تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية" وذلك من خلال تكريس أجهزة رقابة على مستوى الجماعات المحلية، وكذا وضع تنظيمات بغية تحقيق ذات الغاية.

⁵ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 7 ديسمبر سنة 1996، والمعدل بموجب القانون رقم 02 - 03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر ج ج، عدد 25، صادر في 14 أبريل سنة 2002 والقانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر سنة 2008، والقانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في 07 مارس سنة 2016.

إلا أنه ما يعاب على هذه المادة أن المؤسس اكتفى بالموارد الطبيعية دون الموارد الأخرى، علماً أن الجماعات المحلية لا تحوز فقط على أملاك ذو أصل طبيعي، لذا رغم أن عملية تثمين موارد الجماعات المحلية تجد لها أساساً في هذا النص، إلا أنه لا يعد أساساً كافياً بحكم أنه ناقصاً وغير شاملاً، مما قد يكون فرصة لممارسة عدة اعتداءات وانتهاكات لموارد هذه الجماعات.

ثانياً: القوانين العادية

عالج المشرع الجزائري هيكلية وتنظيم الجماعات المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية بموجب قوانين مستقلة سماها بقانون الولاية والبلدية، أين حدد فيها كيفية استغلال الأملاك التي تحوزها هذه الشخصيات القانونية، لذا من الضروري معرفة أساس هذه العملية في كلا من قانون الولاية (1)، وقانون البلدية (2).

1- قانون الولاية

قد ورد مصطلح التثمين بشكل صريح في المادة 06 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، والتي تنص على أنه " تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها"⁶. إن المشرع الجزائري رغم إدراجه لمصطلح "تثمين" في المادة 06 من القانون رقم 12-07، إلا أنه منح له عدة معاني وهذا ما يفهم من المادة 6 نفسها، فالتثمين هو العمل على الصيانة والحفاظ على أملاك الولاية، خاصة أن المشرع استعمل الرابط المتمثل في حرف الواو مما يوحي أن المعاني مختلفة في مصطلحات المادة.

باستقراء نصوص القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية نجد أن المشرع ركّز على الرفع من مداخل الولاية عن طريق التنويع في الموارد المالية، حيث نجد أن لكل ولاية ميزانية، وتكون مسؤولة عن تسيير وتعبئة هذه الأخيرة بشكل يخدم الصالح العام أين جاء في المادة 151 من ذات القانون ما يأتي: "تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة مما يأتي:

⁶- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 01 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر ج ج، عدد 12، صادر في 29 فبراير سنة 2012.

- التخصيصات.

- نتائج الجباية والرسوم.

- الإعانات ونتائج الهبات والوصايا"

يتضح من خلال ما جاء في مواد القانون رقم 07-12 أن الولاية كشخص من أشخاص الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من أملاك الدولة، حيث أنها تتكفل بتسيير وتطوير كافة المرافق العمومية على مستواها المحلي وفي جميع القطاعات (صحة، تعليم، نقل، اتصالات)، لذا تضمن الدولة توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيواءات أملاك المجالس، تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية (الولاية) فكل هذه العوامل تساهم في ضمان تثمين أملاك الولاية⁷.

2- قانون البلدية

عرفت الدولة الجزائرية تغيرات عديدة شملت مختلف مؤسساتها نتيجة الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي عاشتها، حيث تم توسيع مجال اختصاصها على المستوى المحلي بهدف تقريب الإدارة من المواطن⁸، و تعتبر البلدية ضمن أهم هذه الإدارات المحلية التي تضمنها القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية.

حرص المشرع الجزائري على تخصيص عدة مواد لأملاك البلدية، فيما يخص تنظيمها وكيفية التصرف فيها، وجاء مصطلح تثمين أملاك البلدية في نص المادة 163 من هذا القانون

⁷ - سكيمة عاشوري، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص ص 27-28.

⁸ - أسية أشابوب، رزيقة مسعدان، الجماعات الإقليمية، الجزائر واشكالية تمويلها، (دراسة حالة بلدية ايت عيسى ميمون) بولاية تيزي وزو، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 35.

والتي تنص على أنه: "يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية"⁹.

إن صياغة المادة 163 جاءت على صيغة الوجوب يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية إن تجد عملية التثمين أساسها القانوني في المادة 163، بالرغم من التكريس الصريح لعملية التثمين في نص المادة 163 والذي أتى بصيغة الوجوب "يتعين على المجلس"، إلا أنه ما يعاب على المشرع الجزائري أنه لم يحدد هذه التدابير اللازمة لعملية التثمين وأكثر لم يبين حتى المقصود من هذه الأخيرة أو بالأحرى ورد نص المادة بشكل سطحي رغم الأهمية القانونية لهذه العملية، خاصة أن أملاك وموارد الجماعات المحلية تعد أساسا جوهريا في تنميتها، ووسيلة لضمان تقديم خدمات أفضل للمواطن.

المطلب الثاني

نطاق عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية

أدرجت عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية كمبدأ حديثا في مجال الملكية العمومية نظرا أن هذه الأخيرة هيمنت وسيطرت على فكرة المحافظة والحماية ضد تملك الأفراد بحكم أنه كان يُنظر إلى الأموال العامة ككيان ميت وعبئ على أشخاص القانون العام التي تمارس سلطة الضبط عليها من أجل صيانتها وتلبية حاجات الأفراد، فكان من غير الممكن استغلالها اقتصاديا وهذه على خلاف الأملاك الخاصة¹⁰.

وعليه فنطاق أو مجال عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية ينصب على الأملاك الوطنية العامة (الفرع الأول)، وكما نجد لها بروزا في الأملاك الوطنية الخاصة (الفرع الثاني).

⁹ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 37، صادر في 03 يونيو سنة 2011.

¹⁰ - سليم سيهوب، "تثمين الأملاك العقارية في إطار عقود الامتياز"، مجلة التعمير والبناء، مجلة 02، العدد 04، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2019، ص 97-98.

الفرع الأول

الأملاك الوطنية العامة

قبل دراسة الأحكام المؤطرة للأملاك الوطنية العامة كمجال تنصب فيه عملية التثمين؛ يتعين تعريف هذه الأملاك الوطنية العامة (أولا)، ثم بعد ذلك دراسة أنواعها مع محاولة إظهار عملية التثمين فيها، وذلك بتحليل مجمل النصوص القانونية ذات صلة بالموضوع (ثانيا).

أولا: تعريف الأملاك الوطنية العامة

ينبغي في الوهلة الأولى تبيان المدلول القانوني للأملاك الدولة عموما، والتي تعتبر في نظر المؤسس الدستوري ملك للمجموعة الوطنية وهذا بمقتضى نص المادة 18 من دستور 1996. تشمل باطن الأرض، المناجم، المقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية، و الحية في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات، كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وأملاك أخرى محددة في القانون¹¹، وتصنف أملاك الدولة إلى أملاك وطنية عامة و أملاك وطنية خاصة، وذلك بموجب المادة 20 من دستور الجمهورية الجزائرية¹².

تتمثل الأملاك الوطنية العامة في الأموال المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص التابعين لها، الخاضعين للقانون العام، وتشمل عقارات طبيعية واصطناعية ومنقولات مخصصة للمنفعة العامة أو موضوعة لاستعمال الجمهور محليا أو بموجب قانون¹³.

عرفها المشرع الجزائري في المادة 12 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية، تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع

¹¹ - المادة 18 / 2 و 3 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق.

¹² - تنص المادة 20 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية على أنه: "الأملاك الوطنية يحددها القانون. وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كلن من الدولة، والولاية والبلدية. يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون"

¹³ - عبد العزيز صايفي، التشريع العقاري، منشورات نيوميديا، الجزائر، 2011، ص 234.

والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أو تكييف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص بهذا المرفق ، وكذا الأملاك التي تعتبر من قبل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور: "لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص أو موضوع حقوق تمليلية"¹⁴.

مع التنبيه أن المشرع الجزائري عدّل القانون رقم 90 - 30 والذي مسّ المادة 12 منه، وذلك بموجب قانون رقم 08-14 بحيث جاءت المادة 06 منه بما يأتي:

" تعدل وتتم المادة 12 من القانون رقم 90 - 30 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمذكور أعلاه، وتحرر كما يأتي:

"المادة 12: تتكوّن الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكييف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة، تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق.

تدخل أيضاً ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات و الموارد الطبيعية المعرفة في المادة 15 من هذا القانون "¹⁵.

طرح تعديل المادة 12 من قانون رقم 90-30 عدة إشكالات أين أجاب جانب من الفقه في الجزائر على الإشكال بالتعليق:

" السؤال لا يقبل أي تفسير، ذلك أن المادة 17 من الدستور هي من أعطت مفهوماً شاملاً للأملاك الوطنية العمومية، إذ شمل الأملاك الوطنية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية.

¹⁴- قانون رقم 90 - 30 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، العدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990.

¹⁵- قانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 جويلية 2008 يعدل ويتم القانون 90-30 و المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 44، صادر 03 أوت 2008.

هذا ما يتوافق مع أحكام المادتين 15 و16 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 المعدل والمتمم فالمادة 15 تدخل العديد من العناصر الطبيعية ضمن مفهوم الملكية الوطنية العامة، والمادة 16 تدخل العديد من العناصر الاصطناعية ضمن مفهوم الملكية الوطنية الخاصة. ومنه حذف عبارة "وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور" واستبدالها بعبارة "الثروات والموارد المعرفة في المادة 15..." ليس له تفسير واضح لأنه يخرج الأملاك الوطنية الاصطناعية المحددة ضمن المادة 16 من مفهوم الملكية الوطنية العمومية وهذا ما يتعارض مع أحكام الدستور والقانون¹⁶.

ثانيا: أنواع الأملاك الوطنية العامة

ورد في المادة 14 من قانون الأملاك الوطنية، تصنيف الأملاك الوطنية العمومية بحيث نصت المادة على أنه: "تتكون الأملاك الوطنية بمفهوم هذا القانون من أملاك عمومية طبيعية وأملاك عمومية اصطناعية".

تتجسد من نص المادة 14 أعلاه الأملاك الوطنية العمومية في الأملاك العمومية الطبيعية (1) والأملاك العمومية الاصطناعية (2).

1- الأملاك العمومية الطبيعية

حدد المشرع الجزائري الأملاك الوطنية الطبيعية في المادة 15 من قانون الأملاك الوطنية العمومية حيث جاء فيها:

"تشمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصا على ما يأتي:

- شواطئ البحر، وقعر البحر الإقليمي وباطنه، - المياه البحرية الداخلية، - طرح البحر ومحاسره، - مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، وكذلك الجزر التي تتكون داخل رفاق المجاري

¹⁶- العربي صحراوي ، إدارة أملاك الدولة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص ص 36-37.

والبحيرات والمساحات المائية الأخرى أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه.

- المجال الجوي الاقليمي.

- الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها.

- المحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية، الطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى أو

المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل

المجالات البحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه و/أو الجرف القاري، والمناطق البرية

والبحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو سلطتها القضائية".

2- الأملاك العمومية الاصطناعية

حدد المشرع الجزائري الأملاك العمومية الاصطناعية في المادة 16 من قانون الأملاك

الوطنية وذلك على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، والتي يمكن أن تتمثل في المنشآت

والمباني والمؤسسات الوطنية والإدارة المهيأة لخدمة المرفق العمومي وكذا الحدائق والمنتزهات

العمومية، الأشياء والأعمال الفنية والمكونة لمجموعات التحف المصنفة، حقوق التأليف وحقوق

الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية، الآثار العمومية والمتاحف والأماكن والحضائر

الأثرية¹⁷.

تظهر عملية التثمين في هذه الأملاك الوطنية العامة للدولة عن طريق وضع تنظيم وهيكلية

إدارة أملاك الدولة وضمن هذه الهيئات نجد تنظيم وهيكلية المديرية الولائية لأملاك الدولة.

سعى المشرع الجزائري إلى إحداث (إنشاء) مصالح وهيئات من أجل إدارة الأملاك الوطنية

على مستوى الولاية، نجد "المديرية الولائية لأملاك الدولة" التي تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع

إداري مكلفة بتسيير ورقابة أموال الدولة بطريقة مباشرة كالسكنات الوظيفية أو بطريقة غير مباشرة

حيث توجد على مستوى كل ولاية تعمل بتنسيق عن طريق مفتش جهوي لأملاك الدولة يرأسها

¹⁷- فؤاد حجري، العقار الأملاك العمومية وأملاك الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 212.

مدير ولائي، يعين بموجب مرسوم تنفيذي اقترح من الوزير المكلف بالمالية وتنتهي مهامه بنفس الإجراءات وهذا تأسيساً بالمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65¹⁸.

كما عملت الدولة من باب سياسة تفعيل عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية إلى وضع هيئات على مستوى البلديات بداية من مفتشية أملاك الدولة التي تعد مصلحة غير ممرضة على مستوى البلديات المشتركة لها مهام مشابهة أوظائف المديرية، الهدف منها الرقابة من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية وتوجيه المسيرين وإرشادهم، والسهر على الاستعمال الأمثل للوسائل والموارد¹⁹.

خلاصة، فإن المشرع حافظاً على أملاك الوطنية العامة حدد تصنيفاً في قانون المتعلق بالأملاك الوطنية دون التفصيل فيها مما يحتاج إعادة النظر فيه كما سعى المشرع إلى وضع هيئات وإدارات محلية على مستوى الجماعات المحلية، وهذا كسبيل يضمن التسيير الأفضل والمحكم للأموال على مستوى هذه الأشخاص القانونية ومنها قد يكون قد حقق تثمين أملاك هذه الجماعات المحلية.

الفرع الثاني

الأملاك الوطنية الخاصة

قد تعددت تعريفات المقدمة بشأن الأملاك الوطنية الخاصة، فتعرف أنها (الدومين الخاص) والتي تعتبر أموال مملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة ولا تخصص للنفع

¹⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 91-65 مؤرخ في 02 مارس 1991، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملاك الدولة والحفظ العقاري، ج ر ج ج، العدد 10، الصادر في 06 مارس 1991.

¹⁹ - رضوان عايلي، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2006، ص36.

العام، وللدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الحق في استغلالها والتصرف فيها تصرف الأفراد في أموالهم الخاصة والتي تخضع لأحكام القانون الخاص²⁰.

في حين يرى الجانب الآخر من الفقه أن الأملاك الوطنية ذات طبيعة خاصة ومالها قابل للتملك الخاص ولا يمكن استعماله من طرف الجمهور في حين وجد بارثلمي: "أين قال ان طبيعة المال غير قابل للملكية الخاصة، وأنه لا يرجع تأهيل نظريته إلى نصوص القانون المدني بل إلى المنطق والاستدلال العقلي وحده"²¹.

أما بخصوص تعريف المشرع الجزائري ، نجده ينص في المادة 688 من القانون المدني: "تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانون لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لعقارية داخلية لنطاق الثورة الزراعية"²².

بالعودة إلى قانون الأملاك الوطنية فإن المشرع الجزائري لم يعرف الأملاك الوطنية الخاصة بل حاول تقريب وجهة النظر حول الأملاك الوطنية الخاصة، حيث جاء في المادة 03 من قانون 90-30 ما يأتي: "عملا بالمادة 12 من هذا القانون تمثل الأملاك الوطنية العمومية الأملاك المنصوص عليها في المادة الثانية سابقا التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة، بحكم طبيعتها أو عرضها. أما الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية التي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، فتمثل الأملاك الوطنية الخاصة".

²⁰ - عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، (نظرية الالتزام يوجد عام، الاثبات، آثار الالتزام)، دار النهضة العربية، مصر، (د، س، ن)، ص154.

²¹ - شيحا إبراهيم عبد العزيز، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1976، ص ص 12-13.

²² - أمر رقم 75-58 مؤرخ في 25 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ج ج، عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975 معدل ومتمم.

في حين حددت المواد 17، 18، 19، 20 من نفس القانون، فالأملاك الوطنية التابعة للدولة الولاية والبلدية، مؤكدة على معيار عدم التخصيص أو إخراج المال من ضمن الأملاك الوطنية العمومية برفع التخصيص عنها²³.

بالمقابل يجوز التصرف في الأملاك الوطنية الخاصة من قبل الدولة والجماعات المحلية على عكس الأموال العمومية، بالإضافة أن الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم المكسب المعروف في القانون المدني ولا يجوز الحجز عليها²⁴.

الفرع الثالث

حماية الأملاك الوطنية الخاصة

سعى المشرع الجزائري إلى تقرير حماية الأملاك الوطنية الخاصة حتى لا يكون هناك اعتداء عليها، وهذه الحماية تكمن في مجموعة المعايير بمعنى الأدوات أو الوسائل التي توفر الضمانات اللازمة للحماية من كل اعتداء أو تعرض من طرف الغير سواء كانوا أفراد أو إدارة فإن الأملاك الوطنية تخضع لحماية خاصة نتيجة للأهمية التي تكتسبها وتحتلها باعتبارها ركيزة الدولة تكمن هذه الحماية في حماية إدارية (1)، حماية مدنية (2)، وفي الأخير حماية جزائية (3).

1- الحماية الإدارية

تظهر الحماية الإدارية الممنوحة لحماية الأملاك الوطنية الخاصة في مجموع الإجراءات التي تلتزم بها الإدارة وتستهدف حماية الأملاك الوطنية سواء ضد تصرفات الإدارة أو ضد تصرفات الأشخاص، وأهم هذه الإجراءات ما يأتي:

²³- ليلي زروقي، تمر حمدي باشا، المنازعات العقارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 33.

²⁴- تنص المادة 04 من قانون 90-30 المعدل والمتمم بموجب قانون 08-14، مرجع سابق، على أن " الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز.

تخضع إدارة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة وتعرف فيها ولهذا القانون ولأحكام النصوص التشريعية المعمول بها.

أ - الجرد

تخضع الأملاك الوطنية لعملية الجرد مهما كان حائزها تأسيسا بالمادة 8 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، التي تنص على أنه: "يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي تقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية. يتعين إعداد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها. ويبين هذا الجرد حركات هذه الأملاك ويقوم العناصر المكونة لها".

تعرف عملية الجرد على أنها: "عملية التسجيل الوصفي والتقييمي لجميع الأملاك، ويتم الجرد في شكل إبداء بطاقة تعرف فيها المؤسسة أو الهيئة الإدارية الإقليمية أو المصلحة التي تحوز العقار، ثم يعرف العقار بنوعه ومحتواه ومكان وجوده وأصل ملكيته وقيمه، ونوعية الحقوق"²⁵.

إن الغاية من عملية الجرد هي تتبع حركة الأملاك الوطنية وتسييرها واستعمالها على نحو يحقق صيانتها وحمايتها من كل تحويل غير مشروع أو نقل لملكيتها، فبالتالي الجرد إجراء وقائي لا ردعي، يكون الهدف منه في المقام الأول حصر ممتلكات الدولة وجماعاتها ومؤسساتها، من أجل ضمان حمايتها، وكذا العمل على صيانة هذه الأملاك بهدف ضمان الاستعمال المستمر وتنظيم التسيير الحسن للممتلكات العمومية، غير مرتبط بها قبلها وظروف تسمح الحفاظ على هذه الأموال والممتلكات من أي ضرر على سبيل المثال حماية الأملاك من تصرفات بعض المستعملين منه بيع الأراضي الفلاحية المشاعة والتي تقام عليها أحياء فوضوية تؤدي إلى الإضرار والتقليص من المساحات الفلاحية²⁶.

²⁵ - محمد بن أعراب، محاضرات في مقياس الأملاك العامة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، السنة الجامعية 2014، 2015، ص 24.

²⁶ - سعيد حريقة، "بيع الأراضي الفلاحية المشاعة"، مقال منشور في: جريدة النهار الجديدة الجزائرية، العدد 2008، صدرت بتاريخ 06 ماي 2014، ص3.

ب - الرقابة

جاء في نص المادة 24 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم أنه: "تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي تعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون والسلطة الوصية معا رقابة الاستعمال الحسن للأملاك الوطنية، وفقا لطبيعتها وغرض تخصيصها. وتعمل المؤسسات المكلفة بالرقابة الخارجية حسب تخصص كل منها وفقا للصلاحيات التي يخولها إياها التشريع".

ج - صيانة الملك العام

يقع على عاتق الإدارة أو المستفيد صيانة الأملاك الوطنية من أجل ضمان استمرارية الاستعمال دون أي خطر على المستفيدين ، فيتحمل المستفيد صيانة الملك العام، ومسؤولية فقدان الملك، أو إتلافه، تجاه الإدارة المالكة ، على أن تبقى الإصلاحات الكبيرة لهذه الأموال على عاتق هذه الأخيرة وهذا وفقا لأحكام المادة 67 من القانون رقم 90-30، وأيضا المادة 5-80 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة لتسييرها وكيفية ضبط ذلك²⁷. (انظر الملحق رقم 01) .

2 - الحماية المدنية

أكد القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم ما جاء في المادة 18 من الدستور الجمهورية الجزائرية التي تشمل الممتلكات والأنشطة الإستراتيجية غير القابلة للتملك الخاص وبغية لدعم الوظائف والإجراءات التي تتخذها الإدارة ، كرسّ المشرّع الجزائري جملة من القواعد والمبادئ، والتي من خلالها يمكن التمييز كذلك بين الأملاك الخاصة المملوكة للهيئات، ملكية خاصة عن ممتلكات الأفراد بداية لعدم القابلية للتنازل (أ)، عدم القابلية للكسب بالتقادم (ب)، بالإضافة إلى عدم قابلية الحجز (ج).

²⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط و كفاءات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة ج ج ج ج، العدد 69، صادر في 19 ديسمبر 2012.

أ - مبدأ القابلية للتصرف

كرّس المشرّع الجزائري جملة من المبادئ قابلية الأملاك الوطنية للتصرف في المادة 66 من قانون رقم 90-30 والتي تنص على أنه: "تضمن حماية الأملاك الوطنية العمومية بموجب الأحكام القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل والمطبقة بهذا الشأن، كما تضمن بالأعباء المحددة لفائدة هذا الصنف من هذه الأملاك الوطنية.

وتستمد القواعد العامة لحماية الأملاك الوطنية مما يأتي:

- مبادئ عدم قابلية التصرف وعدم قابلية التقادم ، وعدم قابلية الحجز .
- القواعد الجزائرية العامة المتعلقة بالمساس بالأملاك وبمخالفات الطرق والقواعد الخاصة بنظام المحافظة.

- غير أنه يمكن التنازل عن حق الاتفاقات التي تتماشى مع تخصيص أحد الأملاك الوطنية العمومية".

أما في حالة ما إذا تصرفت الإدارة في المال القواعد العام كالمنقول مثلا وفقا لقواعد القانون المدني قبل تجريدها من صفتها العامة فزيادة في كون هذا التصرف باطلا لمخالفته للنظام العام، فإنه يحق للإدارة استرداد ما تصرفت فيه ولا يجوز للمشتري أن يحتج أمام الإدارة بقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية²⁸.

إلا أنّه ورد على هذا المبدأ استثناءات تباشرها الإدارة دون أن تتعارض مع تخصيص المال العام، منها تحويل الامتياز الذي يعتبر من مال الإدارة أين تبقى الأموال في طائفة الأموال العمومية، كأن يؤدي وظيفة معينة، فإنه يمكن أن يحول لتحقيق بغاية أخرى، لكن دائما في إطار تحقيق المصلحة العامة²⁹.

²⁸- عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأحوال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص26.

²⁹- عنان محمد النور، لقرير المختار، فوائد حماية الأملاك الوطنية العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة ومؤسساتها العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2017، ص29.

ومن بين هذه الاستثناءات أيضا نجد: "منح رخص مؤقتة" التي تتم في شكل قرار إداري أو عقد إداري كما أن هذه الرخص لا تكسب الأفراد حقوق، ولإدارة أن تلغيها متى شاءت بدافع الصالح العام³⁰.

كما نجد استثناء آخر وارد في القانون المدني والمتمثل في تقرير حقوق الارتفاق في الأملاك العمومية وذلك بموجب المادة 687 منه التي تنص على: "يجوز أن يترتب الارتفاق على مال لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال".

ما يلاحظ على نص المادة أن المشرع الجزائري لم يفرق ما بين الأملاك العمومية والأملاك الخاصة³¹.

وأكدت المادة 21 من قانون 08-14 المعدل للقانون 90-30 على إمكانية تأسيس حقوق عينية على الأملاك الوطنية العمومية وكذا الارتفاقات التي تتوافق مع تخصيص الملك المعني، ويتقرر هذا الحق على المنشآت والبنائيات ذات الطابع العقاري المراد إنشاءها من أجل ممارسة نشاط، ويشترط أن يتم الحصول على رخصة بموجب عقد أو اتفاقية من أي نوع.

ب - مبدأ عدم القابلية للتقادم

إضافة إلى قاعدة عدم جواز الصّرف في المال العام، وضع المشرع الجزائري قاعدة أقرب لحماية هذه الأموال، يقع حق الالتزام بها، لا على الإدارة كما رأينا في القاعدة الأولى وإنما على الأفراد وهي قاعدة عدم تملك المال العام بالتقادم³².

يقصد بمبدأ عدم قابلية اكتساب الأملاك الوطنية العمومية بالتقادم، ما جاء في أحكام المادة 827 من القانون المدني التي عالج فيها المشرع التقادم المكسب والتي تنص على أنه: "من حاز منقولا أو عقارا أو حق عينيا منقولا كان أو عقار دون أن يكون له أو خاصا به صار له ذلك ملكا، إذا استمرت حيازته لمدة 15 سنة بدون انقطاع".

³⁰ - أعمار يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص 95.

³¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 28.

³² - مرجع نفسه، ص 28.

الحياسة لا تسري على الأملاك الوطنية العمومية، بمعنى لا يمكن وضع اليد على هذه الأخيرة مهما طالّت مدة وبصيغة أخرى لا يجدي الإدعاء باكتساب ملكيتها، ولعلّ الغاية من وضع هذه القاعدة هي الصيانة والحفاظ على المال العام، وتعتبر وسيلة فعالة للتصدي لمختلف أوجه الاعتداءات، خاصة بعد انتشار ظاهرة اغتصاب الأموال العمومية للدولة خاصة العقارية منها، أين توضع اليد عليها لفترة زمنية محددة، وتقام عليها بنايات لتثبيت وضع غير مشروع الأمر دفع إلى تزويد الإدارة التي يعود إليها المال العام بوسيلة تسمح لها برد اعتداءات الأفراد من خلال الاعتماد والتمسك بقاعدة عدم جواز الأملاك العمومية بوضع اليد عليها لمدة طويلة³³.

ج - مبدأ عدم جواز القابلة للحجز

مبدأ عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية العمومية هو مبدأ مكمل للمبدأين السابقين، وهو مقرر بالخصوص على المرافق العامة ولو أجز الحجز على الأملاك الوطنية العمومية لتعطلت هذه المرافق وضعفت إمكانياتها في تحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها³⁴.

يتمثل هذه الإجراءات في حضر أي إجراء من إجراءات الحجز من قبل الأفراد على الأملاك العمومية من أجل إجبار الإدارة على الوفاء بديونها الثابتة لمصلحة هؤلاء الأفراد ويطال هذا الحضر جميع أنواع الحجز سواء كانت تحفظية أو تنفيذية³⁵.

يترتب عن هذا المبدأ نتائج تتمحور في عدم ترتيب حقوق عينية تبعية، والعلّة من ذلك عدم جواز تقرير هذه الحقوق بحكم أنها تمنح لأصحابها حقوق لا يتمتع بها غيرهم من الدائنين العاديين مثل حق الأفضلية وحق التشعب عند بيع الأموال المحملة بهذه الحقوق.

³³ - نواف كنعان، القانون الإداري، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 398.

³⁴ - عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 30.

³⁵ - حليتم العمري، الأموال العامة ومعايير تمييزها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص 110.

وهناك كذلك نتيجة تتمثل في عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية العمومية من النظام العام، ولكل ذي مصلحة التمسك بها في أي مرحلة كانت عليها الدعوة وكما يثيرها القاضي من تلقاء نفسه³⁶.

3- الحماية الجزائرية

يقصد بالحماية الجزائرية للأملاك الوطنية العمومية مجموعة القواعد والأحكام التي نص عليها قانون العقوبات أو القوانين ذات صلة أخرى التي تكيف مجموعة من الأفعال وتعتبرها ذات وصف جزائي وتحديد جزائها من أجل ضمان استمراره في تقديم الخدمات وتحقيق المنفعة العامة³⁷.

كرست الحماية الجزائرية بموجب المادة 39 من قانون رقم 09-14 المعدل والمتمم المتعلق بالأملاك الوطنية والتي نصت على أنه: "تعديل المادة 137 من القانون 90-30 والمنصوص فيها: علاوة على ذلك، تبقى سارية المفعول الأحكام الجزائرية المنصوص عليها في القوانين التي تحكم تنظيم وسير المصالح العمومية والمؤسسات والهيئات العمومية، وكذا أحكام التشريع الخاص بمختلف القطاعات الاقتصاد الوطني الذي يعاقب على المساس بالأملاك التي تتكون منها الأملاك الوطنية في مفهوم هذا القانون".

مع التنبيه أن هذه المادة تضمن الحماية الجزائرية للأملاك الوطنية في قانون الأملاك الوطنية وهناك عدة جرائم نصّ عليها المشرع الجزائري في القوانين الأخرى، ونجد الأكثر ارتكابا في التشريع الجزائري جريمة اختلاس المال العام، والتي تمس وتقلص من عملية التثمين موارد الجماعات الإقليمية .

نخلص للقول أن المشرع الجزائري نصّ على العديد من الجرائم وفي قوانين متنوعة من باب التكريس الحماية الجزائرية وقمنا بتبيان البعض منها فهناك مثلا كذلك الجرائم الواردة في القانون المتضمن النظام العام للغابات وهناك حماية واردة في قانون المناجم وقانون المياه.

³⁶ - حليّيم العمري، مرجع سابق، ص ص، 112 - 113.

³⁷ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 399.

المبحث الثاني

الأساليب المعتمدة لتثمين أملاك الجماعات المحلية

تتطلب عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية والحفاظ على أموالها من الهدر والاستغلال والاحتكار، سواء من الهيئات المحلية ذاتها أو من الإطارات المكلفة بتسيير الأموال، تدخل من الدولة باللجوء إلى أساليب لتثمين هذه الأملاك، ولضمان فعالية عملية التثمين والاستغلال الراشد لأملكها لجأت الدولة إلى انتهاج أساليب خاصة وذلك باعتماد على الصفقات العمومية وأسلوب تفويض المرافق العامة (المطلب الأول)، بالإضافة إلى هذه الأساليب الخاصة نجد تقنية أخرى لضمان عملية التثمين والمتمثلة في السعي إلى تثمين والاستغلال الراشد للأملاك والموارد المالية والعقارية للجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأساليب الخاصة لتثمين أملاك الجماعات المحلية

إذا كان لعملية التثمين أهمية في التنمية والمحافظة على أموال الجماعات المحلية بغية الاستمرارية في تقديم الخدمات فلا بد من أساليب تضمن فعالية هذه العملية والاستعمال الرشيد للأملاك الجماعات المحلية، وذلك لن يكون إلا بالاعتماد على الصفقات العمومية من باب تثمين أملاك الجماعات المحلية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى الاعتماد على أساليب تفويض المرافق العامة لتثمين أملاك الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اعتماد الصفقات العمومية لتثمين أملاك الجماعات المحلية

أولى المشرع الجزائري في تنظيم الصفقات العمومية وفي القوانين المتعلقة بإبرامها وتنفيذها أهمية بالغة للآليات الإدارية المخصصة لحماية المال العام والمحافظة عليه من كل أشكال التبدد والتبذير والإهدار، ويظهر ذلك في مختلف الإجراءات القانونية المكرسة بداية بطلب العروض

وإجراءاته والحرص على منح الصفقات لأشخاص ذوي كفاءة علمية وعملية، وكل هذه الإجراءات هي من تساهم في عملية التثمين³⁸.

إن المشاريع التي تسطر على مستوى الجماعات المحلية تعتمد في إنجازها على أموال الخزينة العمومية، وهذه المشاريع سواء التنمية أو الاقتصادية أو الاجتماعية كصفقات التهيئة العمرانية، صفقة السكك من أجل إنجاز السكك الحديدية، الطرق العمومية، الجامعات هي من أهم الصفقات التي تبرمها الدولة والتي تسعى من خلالها إلى تحديد وتنسيق والبحث في تلبية الحاجات العمومية³⁹، ومن جملة هذه الصفقات العمومية نجد عقد المناولة (أولاً)، وكذا عقد الأشغال العمومية والخدمات (ثانياً).

أولاً: عقد المناولة

تعد المناولة أهم استراتيجية للتحالف والتي تمثل دوراً مهماً وهاماً في تحقيق التكامل الصناعي في المؤسسات الكبيرة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁴⁰، ورغم الأهمية والاهتمام الذي عرفته المناولة كأحد الأساليب في تنفيذ عقود الصفقات العمومية وكمحرك لمختلف علاقات التعاون والاستخدام العقلاني للطاقت الإنتاجية ورفع القدرة للمنشأ من قبل الأعوان الاقتصادية، إلا أنه لم يتوصلوا إلى تعريف جامع ومانع لمصطلح المناولة⁴¹.

³⁸ - النووي فرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، (د، س، ن)، ص 89-90.

³⁹ - EL-BÉHÉRY Ibrahim Réfaat Mohamed, Théorie des contrats administratifs et marchés publics internationaux, Thèse pour le Doctorat en Droit, institut du droit, de la paix et du développement (I. D. P. D), université de Nice Sofia-Antipolis, Mars 2004, p 104.

⁴⁰ - رشيد شلوشي، توفيق العربي، الإطار القانوني لعقد المناولة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بوعمامة، خميس مليانة، 2015، ص 5.

⁴¹ - مليانة الحاج، دور المناولة في إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، "دراسة واسعة لعقد المناولة في الجزائر لفترة 2012-2014"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، فرع: علوم التسيير، تخصص تسيير مؤسسات صغيرة ومتوسط، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017، ص ص 2-3.

أ - تعريف عقد المناولة

يعرف البعض المناولة: أنها العمليات الإنتاجية المرتبطة في دورة إنتاج محددة بعمليات التصميم، الإعداد، التصنيع، التنفيذ والصيانة، للمنتج التي تستخدمها مؤسسة تسمى بالآجرة إلى مؤسسة أخرى تسمى المتلقية للأمر، الذي يتعين عليها الامتثال للشروط التنفيذية المحددة من قبل الأولى⁴².

كما تعرفها المنظمة العالمية للتنمية الصناعية والتمدين: "جميع العلاقات التعاونية والتكاملية التي تنشأ بين مؤسستين أو أكثر خلال مراحل العملية الإنتاجية بموجبها تقوم المنشأة مقدمة الأعمال بتكليف منشأة أخرى أو أكثر تسمى منفذة الأعمال أو المناولة المخصصة لإنجاز مرحلة أو أكثر من عمليات الإنتاج طبقا لعقد مجدد مسبقا وملزم للطرفين"⁴³.

ب - الطبيعة القانونية لعقد المناولة

بالعودة إلى القانون المدني الجزائري نجد أن المشرع نص في المادة 564 على أنه: "يجوز للمقاول أن يوكل تنفيذ العمل في جملة أو جزء منه إلى مقاول فرعي إن لم يمنعه من ذلك شرط في العقد أو لم تكن طبيعة العمل تفترض الاعتماد على كفاءته الشخصية ولكن يبقى في هذه الحالة مسؤولا عن المقاول الفرعي تجاه رب العمل"⁴⁴.

في حين نجد المشرع الجزائري نص في المادة 140 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه: "يمكن المتعامل المتعاقد للمصلحة المتعاقدة منح تنفيذ جزء من الصفقة لمقاول بواسطة عقد مناولة، حسب الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم.

⁴² - علة بزقراوي، خضرة قاسمي، مزهود عبد المالك، "المقاول من الباطن كخيار لتعزيز القدرة التأسيسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، مداخلة في ملتقى وطني حول المقاول كخيار استراتيجي لتدعيم تأسيسية المؤسسة الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة يومي 6 و7 نوفمبر 2007، ص 3.

⁴³ - رشيد شاوشي، توفيق العربي، مرجع سابق، ص 9.

⁴⁴ - أمر 75-58 يتضمن القانون المدني الجزائري، مرجع سابق.

ومهما يكن من أمر لا يمكن أن تتجاوز المناولة 40 % من المبلغ الإجمالي للصفقة ولا يمكن أن تكون صفقات اللوازم العادية محل للمناولة، ويقصد باللوازم العادية اللوازم الموجودة في السوق والتي هي غير مصنعة استنادا إلى مواصفات تقنية خصوصية أعدتها المصلحة المتعاقدة⁴⁵.

ج - مدى تحقيق عقد المناولة لعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية

عقد المناولة آلية ووسيلة إستراتيجية لتحقيق التكامل الصناعي بين المؤسسات الكبرى والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والعمل على تنفيذ المشاريع التي عملتها هذه الطائفة من العقود خاصة، على التنبيه على أن المشاريع ممولة من أموال الخزينة العمومية، مما يعني بالضرورة أموال الجماعات المحلية.

لضمان تثمين أملاك هذه الأخيرة ينبغي بالضرورة ينبغي بالضرورة سعي الإدارة إلى إلزام المناول بإنجاز العمل المتفق عليه وهنا ينبغي الإشارة أن المشرع الجزائري لم يكن صريحا في وضع قواعد تلزم المناول بإنجاز العمل المتفق عليه، ومن جهة أخرى من باب دائما ضمان عملية التثمين يتطلب من الإدارة فرض إجراءات صارمة على كل من يخل بالتزامه في تنفيذ عقد المناولة سواء ما تعلق بمدة وجوب تقديم العمل وكذا كيفية تقديمه وخاصة العرض، على أن لا يكون التنفيذ معيبا مما يعني قيام مسؤولية المناول وكذا استعمال السلطة صلاحياتها في فسخ الصفقة⁴⁶.

وعليه فإن اللجوء للمناولة هو سبيل لتعزيز والحفاظ على المشروع التابع للجماعات المحلية الإقليمية بدلا من أن ينجزه المتعامل المتعاقد بكيفية سيئة منح له الحق في دفتر الشروط للجوء في هذا الجزء للمناولة والاستعانة بخبرات الغير مما يعني تحقيق عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية.

⁴⁵ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 15 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ج ج ج، عدد 50، الصادر في 20 سبتمبر 2015.

⁴⁶ - نعيم مغيض، عقود مقاولات البناء والأشغال الخاصة والعامة، دراسة في القانون المقارن، ط3، مصر، سنة 2010، ص ص 116 - 118.

ثانياً: عقد الأشغال العمومية والخدمات

تلجأ الإدارة رغبة في تسير مرافقها العامة إلى خيارات أو سبل من خلالها تستطيع القيام بذلك على وجه أفضل، وذلك إما عن طريق التسيير المباشر أو عن طريق الامتياز أو عن طريق صفقات أشغال.

بخصوص تعريف الأشغال العامة فلا نجد لها تعريف في القانون الوضعي أو في التشريع الجزائري وإنما نجد بعض التشريعات الخاصة التي من خلالها يصنف المشرع بعض الأشغال بأنها أشغال عامة فالمفهوم التقليدي للأشغال العامة كان مرتبطاً بفكرة المصلحة العامة لمدة طويلة واعتبرت أشغالاً عامة، تلك التي تنفذ على عقار لحساب شخص عام بهدف تحقيق المصلحة العامة، والمسألة تعد طبيعية كون الأشغال العامة من المسائل التي كرست لها الدولة الحراسة وجهود عن طريق القيام بالمشاريع الأساسية للمجتمع، ومنها تضمن حسن سير المرافق العامة كإقامة المصانع وبناء عقارات وإدارات حكومية وشق الطرق وغيرها ومع مرور الزمن أصبحت الأشغال العامة أداة إستراتيجية ورسالة تنفيذ السياسات الاقتصادية للحكومات مما جعل مفهوم الأشغال العامة تطور⁴⁷.

في حين ورد عقد الأشغال العامة على أنه: "عقد يبرم بواسطة أشخاص القانون العام لحسابها بهدف قيامها بعمل من أعمال السلم أو ترميم أو صيانة عقار، يخضع لنظام قانوني خاص

وفي الأخير يجب أن يكون الهدف من الأشغال العامة تحقيق نفع عام وهذا الأخير هو أكثر العناصر في الأشغال العامة تطوراً في القضاء الإداري، الذي يؤسس تكييفه أحياناً في طريقة تنفيذ الأشغال⁴⁸.

⁴⁷ - LAUBADÈRE André, Traité élémentaire de droit administratif, Tome 1, Paris, 1956, p 265.

⁴⁸ - محمد سعيد حسين أمين، دراسة وجيزة في فكرة العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1992، ص 188.

ولربط فكرة عقد الأشغال العامة لعملية تثمين أملاك الجماعات الإقليمية يظهر في كون العقد يمارس في إطار أموال عامة ويحمل احد أشخاص القانون العام، حيث جاء في المادة 2 من قانون تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به ، وتبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات"⁴⁹.

وجوهر اعتبار عقد الأشغال العامة ضمن آليات وأساليب تثمين أملاك الجماعات المحلية هي سلطة الرقابة على تنفيذ هذا العقد من طرف المصلحة المتعاقدة بهدف تحقيق الصالح العام، رقابة مال ومصير الأموال الممنوحة، ضمان التنفيذ الأفضل للمقاولات الأشغال العامة والخدمات بشكل يضمن حسن سير المرافق العامة ، أين تكون للإدارة إشراف تام على التنفيذ، وذلك بأن تتدخل كلما كان تنفيذ العقد له مساس بالأصل عبر الحفاظ على المال العام ، خاصة أن إنجاز عقد الأشغال العامة يتطلب تكلفة كبيرة لذا امتدت الرقابة إلى كافة جوانبه ، كما أن المشروع المنجز في المستقبل يدخل في أملاك الجماعات المحلية لذا يجب أن تحرص على إنجاز مشروع ذو جودة يليق بالشخص المالك وهكذا تكون قد ساهمت في المحافظة على أملاك الجماعات الإقليمية، وعليه يظهر عقد الأشغال العامة كأسلوب لتثمين أملاك الجماعات المحلية⁵⁰.

الفرع الثاني

اعتماد أساليب تفويض المرافق العامة لتثمين أملاك الجماعات المحلية

يشكل المرفق العام الخلية الأساسية للدولة، وهو كل نشاط يباشره شخص معنوي عام يهدف من خلاله إشباع حاجات عامة، ومن ثم يخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات، بالإضافة أنه تخرج المشاريع التي تستهدف المصلحة الخاصة والربح، فالمرفق العام مرآة تعكس السياسة العامة المنتهجة من قبل الدولة مما يعني أنه أي تغيير في النظام السياسي أو في التوجه

⁴⁹ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع، سابق.

⁵⁰ - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم النشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 96.

الاقتصادي سيؤثر لا محال على النظام القانوني للمرافق العامة، أين ترتبط هذه الأخيرة ارتباطاً وثيقاً بالإيديولوجية السائدة في أية دولة⁵¹.

ولضمان حسن سير المرفق العام وجدت تقنية تفويض المرافق العامة والتي تعرف: "عقد إداري تعهد بمقتضاه السلطة العامة المفوضة للمفوض له داخل المجال الترابي المحدد في مدار التفويض باستغلال وتدبير المرفق العام لمدة محددة تنتهي بانتهاء مدة العقد مع إمكانية تجديد مدته"⁵².

من صور عقود التفويض نجد عقد إيجار المرافق العامة (أولاً) وكذا نجد عقد الامتياز كآلية من خلالها تسعى الدولة إلى تحقيق عملية التثمين (ثانياً).

أولاً: عقد الإيجار

عقد إيجار المرافق العمومية يعتبر : عقد تفوض بموجبه هيئة عمومية مهمة إدارة مرفق عام لمصلحة شخص آخر من القانون العام أو من القانون الخاص بأخذ مركز المستأجر، أين يتقاضى هذا الأخير مبلغ مالي محدد في العقد يدفعه المنتفعون من المرافق في شكل آتاوات وذلك شرط أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص المعنوي، ويتحصل بدوره على التجهيزات اللازمة من الهيئة المفوضة⁵³.

نص المشرع الجزائري على عقد إيجار في المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والذي عرفه بأنه: "العقد الذي تعهد السلطة المفوضة المفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل آتاوات سنوية يدفعها لها.

⁵¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، دار جسور الطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 414.

⁵² - نادية ظريفي، المرفق العام، بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الامتياز، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2012، ص 96.

⁵³ - أسماء بن بركان، حرنوش الزهراء، تفويض المرافق العامة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 21.

ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته، تحول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى لمستعملي المرفق العام. باعتبار عقد إيجار المرافق العامة هو ذلك العقد الذي بمقتضاه يقوم الشخص المعنوي العام الذي يسمى "المؤجر" بتفويض شخص آخر يسمى المستأجر، استغلال مرفق عمومي لمدة مع تقديم له المنشأة والأجهزة لتسيير واستغلال المرفق مستخدما عماله وأمواله، فيقتضي من الجهة المفوضة أن تسعى إلى تحميل المستأجر مسؤولية كافة المخاطر التي يمكن حدوثها عند استغلاله للمرفق العام مقابل ذلك يتحصل على آتاوات يدفعها المنتفعين من المرفق⁵⁴.

اعتبار إيجار استغلال وتسيير المرفق العام كأسلوب وآلية لضمان وتثمين أملاك الجماعات المحلية، فعلى الإدارة المفوضة أن تنتهج آليات الرقابة على حسن التسيير والتزام المستأجر بالتعهد الوارد في العقد خاصة أن المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199 الخاص بتفويض المرفق العام والتي تنص على أنه: "الإيجار هو الشكل الذي تعتمد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام مقابل أتاوة سنوية يدفعها لها. ويتصرف المفوض له لحسابه على تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية..."⁵⁵.

ثانيا: عقد الامتياز

يعتبر عقد الامتياز من أقدم العقود الإدارية أين تمنح بموجب الإدارة للمتعاقد معها سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا سلطة تسيير وإدارة مرفق عمومي لمدة زمنية محددة على أن يتقاضى مقابل مالي يدفعه المنتفعون من المرفق العمومي المعني، فصاحب الامتياز يسير المرفق تحت رقابة الإدارة ويتحمل مخاطر الاستغلال⁵⁶.

⁵⁴ - فردج نوال، عمران صارة، تفويض تسيير المرافق العامة لصالح الأشخاص الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص 57.

⁵⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 18-199، مؤرخ في 20 ذو القعدة 1439 الموافق لـ 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 48، صادر في 5 غشت سنة 2018.

⁵⁶ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 440.

نص المشرع الجزائري على عقد الامتياز في عدة نصوص قانونية في قانون الأملاك الوطنية 30-90 المعدل والمتمم أين يشكل 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 لشخص معنوي أو طبيعي يسمى صاحب الاستغلال ملحق الملك العمومي لطبيعة أو تمويل أو بناء أو استغلال منشأة الامتياز⁵⁷.

ونجد له تعريفا في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلق بالولاية أين نجد المادة 155 من قانون البلدية تنص على أنه: "يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محالاً للامتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول ويخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم".

وبالرجوع إلى نص المادة 149 من قانون الولاية تنص على أنه: "إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقاً للتنظيم المعمول به".

من أجل ضمان فعالية عقد الامتياز في تسيير مرفق من مرافق الجماعات المحلية الذي يدخل ضمن أملاكها بشكل سيحقق من تثمينها، لا بد أن يتحمل صاحب الامتياز نفقات ومخاطر استغلال المرفق العمومي وتحت مسؤوليته الكاملة، دون أن يمنع ذلك تدخل الإدارة لإعادة التوازن المالي للعقد عند إخلاله حفاظاً على استمرارية المرفق العام وبه تثمين أملاك الجماعات المحلية⁵⁸.

⁵⁷ - أنظر المواد 67، 68، 69 من القانون 30-90 المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق .

⁵⁸ - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص

المطلب الثاني

ترشيد الموارد المالية المحلية

منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية استقلال إداري ومالي وخولها موارد مالية بغية القيام بكل المهام الموكلة لها، وعلى رأسها النهوض بالتنمية المحلية، خاصة أن هذه الأخيرة عرفت تدهورا على مستوى الجماعات المحلية مما استدعى ضرورة إيجاد واستحداث آليات من السلطة العمومية من أجل تدارك وإصلاح هذا التدهور، قصد تحقيق ما يسمى بسياسة تثمين أملاك الجماعات المحلية⁵⁹.

لذا سنقوم بدراسة كيفية تثمين الموارد الجبائية المحلية (الفرع الأول) وبعدها دراسة كيفية ترشيد و حسن استعمال الموارد المالية المحلية غير الجبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعزيز الموارد المحلية الجبائية

تعرف الموارد المالية المحلية على أنها: "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بصورة تحقق معدلات التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية الجماعات المحلية في الحكومة المركزية التي تسعى إلى تحقيق تنمية محلية منشودة"⁶⁰.

ولضمان تعزيز هذه الموارد المالية يتم الاعتماد على الجبائية المحلية المخصصة للبلديات (أولا) وبعدها دراسة كيفية ترشيد الموارد المحلية غير الجبائية (ثانيا).

⁵⁹ - شهرزاد مناصر، لطيفة بهي، آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من أجل النهوض بالتنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد 12، لسنة 2016، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمة لخضر، جامعة الوادي، ص 255.

⁶⁰ - موسى رحمان، وسيلة السبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية"، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 21 و 22 نوفمبر، 2006، ص 2.

أولاً: الضرائب المخصصة كلياً للبلديات

تتكون الضرائب المخصصة بشكل حصري للبلدية دون غيرها من الرسم العقاري (1)، الرسم على التطهير (2)، الرسم على الإعلانات واللوائح الإشهارية (3)، والرسم على حقوق الأفرح (4).

1 - الرسم العقاري

تتمثل ضريبة الرسم العقاري في أنها ضريبة سنوية تخصص للعقارات المبنية وغير المبنية المتواجدة على مستوى التراب الوطني باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة⁶¹. والملكيات المبنية الخاضعة للرسم العقاري على الأملاك تتمثل في:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية، ومحطات الطرقات ، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات و ورشات للصيانة .
- أراضي البناءات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها و لا يمكن الاستغناء عنها (62) .

2 - رسم التطهير

تأسس رسم التطهير في سنة 1981، تُحصل لفائدة البلديات ليحل محل كل من الرسم الخاص برفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه، ويطبق رسم التطهير سنويا على مسكن أو ملكية مبنية تقع داخل البلديات وتتوفر على مصلحة رفع القمامات المنزلية⁶³.

⁶¹-حياة بن علي ، نبيلة ليعدي، إكراهات استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 41.

⁶²- فتحي برفوق ، عبد القادر الصادق ، تفعيل الجباية على مستوى الإدارة المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، 2017 ، ص 15 .

⁶³- أحمد بلجيلالي، اشكالية عجز ميزانية البلديات،- دراسة تطبيقية لبلدية جيلالي بن عمار، سيدس علي قرطوفة، بولاية تيارت-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، العلوم الاقتصادية والتجارية، علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 ، ص 90.

نشأ رسم التطهير باسم المالك أو المنتفعين من الملك ويطبق على عاتق المستأجر الذي يكون متضامنا مع المالك في دفع قيمة رسم التطهير.

ويتم تحديد معدلات رسم التطهير كالاتي:

- من 1000 دج إلى 1500 دج على كل ملك ذي استعمال سكني.
- من 5000 دج إلى 12000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي، مهني أو حرفي.
- من 8000 دج إلى 23000 دج على كل أرض مهيئة للتخيم والمقطورات.
- من 15000 دج إلى 20000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي، تجاري حرفي أو ما يشابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه⁶⁴.

3 - الرسم على الإعلانات واللوائح الإشهارية

يعتبر الرسم على الإعلانات واللوائح الإشهارية ضمن الرسوم المخصصة لصالح البلدية دون سواها، تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000، يفرض عندما يتعلق الأمر بتعليق ورفع أوراق وإعلانات ولوائح وغيرها، مع التنبيه أنه تستثنى من الرسم الإعلانات واللوائح الإشهارية المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية والحاملة للطابع الإنساني وهذا وفقا لأحكام المادة 56 من القانون رقم 99 - 11 المتعلق بقانون المالية لسنة 2000.

يؤسس الرسم على الإعلانات واللوائح الإشهارية على :

- الإعلانات على الأوراق العادية المطبوعة ومخطوطة باليد.
- الإعلانات على الورق مجهزة ومحمية،
- الإعلانات المدهونة،
- الإعلانات المضيئة،
- الإعلانات المهنية،

⁶⁴- أنظر المادة 56 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي، ج ر ج ج، عدد 79 لسنة 2001.

يحدد مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجمها، كذلك يحدد مبلغ حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان⁶⁵.

4 - رسم حقوق الأفرح

باعتبار الأفرح تكون وتتم في إطار جماعي سواء كانت في قاعة الحفلات أو في أماكن مخصصة يقتضي الأمر التصريح بها أمام الهيئات المحلية المختصة ، ودفع الرسم مقابل ذلك وعامة ما تدفع عند عقد الزواج ويقوم المستفيد من الرخصة لدى أمين خزينة البلدية وهذا قبل بداية الحفل ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل السابعة مساء.
- من 1000 دج إلى 1500 دج على كل يوم، إن امتدت مدة الحفل إلى ما بعد السابعة مساء.

تحدد التسعيرة بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد المداولة مع موافقة السلطة الوصية⁶⁶.

ثانيا: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية

تتمحور هذه الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة كل من البلدية والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في الدفع الجزائي، الرسم على النشاط المهني مع التنبيه أنه مخصصة جزئيا للجماعات المحلية، والمتمثلة في القيمة على الرسالمضافة الضريبة على السيارات ، وكذا الضريبة على الأملاك ، بالإضافة إلى الضريبة الجزائية الوحيدة، الرسم على

⁶⁵ - أنظر المادة 2/56 من قانون 90-11، المتعلق بقانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق.

⁶⁶ - أنظر المادة 36 من قانون رقم 2000-06، مؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر ج ج، عدد 80، لسنة 2000.

الذبح، الرسم على الزيوت والشحوم، والرسم التحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات وغيرها من الضرائب التي تعد موارد جبائية بها ترفع التنمية المحلية للجماعات المحلية⁶⁷.

تعتمد الجماعات المحلية أساسا على الإيرادات الضريبية والتي تعتبر موردا هاما واستراتيجيا، حيث تأخذ دائما في الحسبان جباية الضرائب تعمل على زيادة الحصيلة الضريبية للجماعات المحلية من خلالها يتم تغطية جملة الاستثمارات المحلية ومنها تضمن تثمين هذه الموارد الجبائية.

الفرع الثاني

الموارد المحلية غير الجبائية

غالبا ما يقاس مستوى الاستقلال المالي للجماعات المحلية بمستوى حجم التدفقات المالية التي تحصل عليها من خلال ما لها من موارد خاصة (غير جبائية) على اختلاف أنواعها وعلى درجة تحكم هذه الأخيرة في أساليب تسييرها واستغلالها هذه من جهة أخرى ، لهذا فإن تثمين أملاك الجماعات الإقليمية عن طريق ترشيد طرق التصرف فيها، ضرورة جد ملحة لتمكين الأخيرة من تعبئة موارد مالية كافية دون المساس باستقلاليتها⁶⁸.

لضمان تثمين هذه الأملاك ينبغي ترشيد طرق التصرف في أملاك الجماعات الإقليمية (أولا) وتحسين أساليب التدخل في استعمال واستغلال الموارد المحلية (ثانيا).

أولا: ترشيد طرق التصرف في أملاك الجماعات المحلية

لقد أسند قانون البلدية إلى رئيس البلدية صلاحيات القيام بالمحافظة على الأملاك وإدارتها وهذا وفقا للمادة 82 منه والتي تنص على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة

⁶⁷ - عبد القادر لمير ، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانيته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص إقتصاد وإدارة أعمال، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2014، ص 117.

⁶⁸ - وداد علو ، اشكالية تحويل الجماعات المحلية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، فرع الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 201.

المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على أملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.

ويجب عليه على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بالصرف والنفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود إنشاء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات المرفقة للتقاسم والاسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.

- السهر على المحافظة على الأرشيف.

- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية".

إن الجماعات المحلية مطالبة بضرورة المحافظة على ممتلكاتها خاصة ذات طبيعة عقارية منها بما يكفل توفير مدخرات كافية تساعد على تنفيذ برامجها، لكن قد يحدث ولأسباب مختلفة أن تتجه تصرف في بعض أملاكها بأي وجه من أوجه التصرف المختلفة وكما تسهر على صيانة هذه الثروة العقارية بكل ماكفل لها القانون من وسائل قانونية⁶⁹.

ثانياً: تحسين أساليب التدخل في استغلال الأملاك

إن تثمين وإعادة الاعتبار المادي والمعنوي لممتلكات الجماعات المحلية يتطلب من هذه الأخيرة بذل جهود كبيرة، أين لا يقتصر دورها على تحسين طرق وأنماط التصرف في الممتلكات وأنه يجب أن يتعدى مهامها إلى محاولة تحسين أساليب وأدوات التحكم في تسيير واستغلال هذه الأخيرة فيكون الاستغلال مباشراً، ويعد النمط أو الأسلوب الأكثر تبنياً من طرف الجماعات

⁶⁹ - حنان مزهود ، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2019 ، ص ص 347-348 .

الإقليمية خاصة البلديات الصغيرة وهذا من أجل تسيير المرافق التي لا تحتاج بطبيعتها إلى تنظيم خاص ومميز وإلى محاسبة مغايرة لتلك المعتمدة من طرف الهيئة المشرفة أصلا على عملية تسيير المرفق (البلدية والولاية)⁷⁰.

كما يمكن أن يكون الاستغلال عن طريق المؤسسات العمومية الصغيرة أين أجاز المشرع الجزائري لكل من الولاية والبلدية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية، وتأخذ هذه المؤسسات شكل مؤسسة ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري، حسب الهدف الذي تصبوا إلى تحقيقه⁷¹.

⁷⁰ - تنص المادة 151 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على أنه: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"، وأضافت المادة 142 من القانون رقم 12-07 متعلق بالولاية، مرجع سابق، ذات المضمون.

⁷¹ - علو وداد، مرجع سابق، ص 214.

الفصل الثاني:

الإشكالات المعيقة لعملية تثمين

أملاك الجماعات المحلية

مقدمة الفصل الثاني

تعددت الأسباب والمشاكل التي تواجه الأملاك العمومية المحلية، سواء ما تعلّق بتسييرها من جهة، أو استغلالها وفق ما يحقق الصالح العام من جهة أخرى. فغياب التأطير على هذه الأملاك حال دون الحفاظ عليها وحمايتها من كل أشكال الاستغلال اللاشعري واللاعقلاني، ما أدى إلى ضياع المشاريع التنموية التي تعدّ بمثابة حجر الأساس لتطوير الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) بما فيها تطوير الشؤون الاقتصادية والاجتماعية المحلية عن طريق إشباع الحاجات المختلفة، وهذا ما أعطى مجالاً أكثر لتدهور الإدارة المحلية نتيجة سوء التسيير واتخاذ قرارات لا تتماشى مع الواقع المحلي.

ونجد من العراقيل ما يرتبط أساساً بالتنظيم الإداري المحلي بمختلف هياكله (المبحث الأول)، وكذا العراقيل المالية التي بدورها تقلل من تفعيل البرامج التنموية المسطرة مما فتح المجال لانتشار الفساد بشتى أنواعه (المبحث الثاني).

المبحث الأول

العراقيل الإدارية التي تحد من عملية تامين أملاك الجماعات المحلية

تعد عملية تامين أملاك الجماعات المحلية مسألة في غاية الأهمية، وفي ذات الوقت في غاية الصعوبة، لتدخل عدة عوامل تحد منها؛ أهمها الفساد الإداري كظاهرة متنامية في المجتمع الجزائري.

ولمعرفة المقصود بالفساد الإداري، سنحاول إزالة الغموض عنه ضمن مقتضيات (المطلب الأول)، إلى جانب الفساد الإداري نجد الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، سواء على الأعمال أو على الأعضاء، والتي قد تقلص من دور هذه المجالس كلما كان ثمة إفراط في الرقابة الممارسة عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

سوء التنظيم والتسيير في الجماعات المحلية

لا يقتضي توفر إطار وتنظيم قانوني ومالي لإنجاح تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، بل لابد أن يتزامن هذا مع توفير موارد بشرية ذات كفاءة ومؤهلات علمية وعملية كافية، خاصة أن العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر أصبح ظاهرة متفاقمة، والعلة من ذلك غياب التأهيل في الممثلين المحليين وسوء استعمال الموارد المالية، وفي الغالب عدم كفاءة الأعوان الإداريين.

هذا ما قد يحد من عملية تامين الأملاك المحلية، ما ينعكس سلبا على الأملاك بصفة عامة، خاصة لما يتعلق الأمر بعدم القدرة على التحكم في تسيير الموارد البشرية (الفرع الأول)، إلى جانب تفشي ظاهرة أخرى وهي ظاهرة الفساد على مستوى الجماعات المحلية، ما يؤدي إلى عرقلة سير النشاط الإداري والمالي، والذي تليه عدم إمكانية تحقيق المرافق العمومية للأهداف المسطرة على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم التحكم في تسيير الموارد البشرية

يُعرّف تسيير الموارد البشرية على أنه: " مجموعة من الأعمال، والبرامج الإستراتيجية والقرارات الهادفة إلى تحقيق الاستغلال الأمثل الممكن للموارد البشرية، والتي تساهم في تشكيل الموارد البشرية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فهذه النتيجة التي لها تأثير على الأداء الكلي للمنظمة"⁷².

وعليه، فإن تسيير الموارد البشرية هي الوظيفة التي تتمثل في اختيار العاملين ذوي الكفاءة المناسبة وتسيير جهودهم وتوجيه طاقتهم وتنمية مهاراتهم، وتحفيز هؤلاء العاملين وتقييم أعمالهم والبحث في مشاكلهم، وتقوية علاقات التعاون بينهم وبين زملائهم ورؤسائهم، وذلك بهدف تحقيق الزيادة الإنتاجية⁷³، وهكذا يتم تئمين أملاك الجماعات المحلية.

إلا أن سوء تسيير هذه الموارد البشرية يؤدي إلى عرقلة عملية التئمين، خاصة إذا واجهت الموارد البشرية أثناء أدائها لوظيفتها الإستراتيجية معوقات، قد تتمثل في:

- إن وظيفة المستخدمين منحصرة في مهام إدارية بحتة، فهي تهمل الجوانب الهامة الأخرى منها تسيير المسار المهني، التكوين تسيير، تقييم النتائج الإيجابية، وإشراك الموظفين في القرارات التي من شأنها تطوير المرافق العامة⁷⁴.

⁷² - كامل بربر، إدارة الموارد البشرية، اتجاهات وممارسات. (ط1)، دار المنديل اللبناني، لبنان، 2008، ص 4.

⁷³ - مهدي حسان، إدارة الموارد الأفراد من منظور كمي والعلاقات الانسانية، دار مجدلاوي، الأردن، 1993، ص 16.

⁷⁴ - صليحة العلواني، تسعديت كيايبي، معوقات إدارة الموارد البشرية وتأثيرها على فعالية المؤسسة الجزائرية. - دراسة ميزانية لبلدية آيت منصور-، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علم الاجتماع، تنظيم وعمل، كلية العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2015، ص 53.

- جعل وظيفة تسيير الموارد البشرية في تنظيم لا يسمح لها بالبروز، وغالبا تمارس بصفة تقليدية ومركزية على مستوى مسؤول المستخدمين، أي يقوم بدور تسلطي، ضمن العمل الجماعي وروح الفريق، وكذا اتسام بعض القوانين الخاصة بالجمود والتضارب⁷⁵.

- صدور بعض التصرفات تعسفية من طرف السلطات السلمية، من خلالها يعملون على تعزيز مكانتهم الشخصية على حساب فئات المجتمع المحلي، كعدم تطبيق اللوائح والقواعد القانونية نتيجة إيديولوجية خاصة، والتوظيف على أساس المحسوبية والمحاباة، بدل الاعتماد على الكفاءة والخبرة والجدارة⁷⁶.

إن عدم التسيير العقلاني لهذه الموارد البشرية ينعكس سلبا على الدور التتموي للجماعات المحلية، وذلك عن طريق عدم الاستغلال الأمثل لهذه الموارد البشرية، والتضخيم في حجم المصالح والأقسام للموظفين وكثرة التوظيف الذي يؤدي لا محالة إلى اللامبالاة في أداء الوظيفة، مما يؤثر على النظام الإداري في أجهزة الجماعات المحلية⁷⁷.

إضافة إلى ذلك، يظهر سوء التسيير في ارتفاع النفقات الخاصة بأجور وأعباء المستخدمين، والتي تدخل ضمن النفقات العامة للجماعات المحلية⁷⁸.

⁷⁵ - أحمد رحمانى، "تسيير الموارد البشرية"، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، عدد 2، لسنة 1996، الجزائر، ص 39.

⁷⁶ - طاهر محسن منصور، المؤسسة الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2005، ص 312.

⁷⁷ - عفاف بوقلمية، القيم الثقافية والتسيير، (ط1)، دار الغرب للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998، ص ص، 20 - 21.

⁷⁸ - نصر الدين شعيب ومصطفى شريفي، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر" مجلة الباحث، عدد 10، لسنة 2012 جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، ص 165.

الفرع الثاني

انتشار ظاهرة الفساد الإداري

ينبغي لدراسة انتشار ظاهرة الفساد الإداري؛ التطرق إلى تعريف هذه الظاهرة (أولاً)، ثم بعد ذلك التعرض للانعكاسات المترتبة عنها (ثانياً).

أولاً: تعريف ظاهرة الفساد الإداري

تعد ظاهرة الفساد ظاهرة بالغة التعقيد والتشابك، كثرت التعريفات الواردة بشأنها، فمن زاوية قانونية عرفت على أنها: " تصرف وسلوك وظيفي سيء، فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية"⁷⁹.

في حين عرفت من زاوية إدارية بأنها: "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلاً إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة سواء كان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منتظم"⁸⁰.

إن إتيان مجموع الأعمال المخالفة للقوانين بشكل عام والقوانين الخاصة ذات صلة بالجماعات المحلية من باب الفساد، وذلك إما بهدر أموالها أو اختلاسها، سواء من طرف أعوان إداريين أو اقتصاديين⁸¹، يشكل الفساد بعينه.

ف نجد على سبيل المثال، استعمال السيارات الحكومية لمصالح خاصة وسائر الأجهزة والممتلكات العامة الأخرى مما يوحي بغياب الضمير المهني.

⁷⁹ - عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحقيق وبحث جنائي، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 21.

⁸⁰ - مرتضى نوري محمود، "الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق"، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي، حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، ديسمبر 2008، العراق، ص ص 7-8.

⁸¹ - فتيحة حيمر، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007، ص 109.

ثانيا: انعكاسات ظاهرة الفساد الإداري

يعتبر الفساد الإداري والمالي أكثر أنواع الفساد انتشارا، وهو من أخطر العوامل المعيقة لسير أعمال الإدارات، ومؤثر على التنمية بكافة أبعادها الاقتصادية، السياسية والاجتماعية⁸²، وعليه يمكن القول بأن نتائج ظاهرة الفساد خطيرة ويمكن تعداد بعضها في ما يأتي:

- يؤدي الفساد إلى التقليل من فرص الاستثمار داخل الجماعات الإقليمية ومن ثمة ضياع المشاريع التي تعود بالفائدة على أفراد الجماعة، مما يعني أن الفساد لا يعيق الاستثمار فحسب وإنما يشمل إعاقة التنمية أيضا.

- إن إجراءات التوظيف والتعيين في المؤسسات العمومية إذا قامت على أساس المحسوبية أو الرشوة فإنها ستؤدي إلى تخفيض نوعية ومستوى الإدارة، إضافة إلى اتخاذ قرارات ارتجالية.

- يشوّه الفساد تركيب النفقات العامة، أين يميل المسؤولون إلى الإنفاق على المشروعات الكبيرة التي تخلق فرصا أكثر للربح، وإهمال بعض الجوانب الأخرى ذات الأهمية (كالتعليم، الصحة)، كما يقلل الفساد من نوعية المرافق العامة وكفاءتها، حيث أن الصفقات ستمنح لمن يدفع رشوة بغض النظر عن نوعية وكفاءة المؤسسة، كما أنه يقلل من إيرادات الجماعات المحلية ويزيد من تحمل نفقات جديدة لتغطية العجز⁸³.

المطلب الثاني

تقلص دور اللامركزية وخضوعها للرقابة المركزية

خلفا للمركزية التي تمارس من طرف أشخاص معينين على كامل التراب الوطني، فاللامركزية تستند إلى سلطات وصلاحيات ممنوحة من الدولة -التي تحتفظ بحق المراقبة- إلى

⁸²- محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 109.

⁸³- وداد علو، مرجع سابق، ص ص 123 - 124.

الهيئات المنتخبة من أجل ممارسة هذه الاختصاصات وحسب، في حيز جغرافي محدد لهذه الهيئة، والهدف هو تفعيل دور التشاركية الإدارية بين الدولة وهذه الهيئات التي تعرف عادة باسم الجماعات المحلية من أجل المساهمة في اتخاذ القرارات الإدارية وتسهيل العمل الإداري⁸⁴.

إلا أن دور اللامركزية عرف تقليصا في أدائه نتيجة التدخل الكثيف للسلطة المركزية في الشؤون المحلية، باسم الرقابة الوصائية على هذه الهيئات المنتخبة، وذلك عن طريق تقرير رقابة على أعمال هذه الهيئات المنتخبة، أو بصيغة أخرى الرقابة على أعمال هذه المجالس المنتخبة (الفرع الأول)، والتي تمتد على أعضائها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة

إن التطبيق السليم لمفهوم اللامركزية يتطلب الحدّ والتقليص من تدخل السلطة المركزية في شؤون الهيئات المحلية، وأن تقتصر الرقابة الممارسة من طرفها على نواحي المشروعية ومدى الالتزام بالخطط العامة دون التدخل في المسائل التنفيذية، التي تعتبر من صميم أعمال المجالس المحلية.

غير أن الممارسة في الجزائر تعكس الخروج الصارخ للسلطة المركزية عن المضمون والهدف الحقيقي لنظام الوصاية⁸⁵، لتمتد للرقابة على أعمال المجالس سواء أعمال المجلس الشعبي الولائي (أولا)، أو أعمال المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي إلى وصاية وزير الداخلية، في حين

⁸⁴ - محمد نبيه، الهوية المتقدمة بين المركزية واللامركزية (الجانب القانوني والمحاسب)، (د، د، ن)، لبنان، 2019، ص 19.

⁸⁵ - وداد علو، مرجع سابق، ص ص 126 - 127.

قرارات الوالي كمثل الدولة خاضع للسلطة المركزية⁸⁶.

تتمثل الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي في إجراءات التصديق (1) بالإضافة إلى البطلان (2) وفي الأخير الحلول (3).

1 - التصديق

يقصد بالتصديق عدم المنع، الوصاية على المداولة، ويأخذ التصديق شكلين أولهما ضمني والثاني صريح، لقد أشارت المادة 54 من قانون الولاية إلى أنه: " مع مراعاة أحكام المادة 55 و56 و57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما بعد إيداعها بالولاية،

- إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها "

أما التصديق الصريح فنص عليه المشرع الجزائري بموجب المادة 55 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية والوارد فيها: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في آجال أقصاه شهران (02)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات؛

- التنازل عن العقار أو اقتصاده أو تبادله؛

- اتفاقيات التوأمة؛

- الهبات والوصايا الأجنبية".

2 - البطلان

يتمحور البطلان في إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوصاية، على أن يستند إلى نص قانوني يخول ذلك خلال مواعيد محددة، بهدف ضمان استقرار الأوضاع

⁸⁶ - محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 132.

القانونية⁸⁷.

قد يكون البطلان مطلق؛ وعالجه المشرع الجزائري بموجب المادة 53 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، والتي تنص على أنه: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:

.....

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها،

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

قد يكون البطلان نسبيا أيضا، والهدف منه درء الشبهات، وسد مداخل الفساد، وجعل المجلس يقوم بأشغاله في حياد تام، وخدمة للمصالح المحلية لا الشخصية⁸⁸.

تصدى قانون الولاية للبطلان النسبي في المادة 56 منه، التي نصت على أنه: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس الشعبي الولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض المصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي".

⁸⁷ - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983، ص 113.

⁸⁸ - اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014، ص 174.

3 - الحلول

يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها؛ عن قصد أو عن إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية⁸⁹. إن إجراء الحلول يعتبر ضمن الإجراءات الخطيرة باعتبارها خرقا لتنظيمات الأساسية، فيعد تدخلا مباشرا في تسيير الشؤون المحلية خاصة في الجانب المالي، والذي يقيد إلى حد بعيد من استقلالية الجماعات المحلية في أداء وظيفتها، كما تعرقل عمليات الترشيح والتثمين بالنسبة لممتلكات العائدة للجماعات المحلية، خاصة أن هذه الأخيرة هي الأدرى بالشؤون المحلية أكثر، أين تدرس بشكل دوري وضعية المرافق العمومية ونشاطها.

ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يخضع المجلس الشعبي البلدي بدوره للرقابة الوصائية على أعماله من طرف الوالي، وتتمثل هذه الوصاية أساسا في؛ المصادقة (1)، البطلان (2)، وفي الأخير الحلول (3).

1- المصادقة

تخضع مداوات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية من طرف الوالي، حيث يتمتع بسلطة واسعة وذلك من خلال المصادقة الصريحة أو الضمنية، وهذا وفقا لما جاءت به المادتين 57، 58 من القانون رقم 10 - 11، حيث عالجت المادة 57 المصادقة الصريحة لما نصت على أنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقية التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

⁸⁹ - محمد الديداموني، محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص 107.

أما المادة 58 فنصت على المصادقة الضمنية، أين جاء فيها ما يلي: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلم قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها".

2 - البطلان

باستقراء نصوص قانون البلدية، نجد أن بطلان أعمال المجلس الشعبي البلدي يأخذ شكلان؛ بطلان مطلق وبتلان نسبي، أين تبطل مداوات المجلس بقوة القانون وفقا للمادة 59، أما البطلان النسبي فنص عليه المشرع الجزائري في المادة 60 من ذات القانون، تفعيلًا لمبدأ نزاهة التنفيذ وترسيخًا لشفافية العمل الإداري، إلا أنه بالمقابل حول هذا القانون الطعن في قرارات الوالي، وذلك تأسيسًا على ما جاء في المادة 61 منه⁹⁰.

3 - الحلول

يقصد بالحلول أن تحل سلطة الرقابة محل المجلس الشعبي البلدي، لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية، التي لم يتم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة المحلية. مع التنبيه أن الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية، ومنه يصعب تحقيق عملية تثمين أملاكها، والعلّة من ذلك أن الجماعات المحلية هي في الأصل للهيئات الأقرب لمعرفة وضعية ومتطلبات المصلحة العامة، وذلك قصد إشباع وتلبية حاجيات الأفراد وإعادة بعث نشاطات جديدة تضمن لها التنمية المحلية⁹¹.

تتدخل الهيئة الوصية لتمارس سلطة الحلول بموجب المواد 100 إلى 102 من قانون البلدية⁹².

⁹⁰ - انظر المواد 59، 60، 61 من قانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق.

⁹¹ - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتميز الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص ص 111-112.

⁹² - انظر المواد 100 إلى 102 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفرع الثاني

الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة

علاوة على خضوع المجالس المنتخبة للرقابة؛ فإن هذه الأخيرة تمتد لتشمل أعضائها، وتأتي في عدة أشكال وصور؛ بداية بالإيقاف (1)، ثم الإقالة (2) وأخيرا الإقصاء (3).

أولاً: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية، وكذا حالة تعليق عضويته نتيجة لارتكابه لخطأ جسيم، أين يمنع هذا الأخير من مزاولة عمله لمدة محددة، بحيث يقترن توقيفه بتوقيف الأجرة، مما يعني تجميد العضوية لأحد الأسباب الواردة قانونا ووفقا للإجراءات المكرسة فيها⁹³.

عالج المشرع الجزائري الإيقاف في المادة 45 من قانون الولاية، وبمفهومها أن كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف يصبح غير قادر متابعة عهده الانتخابية، فيوقف بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولاوي⁹⁴.

تناولت المادة 43 من قانون البلدية إيقاف العضو المنتخب لنفس الأسباب المذكورة أعلاه، بمعنى الذي يكون محل متابعة قضائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية لا تمكنه بالاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة⁹⁵.

ثانياً: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء عضوية المنتخب، حيث جاء في المادة 45 ما يأتي: "يعتبر

⁹³ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق ص 132.

⁹⁴ - انظر المادة 45 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁹⁵ - انظر المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة".

بالرجوع إلى قانون الولاية رقم 12 - 07 نجد أن المشرع لم ينص على الإقالة، في حين اعتبر أن الغياب المتكرر للعضو المنتخب دون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، ولم يضيف عليها وصف الإقالة كما فعل في قانون البلدية⁹⁶.

ثالثا: الإقصاء

الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط العضوية، الأمر الذي يجعل بقاء المنتخب في المجلس الشعبي البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة، حيث جاء في المادة 44 من القانون رقم 11 - 10: "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار".

في حين لا يمكن إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي إلا بموجب مداولة، كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصداره لقرار الإقصاء.

كما لا تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية، بل المشرع الجزائري قام بزيادة سبب آخر، يتعلق الأمر بوجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب⁹⁷.

إن أعمال هذا النوع من الرقابة تشكل عراقيل تواجهها الهيئات المحلية، بالخصوص أثناء سعيها لتثمين أملاكها بحكم أنها غير مستقلة في ممارستها للمهام الموكلة إليها، وذلك لارتباطها بالجهة الوصية خاصة في الجانب المالي.

⁹⁶ - ابتسام عميور ، المرجع السابق ص99.

⁹⁷ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص327.

المبحث الثاني

العراقيل المالية التي تحد من عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية

تلعب الموارد المالية للجماعات المحلية دورا جوهريا وبارزا في تنمية الجماعات المحلية والمساهمة في تطوير كافة أنشطتها ومشاريعها، وهذا في إطار قيام وأداء الإدارة المحلية للمهام المسندة لها، فبالتالي فإنّ المالية المحلية مؤشرا فعلا يظهر من خلاله مدى فعالية عمل هذه الهيئات.

تصادف الموارد المالية المحلية عدة عراقيل منها ما يتعلق بالتمويل الذاتي لهذه الجماعات المحلية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة الفساد المالي على مستوى الهيئات المحلية والأشخاص القانونية المسيرة لها، خاصة عندما يتعلق بجريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية، وكذا جريمة الرشوة التي تعرف تقشيا واسعا في القطاع العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عراقيل التمويل الذاتي للجماعات المحلية

تحتاج الجماعات المحلية موارد مالية لتمويل مختلف نفقاتها وكذا متطلبات مواطنيها، مما يعني أنّ للجماعات المحلية دور هام لتحقيق التنمية، وخصصت لها موارد مالية ذاتية منصوص عليها في قانون البلدية والولاية، وكذا هناك ما هو وارد في قانون الأملاك الوطنية، إلا أن هذه الموارد المالية مقارنة مع نسبة الإنفاق تبقى غير كافية، مما أجبرها على البحث عن مصادر أخرى خارجية من أجل تحقيق الاكتفاء المالي، وهذا ليس بالأمر الهين بل تعرف هذه العملية عراقيل سواء على مستوى الجباية المحلية (الفرع الأول)، أو على مستوى الموارد غير الجبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعقيدات الجباية المحلية

لقد تم سابقا إيضاح المقصود بالموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم التي تعود حصيلتها الإجمالية مباشرة للجماعات المحلية⁹⁸.

إلا أن هذه الموارد تعرف عدة تعقيدات، وهذا راجع إلى استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية (أولا)، وما زاد الأمر تعقيدا؛ هو تبعية الإيرادات الجبائية للسلطة المركزية (ثانيا).

أولا: استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية

يظهر إرتباط الجماعات المحلية والسلطة المركزية من خلال الجهة التي تحدد الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وذلك من حيث تأسيسها، ومن حيث المصالح التي أوكلت لها مهام تحصيلها⁹⁹.

تتميز الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية مقارنة بتلك المحصلة لفائدة الدولة، أي تحتكر هذه الأخيرة وتستحوذ على نسبة 75% لصالحها، في حين لا تحصل الجماعات المحلية إلا على نسبة 25%، بالإضافة إلى الضرائب التي تستحوذ عليها الدولة التعريفية الجمركية والجبائية البترولية التي تتشارك فيها أيضا الجماعات المحلية في بعض الأحيان، إذ تستحوذ الدولة على الرسم على القيمة المضافة بنسبة 85% من عائداتها، الذي هو مصدر مهم جدا في حين تعود 5% على البلدية، أما عن ضريبة المناجم فتعود بنسبة 90% منها على الدولة و10% لصالح الجماعات المحلية، وحتى بالنسبة للضريبة على الأملاك فتعود فيها

⁹⁸ - راجع الصفحات من 34 إلى 37 من هذه المذكرة.

⁹⁹ - بسمة عولمي، شوقي جبّاري ، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 2 ، لسنة 2015 ، الجزائر ، ص 32.

نسبة 60% للدولة و20% للبلدية، رغم كون هذه الأملاك ذات تبعية للبلدية، الأمر ذاته يسري على ضريبة الدمغة¹⁰⁰.

مختلف هذه الإشكالات وهذه النسب التي تستحوذها الدولة خاصة بفوارق كبيرة رغم أن هذه الممتلكات تعود للجماعات المحلية، تعد من أهم العراقيل التي تواجهها عملية تثمين هذه الموارد، وما زاد الأمر تعقيدا هو بقاء الجباية المحلية غير واضحة بالنسبة للخاضعين لها على العكس ما يقتضيه مبدأ فرض الضريبة، الذي يخول لهم الحق في ممارسة الرقابة في إطار المشاركة الديمقراطية¹⁰¹.

ثانيا: تبعية الإيرادات الجبائية للسلطة المركزية

تعد وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية أحد الأسباب المؤدية لعجز البلديات والولايات، وذلك يظهر في تبعية هذه الإيرادات لها على مستوى تأسيس الضريبة وتحصيلها، أين منح الدستور الجزائري هذا الاختصاص إلى السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، أين يقوم بتأسيس وعاء ضريبي وتحديد نسبها وتبيان طرف تحصيله.

تخضع الضريبة للقواعد المحددة في قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعيتها، خاصة أن قانوني البلدية والولاية لا يد لهما في تأسيس الضريبة، مما يعني أن تأسيس هذه الأخيرة حكرا على السلطة التشريعية والتنظيمية، مما يؤكد تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية، والتي تجرد الجماعات المحلية من المبادرة المالية¹⁰².

¹⁰⁰ - أمال شلابي، لامية نايت معمر، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 45.

¹⁰¹ - علو وداد، مرجع سابق، ص 45.

¹⁰² - وداد علو، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد2 لسنة 2014، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 275.

إن هذه التبعية هي من تقف أمام عملية التثمين، بحيث أنها لا تمنح فرصا ولا تحقق الإنصاف الجبائي الذي يحقق العدالة الاجتماعية، مما يستدعي ضرورة ترشيد السياسة الجبائية¹⁰³.

الفرع الثاني

إشكال الموارد غير الجبائية

تمثل الموارد غير الجبائية نسبة 10% من إيرادات الجماعات المحلية، فبينها وبين الإيرادات الجبائية فرق كبير، فأصبح الدور المالي الذي تلعبه هذه الموارد لا يزال ضعيفا، وذلك لسوء ترشيد وعدم التثمين هذه الموارد¹⁰⁴ (أولا)، بالإضافة إلى عدم فعالية ونجاعة أسلوب التمويل (ثانيا).

أولا: سوء ترشيد موارد التسيير

رغم امتلاك الجماعات المحلية لموارد مالية مختلفة من عقارات ومنقولات معتبرة إلا أنها تعاني من تسييرها وعدم تثمينها، خاصة في ما يخص أسعار شغل الملكية الذي من المفروض أن تُشَرع تبعا للهدف من شغلها، أي بالأخذ بعين الاعتبار إن كان تجاري أو غير تجاري.

ذلك أن الاستفادة من تلك الأملاك لغرض تجاري يرتب نوعين من الحقوق، الأول يتمثل في حق الطريق؛ خاصة أن العديد من الواجهات العمومية أصبحت تستعمل كامتداد للمطاعم والمقاهي، بالإضافة إلى خلق محلات صغيرة ولوحات إشهارية، إلا أن الجماعات المحلية لا تنبالي لعدم الاستفادة منها. أما بالنسبة للحق الثاني، فيتمثل في شغل المساحات في المعارض

¹⁰³ - وداد علو، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 281.

¹⁰⁴ - حنان بلعباس وسعاد العمري، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 10.

والأسواق، فالإدارة المحلية تتهاون، ويظهر ذلك في سوء التنظيم والتسيير، ومن جهة أخرى فرضها لرسوم رمزية¹⁰⁵.

ثانيا: عدم نجاعة أسلوب التمويل الذاتي

كرست القوانين الخاصة بالجماعات المحلية أسلوب التمويل الذاتي بغية تمكينها من الحصول على مبالغ مالية لتغطية احتياجاتها والسعي نحو الاستثمار فيها، لكن النسبة المحددة هي 10% من مجموع إيرادات قسم التسيير، فهي قليلة جدا مقارنة بالاحتياجات الكثيرة والنفقات المتزايدة¹⁰⁶.

إن الوضعية المتدهورة للموارد غير الجبائية في تزايد مستمر، وشمل أغلب البلديات والولايات في الوطن، مما ينعكس سلبا على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ويشكل عائقا أمام عملية تثمين وترشيد أموالها.

لذا ينبغي إعادة صياغة بعض المواد القانونية بشكل يلاءم ويرفع من نسبة هذه الموارد لغاية واحدة، وهي القدرة على تحقيق التنمية لدى أو على مستوى الجماعات المحلية.

المطلب الثاني

انتشار ظاهرة الفساد المالي في مجال الصفقات العمومية

وتفويضات المرفق العام

تبنى المشرع الجزائري سياسة رامية إلى مكافحة الفساد وحماية المال العام في مجال الصفقات العمومية، تتجلى في تكريس وسائل وآليات من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا من خلال تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

¹⁰⁵ - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 52.

¹⁰⁶ - رحمة شكلاط، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 1، لسنة 2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 102.

إلا أن الفساد كظاهرة يصعب ضبطها والتحكم فيها، مما يعني أنها لا زالت منتشرة في مجال الصفقات وتفويضات المرفق العام، وذلك يعود إلى عدة أسباب وعوامل، أولها منح امتيازات غير مبررة والتي تحد من عملية تثمين الأملاك العمومية المحلية (الفرع الأول)، إلى جانب الانتشار الكبير لجريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية، الأمر الذي يساهم في شكل كبير للحد من ترشيد أملاك الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية

نظم المشرع الجزائري جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية في المادة 26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

لدراسة الامتيازات غير المبررة يقتضي التعرض للأركان المشكلة لها بداية بالركن المفترض (أولاً)، ثم الركن المادي (ثانياً)، يليه الركن المعنوي (ثالثاً)، وفي الأخير الجزاء القانوني المقرر لهذه الجريمة (رابعاً).

أولاً: الركن المفترض (صفة الجاني)

اشتطت المادة 26 فقرة أولى من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته؛ صفة خاصة في الجاني في جريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية، وهي أن يكون موظفاً عمومياً، مع التنبيه أن هذه الصفة تمثل الركن المفترض في جميع جرائم الفساد، حيث جاء في نص المادة ما يلي: "كل موظف عمومي يمنح عمداً للغير امتيازاً غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفة أو ملحق...."¹⁰⁷.

¹⁰⁷- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، معدل و متمم بموجب القانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر ج ج، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

يتضح أن الموظف العمومي المقصود¹⁰⁸؛ هو الموظف الذي يكون مختصا بعملية إبرام أو تأشير اتفاقية أو صفة أو ملحق حتى تقوم هذه الجريمة، فإذا انتفى الاختصاص هنا فإن الجريمة تنتفي لعدم اكتمال الاختصاص الوظيفي، خاصة أن الهدف من منح الامتيازات غير المبررة هو الهدف من هذه الجريمة، مما يحد من عملية التثمين وترشيد واستغلال أملاك الجماعات المحلية¹⁰⁹.

ثانيا: الركن المادي

يقوم الركن المادي لجنحة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية على عنصرين أساسيين هما:

1 - السلوك الإجرامي

يتحقق السلوك الإجرامي لهذه الجريمة؛ متى قام الموظف العام بإبرام وتأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق مخالفا للأحكام التشريعية والتنظيمية، المتعلقة أساسا بسرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات.

يأخذ النشاط الإجرامي صورتين؛ أولها إبرام عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق خلافا للأحكام التشريعية والتنظيمية، وهنا يظهر كيف تساهم جنحة منح امتيازات غير مبررة في الحد من الاستغلال الرشيد لأموال الجماعات المحلية، وذلك بالتعدي على التنظيمات والقواعد القانونية التي

¹⁰⁸ - حسب نص المادة 02 من القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق. " يعتبر موظفا:

- 1- كل شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية والمنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر يصرف النظر في رتبته أو أقدميته.
- 2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.
- 3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما "

¹⁰⁹ - عبد العالي حاجة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص 4.

جاءت لتحقيق هذا الهدف، أما الصورة الثانية هي حالة التأشير على عقد أو اتفاقية أو صفة خلافاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما¹¹⁰.

2 - الغرض من النشاط الإجرامي

إن قيام الموظف العام بإبرام أو تأشير عقد أو صفقة مخالفة للتنظيم وأحكام التشريع غير كافي لقيام جنحة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية، وإنما يتطلب الأمر أن يكون هناك هدف متمثل في منح الغير امتياز غير مبرر، ويستوي أن يكون الغير شخص طبيعي أو معنوي، فالمستفيد ليس الجاني نفسه¹¹¹.

ثالثاً: الركن المعنوي

تعتبر جنحة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية من الجرائم العمدية، التي تتطلب توافر القصد الجنائي العام بعنصريه؛ العلم والإرادة وفق لما جاء في نص المادة 26 فقرة الأولى من القانون رقم 06 - 01: " كل موظف يمنح عمداً...".

إن القول بأن هذه الجريمة عمدية، يعني أن الفاعل أو بالأحرى الجاني وهو الموظف العمومي؛ يدرك ويعلم بأن تلك الامتيازات التي منحها هي امتيازات غير مبررة، فيكون عاملاً لتبديد المال العام واستغلاله بطرق لا تحقق المصلحة والهدف الذي وجدت من أجله، بهذا يظهر بشكل واضح كيف تساهم جريمة منح امتيازات غير المبررة في عرقلة عملية التثمين.

¹¹⁰ - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، ط3، دار جسر للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 344.

¹¹¹ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج 2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 120.

رابعاً: الجزء القانوني المقرر لجريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية

تخضع جريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية كغيرها من الجرائم لردع وقمع، ففُرت لها عقوبات أصلية وعقوبات تكميلية، تختلف ما إذا كان الجاني شخص طبيعي أو شخص معنوي¹¹².

يغتنم الموظفون الفرصة لارتكاب هذا النوع من الجرائم بسبب نقص الرقابة المحكمة على الصفقات العمومية، وكذا كون أن العقوبات المقررة لهذا النوع من الجرائم عقوبات لا تتناسب مع الضرر الذي يلحق بالمال العام عموماً وأموال الجماعات المحلية خصوصاً.

الفرع الثاني

جريمة الرشوة في الصفقات العمومية

إن جريمة الرشوة في الصفقات العمومية من أخطر الجرائم والأكثر تفشياً، لا يمكن أن تقوم إلا إذا كانت مستوفية للأركان المنصوص عليها قانوناً، بداية بالركن المفترض (أولاً)، الركن المادي (ثانياً)، وضرورة قيام القصد الجنائي (ثالثاً) وفي الأخير تقرير المتابعة الجنائية (رابعاً).

أولاً: الركن المفترض (صفة الجاني)

تقتضي المادة 27 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن يكون الجاني المرتكب لجريمة الرشوة في الصفقات العمومية موظفاً عموماً، حسب ما هو وارد في المادة 2 من نفس القانون، والسابق الإشارة إليها في جريمة منح امتيازات غير مبررة.

ثانياً: الركن المادي

يتحقق الركن المادي عند قبض أو محاولة قبض الموظف العمومي لأجرة أو منفعة أو عمولة، سواء لنفسه أو لغيره، وكان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وفي المقابل يمنع هو من

¹¹² - راجع المادتين 26 و50 من القانون رقم 06 - 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

أداء عمل ما وهو ما يصطلح عليه بالمرتشي، أين يقوم باستغلال وظيفته أو يتاجر بها، مقابل تحقيق منفعة مادية أو أدبية، أما الشخص الآخر صاحب المصلحة أو الحاجة يصطلح عليه بالراشي، لأنه قبل بطلب الموظف العام أو تقدم بالعطاء للموظف العام¹¹³.

تختلف جريمة الرشوة بصدد إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية عن غيرها من جرائم الرشوة العادية، وذلك بالنظر إلى ملابسات والظروف المحيطة بارتكابها، بحيث تتمثل أساسا في قبض الموظف العام لهذه العمولة أو الرشوة بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات أو إبرام صفقة عمومية، أو عقد ملحق باسم الدولة أو لحسابها أو لحساب الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الإداري، فبمناسبة هذه الظروف المحيطة لقبض الموظف العام لأجرة أو عمولة أو مصلحة غير مشروعة، شدد المشرع الجزائري العقاب ضد المرتكب، وذلك من خلال نص المادة 27 من القانون رقم 06 - 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹¹⁴.

ثالثا: الركن المعنوي

تعدّ جريمة الرشوة من الجرائم العمدية التي تقتضي توفر القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة، أين يدرك الجاني (الموظف العام) بأن تلك الأفعال معاقب عليها قانونا إلا أن إرادته تتجه إلى إتيانها، ألا وهي قبض أو محاولة قبض الأجرة أو الفائدة أو المصلحة غير المشروعة¹¹⁵.

رابعا: العقوبة المقررة لهذه الجريمة

يعاقب المشرع الجزائري مرتكب جريمة الرشوة بمناسبة إبرام أو تنفيذ أو تأشير صفقة عمومية أو عقد ملحق بعقوبة مشددة تتمثل من (10) سنوات إلى (20) سنة، وبغرامة مالية من 1000.000 دج إلى 2000.000 دج.

¹¹³ - عبد الكريم خليفي، زيان براهيم، جرائم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام طبقا لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ص 30، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: <http://dLibrary.Univ-Boumerdes.DZ.8080/handel/123456789/5647>. تاريخ الاطلاع: 30 أوت 2020.

¹¹⁴ - أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص ص 142 - 143.

¹¹⁵ - المرجع نفسه، ص 157.

تعد هذه الجرائم الأكثر خطورة بمناسبة عقد أو تنفيذ صفقة عمومية أو تفويض مرفق عمومي، لما لها من تأثير على إنفاق المال العام والهدر وسوء استغلاله. فرغم سعي المشرع لوضع آليات من خلالها يواجه هذا النوع من الجرائم من باب تفعيل عملية التثمين والحرص على الاستغلال الرشيد لأموال الجماعات المحلية، إلا أن هناك اعتداءات واضحة وصارخة، مما زاد من تفاقم وتفشي مثل هذه الظواهر في إطار القانون العام وفي مجال الصفقات العمومية.

خاتمة

بعد تحليل واستقراء الأسس القانونية والفقهية التي عالجها بحثنا، توصلنا لجملة من النتائج، وفضلنا عرض أهمها بصفة موازية مع مجموعة من الاقتراحات لغرض رفع الغموض عن الموضوع قيد الدراسة.

تجدر الإشارة تبعاً لما سبق تبيانه، إلى الأهمية القصوى التي ينطوي عليها تعريف عملية التثمين، والتي يقصد بها زيادة قيمة الشيء أكثر من قيمته الأصلية، أو بصيغة أخرى، عملية التثمين تقابلها عدة مصطلحات قانونية تدلي بذات المعنى منها؛ ترشيد، حسن الاستغلال، الحماية، التسيير الأفضل والمحكم لأموال الجماعات المحلية، هذه العملية تجد لها أسس قانونية إلا أنها غير صريحة، وبمعنى لا يرد فيها مصطلح التثمين بشكل صريح، وإنما من متن وصلب هذه المواد يفهم بأنها تدلي بالغرض.

تجد عملية التثمين أساسها في النصوص الواردة في الدستور، كما تعرف أسس أخرى في القوانين الخاصة بالولاية والبلدية، وكذا قانون الأملاك الوطنية العامة والخاصة منها التي تكون محلاً للتثمين.

لضمان التسيير الأفضل لأموال الجماعات المحلية وترشيدها، اقتضى الأمر انتهاج أساليب قانونية؛ خاصة ما تعلق بمنح صفقات عمومية لأشخاص ذو كفاءة علمية وعملية، كما نجد أسلوب التفويض الذي تنتهجه الإدارة من أجل تحقيق ذات الهدف وذلك بتفويض مرافق عمومية من أجل تقريب الإدارة من المواطن وضمان تحقيق المصلحة العامة.

عملية التثمين تعترضها عدة إشكالات وعراقيل منها الإدارية من جهة، خاصة سوء التسيير والتنظيم وغياب الاستقلالية الفعلية الوظيفية في أداء المهام والالتزامات، وسوء استعمال السلطة الوصائية من جانب السلطة الوصية والتي تضيق المجال للهيئات المحلية. ومن جهة أخرى، تواجهها عراقيل مالية، تتمثل أساساً في تدخل وهيمنة الدولة (السلطة

المركزية) على الموارد المالية المحلية، وكذا ارتفاع نسب الفساد الإداري وتناميه، مع انتشار وتفاقم عدة جرائم مالية خاصة ما يتعلق بمنح امتيازات غير مبررة، والتفشي الكبير لجريمة الرشوة، فكل هذه العراقيل تحد من عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية.

فرغم النصوص القانونية التي سعى المشرع إلى تكريسها من أجل ضمان حسن تسيير الأملاك المحلية؛ فإن النقائص تبقى ظاهرة تعترى هذه الهيئات خاصة في مجال حماية المال العام والأموال العائدة لها، فعلى المشرع تعزيز وتفعيل كل القوانين ذات الصلة بالجماعات المحلية، سواء ذات الطابع الإداري أو ذات الطابع المالي.

أكثر من ذلك، يقتضي على المشرع الجزائري التدخل بسياسة جزائية أكثر صرامة، من أجل ردع كل شخص وكل منتخب أو معين يسعى إلى هدر المال العام أو الإساءة في تسيير موارد الجماعات المحلية، وكذا ينبغي إعادة صياغة بعض النصوص القانونية خاصة فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية والمرافق، والنصوص القانونية المتعلقة بالجانب المالي، كالجباية المحلية ومصادر التمويل المحلي، وذلك بعدم تحديد الموارد على سبيل الحصر، وإنما يقتضي على المشرع ترك نوع من الحرية للجماعات المحلية في تكوين وإثراء مواردها المالية بشكل ذاتي ومن موارد مختلفة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

I. الكتب:

1. ابن منظور جمال الدين مكرم، لسان العرب، ج 13، دار المعارف الإسلامية، مصر، د س ن.
2. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج 2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
3. أحمد جلال جمال، مبادئ الإدارة والإدارة الإستراتيجية، ج 1، دار خالد اللحياني للنشر والتوزيع، العراق، 2016.
4. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
5. أمير يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
6. شيحا إبراهيم عبد العزيز، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1976.
7. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983.
8. طاهر محسن منصور، المؤسسة الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2005.
9. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، (نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات، آثار الالتزام)، دار النهضة العربية، مصر، د س ن.
10. عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
11. عبد العزيز صايفي، التشريع العقاري، منشورات نيوميديا، الجزائر، 2011.

12. عفاف بوقلمية، القيم الثقافية والتسيير، ط 1، دار الغرب للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998.
13. عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، ط 3، دار جسور للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
14. _____، شرح قانون الولاية، ط 1، دار جسور للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
15. _____، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، دار جسور للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
16. فرشي النووي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن.
17. فؤاد حجري، العقار - الأملاك العمومية وأملاك الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
18. كامل بربر، إدارة الموارد البشرية، اتجاهات وممارسات. ط 1، دار المنديل اللبناني، لبنان، 2008.
19. ليلي زروقي، تمر حمدي باشا، المنازعات العقارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
20. محمد الديداموني، محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011.
21. محمد سعيد حسين أمين، دراسة وجيزة في فكرة العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1992.
22. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

23. _____، العقود الإدارية، دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
24. محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين المركزية واللامركزية (الجانب القانوني والمحاسب)، ط 1، د د ن، لبنان، 2019.
25. محمود محمد معاينة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
26. مهدي حسان، إدارة موارد الأفراد من منظور كميّ والعلاقات الإنسانية، دار مجدلوي، الأردن، 1993.
27. نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
28. نعيم مغيص، عقود مقاولات البناء والأشغال الخاصة والعامة، دراسة في القانون المقارن، ط 3، مصر، 2010.
29. نواف كنعان، القانون الإداري، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د س ن.

II. الأطروحات والمذكرات العلمية:

(أ) - أطروحات الدكتوراه:

1. حنان مزهود، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019.
2. عبد العالي حاجة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

3. نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية - حالة عقود الامتياز -، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2012.
4. وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات المحلية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

(ب) - المذكرات الجامعية:

(ب - 1) مذكرات الماجستير:

1. ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة والقانون وتميز الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.
2. أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات - دراسة تطبيقية لبلدية جيلالي بن عمار، سيدس علي قرطوفة، بولاية تيارت -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
3. اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
4. عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2014.
5. رضوان عايلي، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2006.

6. عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحقيق وبحث جنائي، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
7. فتيحة حيمر، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989 - 2007)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007.
8. نصر الدين البال، دور الحوكمة المحلية في إرساء المدن المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

ب - 2) مذكرات الماستر:

1. أسماء بن بركان، الزهراء حرنوش، تفويض المرافق العامة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
2. أسية أشابوب، رزيقة مسعدان، الجماعات الإقليمية في الجزائر وإشكالية تمويلها - دراسة حالة بلدية ايت عيسى ميمون بولاية تيزي وزو-، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
3. أمال شلابي، لامية نايت معمر، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
4. الحاج مليانة، دور المناولة في إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - دراسة واقع المناولة في الجزائر لفترة 2012 - 2014 -، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم

- الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، فرع : علوم التسيير، تخصص تسيير مؤسسات صغيرة ومتوسطة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017.
5. حنان بلعسل وسعاد العماري، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2016 .
6. حياة بن علي، نبيلة ليعدي، إكراهات استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
7. رشيد شلوشي، توفيق العربي، الإطار القانوني لعقد المناولة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بوعمامة، خميس مليانة، 2015.
8. سكيبة عاشوري، الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.
9. صليحة العلواني، تسعديت كيايبي، معوقات إدارة الموارد البشرية وتأثيرها على فعالية المؤسسة الجزائرية - دراسة ميزانية لبلدية آيت منصور -، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015.
10. العربي صحراوي، إدارة أملاك الدولة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.

11. العمري حليتيتم، الأموال العامة ومعايير تمييزها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016 .
12. فتحي برقوق، عبد القادر الصادق، تفعيل الجباية على مستوى الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
13. محمد النور عنان، المختار لقريز، فوائد حماية الأملاك الوطنية العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة ومؤسساتها العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2017.
14. نوال فردج، صارة عمران، تفويض تسيير المرافق العامة لصالح الأشخاص الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

III. المقالات والمداخلات:

(أ) - المقالات:

1. أحمد رحمانى، " تسيير الموارد البشرية "، مجلة المركز الوطنى للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، العدد 2، لسنة 1996، الجزائر ص ص 02 - 146 .
2. أحمد عبد العزيز العميرة، " التثمين العقاري "، المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 2012، كلية الحقوق، المملكة العربية السعودية، ص ص 04 - 58 .
3. بسمة عولمي، شوقي جباري، " تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية "، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 2، لسنة 2015، الجزائر، ص ص 73 - 98 .

4. رحمة شكلاط، " إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية "، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، العدد 1، لسنة 2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص ص 96 - 111 .
5. سليم سيهوب، " تامين الأملاك العمومية العقارية في إطار عقود الامتياز "، مجلة التعمير والبناء، المجلد 02، العدد 04، لسنة 2018، جامعة ابن خلدون، تيارت، ص ص 95 - 117.
6. شهرزاد مناصر، لطيفة بهي، " آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من أجل النهوض بالتنمية المحلية "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، لسنة 2016، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، ص ص 255 - 266 .
7. عبد الكريم خليفي، زيان برباح، " جرائم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام طبقا لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته "، ص ص 20 - 33، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://dLibrary.Univ-Boumerdes.DZ.8080/handel/123456789/5647> (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ: 2020/08/30)
8. نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريفي، " الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر "، مجلة الباحث، العدد 10، لسنة 2012، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص ص 161 - 174.
9. وداد علو، " حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر "، المجلة الأكاديمية البحث القانوني، العدد 2، لسنة 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، ص ص 270 - 295.

(ب) - المداخلات:

1. عبلة بزقراوي، خضرة قاسمي، عبد المليك مزهوده، " المقابلة من الباطن كخيار لتعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة "، مداخلة أقيمت في أعمال الملتقى الوطني حول المقابلة كخيار استراتيجي لتدعيم تنافسية المؤسسة

- الاقتصادية: الواقع، التحديات والآفاق"، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة يومي 6 و7 نوفمبر 2007، ص ص 05 - 65 .
2. مرتضى نوري محمود، " الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق"، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، ديسمبر 2008، العراق، ص ص 12 - 68 .
3. موسى رحمانى، وسيلة السبتي، " واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية"، مداخلة أقيمت في أعمال الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة يومي 21 و22 نوفمبر 2006، ص ص. 11 - 78 .

IV. النصوص القانونية:

(أ) - الدستور:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 7 ديسمبر سنة 1996، والمعدل بموجب القانون رقم 02 - 03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر ج ج، عدد 25، صادر في 14 أبريل سنة 2002 والقانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر سنة 2008، والقانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في 07 مارس سنة 2016.

(ب) - النصوص التشريعية:

1. أمر رقم 75 - 58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، عدد 78، صادر في 30 سبتمبر سنة 1975، معدل ومتمم.

2. قانون رقم 90 - 30 مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 52، صادر في 02 ديسمبر سنة 1990 ، المعدل بموجب القانون رقم 08 - 14 مؤرخ في 20 جويلية لسنة 2008 يعدل ويتمم القانون رقم 90 - 30 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 44، صادر في 03 أوت سنة 2008 .
3. قانون رقم 99 - 11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتعلق بقانون المالية لسنة 2000، ج ر ج ج، عدد 92، صادر في 31 ديسمبر سنة 1999.
4. قانون رقم 2000 - 06 مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر ج ج، عدد 80، صادر في 24 ديسمبر سنة 2000.
5. قانون رقم 01 - 21 مؤرخ في 22 ديسمبر لسنة 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، ج ر ج ج، عدد 79، صادر في 23 ديسمبر سنة 2001.
6. قانون رقم 06 - 01 مؤرخ في 20 فيفري لسنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في 08 مارس سنة 2006، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 11 - 15 مؤرخ في 02 أوت لسنة 2011، ج ر ج ج، عدد 44، صادر في 10 أوت سنة 2011.
7. قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 جوان لسنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011.
8. قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 21 فيفري لسنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 12، صادر في 29 فيفري سنة 2012.

ج - النصوص التنظيمية:

ج - 1) المراسيم الرئاسية:

- مرسوم رئاسي رقم 15 - 247، مؤرخ في 15 سبتمبر لسنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر سنة 2015.

ج - 2) المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 91 - 65 مؤرخ في 02 مارس لسنة 1991، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملاك الدولة والحفظ العقاري، ج ر ج ج، عدد 10، صادر في 06 مارس سنة 1991.

2. مرسوم تنفيذي رقم 12 - 427 مؤرخ في 16 ديسمبر لسنة 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج ج، عدد 69، صادر في 19 ديسمبر سنة 2012.

3. مرسوم تنفيذي رقم 18 - 199 مؤرخ في 2 أوت لسنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 48، صادر في 5 أوت سنة 2018.

V. المحاضرات:

- محمد بن أعراب، محاضرات في مقياس الأملاك العامة، مقدمة لطلبة السنة الثالثة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، السنة الجامعية 2014 - 2015.

VI. الجرائد اليومية:

- سعيد حريقة، " بيع الأراضي الفلاحية المشاعة "، مقال منشور في جريدة النهار الجديدة الجزائرية، عدد 2008، صدرت بتاريخ 06 ماي 2014، ص 22 .

ثانياً: باللغة الفرنسية

I. Ouvrages:

- LAUBADÈRE André, Traité élémentaire de droit administratif, Tome 1, Paris, 1956.

II. Thèses:

- EL-BÉHÉRY Ibrahim Réfaat Mohamed, Théorie des contrats administratifs et marchés publics internationaux, Thèse pour le Doctorat en Droit, institut du droit, de la paix et du développement (I. D. P. D), université de Nice Sofia-Antipolis, Mars 2004.

فهرس الموضوعات

02	مقدمة
05	الفصل الأول: الاحكام القانونية لعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية
07	المبحث الأول: مفهوم عملية التثمين أملاك الجماعات المحلية
07	المطلب الأول: المقصود بعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية
08	الفرع الأول: تعريف التثمين
08	أولاً: تعريف التثمين لغة
08	ثانياً: تعريف التثمين اصطلاحاً
09	الفرع الثاني: الأساس القانوني لعملية تثمين الجماعات المحلية
09	أولاً: الدستور كأساس لعملية التثمين (النصوص التأسيسية)
10	ثانياً: القوانين العادية
10	أ- قانون الولاية
11	ب- قانون البلدية
12	المطلب الثاني: نطاق عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية
13	الفرع الأول: الأملاك الوطنية العامة
13	أولاً: تعريف الأملاك الوطنية العامة
15	ثانياً: أنواع الأملاك الوطنية العامة
15	أ- الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية
16	ب- الأملاك العمومية الاصطناعية
17	الفرع الثاني: الأملاك الوطنية الخاصة
19	الفرع الثالث: حماية الأملاك الوطنية الخاصة
19	1- الحماية الإدارية
20	أ- الجرد
21	ب- الرقابة
21	ج- صيانة الملك العام

- 21 2- الحماية المدنية
- 22 أ- مبدأ القابلية للتصرف
- 23 ب- مبدأ عدم القابلية للتقادم
- 24 ج- مبدأ عدم جواز القابلة للحجز
- 25 3- الحماية الجزائية
- 26 المبحث الثاني: الأساليب المعتمدة لتثمين أملاك الجماعات المحلية
- 26 المطلب الأول: الأساليب الخاصة لتثمين أملاك الجماعات المحلية
- 26 الفرع الأول: اعتماد الصفقات العمومية لتثمين أملاك الجماعات المحلية
- 27 أولاً: عقد المناولة
- 28 أ- تعريف عقد المقاوله
- 28 ب- الطبيعة القانونية لعقد المناولة
- 29 ج- مدى تحقيق عقد المناولة لعملية التثمين في أملاك الجماعات المحلية
- 30 ثانياً: عقد الأشغال العمومية والخدمات
- 31 الفرع الثاني: اعتماد أساليب تفويض المرافق العامة لتثمين أملاك الجماعات المحلية
- 32 أولاً: عقد الإيجار
- 33 ثانياً: عقد الامتياز
- 35 المطلب الثاني: ترشيد الموارد المالية و المحلية
- 35 الفرع الأول: تعزيز الموارد المحلية الجبائية
- 36 أولاً: الضرائب المخصصة كليا للبلديات
- 36 1- الرسم العقاري
- 36 2- رسم التطهير
- 37 3- الرسم على الإعلانات واللوائح الإشهارية
- 38 4- رسم حقوق الأفرح
- 38 ثانياً: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية

39	الفرع الثاني: الموارد المحلية غير الجبائية
39	أولاً: ترشيد طرق التصرف في أملاك الجماعات المحلية
40	ثانياً: تحسين أساليب التدخل في استغلال الأملاك
43	الفصل الثاني: الإشكالات المعيقة لعملية تثمين أملاك الجماعات المحلية
44	المبحث الأول: العراقيل الإدارية التي تحد من عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية
44	المطلب الأول: سوء التنظيم والتسيير في الجماعات المحلية
45	الفرع الأول: عدم التحكم في تسيير الموارد البشرية
47	الفرع الثاني: انتشار ظاهرة الفساد الإداري
47	أولاً: تعريف ظاهرة الفساد الإداري
48	ثانياً: انعكاسات ظاهرة الفساد الإداري
48	المطلب الثاني: تقليص دور اللامركزية وخضوعها للرقابة المركزية
49	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة
49	أولاً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
50	أ- التصديق
50	ب- البطلان
52	ج- الحلول
52	ثانياً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
52	1- المصادقة
53	2- البطلان
53	3- الحلول
54	الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة
54	أولاً: الإيقاف
54	ثانياً: الإقالة

55	..... ثالثا: الإقصاء
56	..... المبحث الثاني: العراقيل المالية التي تحد من عملية تثمين أملاك الجماعات المحلية
56	..... المطلب الأول: عراقيل التمويل الذاتي للجماعات المحلية
57	..... الفرع الأول: تعقيدات الجباية المحلية
57	..... أولا: استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية
58	..... ثانيا: تبعية الإيرادات الجبائية للسلطة المركزية
59	..... الفرع الثاني: إشكال الموارد غير الجبائية
59	..... أولا: سوء ترشيد موارد التسيير
60	..... ثانيا: عدم نجاعة أسلوب التمويل الذاتي
	..... المطلب الثاني: إنتشار ظاهرة الفساد المالي في مجال الصفقات العمومية وتفويضها المرفق
60	..... العام
61	..... الفرع الأول: جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية
61	..... أولا: الركن المفترض (صفة الجاني)
62	..... ثانيا: الركن المادي
62	..... 1- السلوك الإجرامي
63	..... 2- الغرض من النشاط الإجرامي
63	..... ثالثا: الركن المعنوي
64	..... رابعا: الجزاء القانوني المقرر لجريمة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية...
64	..... الفرع الثاني: جريمة الرشوة في الصفقات العمومية
64	..... أولا: الركن المفترض (صفة الجاني)
64	..... ثانيا: الركن المادي
65	..... ثالثا: الركن المعنوي
65	..... رابعا: العقوبة المقررة لهذه الجريمة
68	..... خاتمة

71	قائمة المراجع
84	الفهرس

Résumé du mémoire en langue française

Le sujet de la valorisation des biens des collectivités locales en Algérie est actuellement considéré comme l'un des plus sujets qui soulèvent une problématique scientifique, surtout que le législateur algérien n'a pas promulgué des textes juridiques qui incluent le terme de valorisation d'une manière expresse. Mais il s'est contenté d'émettre des textes juridiques pertinents, qui peuvent avoir le même sens en çà lecture.

Les collectivités locales sont dotées de différentes ressources financières, qui exigent de les maintenir et de les protéger à travers divers mécanismes et plans de garantie en les collectant, les régularisant, inventoriant et en les comptabilisant, d'une part.

D'une autre part, imposer des taxes qui permettent d'élever la valeur de ces ressources financières. Et de tendre vers une étude précise dans le domaine de l'utilisation et de l'exploitation de ces ressources.

A cet effet, l'opération de valorisation a besoin de nouveaux mécanismes en permanence, que se soient liés au contrôle ou bien au système administratif.

ملخص المذكرة باللغة العربية

يعتبر موضوع تـثـمـين أملاك الجماعات المحلية في الجزائر، من أكثر المواضيع التي تثير إشكالية علمية في الوقت الراهن، خاصة أن المشرع الجزائري لم يسن نصوص قانونية تضم مصطلح التـثـمـين بشكل صريح، وإنما اكتفى بإصدار نصوص قانونية ذات الصلة، وعند استقرائها قد تدلي بذات المعنى.

تتمتع الجماعات المحلية بموارد مختلفة، يتطلب الأمر صيانتها وحمايتها عن طريق آليات مختلفة وخطط كفيلة وذلك بتحصيلها والعمل على ضبطها وجردها وكذا إحصائها؛ هذا من جهة. ومن جهة أخرى؛ فرض رسوم من شأنها أن ترفع من قيمة هذه الموارد المالية والسعي نحو دراسة دقيقة في مجال استعمال واستغلال هذه الموارد.

وعليه، فإن عملية التـثـمـين تحتاج إلى آليات جديدة وبشكل مستمر سواء ما تعلّق بالرقابة أو بالنظام الإداري.