

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -  
قطب تاسوست - جيجل -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مذكرة بعنوان:

## المرفق العام كآلية للتنمية المحلية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق  
قسم الحقوق  
تخصص: قانون عام

إشراف الأستاذ:

د. بلحيرش سمير

إعداد الطالبين:

✓ طاليس سمير

✓ كعبوش عماد

الصفة	الرتبة العلمية	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	أستاذ محاضر أ	د/سليمان السعيد
مشرفا	أستاذ محاضر ب	د/ بلحيرش سمير
ممتحنا	أستاذ محاضر أ	د/بوشليف نور الدين

السنة الجامعية: 2022/2021



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شكر وتقدير

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله" صدق  
رسول الله صلى الله عليه وسلم

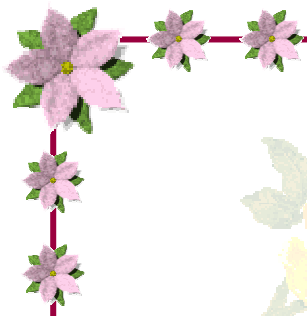
بعد شكر الله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا لإتمام هذا البحث المتواضع نتقدم  
بجزيل الشكر إلى من شرفنا بإشرافه على هذه المذكرة الأستاذ "بلحيرش سمير"  
الذي لن تكفي حروف هذه المذكرة لإيفائه حقه ولتوجهاته العلمية التي لا تقدر  
بشمن والتي ساهمت وبشكل كبير في إتمام واستكمال هذا العمل

كما أتوجه بخالص شكري وتقديري إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد  
على إنجاز وإتمام هذا العمل

ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ وعلى والديّ وأن أعمل صالحًا  
ترضاه

"سمير"

"عماد"



# إهداء

الحمد لله أولا الذي وقّفتني لإنجاز هذه المذكرة والشكر موصول ثانيا الى أمي الحبيبة

و أبي الفاضل اللذان لم يبخلا عليّ بشيء طوال مسيرتي الدراسية

الشكر موصول لهما دون أن أنسى أفراد أسرتي الصغيرة الذين كانوا عون لي طوال

إنجاز هذه المذكرة

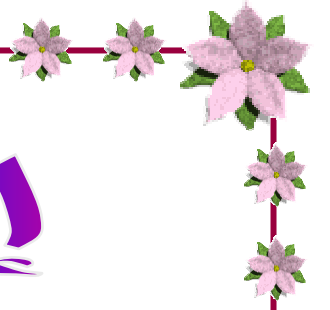
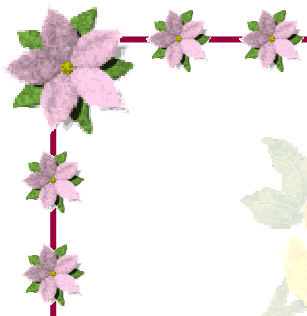
الشكر موصول إلى كل زملائي وأصدقائي و إلى كل طلاب وأساتذة كلية الحقوق

و العلوم السياسية

الى كل من اضاء شمعة في وجه الظلام و الظالمين

# بسمي





# إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لولا فضل الله علينا

أما بعد أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين العزيزين

إلى جميع أفراد أسرتي سندي في الدنيا وأحصي لهم فضل وإلى كل الأصدقاء

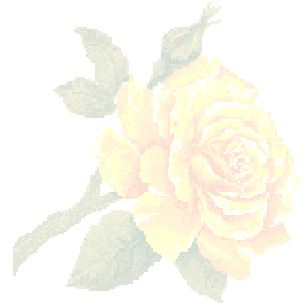
والأحباب من دون استثناء وكل رفقاء الدراسة وإلى الأستاذ الكريم المشرف على

مذكرة تخرجي "بلحيرش سمير"

وفي الأخير أرجو من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع الطلبة

المتربصين المقبلين على التخرج

# عماد



# مقدمة

## مقدمة:

تسعى الدولة دائماً بغض النظر عن النظام الذي تسلكه، إلى إشباع الحاجات العامة للمواطن، فهي إلى وقت قريب كانت تمارس وظائف تقليدية من أمن ودفاع وعدالة غير، إنها اضطرت إلى التدخل في ميادين شتى اقتصادية وثقافية واجتماعية ورياضية بهدف تلبية متطلبات المجتمع المتزايدة والمتطورة.

لذلك أنشأت الدولة مشروعات تقوم بتسييرها وتشرف هي على إدارتها، ومن هنا ظهرت فكرة المرفق العام، الذي يعتبر كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، قصد إشباع حاجيات الأفراد وتقديم الخدمات للجمهور والهدف منها تقديم النفع العام.

يعتبر المرفق العام من أهم أوجه تدخل الدولة في حياة الجماعة، من خلال تقديم الخدمات للمواطنين بأشكال متعددة سواء بتقديم خدمة أو إنتاج سلعة، وبما أن الدولة هي المكلفة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها، فهي الأقدر على تسييرها، مستخدمة في ذلك طرق عديدة لإدارة وتسيير المرفق العام.

تتخذ السلطة العامة المختصة عند اختيار طريقة إدارة أي مرفق من المرافق العامة اعتبارات متعددة، منها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، لأن المرافق العامة الإستراتيجية التي ترتبط بسيادة الدولة كمرفق الدفاع والأمن والقضاء، تختلف طرق تسييرها عن المرافق الأخرى كمرفق توزيع المياه أو الكهرباء، كما أن المرافق العامة الاقتصادية تحتاج بطبيعة نشاطها إلى وسائل تختلف عن الوسائل التي تدار بها المرافق العامة الإدارية التقليدية.

فمن طرق إدارة المرفق العام ما تظهر سيطرة الدولة وهيمنتها على المرفق العام، ومنها ما تنقص درجة سيطرة الدولة عليها، فكانت الدولة لفترات طويلة تتولى إدارة المرفق

العام بنفسها أي بطريقة مباشرة، ولم تكن تسمح لأي جهة أخرى أن تديرها إلا على سبيل الاستثناء، ذلك أن الدولة كانت تأخذ على عاتقها القيام بكل الأنشطة إتباعا لحاجات أفراد المجتمع، فالتسيير تقليدي يعتمد على الدولة والجماعات المحلية لإدارة المرافق العامة.

إلا أنه مع التطورات التي شهدتها العالم في شتى المجالات والتي انعكست بالضرورة على الدولة ومؤسساتها وفي ظل تزايد متطلبات الأفراد وحاجتهم للخدمات كان لابد من التغيير في نوعية التسيير والإدارة ليتماشى مع تلك التغييرات الحاصلة.

لهذا سعت الدولة في محاولة لتحسين خدمات المرفق العام وضمان تقديم خدمات عمومية ترقى لتطلعات المواطنين ذهبت الدولة إلى الاعتماد على أسلوب آخر في الإدارة والتسيير والمتمثل في أسلوب الهيئة العمومية في محاولة للتخفيف من الأعباء الإدارية وإضفاء نجاعة ومردودية أكبر على تسيير المرفق العام المحلي.

ومن أجل الخروج من حدود المساهمة الذاتية للجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية باعتبار التعاون المشترك ما بين البلديات كأحد الوسائل الحديثة لتطوير التسيير وترشيد نفقات الجماعات المحلية قام المشرع الجزائري بوضع إطار قانوني يحكم التعاون المشترك ما بين البلديات بناء على رؤية تنموية مشتركة بين البلديات.

لقد بات واضحا في كل الدول ومنها الجزائر وبعد انتهاجها لعدة سياسات اقتصادية متنوعة أن النهوض بالتنمية المحلية لا يمكن للقطاع العام وحده أن يضطلع به أيا كان وسائله البشرية والمادية، بل ينبغي لضمان أطر ناجحة إفساح المجال للقطاع الخاص ليساهم في تعزيز التنمية، فمسألة تفويض المرافق العامة أصبحت ضرورة ملحة، وذلك تتنازل الدولة عن تسيير بعض المرافق العامة لصالح أشخاص القانون الخاص.



حيث وجهت السلطة التنظيمية اهتمامها إلى مسألة تفويضات المرفق العام وكانت البداية مع قطاع المياه سنة 1996 بموجب الأمر رقم 13/96 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/83 المتعلق بالمياه، ثم القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.<sup>(1)</sup>

ومع الضغوطات المالية التي تعاني منها الجزائر نتيجة تدهور أسعار النفط كان لابد أن تركز لهذه التقنية في وضع الإطار القانوني لها، وكان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والذي حدد أنواع العقود التي تشمل اتفاقية تفويض المرفق العام، إلا أن هذا المرسوم بقي غامضا وتشويه عدة فراغات قانونية، غير أن المشرع تدارك الوضع وأصدر بذلك المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتضمن تفويض المرفق العام<sup>(2)</sup>، ليودع بذلك الفراغ القانوني ويؤسس لمرحلة جديدة قوامها تحقيق الشفافية، والنهوض بالمرفق العام الذي يعدّ أحد أشكال مصادر الجباية المحلية.

وما يزيد من أهمية موضوع المرفق العام كآلية لتطوير التنمية المحلية هو الارتباط المباشر بين التنمية المحلية والمرفق العام باعتبار أن تنمية تحتاج إلى تنظيم و هذا تنظيم يحتاج إلى حركة وفعالية وذلك لتوفير جملة من الخدمات الأساسية من أجل تحقيق المصلحة العامة للمجتمع.

غير أن أحد أهم المعوقات الرئيسية أمام تحقيق التنمية بشكل عام والتنمية على المستوى المحلي بشكل خاص هي ظاهرة الفساد الإداري لما يترتب عنها من آثار سلبية

(1) قانون رقم 12/05 المؤرخ في 20 أوت 2005، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادر في 04 سبتمبر 2005 المعدل بموجب القانون رقم 03/08، والمؤرخ في 23/01/2008، الجريدة الرسمية، العدد 44 ، الصادر بتاريخ 27 أفريل 2008، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02/09 في 22/07/2009، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادر بتاريخ 26 جويلية 2009.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 199/18، مؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادر في 05 أوت 2018.

على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، حيث يعدّ الفساد الإداري في الجماعات المحلية أكبر معرقل لمسار التنمية المحلية.

### أسباب اختيار الموضوع:

من الدوافع التي قادتنا إلى اختيار هذا الموضوع، هناك أسباب موضوعية وأخرى ذاتية واقتصادية:

بالنسبة للأسباب الموضوعية تتمثل في أن هذا الموضوع لم يحظى بالدراسة الكافية رغم أهميته البالغة التي يلعبها المرفق العام في عملية التنمية المحلية، كما أنه موضوع جديد يتسم بقلّة الدراسات وهو ما دفعنا من خلال هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الدور الهام الذي يلعبه المرفق العام المحلي في مجال التنمية المحلية.

أما الأسباب الذاتية فهي الرغبة في اكتشاف الأثر التنموي الذي يجسده استغلال المرفق العام وأهم العراقيل التي تحول دون مساهمته في تجسيد هذه التنمية المحلية.

أما الأسباب الاقتصادية فتتمثل في:

- البحث عن حلول جديدة بإشراك القطاع الخاص والمساهمة في التنمية المحلية والاستثمار.

- التقليل من الإنفاق الحكومي وترشيده.

- التحول إلى طرق تسيير حديثة لها أكثر جدوى اقتصادية ومالية وخدمائية.

## الصعوبات:

من أهم الصعوبات التي واجهتنا في دراستنا:

- الانعدام الشبه كلي للدراسات القانونية التي تربط مباشرة بين المرفق العام المحلي ومفهوم التنمية المحلية، كما أن ضيق الوقت والصعوبة الكبيرة في الموازنة بين الامتحانات والتركيز على إعداد الدراسة وارتباطات العمل.

## إشكالية الدراسة:

تستهدف الجماعات المحلية بكل وسائلها المختلفة ترقية الفضاء المحلي وتنميته وهو ما يدفع المشرع دائما للبحث عن آليات تسمح له من خلالها من تدعيم الجماعات المحلية انطلاقا من التسيير التقليدي إلى إشراك القطاع الخاص في مجال المرفق العام وتبني مفهوم تفويضات المرفق العام، غير أنه هناك عراقيل تحول دون تحقيق النجاعة المطلوبة، وبناء على هذه المعطيات والتحويلات تتضح لنا إشكالية تطرح نفسها، يمكن صياغتها في عبارة مفادها: "في ظل التطور الحاصل على المرفق العام لاسيما طرق إدارته وتسييره فما هو الدور الذي يلعبه هذا الأخير في تحقيق التنمية المحلية؟"

## المنهج المتبع:

لمعالجة الإشكالية المطروحة في البحث تم الإعتماد على المنهج الاستقرائي الذي يركز على دراسة الأساليب المتعلقة بتسيير المرفق العام وانعكاساتها على العملية التنموية المحلية من خلال إبراز الدور الذي يلعبه كل أسلوب وتحليل أهم المعوقات التي تواجه، تطبيق هذه الأساليب وتواجه العملية التنموية على المستوى المحلي بشكل خاص معتمدا في معالجة ذلك على النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمرفق العام.

## خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة تمّ تقسيم هذا البحث الذي يحمل عنوان المرفق العام كآلية للتنمية المحلية في الجزائر إلى فصلين رئيسيين:

- فصل أول تمّ التطرق فيه إلى تفعيل دور المرفق العام في تطوير التنمية المحلية.
- فصل ثاني فتمت مناقشة العقبات التي تواجه المرفق العام في عملية تجسيد التنمية المحلية، وفي الأخير ختمت هذه المحاولة بمجموعة من الاستنتاجات والاقتراحات والتي تمّ استنتاجها من خلال هذا البحث المتواضع.

## الفصل الأول

تفعيل دور المرفق العام في تطوير التنمية المحلية  
في الجزائر

**تمهيد:**

يرتبط المرفق العام بالدولة من حيث إنشائه وتسييره، حيث أن أول ما ظهرت من المرافق العمومية كانت مقتصرة على مجالات محددة استطاعت الدولة السيطرة عليها من خلال استغلال المباشر من طرف الدولة والجماعات المحلية، وكان تبعده مجالات تدخل الدولة وتزايد وتنوع المرافق العمومية، لم تعد الدولة قادرة على مواكبة هذا التحول، مما دفع الجزائر إلى اللجوء إلى طريقة أكثر مرونة في تسيير المرافق العمومية وذلك بخلق مؤسسات مستقلة عن الدولة والجماعات المحلية والتي تتمثل في المؤسسة العمومية الذي ينبغي تفعيل دورها في مجال تسيير مرافق عامة مشتركة بين الجماعات المحلية التي تتلائم مع الوضعية المالية السائدة للبلدية والولاية ويتفق مع مفهوم التنمية المحلية.

وعليه سوف نتطرق ضمن هذا الفصل إلى دراسة تفعيل دور المرفق في تطوير التنمية المحلية في الجزائر من خلال التعرض إلى الأساليب التقليدية لتسيير المرافق العامة (المبحث الأول)، ثم تحقيق التنمية بأسلوب تفويض المرفق العام (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### الأساليب التقليدية لتسيير المرافق العامة

إن الطرق المباشرة في إدارة المرافق العمومية تتم عن طريق إدارة المرفق العام بطريقة الاستغلال المباشر أو عن طريق المؤسسة العامة التي تعتبر اليوم من أهم الطرق في تسيير المرفق العام، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية ويمنحها القانون الاستقلال المالي والإداري.

كما أن هذه الشخصية تنشئها الدولة وتتولى الإشراف عليها.<sup>1</sup>

ومن خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى الطرق المباشرة في إدارة المرافق العمومية، طريقة الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية المحلية (المطلب الأول)، والتعاون المشترك بين البلديات كسبيل لتعزيز التنمية المحلية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### التكريس القانوني لأساليب التسيير التقليدي للمرفق العام

يمكن للإدارة العامة المركزية منها واللامركزية (مرفقية، إقليمية) أن تلجأ إلى إدارة مرافقها ومسالحتها بطريقة الاستغلال المباشر دون أن تنفصل وتستعمل المرافق العامة قانونيا عن الجهة الإدارية التي أنشأتها حيث أنها لا تتركس الشخصية المعنوية.<sup>2</sup>

ويمكن أن يتم أيضا عن طريق المؤسسة العمومية التي تتمثل في أسلوب آخر قد يلجأ إليه لإدارة المرافق العامة، حيث يمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام.

سنحاول أن نتعرض في هذا المطلب إلى إدارة المرفق العام بطريقة لاستغلال المباشر لتحقيق التنمية المحلية (الفرع الأول)، و تسيير المرافق العمومية عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - الطاهر خليل ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار المسيرة، عمان، 1997، ص54.

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص239.

## الفرع الأول: إدارة المرفق العام بطريقة الاستغلال المباشر لتحقيق التنمية المحلية

في بداية تسيير المرفق العام في الجزائر تم تبني التسيير العمومي الذي يعتبر من الأساليب التقليدية من حيث الاعتماد على أسلوب مباشر.

### أولاً: مضمون طريقة الاستغلال المباشر

يقصد به أن تتولى الدولة أو هيئات الإدارة العامة مباشرة إدارة المرافق العامة وتشغيلها بواسطة أموالها وموظفيها مستعينة في ذلك بوسائل السلطة العامة.<sup>1</sup>

وعرف الأستاذ سليمان الطماوي هذا الأسلوب على أنه:

"الطريقة التي تقوم الدولة والجماعة المحلية بإدارة المرفق العام مستعينة في ذلك بوسائل القانون العام".

وهذه هي الطريقة التي تدار بها جميع المرافق العامة الإدارية في الوقت الحاضر.<sup>2</sup>

أما الأستاذ أحمد محيو فقد عرفه "التسيير المباشر هو عندما يؤمن تسيير المرفق العام مباشرة من قبل المجموعة العامة (الدولة، الجماعات المحلية)، والتي تتولى مسؤوليته، فالإدارة تتصرف بواسطة وكلائها ووسائلها المادية مستعملة في ذلك امتيازات السلطة العامة."<sup>3</sup>

كما أن أسلوب الإدارة المباشرة عادة يطبق في إدارة المرافق العمومية التقليدية أي المرافق الإدارية، إلا أن ذلك لا يمنع في استعماله في عدد من المرافق الصناعية والتجارية، سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو الجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - سكال خديجة، المرافق العمومية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2002-2003، ص 20.

<sup>2</sup> - قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 35.

<sup>3</sup> - نقلا عن: نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 5.



## ثانيا: الاستغلال المباشر على المستوى البلدي والولائي

في البداية سيتم التطرق لمسألة الاستغلال المباشر للمرافق العامة البلدية، ثم نتطرق بعد ذلك للاستغلال المباشر للمرافق العامة الولائية.

### 1- الاستغلال المباشر للمرافق العامة للبلدية:

إضافة للاختصاصات العامة التي منحها المشرع للبلدية، من أجل إدارة شؤون التنمية المحلية داخل إقليمها، لم يمنع من تحديد بعض المصالح العمومية والتي كلف البلدية من أن تضمن سيرها، حيث حددها المشرع في المادة 149 من قانون البلدية، واصفا إياها بمرافق تقنية حيث ترتبط بحاجيات المواطنين من جهة، وأملاك البلدية من جهة أخرى.<sup>1</sup> كما نصت المادة 150 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه:

يمكن للبلدية أن تدير هذه المرافق استغلالا مباشرا، وأن يتم تكيف حجم وعدد المرافق العامة تبعا لإمكانيات وحاجيات كل بلدية.

كما أن الاستغلال المباشر للمرفق العام البلدي لا يمنع البلدية من منح هذه الأخيرة ميزانية مستقلة حسب نص المادة 152 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث أن هذا لا يتعارض مع أسلوب الاستغلال المباشر لأن المرفق العام مرتبط عموميا بالبلدية.<sup>2</sup>

### 2- الاستغلال المباشر للمرافق العامة الولائية:

على غرار المرفق العام البلدي نص المشرع الجزائري في المادة 141 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على إمكانية إنشاء مرافق عامة ولائية بهدف تلبية الحاجيات

<sup>1</sup> - المادة 149 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 3 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012، والتي تنص: "تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها.

بهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص:

- تزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

- صيانة الطرقات وإشارات المرور.

<sup>2</sup> - المادة 152 من نفس المرجع، التي تنص: "يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستقلة مباشرة".

الجماعية للموظفين، كما أن عدد وحجم هذه المرافق يتكيف حسب إمكانيات ووسائل احتياجات كل ولاية.<sup>1</sup>

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مرافقه استغلال مباشر، حيث يمكن أن يقرر ميزانية مستقلة لبعض مرافقها العامة، على أن يضمن توازنها المالي.

### ثالثا: النتائج المترتبة عن الاستغلال المباشر

يترتب عن طريقة الاستغلال المباشر للمرفق العام عدة نتائج، والتي تتمثل في عدم تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية، والنتائج من حيث الموظفين، ومن حيث الأموال، ومن حيث المنازعات.

#### 1/ عدم تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية:

المرافق العامة التي تدار عن طريق أسلوب الاستغلال المباشر هي مرافق لا تتمتع بالشخصية القانونية، وذلك لأنها تنظيم داخلي لا غير يخضع الشخص العام.<sup>2</sup> حيث تعتبر كل أملاك المرفق العام أملاكاً عمومية تخضع لإحكام دومين العام في التنازل.<sup>3</sup>

#### 2/ من حيث الموظفين

يعتبر موظفوا المرافق العامة التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين<sup>4</sup> يخضعون للأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - المادة 141 من القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ: 29 فيفري 2012، التي تنص: "يمكن الولاية أن تنص قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، مصالح عمومية ولائحة لتكفل طرق والشبكات المختلفة".

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 351.

<sup>3</sup> - ضريفي نادية، تسيير، مرجع سابق، ص 17.

<sup>4</sup> - شريفي نسرین وآخرون، سلسلة مباحث في القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، ص 227.

<sup>5</sup> - الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو سنة 2006.

وتبقى علاقة العمل بين الموظف والجهة الإدارية المنشئة للمرفق قائمة إلا في حالة إلغاء المرفق العام.<sup>1</sup>

### 3/ من حيث الأموال

القاعدة العامة أن الأموال المخصصة لإدارة المرفق العام والمسيرة في شكل استغلال مباشر هي ملك للإدارة التي أنشأت المرفق العام، إذ لا تتمتع بالذمة المالية المستقلة كما تؤكد قوانين الإدارة المحلية.<sup>2</sup>

مثلا تنص المادة 151 من قانون البلدية لسنة 2011 على أنه:

"يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر وتنفيذ جميع الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية.

### 4/ من حيث الأعمال

إن جميع التصرفات التي تتعلق بالمرفق العام (قرارات، عقود) سواء كانت قرارات إدارية (تنظيمية أو فردية) تصدر من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بالجهة الإدارية منشئة للمرفق<sup>3</sup> ، حيث تعتبر العقود التي تبرمها عقود إدارية كما يسري على تصرفاتها المسؤولية الإدارية.<sup>4</sup>

### 5/ من حيث المنازعات

نتيجة لعدم اكتساب المرفق العام المسير بطريقة الاستغلال المباشر للشخصية المعنوية فإنه لا يتمتع بأهلية التقاضي حيث يمثل أمام القضاء بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة من طرف الوالي أو رئيس البلدية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- شريقي نسرين وآخرون، المرجع السابق، ص 227.

<sup>2</sup>- بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق، ص 239.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص 239.

<sup>4</sup>- ظريفي نادية ، المرجع السابق، ص 17.

<sup>5</sup>- بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق، ص 241.

## الفرع الثاني: المؤسسة العمومية المحلية والتنمية المحلية

تعدّ المؤسسة العمومية المحلية ظاهرة إدارية أساسية لا غنى عنها لتنظيم الإدارة العامة في الدولة<sup>1</sup>، كما تعدّ الوسيلة الأكثر انتشارا لإدارة المرفق العام، وتختلف عن الاستغلال المباشر بتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وإصدار قرارات ذات طبيعة إدارية وعمالها موظفون عموميون لا إجراء، إذ تعتبر لامركزية مرفقية.<sup>2</sup>

وهذا ما نصّت عليه المادة 153 من قانون البلدية والمادة 146 من قانون الولاية، والتي سمحت بإنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية، وعليه سنتناول تعريف المؤسسة العمومية المحلية (أولا)، ثم خصائص المؤسسة العمومية المحلية (ثانيا)، وأخيرا تقييم أداء المؤسسة العمومية المحلية في تحقيق التنمية (ثالثا).

### أولا : تعريف المؤسسة العمومية المحلية

تعدّ المؤسسة العمومية المحلية ظاهرة إدارية تسعى من خلالها إلى منح الاستقلالية لبعض المرافق العامة ماليا وإداريا.<sup>3</sup>

إذ يعرفها جورج فيدال بأنها: "لتطبيق العملي لفكرة اللامركزية بصورتها المجردة في القطاع المصلحي".

فحسبه المؤسسة العمومية هي مجرد تزويد المصلحة العمومية بالشخصية المعنوية، وبجزء من الاستقلال المالي والإداري لتحقيق نوع من الإدارة (اللامركزية المصلحية)، مختلف عن الإدارة (المركزية).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 205.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 498.

<sup>3</sup> - سكال خديجة، المرجع السابق، ص 64.

<sup>4</sup> - نقلا عن: بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 60.

ويعرفها سليمان الطماوي بأنها: "مرفق عام يدار عن طريق مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية".<sup>1</sup>

فهي طريقة تسيير تمنح المرفق العام الاستقلال القانوني، وذلك من خلال منحه تلك الشخصية المعنوية، بالإضافة إلى جزء من الاستقلالية المالية المستقلة عن المجموعة المحلية، وبالتالي يصبح المرفق العام يتمتع ببعض الميزات من ضمنها قبول الهبات والهدايا وتحمل المسؤولية عن أفعال الضارة، كما يحق له التعاقد دون الحصول على رخصة وحق التقاضي مع إمكانية رفع الدعاوي.<sup>2</sup>

كما أن المشرع الجزائري تطرق إلى تعريف المؤسسة العمومية من خلال المادة 02 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي تنص على:

"يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، والمؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدميها لأحكام هذا القانون الأساسي".

كما تم الإشارة إلى المؤسسة العمومية من خلال القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك بتحديد اختصاص المحكمة الإدارية في المادة 800 فقرة 2 والتي تفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، والتي تكون كذلك فيها المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص 407.

<sup>2</sup> - بوادي مصطفى، المرفق العام المحلي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2002-2003، ص 150-151.

<sup>3</sup> - المادة 800 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادر بتاريخ 2008، ص 3.

وأجاز المشرع الجزائري للجماعات المحلية إنشاء مؤسسات محلية لإدارة مرافقها العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 153 من قانون البلدية<sup>1</sup>، والمادة 146 من قانون الولاية<sup>2</sup>، والتي سمحت بإنشاء مؤسسات عمومية بلدية أو ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.<sup>3</sup>

إن عملية إنشاء المؤسسة العمومية البلدية تحدد عن طريق التنظيم، بينما بالنسبة للمؤسسة الولائية يتم إنشائها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، وتنشط المؤسسة المحلية في الحدود الإقليمية للجماعة المحلية التي أنشأتها على عكس المؤسسة الوطنية التي يمتد اختصاصها الإقليمي إلى كل التراب الوطني.<sup>4</sup>

وبذلك فالمؤسسة العمومية المحلية هي مجرد تنظيم داخلي للأجهزة الإدارية تسعى من خلالها إلى تحقيق الاستقلال المالي والإداري لبعض المرافق العامة، مع خضوعها للوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية، فالمؤسسة تعتبر أشخاص معنوية عامة متخصصة ومتميزة عن المصالح المركزية تتولى إدارة المرافق العامة بطرق مختلفة عن طريق الإدارة المباشرة، ويتبع في إنشائها ذات الطرق التي تتبع في إنشاء المرافق العامة، فالمؤسسة العمومية هي مجرد مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية ويتم إلغائها بسحب الشخصية المعنوية المعترف بها، وهذا ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم الرئاسي 200/83 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، والتي تنص

<sup>1</sup> - المادة 153 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، والذي ينص:

"يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

<sup>2</sup> - المادة 146 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، والتي تنص:

"يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

<sup>3</sup> - قدمة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص 96.

<sup>4</sup> - بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 60.

على: "تتأسس المؤسسة دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق العام الذي يتولى تسييره".

### ثانيا : خصائص المؤسسة العمومية المحلية

تتمتع المؤسسة العمومية المحلية بجملة من الخصائص والتي جعلتها تتميز عن غيرها من الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

#### 1/ المؤسسة العمومية المحلية شخص معنوي:

منح قانون البلدية والولاية المؤسسة العمومية المحلية الشخصية المعنوية المستقلة عن الشخص المعنوي المنشئ لها<sup>1</sup>، والهدف من إعطائها جزء من الاستقلالية هو تحقيق أكبر أهداف ونتائج يمكن تحصيلها ويترتب عن التمتع بالشخصية المعنوية نتائج تتمثل في:

- يصبح للمؤسسة العمومية ذمة مالية مستقلة عن الطرف المنشئ لها وهي الولاية والبلدية والمكرسة بالمادة 153 من قانون البلدية والمادة 146 من قانون الولاية.<sup>2</sup>

- الحق في تلقي الهبات والوصايا أو رفضها وهو ما نصت عليه المادة 134 ف1 من قانون الولاية، والتي تنص على:

"تبت المؤسسات العمومية الولائية في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة لها".

والمادة 166 من قانون البلدية والتي تنص على:

"يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية

لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع مراعاة المادة 57 أعلاه".

- تتحمل المؤسسة العمومية المحلية نتائج أعمالها وتسأل عن الأعمال الضارة التي

تلحق بالغير، حيث يترتب عن تمتعها بالشخصية المعنوية انفصالها عن الأجهزة والهيئات والأخرى المنشئة لها.

<sup>1</sup>- لعميري إيمان ، تقييم أداء المرفق العمومي، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار نموذجاً، مجلة إدارة، الجزائر، العدد 06، 2011، ص11.

<sup>2</sup>- ضريفي نادية ، المرجع السابق، ص72.

ويأخذ هذا الاستقلال مظهرين: استقلال إداري يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي، بوجود أجهزة إدارية خاصة هدفها تأمين بعض الحرية في العمل وتجنب أغلال المركزية والتسلسل الإداري، واستقلال مالي يترجم بتمتعها بذمة مالية خاصة، باعتبارها تحوز وتتمتع بالشخصية المعنوي، وتمتعها بحرية التصرف المالي وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، وحرية الإنفاق وتنظيم ميزانيتها الخاصة.<sup>1</sup>

لكن يبقى هذا الاستقلال نسبي من الناحية الواقعية، ويختلف من مؤسسة إلى أخرى باعتبار أن مجمل إيرادات المؤسسة العمومية تصلها من السلطة المركزية حيث يبقى استقلالها لا يتعدى النصوص القانونية وليس الواقع.

## 2/ خضوع المؤسسة العمومية لمبدأ التخصص:

ويقصد به أن كل مؤسسة عمومية عليها القيام بنشاطات محددة في نصوص إنشائها، ولا يجب عليها ممارسة نشاطات غير تلك المذكورة تشريعا أو تنظيميا<sup>2</sup>، فالمؤسسة العمومية إذن تنشأ لتحقيق أغراض محددة ليس لها الخروج عليها، فهي لا تستطيع قبول هبة أو وصية وذلك بهدف تحقيق أغراض ليست من أهداف المؤسسة.<sup>3</sup>

وبمعنى آخر أن المؤسسة العمومية تنشأ من أجل القيام بنشاط معين، ويجب عليها احترامه وعدم تجاوز مجال نشاطها إذ أنها عبارة عن شخص معنوي عام متخصص مرتبط بشخص معنوي عام (الدولة أو الجماعات المحلية).

<sup>1</sup> - بوزيدي غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، شهادة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015-2016، ص 35.

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 460.

<sup>3</sup> - الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979،



كما تمارس على المؤسسة سلطة ورقابة إدارية وصائية تمارسها السلطات الإدارية المركزية وفق ما يشترطه القانون الذي يحكم المؤسسات العامة.<sup>1</sup>

ويكلف الوزير المختص كمثل للسلطة المركزية بممارسة الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة، وكل مؤسسة حسب اختصاص التي تشرف عليه تخضع للوصاية الوزير المختص، والتي تدخل في مجال اختصاص وزارته.<sup>2</sup>

### 3/ تمتع المؤسسة العمومية المحلية بالاستقلال المالي:

للمؤسسة العمومية المحلية ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة التي أشرفت على إنشائها، وبالتالي التمتع بحرية التصرف المالي وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، وحرية الاتفاق وتنظيم ميزانيتها الخاصة بها، وهذا في حدود القانون.<sup>3</sup>

كما لا يجوز الحجز على أموال المؤسسة العمومية المحلية أو تملكها من طرق الأفراد، غير أن هذه الاستقلالية نسبية تختلف من مؤسسة إلى أخرى. إذ يقول الأستاذ J-P Thèroa:

"إن المؤسسة لها استقلالية نظرية فقط".<sup>4</sup>

إذ أن هذا الاستقلال من الناحية الواقعية يبقى نسبي، فالمؤسسات العمومية التي تلقي إيراداتها بنسبية كبيرة من إعانات المقدمة من السلطة المركزية يعتبر استقلالها قانونيا أكثر منه فعلي.

<sup>1</sup> - عوابدي عمار ، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص308.

<sup>2</sup> - بويندر فؤاد ، سلامة مسيره ، طرق إدارة المرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2018/2017، ص26.

<sup>3</sup> - الطماوي سليمان محمد ، المرجع السابق، ص341.

<sup>4</sup> - نقلا عن: بعلي محمد الصغير ، المرجع السابق، ص242.

### ثالثا : تقييم أداء المؤسسة العمومية المحلية في تحقيق التنمية

يعتبر أسلوب الهيئة العمومية من الأساليب التقليدية لإدارة المرفق العامة، وهو ما جعلها تتمتع بمجموعة من المزايا مما سمح للمؤسسة العمومية بالمساهمة بشكل فعال في التنمية المحلية.

#### 1/ مساهمة المؤسسة العمومية المحلية في التنمية إداريا:

سمح أسلوب المؤسسة العمومية المحلية في تخفيف العبئ عن الدولة في إدارة بعض المرافق العام من يتمتع بالشخصية المعنوية.<sup>1</sup>

كما أن المؤسسة العمومية تحرر الإدارة المركزية من عبئ الإدارة المباشرة للمرفق، مع ضمان تحقيق أهداف الدولة وأغراض الصالح العام، نظرا لاحتفاظ السلطة المركزية بسلطة الوصاية الإدارية على قرارات وأعمال المؤسسات العامة القائمة بالتسيير، ويسمح تخفيف العبئ الإداري بتسهيل وتسريح المعاملات الإدارية، وبالتالي القضاء على العراقيل البيروقراطية والتي لطالما كانت السبب الرئيس في عرقلة عملية التنمية المحلّة.

#### 2/ مساهمة المؤسسة العمومية المحلية في التنمية المحلية اقتصاديا:

فكرة تخصص المؤسسة العمومية المحلية بنشاط من نوع معين تمكن من أن يعهد بهذا النشاط لأشخاص فنيين تخصصوا في هذا النوع من النشاط، بحيث تؤدي المؤسسة العامة واجبها على أكمل وجه، وهي ما تشجع الأفراد على تقديم الهبات والوصايا للمؤسسة ووقف الأموال عليها لعلمهم بأن أموالهم ستخصص للغرض الذين يسعون إليه دون غيرهم، على العكس لو قدمت تلك التبرعات للإدارة العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - حوادق عصام ، طرق التسيير وتطورها في قانون البلدية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004-2005، ص53.

<sup>2</sup> - قليل حسناء، المرجع السابق، ص59.

### 3/ مساهمة المؤسسة العمومية المحلية في التنمية سياسيا:

ابتعاد المؤسسة العمومية المحلية عن التيارات السياسية المتقلبة إلى حد كبير، لأن هذه المؤسسات العمومية ولو أنها تخضع في النهاية لرقابة الوزير الأول إلا أن هذه الرقابة وصائية لاحقة لأعمال المؤسسة، وأبسط كثيرا من الرقابة الرئاسية التي يتمتع بها الوزير في حالة المرافق التي تدار بطريقة الإدارة المباشرة، ومن ناحية أخرى فإن مثل هذا الاستقلال يشفع للوزير في عدم إحالة طلبات الأنصار في التدخل في أعمال هذه الهيئات العامة لتحقيق مزايا لبعض الناس لاسيما أعضاء البرلمان.<sup>1</sup>

ويسمح ابتعاد المؤسسة العمومية المحلية عن التيارات السياسية في توجه كل خدمات المرفق العام إلى الصالح العام وليس الصالح الخاص، بتجنب تدخل أطراف في عملية تسييره وتوجيه خدماته ومرافقه لصالح أشخاص معينة على أساس الانتماء الحزبي أو السياسي أو خدمة لأغراض انتخابية لمرشحين، وهو ما يسمح في تكريس تجسيد التنمية المحلية للمواطنين بواسطة هذه المرافق العامة.

إجمالا تعتبر المؤسسة العمومية المحلية الوسيلة الأكثر تنظيما وكفاءة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية المحلية الاجتماعية والاقتصادية، نظرا لتمتعها بحرية التصرف وتخصصها في أغراض وأهداف محددة.

### المطلب الثاني

#### التعاون المشترك بين البلديات كسبيل لتعزيز التنمية المحلية

يعتبر التعاون المشترك ما بين البلديات أحد الوسائل الحديثة لتطوير أداء الإدارة المحلية والرفع من كفاءة التسيير المحلي، وهو ما دفع الدولة الجزائرية إلى وضع إطار قانوني يحكم التعاون المشترك بين البلديات، والذي يعتبر هذا التعاون كأحد الآليات الفعالة لبناء رؤية تنموية مشتركة بين البلديات، و تتم في إطار الشراكة بين القطاع العام، بالارتكاز

<sup>1</sup> - قليل حسناء، المرجع نفسه، ص ص58-59.

على التضامن والتآزر وبالتالي تشجيع خلق الثروات انطلاقا من الإدارة المشتركة للإمكانيات والموارد التي يتوفر عليها فضاء التعاون<sup>1</sup>،

ولبيان مدى أهمية التعاون المشترك بين البلديات، سيتم التطرق في البداية إلى الأساليب المجسدة للتعاون بين البلديات (الفرع الأول)، ثم الأهداف المحققة من التعاون المشترك بين البلديات (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : الأساليب المجسدة للتعاون بين البلديات

التعاون بين البلديات يستلزم وجود آليات مرنة، لذلك حاول المشرع الجزائري إيجاد أساليب لتجسيد التعاون ما بين البلديات، وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال النقاط التالية:

#### 1/ المؤسسة العمومية المشتركة للتعاون ما بين البلديات:

إن تعاضد وسائل البلديتين المتجاورتين أو أكثر في إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة يساهم في تنمية الفضاءات المشتركة بينهما، ويضمن التوازن والانسجام الذي تجسد إليه سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.<sup>2</sup>

وفي هذا السياق وتطبيقا لنص المادة الأولى من المرسوم 117/85 يمكن لبلديتين أو عدة بلديات أن تنشئ مؤسسة مشتركة بينهما، تعمل على تسيير مرافق عمومية محلية ذات فائدة مشتركة بينهما<sup>3</sup>، وتتمتع المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويحدد الاختصاص الإقليمي أو الجغرافي المشترك لهذه المؤسسة وفقا للشروط الأكثر ملاءمة لتحقيق أهداف المرفق العام المحلي.<sup>4</sup>

#### 2/ اللقاءات ما بين البلديات:

<sup>1</sup> خليل عبد القادر ، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصب للناشر، الجزائر، 2006، ص47.

<sup>2</sup> المادة 04 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> المادة 01 من المرسوم رقم 117/85، المرسوم الرئاسي رقم 85-117، مؤرخ في 7 ماي 1985، المحدد لشروط إنشاء مؤسسة مشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1985.

<sup>4</sup> بن صافية سهام ، الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص47.

يمكن لمجالس بلديتين أو أكثر عقد اجتماعات لمناقشة المواضيع ذات الاهتمام المشترك والتي تدخل في اختصاصاتها، فالمجالس البلدية المعنية تتفق على الالتقاء لمناقشة واقتراح حلول لمسائل ذات المنفعة المشتركة، هذه الملتقيات مهمة يتم من خلالها فتح فضاء للنقاش المحلي المشترك في المسائل التي تهم البلدية، بل هي أكثر من ذلك فهي خطوة أولى مضمونها يبدأ بالنقاش وقد يتطور لاحقا إلى شكل للتعاون الجدي.<sup>1</sup>

### 3/ صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

التضامن ما بين البلديات هو نوع من التنظيم في المجال المالي، يتم في شكل صندوق مشترك تمثل في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية<sup>2</sup>، ويمول من بعض الاقتطاعات الإجبارية من الميزانيات المحلية ونسب بعض الضرائب والرسوم.<sup>3</sup> وتتجلى مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تجسيد التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية وإعادة التوزيع بالتساوي وإعانة الخدمة العمومية واللذان خصص لهما نسبة 55% من الميزانية، وإعانة التجهيز والتي خصص لها 40% من الميزانية وإعانة الاستثنائية والتي خصص لها نسبة 5% من الميزانية.

### الفرع الثاني: الأهداف المحققة من التعاون المشترك بين البلديات

- <sup>1</sup> - بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الرحمان بن باديس، مستغانم المجلد 03، العدد 02، 2019، ص 84.
- <sup>2</sup> - فراري محمد، "نظام التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، المجلد 02، العدد 01، ديسمبر 2012، ص 124.
- <sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 14-16، المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وتسييره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.

يمكن للمجلس الشعبي البلدي لبلدتين أو أكثر أن يقرر الاشتراك في المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو المصالح ذات النفع المشترك بينهما سعياً وراء تحقيق العديد من الأهداف المشتركة.

### 1/ تلبية حاجات المواطنين وتحقيق المشاريع الكبرى

تعد البلديات الجزائرية في أمس الحاجة لمثل هذا التعاون بحكم أن أغلب البلديات تعاني من العجز على المستوى الفني والمالي والبشري، وهي ضعيفة جداً وهو ما يفرض عليها الاستجداء بمثل هذه التقنية لتلبية حاجيات مواطنيها، وهو ما سيمكنها من تخفيض التكاليف ومدة إنجاز مختلف المشاريع وحتى تحقيق الكبرى منها من خلال تغطية النقص في الموارد الضرورية مالية كانت أو فنية أو بشرية، لذلك على البلديات المجاورة ذات الخصائص المتشابهة التعاون فيما بينها.<sup>1</sup>

### 2/ الرفع من قواعد التسيير والحكم المنظم

وذلك من أجل القضاء أو الحد من عدم التمكن من قواعد التسيير والأنظمة وعدم وجود ثقافة خاصة بالإدارة المحلية تسمح بإدراج التعاون والشراكة كعنصر إيجابي يساهم في التكفل بالمرافق والمشاريع المشتركة، مما يوفر موارد وقدرات للأطراف المتعاونة ويسمح بتبادل الخبرات ويطور نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المحلي في فضاء التعاون بين البلديات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - رويحي نور الهدى ، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، البلدية في إطار قانون 10/11، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص185.

<sup>2</sup> - بن عيسى قدور ، التعاون ما بين البلديات (بين القانون والممارسة)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد رحمان ميرة، بجاية، المجلد 03، العدد01، 2002، ص327.

### 3/ استهداف التعاون بين البلديات المساس بمواضيع متنوعة وقضايا تمس مختلف

#### المجالات:

إحداث فضاء للتعاون بين البلديات في إقليم محدد يساهم في المحافظة على البيئة من خلال التعاون البيئي من خلال تسيير النفايات المنزلية والتي تشمل التعاون وإعداد المخطط البلدي، والذي تضمنته المادة 30 من قانون المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها وتحديد احتياجات فيما يخص قرارات معالجة النفايات، لاسيما المنشآت التي تلبي الحاجات المشتركة بين بلديتين أو أكثر على الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة.<sup>1</sup>

كما يشمل التعاون تسخير كل الإمكانيات المادية والبشرية لجمع النفايات في الأوساط الحضرية والريفية ثم نقلها إلى منشآت معالجات النفايات المنزلية، وهو يساهم في الحفاظ على المحيط والبيئة، غير أن هذا التعاون بين البلديات متواضع في الجزائر ولا يرقى لطموحات المواطنين بسبب القرار البيروقراطية وبطئ المعاملات الإدارية.

يسمح التعاون بين البلديات أثناء الكوارث الطبيعية في مساعدة البلدية المتضررة من خلال تنظيف مخلفات الفيضانات والأمطار في التهيئة وإعادة الإعمار وإيصال المساعدات الإنسانية إلى المتضررين وإيواء المتضررين عند الضرورة في مختلف منشآتها.

إحداث فضاء للتعاون بين البلديات في إقليم محدد يساهم كذلك في حل عدة مسائل إدارية ومالية، ويساعد على التنسيق ما بين البلديات المتجانسة للتكفل بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومسائل البيئة والتهيئة العمرانية، كما يحل مشكل الصراعات على حدود البلديات فتشابه البلديات والتجاور يتطلب إنجاز مشاريع مشتركة في مجالات عدة كالمجال الاجتماعي والهياكل القاعدية والمرافق الرياضية والثقافية، وقد يساهم في حل

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تقرير حول حماية حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، الصادر عن وزارة تهيئة

الإقليم والبيئة، 2005، ص211.

مشكلة العقار خاصة في البلديات الساحلية والشمالية، حيث تمكن من إنشاء مناطق عمرانية ما بين عدة بلديات.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني

### تحقيق التنمية بأسلوب تفويض المرفق العام

من أبرز الملامح التي ظهرت خلال العقدين الماضيين هي الزيادة المطردة في دور القطاع الخاص في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.<sup>2</sup> وعليه فإن تقنية التفويض تعتبر إحدى الاستراتيجيات التي تستعملها الدولة في التنمية، لكونها تشكل دعامة وحل قانوني واقتصادي للالتزامات التي تواجه المرافق العامة.<sup>3</sup> وبالتالي سيتم في هذا المبحث معالجة تفويض مرفق العام كوسيلة جديدة لتحقيق التنمية المحلية (المطلب الأول)، و الآليات الفعالة التي تكفل الاستغلال الناجع للمرفق العام (المطلب الثاني)، وأخيرا أثر تفويضات المرفق العام على التنمية المحلية

### المطلب الأول

#### تفويض المرفق العام كوسيلة جديدة لتحقيق التنمية المحلية

تعتبر المصلحة العامة أولى بالرعاية لأنها أسمى من المصلحة الخاصة، ونظرا لأهميتها حيث حمتها ببعض الآليات والمبادئ التي اعتبرها الفقه كوسيلة ضامنة لخصوصية لمصلحة التي يحققها المرفق العام.

<sup>1</sup> - بن عيسى قدور ، مرجع سابق، ص327.

<sup>2</sup> - طلبة مصطفى كمال ، التنمية المستدامة ضرورة للمنطقة العربية، الموسوعة العربية للمعرفة من اجل التنمية المستدامة، المجلد الأول، دار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، بيروت، 2006، ص546.

<sup>3</sup> - وليد حيدر جابر، تفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، منشورات حلي القانونية، لبنان، 2009، ص7.



ولهذا سوف نتطرق الى مبادئ تفويض المرفق العام (الفرع الأول)، والإطار الرقابي على تفويضات المرفق العام (ثانياً)، وأشكال تفويضات المرفق العام (ثالثاً)، وذلك راجع لأهميتها البالغة ودورها في تحقيق التنمية.

### الفرع الأول: مبادئ تفويض المرفق العام

تخضع اتفاقيات تفويض المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وزيادة على ذلك يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف.<sup>1</sup>

#### 1/ مبدأ حرية الوصول إلى الطلبات العمومية

مقتضى هذا المبدأ هو إعطاء الحق لكل أشخاص القانون العام والخاص على السواء، والمختصين بنوع واحد من النشاط الذي ترمي السلطة المفوضة تفويض تسييره، أن يتقدموا قصد التعاقد مع أحدهم دون تمييز بينهم، وحظر كل ممارسة تهدف إلى الحد من الدخول في العرض أو تطبيق شروط غير متكافئة، مما يحرمهم من نافع المنافسة.<sup>2</sup> ولا يتحقق مبدأ حرية وصول المتعهدين إلا بوجود شفافية تضمن الحصول على افضل العروض سواء من حيث كفاءات إبرام عقد التفويض أو من حيث إجراءات إبرامه.

#### 2/ مبدأ استمرارية المرفق العام

من أهم واجبات السلطة الإدارية أن تعمل لضمان تسيير المرافق العامة بانتظام، حيث يجد المنتفع الخدمة المطلوبة متوفرة في الزمان والمكان المحدد لأدائها، وتبرير مبدأ

<sup>1</sup> - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015 التي تنص "لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات ضمن احترام أحكام هذا المرسوم".  
<sup>2</sup> - وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 162.

استمرارية المرفق العام يرتكز على مدلولين أحدهم دستوري سيادي هو تواجد الدولة والثاني دلول اجتماعي وضرورة تفادي الفوضى.<sup>1</sup>

### 3/ مبدأ المساواة أمام المرفق العام

يقتضي هذا المبدأ أن القصد من المساواة أمام المرفق العام ليس الانتفاع بضرورة مطلقة متسارعة ومتشابهة، إنما الانتفاع وفق لشروط والقيود التي يفرضها القانون، أي تضيق القانون على جميع المنتفعين دون تمييز بينهم، وبالتالي قد يؤدي الإخلال بالمساواة أمام القانون إلى الإخلال بين المنتفعين الأمر يوجب إبطال كل عمل إداري يشوبه تجاوز السلطة خاصة أن لهذا المبدأ قيمة دستورية يمكن أن تطل من التجاوزات التي يرتكبها المشرع ذاته.<sup>2</sup>

### 4/ مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف

يصطلح على هذا المبدأ أيضا بالقابلية للتطور والتعديل، أي إمكانية مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية والقانونية التي تدخل في الإطار العام للبيئة التي يعيش فيها المرفق العام تفرضها ضرورات المصلحة العامة وتطور حاجيات المواطنين.<sup>3</sup>

لقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ ولو ضمنا في العديد من النصوص، حيث

نصت المادة 06 من المرسوم رقم 88-131:

"تسهر الإدارة دوما على تطبيق مهامها وهيكلها مع تضحيات المواطنين ويجب أن تضع تحت تصرف المواطنين خدمة جيدة".

<sup>1</sup> - زمال صالح بن علي ، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون المجتمع والسلطة جامعة وهران 02 ، العدد 06، 2007، ص 167-168.

<sup>2</sup> - فرصال صالح، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الأول، 2018، ص 508.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

## الفرع الثاني : الإطار الرقابي على تفويضات المرفق العام في سبيل تحقيق التنمية الرقابة الإدارية:

نظم المشرع الجزائري تفويضات المرفق العام في مرسوم خاص، والمتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 وقد أحاطها برقابة إدارية لحماية المرفق العام من سوء الاستغلال وهدر المال العام، تمارس هذه الرقابة السلطة المفوضة من خلال الرقابة القبلية والرقابة البعدية بداية من إجراءات إبرامها وصولاً لدخولها حيز التنفيذ.

### 1/ الرقابة الإدارية الداخلية

إن الرقابة الداخلية هي رقابة تمارسها لجنة اختيار وانتقاء العروض حيث تعد هذه الرقابة ذاتية تلقائية، وباستحضار مقتضيات المرسوم التنفيذي رقم 18-199، نجد أن دور اللجنة في مرحلة فتح الأضرفة وفحص الملفات تتخذ شكل مراقبة الوثائق والعروض وتقييمها وفي مراحل اللاحقة دورها استشاري.<sup>1</sup>

### 2/ الرقابة الإدارية الخارجية

لقد نصت المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على:

"تقوم لجنة تفويضات المرفق العام بمراقبة دفاتر الشروط المنظمة تفويض المرفق العام، كما تمتد هذه الرقابة لتشمل مشاريع اتفاقيات وذلك بعد أن تحصل السلطة المفوضة على دفتر الشروط، حيث تودع مشروع اتفاقية المرفق العام لدى اللجنة الولائية أو البلدية لمراقبته وتأشير عليه، وكذلك يتعلق أيضا بمشاريع الملاحق كما تقوم أيضا بدراسة الطعون المودعة لديه من طرف المترشحين".

### 3/ الرقابة البعدية

تتابع السلطة المفوضة تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام في إطار الرقابة البعدية ويكون عن طريق الرقابة التقنية، وكذلك التقارير الدورية كما يقوم أيضا بممارسة الرقابة

<sup>1</sup> - المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 2 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 48، صادرة في 5 أوت 2018.

الميدانية والاطلاع على كل الوثائق والمستندات المتعلقة بالتفويض ومدى احترام المفوض لقواعد سير محدد في دفتر الشروط.<sup>1</sup>

#### 4/ الرقابة المالية:

تأكدت أهمية الرقابة المالية مع التطور التنظيمي الإدارية والمالي لدولة، حيث أنه كلما تناسب حجم الإدارة وعدد أنشطتها، ورغبت الدولة تحقيق التنمية والازدهار في مجتمعتها، كلما تعقدت معها طرق وأساليب استخدام الوسائل المالية ولذلك ظهرت الحاجة الملحة لوجوب الرقابة على إيرادات ونفقات الميزانية العامة حتى تتم عملية التنفيذ طبقاً للقواعد المالية والقانونية السائدة وفقاً للخطة العامة للدولة.

#### أ/: الرقابة القبلية للمراقب المالي

تقوم هذه الهيئة بمراقبة الالتزامات التي تقوم بها الإدارة سواء تعلق بالنفقات أو التعاقدات، وهذا قبل أن توضع النفقة حيز التنفيذ كما تعتبر هذه الرقابة عمل وقائي تهدف إلى أن النفقة تمت وفق القوانين والتنظيمات السارية وهذا دون تدخل جهاز الرقابة المالية في الملائمة، وقد نص المشرع الجزائري على أن مشروع أي صفقة يخضع لاستشارة المراقب المالي.<sup>2</sup>

#### ب/: الرقابة المالية اللاحقة

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الدفع نافداً ولا تكون إلا بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، كما تمارس هذه الوقاية من طرق المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

<sup>1</sup> - فوناسي سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص 245.

<sup>2</sup> - بن دراجي عثمان، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون رقم 15-247، محاضرات

ألقيت على طلبة الماستر، جامعة بسكرة، 2009، ص 85.

**ج/: رقابة المفتشية العامة للمالية**

هي جهاز أنشئ لرقابة المالية اللاحقة، حيث أن المرسوم الرئاسي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر لسنة 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، حدد مجالات اختصاصها والذي يتمثل في الرقابة على الوثائق في عين المكان وبطريقة فجائية ويتعين على مسؤولي المصالح المعنية بعملية المراقبة ضمان شروط العمل الضرورية لوحدات المفتشية العامة للمالية.

**د/: رقابة مجلس المحاسبة**

يتولى مجلس المحاسبة التدقيق في شروط استعمال وتسيير الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات المحلية يتمتع باختصاصات ذات طابع إداري واختصاصات ذات طابع قضائي.

كما يتولى عملية المراقبة بعدة وسائل وآليات وهي حق الاطلاع وسلطة التحري أو الرقابة نوعية لتسيير ورقابة الانضباط.<sup>1</sup>

**ه/: الرقابة القضائية:**

تمارس الرقابة القضائية على عقود تفويض المرفق العام من قبل القضاء الإداري، وذلك من خلال القضاء الاستعجالي في حالة الاخلال بإعلان أو توفير المنافسة عند اختيار صاحب التفويض، وعن طريق الطعن في القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد لتجاوز السلطة، كما يمكن اللجوء إلى قاضي العقد عند إخلال أحد الطرفين بالتزامات المترتبة عليه أو عند حدوث ظروف طارئة من شأنها الإخلال بالتوازن المالي للعقد.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - سبع عبد الرحمان، تفويض المرافق العامة في ظل القانون 15-247، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص28.

<sup>2</sup> - بن دراجي عثمان، مرجع سابق، ص12.

تعدّ الرقابة القضائية ضماناً أساسية لحماية استغلالية الجماعات المحلية وتعزيز حرية تسييرها لشؤونها وفق ما كرسه الدستور وذلك من أجل تحقيق التنمية المحلية.

### الفرع الثالث: أشكال تفويضات المرفق العام

تعدد المرافق العامة يؤدي بالضرورة إلى تعدد أشكال تسييرها، حيث أن كل نوع من هذه المرافق تتناسبه طريقة تسيير تتوافق مع طبيعة الخدمة التي يقدمها، حيث تم تنظيم معايير تحديد أشكال تفويض المرفق العام في كل من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 من نص المادة 210.<sup>1</sup> والرسوم التنفيذي رقم 18-199 والمتعلق بتفويضات المرفق العام.

#### أولاً: أسلوب الامتياز

هو من أساليب تفويض المرفق العام الأكثر استعمالاً، حيث تعهد السلطة المفوضة للمفوض إليه امتياز لتمويل أو إنشاء الهياكل الضرورية للمرفق العام الذي تسييره وأن يقتصر الامتياز على الاستغلال المرفق العام فقط، مع ضرورة أن يؤمن المفوض له المرفق على مسؤوليته وبكل مخاطره وذلك مقابل مالي يتقاضاه مباشرة من المنتفعين.

كما حدد المادة 53 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام في فقرتها الثانية بأن مدة الامتياز لا تتجاوز المدة القصوى 30 سنة ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق واحد بطلب من السلطة المفوضة على أساس تفويض لإنجاز الاستثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة أن لا تتعدى مدة التمديد أربع سنوات كحد أقصى.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، المرجع السابق، والتي تنص على: "يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض والخطر الذي يتحمّله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة، شكل الامتياز والإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير".

<sup>2</sup> - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 يتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق.

### ثانيا: أسلوب الإيجار

عرف هذا النوع من التفويض طبقا لأحكام الواردة بالمادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام بأنه شكل الذي تعهد من خلاله السلطة لمفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاة سنة يدفعها لها ويتصرف المفوض له لحساب مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية السلطة المفوضة، كما حددت مدة الإيجار 15 سنة محد أقصى قابلة لتمديد بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المختصة على أن لا يتعدى مدة التمديد 3 سنوات كحد أقصى.<sup>1</sup>

### ثالثا: أسلوب الوكالة المحفزة

عبارة عن طريقة تسيير المرفق العام، بحيث يضمن فيه المستغل استغلال المرفق ويكون له علاقة مباشرة مع المنتفعين، حيث يتولى المستغل تسيير المرفق العام لحساب السلطة المفوضة ومقابل أجره محددة في العقد يدفعها الشخص العام مانح التفويض والتي تكون مرتبطة بنتائج استغلال المرفق، بالإضافة إلى نسبة من أرباح استغلال المرفق، كما تحتفظ السلطة المفوضة بإدارته ورقابته كلية عليه، كما يتحمل مخاطر الاستغلال السلطة المفوضة ويتحمل المسير جزء منها لأن أجره مرتبط بنتيجة الاستغلال.<sup>2</sup>

أما من حيث مدة العقد لم يحدد المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مدة عقد الوكالة المحفزة على غرار بقية العقود الأخرى، ولكن على الغالب فهو عقد قصير المدة ويرجع ذلك إلى الاستثمارات التي يكرسها المفوض له محدودة طالما السلطة المفوضة هي من تتولى إقامة المرفق العام والمنشأة العائدة له.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - سليمان سهام ، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس، المدينة، الجزائر، العدد02، سنة 2007، ص18.

<sup>2</sup> - سليمان سهام، المرجع نفسه، ص19.

<sup>3</sup> - القطب مروان محي الدين ، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، طبعة الأولى، منشورات حربي الحقوقية، لبنان، 2009، ص158.

### رابعاً: أسلوب التسيير

هو أسلوب يتم من خلاله منح المفوض له تسيير أو صيانة المرفق العام مع احتفاظ السلطة المفوضة بالتمويل والإدارة والرقابة، أي يعمل المسير باسم ولحساب السلطة المفوضة ضمن استقلالية ومسؤولية محدودة ذلك مقابل مالي ليس له ارتباط باستغلال المرفق، بحيث لا يتحمل خسائر التسيير بل تتحملها السلطة المفوضة، كما مدة اتفاقية تفويض المرفق العام على شكل تسيير خمس سنوات كحد أقصى.<sup>1</sup>

وتجدر الإشارة إلى أنه زيادة على حالات التمديد المذكورة سابقاً، يمكن تمديد اتفاقية تفويض المرفق العام لمدة سنة واحدة بموجب ملحق وبطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل وذلك لحاجات استمرارية المرفق العام.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني

#### الآليات الفعالة التي تكفل الاستغلال الناجع للمرفق العام

إن المشرع الجزائري قد بنى أسلوب تفويض المرفق العام كخيار استراتيجي لتسيير المرافق العمومية، كما قام بوضع آليات فعالة التي تكفل الاستغلال الناجع لكافة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية لكي يكون جدياً للاستثمار المحلي والقدرة على تفويض مراقفها. ولهذا سوف نتطرق لأحكام اتفاقية تفويض المرفق العام للمبادئ العامة (الفرع الأول)، عصرنة طرق تسيير المرفق العام (الفرع الثاني)، تقليص تدخل جماعات الإقليمية في التسيير المباشر (الفرع الثالث).

<sup>1</sup> - أرزيل كاهنة، استخدام تفويض المرفق العام الملتقى الوطني حول تسيير الإداري والمالي لهيئات المحلية، جامعة باجي

المختار، عنابة، يومي 11-12 نوفمبر 2015، ص ص 12-13.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق.



## الفرع الأول: أحكام اتفاقية تفويض المرفق العام

إنّ تفويض المرفق العام عبارة عن اتفاقية تبرم بين طرفين أحدهما شخص معنوي عام حدده المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على سبيل الحصر يسمى السلطة المفوضة، والثاني قد يكون شخص معنوي عام أم خاص أو حتى تجميع اقتصادي مكون من عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في إطار تجمع ويسمى بالمفوض له.<sup>1</sup>

وقد حدد المرسوم التنفيذي أعلاه طبيعة هذه الاتفاقية وبين أنها عبارة عن عقد إداري يبرم طبقا لقانون الصفقات العمومية رقم 15-247 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 18-199. لقد حدد المشرع الجزائري شروط تفويض المرفق العام في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 سابق الذكر، إذ يرجع لنص المادة السابعة منه نجد أنه حتى يتم استغلال المرفق العام عن طريق لابد من توفر الشروط الآتية:

• لا يمكن تفويض المرفق العام من شخص إلى آخر كقاعدة عامة، وذلك حتى تتمكن السلطة المفوضة من مراقبة المفوض له ومن فرض جزاءات في حقه في حال إخلاله بالتزامات المفروضة عليه، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لتدارك الوضع، كسوء الاستغلال للمرفق العام أو المساس بأي مبدأ من مبادئ تسيير المرافق العامة والحفاظ عليها، أو حتى عدم احترام المفوض له شروط المتعلقة باستغلال المرفق العام المعني.<sup>2</sup>

• يجوز اللجوء إلى أسلوب المقابلة في حال تطلب تسيير المرفق العام ذلك، ويعرف على أنه ذلك الإجراء الذي يعهد من خلاله المفوض له لشخص آخر طبيعي أو معنوي يسمى المقاول تنفيذ جزء من الاتفاقية المبرمة بين السلطة المفوضة والمفوض له، شريطة أن يتضمن هذا الجزء من الاتفاقية إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات الضرورية لإقامة المرفق العام أو لسيره في حدود 40 بالمئة من اتفاقية تفويض المرفق العام<sup>3</sup>، ويجدر التنويه أنه لا

<sup>1</sup> - الحلو ماجد راغب ، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر سنة 1996، ص565.

<sup>2</sup> - المادة 86 من المرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - المادة 60 من المرسوم التنفيذي 18-199، مرجع نفسه.

يمكن اللجوء للمناولة إلا إذا نصت اتفاقية التفويض صراحة على ذلك، وعلى الرغم من ذلك يبقى المفوض له المسؤول الوحيد عن الجزء موضوع المناولة في مواجهة السلطة المفوضة.<sup>1</sup>

- لا يمكن تفويض المرفق العام إلا لشخص معنوي<sup>2</sup>، يستوي أن يكون من الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة أو حتى وطني أو أجنبي، ذلك لأن الأساس هنا هو خضوعه للقانون الجزائري عند ممارسته لنشاط التسيير وللقضاء الجزائري فرض منازعاته مع السلطة المفوضة، ويشترط فيه أن يكون مؤهلاً وقادراً على تحمل مسؤولية التفويض وعلى تلبية احتياجات المنتفعين بخدمات المرفق المسير عن طريق التفويض.

- أن تكون الأولوية في منح التفويض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، في حال كانت مؤهلة وقادرة على تسيير تفويض المرفق العام.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: عصنة طرق تسيير المرفق العام

تسعى الجماعات الإقليمية في الجزائر إلى البحث عن تقديم خدمات ذات نوعية عالية من أجل المساهمة في رد الاعتبار إلى المرفق المحلي، ولكن بسبب عجزها عن تحقيق تلك الأهداف بسبب نقص الموارد البشرية والمالية الضرورية، وعليه اتجهت الدولة إلى إيجاد طرق أكثر نجاعة من أجل إدارة المرافق العمومية.

وفي هذا الإطار تم صدور المرسوم التنفيذي 18-199 الذي يحدد كفاءات تفويض المرفق العام وهو نمط تسيير يشرك الخواص في تسيير الهياكل والبنى التحتية، وتم صياغة هذا النص التنظيمي بعد دخول حيز التنفيذ نهاية 2015، للمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بغرض تشجيع المسيرين على المستوى المحلي باختيار نمط التسيير الأنسب والتفاوض مع الشريك حول الشروط لتنفيذ الاتفاقية في أحسن الظروف وبأقل تكلفة، وبهذا فالتنظيم يهدف على عصنة طرق التسيير

<sup>1</sup> - المادة 61، المرجع نفسه.

<sup>2</sup> - المادة 24، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> - المادة 25، المرجع نفسه.

المربحة للطرفين، حيث يعتبر العائدات المالية المحرك الأساسي لصاحب تفويض المرفق المحلي أي هو المحفز له للاستمرار في استثماره، حيث تعتبر هذه الأدوات المحصنة من جانب المنتفعين المعيار الذي ميز به المرفق العام عن سائر العقود الإدارية.<sup>1</sup>

كما يهدف أيضا إلى التوجه نحو فعالية وإرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تفعيل دور الجماعات الإقليمية في تسيير الشؤون العمومية للمواطنين.<sup>2</sup>

تدعيما لعصرنة الخدمة العمومية فقد تنص تنظيم الصفقات العمومية لسنة 2015 على أنه يمكن لدولة في القطاعات التي يسمح فيها القانون بذلك بأن تتجز منشآت أو تعتني تجهيزات ضرورية لتسيير المرفق العام، عن طريق مصادر تمويل خارج ميزانيته العامة، حيث يتم اللجوء إلى بعض أنماط العصرية لتمويل والإنجاز والتسيير والتي تتمثل في عقود الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة وتسيير.

ويقصد بتفويض المرفق العمومي، في مفهوم هذا المرسوم 15-247: يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية.<sup>3</sup>

وأن يكون هذا التفويض يتعلق بتحويل بعض المهام غير سيادية التابعة لسلطات العمومية لمدة محددة، إلى المفوض له بهدف الصالح العام.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص38.

<sup>2</sup> - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - المادة 03، من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويضات المرفق

العام، مرجع سابق.

<sup>4</sup> - المادة 02، المرجع نفسه.

### الفرع الثالث : تقليص تدخل الجماعات الإقليمية في تسيير المرفق العام

إن الاختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرفق العام وعدم قدرة الدولة على تقديم خدمات نوعية<sup>1</sup>، حتم عليها الاستعانة بالقطاع الخاص كشريك فاعل في التنمية الشاملة تطبيقاً لتوجه نحو اقتصاد السوق والتخلي عن نمط الاقتصاد الموجه، وقد كان له انعكاس على المستوى المحلي، إذ حتم على البلدية أن تتعايش مع الوضع الجديد، على الرغم بأن قانون البلدية الحالي لم يعط مساحة هامة لمشاركة القطاع الخاص في التنمية المحلية باستثناء ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية فيما يتعلق بمنح عقد الامتياز، وقد أوردها المشرع كحل تلجأ إليه البلدية في حالة عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات، وإن لم يحدد المجالات التي تم فيها منح عقد الامتياز فإنه يمكن تحديد طبيعة هذه المجالات من خلال طبيعة المؤسسة العمومية للبلدية التي يمكن إنشاءها لهذا الغرض، وهي ذات طابعة إداري أو صناعي أو تجاري<sup>2</sup>.

ففي فرنسا يمكن للبلدية إنشاء شركات مع القطاع الخاص في مجال إنشاء مشروعات البنية التحتية، كما أن الخدمات الرئيسية كالنظافة وصيانة الطرقات، يتم منحها لشركات خاصة عن طريق عقود الامتياز، ولتفادي كل التجاوزات فيما يخص القطاع الخاص تم إنشاء هيئة الخدمات العامة كهيئة رقابة مكلفة بمتابعة هذه العقود<sup>3</sup>.

إن الهدف من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 هو التوجه نحو الفعالية وإرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤى المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تقليص دور تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر لحاجيات المواطنين.

<sup>1</sup> - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص104.

<sup>2</sup> - المادة 137 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - عبد الوهاب سمير ، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص39.

تمثل تعزيز الشفافية والتنافسية مع القطاع الخاص أولوية رئيسية بالنسبة للحكومة، حيث تهدف إلى تشجيع الشراكات السليمة بين القطاعين العام والخاص، والتخفيف من مخاطر الالتزامات المحتملة.

حيث يتوقع أن تؤدي هذه المقاربة إلى تشجيع تسيير أكثر تكاملا واستدامة للاستثمار المحلي، بصرف النظر عن مصادر التمويل. و تنص المادة 111 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على:

"يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث التنمية لنشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته". ويدخل ضمنها كل المبادرات الفردية من الخواص وأيضا الاستعانة بخبراتهم في مجال تدعيم الاستثمار المحلي،<sup>1</sup> وينطبق نص التأطير القانوني على الولاية.<sup>2</sup>

كما صرح المشرع في قانون تهيئة الإقليم أن من أدوات الشراكة إبرام عقود التنمية تشترك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين قصد تنفيذ خطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث

#### أثر تفويضات المرفق العام على التنمية المحلية

تشكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية مسؤولية الدولة، وهي بذلك يقع على كاهلها أمر البحث عن أفضل الأساليب المادية والقانونية من أجل تحقيق هذا الهدف، ومن بين هذه الأساليب الفعالة هي تقنية تفويض المرفق العام والتي لها آثار مباشرة على المستوى التنموي

<sup>1</sup> المادة 111 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المادة 93 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>3</sup> المادة 59 من القانون رقم 01-20، المؤرخ بتاريخ 15 ديسمبر 2001، يتعلق بالتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة،

الجريدة الرسمية العدد 17، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

المحلي، ويمكن تقسيم هذه الآثار إلى الآثار التنظيمية (الفرع الأول)، والآثار المالية (الفرع الثاني)، والآثار على الأملاك (الفرع الثالث).

### الفرع الأول : الآثار التنظيمية

تعتبر الطرق المعتمدة في التسيير من قبل الفاعلين والتميزة ببساطتها وسرعتها، ستمكن لا محالة من تقديم الخدمة العمومية في وقتها المناسب وبأكبر جودة ممكنة، مما يلبي حاجيات المواطن في إطار علاقات تجارية محضة، تعتبر هذا الأخيرة كزبون وليس مجرد مستهلك، وبالتالي سيتم الحرص على أداء هذه الخدمة باحترام المقاييس العالمية المتعلقة بالجودة.<sup>1</sup>

وهو ما يمكن من إضفاء مرونة في تسيير المرفق العام، هذه المرونة تؤمن تحقيق أفضل النتائج الممكنة خدمة للمصلحة العامة وبكلفة أقل وجودة أعلى.<sup>2</sup>

تسمح تقنية تفويض المرافق العامة من الاستفادة من التطورات التكنولوجية ومن التقنيات الحديثة المستخدمة في المجال الخاص، لاسيما التدبير والإدارة وما يرتبط بهما من عقلنة التسيير، وترشيد النفقات، دراسة السوق، واعتبار الزبون أو المستهلك المحور الأساس لكل الانشغالات وهو ما يجعلها تتناسب مع التطورات الجديدة ومتطلبات المواطنين المتزايدة.<sup>3</sup>

تساهم تفويضات المرفق العام المحلي في اعتماد معايير موضوعية في التشغيل من خلال التشخيص الحقيقي للاحتياجات البشرية، كما تساهم في إنعاش سوق العمل من خلال النشاط الاقتصادي المحلي وهو ما يسمح بتشغيل اليد العاملة المحلية والوطنية بتعامل مع

<sup>1</sup> - سلامي سمية، النظام القانونية لعقود تفويض المرفق العام في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون

إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2021/2020، ص 139.

<sup>2</sup> - وليد حيدر جابر، المرجع السابق، 2009، ص 305.

<sup>3</sup> - سلامي سمية، المرجع السابق، ص 139.

متعاملين اقتصاديين والمقولات المحلية وهو ما يسمح بتنظيم سوق العمل وتقليص رقعة البطالة.

كما يساهم أسلوب تفويضات المرفق العام في الحد من التدخل المباشر للجماعات المحلية على كل المستويات، ويحيدها عن المجالات التي ليست من أولويتها على حساب التلخيص والتقليل والدراسات التقنية والاجتماعية اللازمة لإعداد البرامج وسياسات تعرض على الحكومة والتي تهدف طبعاً لتطوير التنمية المحلية.<sup>1</sup>

لكن في الجزائر تخوف القطاع الخاص حال دون وجود تفويضات فعالة في أرض الواقع وبسبب هذا التخوف لا تزال السلطات تلحق في تمويل مشاريعها إلى الخزينة العمومية.

#### الفرع الثاني : الآثار المالية

يخفف تفويض إنجاز وتسيير المرافق العامة من الأعباء المالية للجماعات المحلية، خاصة في ظل نقص مواردها المالية الداخلية، إذ أن اللجوء إلى هذه التقنية يعني نقل المسؤولية المالية على عاتق المستثمر للمرفق العام الذي يتحمل دون سواء مبدئياً أعباء ومخاطر استثمار.<sup>2</sup>

وهذا ما يسمح للسلطات المركزية أن تقتصد في ميزانيتها مما يهيئ لها الفرصة لتوجيه تلك الميزانية للمرافق العامة القومية الأكثر أهمية.

يسمح تفويض المرافق العامة من نقل المخاطر المالية إلى القطاع الخاص، وهو ما يؤدي إلى حسن اختيار المشروعات وتأكيد مقومات نجاحها ورفع كفاءة الخدمة لأن القطاع

<sup>1</sup> - تعليمية وزير الداخلية رقم 842/394، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، ص 20.

<sup>2</sup> - وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 304.

الخاص يحرص على الحصول على قدرات مالية كبيرة تغطي ما أنفقته من مصاريف باهضة وتحقيق الأرباح.<sup>1</sup>

كما أن اعتماد هذا الأسلوب يسمح باستخدام أموال القطاع الخاص بإقامة المشروعات والتي تقلل من حاجة الدولة إلى الاقتراض من الأسواق العالمية وتجنبها الضغوطات السياسية.

يقوم امتياز وإيجار المرافق العامة على أموال غير أموال أفراد القطاع الخاص التي تخصص لإنشاء منشآت عامة وإقامة تجهيزات تشغيل وتغطي الأعباء المالية التي يتكبدها صاحب الامتياز من الاتاوات التي يتقاضاها من المستفيدين والتي تحقق له مقدارا معقولا من الأرباح، وفي ختام العقد يعود المرفق العام وجميع الأموال الخاصة اللازمة لتشغيله إلى الإدارة المتاحة دون أن تتكبد الدولة سوى بعض المساهمات المحدودة وهذا ما يقلل لضغط على ميزانية الدولة.<sup>2</sup>

وهو ما يسمح للدولة بتوجيه تمويلها إلى تطوير قطاعات فضلا عن هذا إن تفويضات المرفق العام المحلي تساهم في اعتماد معايير موضوعية في التشغيل من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية.<sup>3</sup>

وهذا يسمح في تقليص معدلات البطالة محليا وذلك بانتقاء المواطن المحلي حسب احتياجات كل منطقة على عكس الانتقاء العشوائي وغير المدروس، والذي يكبد ميزانية الدولة بأتعاب مضاعفة، ولكن في الجزائر تخوف القطاع الخاص حال دون وجود تفويضات فعالة في أرض الواقع، وبسبب التخوف لا تزال السلطات تلجئ في تمويل مشاريعها إلى الخزينة العمومية وأفضل مثال عن ذلك ومطار الجزائر وو وهران الجديد بتمويل من الدولة.

<sup>1</sup> - قليل حسناء، المرجع السابق، ص36.

<sup>2</sup> - القطب مروان محي الدين ، المرجع السابق، 2009، ص192.

<sup>3</sup> - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص50.



### الفرع الثالث: آثار على الأملاك

إن المفوض له في سبيل إدارة المرفق العام يستعمل في ذلك أموالا عقارية وأخرى منقولة تختلف ملكيتها بين أملاك تعود للإدارة وأملاك خاصة به، لاسيما وأن هذا الأخير قد يكلف من خلال عقود تفويضات المرفق العام بإنجاز وتوفير المنشآت والتجهيزات اللازمة من أجل تحقيق المرفق العام، إن هذه الأملاك في نهاية الأمر يعود أغلبها إلى الذمة المالية للجماعة المحلية.

تنقسم هذه الأملاك إلى أملاك مسترجعة وأملاك قابلة للاسترجاع.

#### 1/ الأملاك المسترجعة

إضافة للأملاك التي تعود ملكيتها أصلا للجماعة العامة المانحة للتفويض، والملاحظة في دفتر الشروط الذي يمنح المستثمر (المفوض له) حق الانتفاع منها، طيلة مدة التفويض وعند نهايته تعود لتدخل في حيازة الجماعة العامة.

هناك أملاك أخرى تندمج مع الأملاك السابقة لكن تم تحقيقها من قبل المفوض له، ولم تكن موجودة أثناء التعاقد، وعند حلول أجل التفويض تعود هذه الأموال إلى الجماعة العامة دون دفع أي تعويض للمستثمر.<sup>1</sup>

وهذا ما نصت عليه المادة 208 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 بقولها:

"تصبح كل استثمارات وممتلكات المرفق العام، عند نهاية عقد تفويض المرفق العام ملكا للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المعني".

والمقصود بالشخص المعنوي الخاضع للقانون العام هو صاحب المرفق العام، وهو ما يجعل الأملاك تعود للجماعة المحلية دون أن تلتزم هذه الأخيرة بدفع أي تعويض للمفوض له.

<sup>1</sup> - وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 368.

## 2/ الأملاك القابلة للاسترجاع

هي تلك الأموال الموظفة والمملوكة من المستثمر أثناء الاستثمار والتي يمكن للجماعة العامة إذا رغبت أن تمتلكها لقاء ثمنها، متى قدرت ضرورتها في تنفيذ المرفق العام، بشرط أن يلحظ دفتر الشروط ذلك، وغالبا ما تكون هذه الأملاك من المنقولات كالتجهيزات المخصصة للتدفئة أو التبريد أو وسائل تقنية يمكن للمرفق العام الاستفادة منه في تشغيله فترى الجماعة العامة أنها من الأفضل لها اقتناء هذه المنقولات تحقيقا لاستمرارية سير المرفق العام.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص158.

# الفصل الثاني

العقبات التي تواجه المرفق

العام في عملية التنمية

المحلية

**تمهيد:**

أدى تطور وظيفة الدولة إلى تطور الإدارة ونشاطها التي تعمل على تلبية الحاجيات الأساسية للأفراد وتحقيق المصلحة العامة، وبالنظر إلى تطور هذه الحاجيات بصفة مستمرة ظهرت الكثير من المرافق العامة التي تختلف من حيث طبيعتها أو نشاطها، وهو الأمر الذي أدى إلى بروز طرق متنوعة لإدارتها.<sup>1</sup>

لكن رغم ذلك فقد واجهتها بعض العراقيل والمعوقات في سبيل استغلال وتسيير المرافق العامة والتي تتمثل في الفشل النسبي الذي عرفته المرافق العامة من خلال إدارتها بواسطة الأسلوب المباشر والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والتي عرفت بدورها عدة اختلالات ونقائص بسبب تعدد نشاطات الدولة.

وعليه سوف نتطرق ضمن هذا الفصل إلى دراسة عوائق تطبيق أساليب تسيير المرفق العام (المبحث الأول)، وكذلك الفساد الإداري وأثره على التنمية المحلية (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص 14.

## المبحث الأول

### عوائق تطبيق أساليب تفويض المرفق العام

يقدم المرفق العام خدمات عمومية متنوعة للمرتفقين وبالنظر إلى تطور حاجيات الأفراد ظهرت الكثير من المرافق العامة<sup>1</sup>، والأساليب التي تسيروها. حيث يعتبر أسلوب الاستغلال المباشر كأقدم طريقة لإدارة المرفق العام، ولكن هذا الأسلوب عجز عن تلبية حاجيات الأفراد في ظل انفتاح السوق على اقتصاد العالم والمتطلبات التي تقتضي التأقلم مع المنافسة العالمية<sup>2</sup>، وهذا ما أدى إلى ظهور أسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ولكن لم يكن أيضا فعالا بما فيه الكفاية لتفعيل خدمات المرفق العام وتحسينها، كما وجهت المرافق عامة أيضا إشكال يطرحه المعيار الموضوعي في تعريف تفويض المرفق العام، والذي يتمثل في صعوبة تحديد ما إذا كان النشاط المفوض يشكل مرفق عام أم لا .

وعليه سوف نتطرق العجز النسبي لأسلوب الاستغلال المباشر في إدارة المرفق العام (مطلب أول) ، و عجز أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري (مطلب ثان) ، وأخيرا معيقات تفويضات المرفق العام (مطلب ثالث).

## المطلب الأول

### العجز النسبي لأسلوب الاستغلال المباشر في إدارة المرفق العام

الأصل أن الدولة والجماعات المحلية هي التي تدير المرافق العامة، لأنها مكلفة بإنشائها وتنظيمها، حيث هناك مرافق مرتبطة بالسيادة لا يمكن أن تكون قابلة للتفويض، وهناك أيضا مرافق تخلت عنها الدولة نسبيا بسبب أنها لم تحقق الأهداف المرجوة، وفشلت

<sup>1</sup> - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص 14.

<sup>2</sup> - قليل حسناء، مرجع سابق، ص 34.

في إدارتها ، بحيث أننا في هذا المطلب سوف ندرس عدم قابلية بعض المرافق العامة للتفويض (الفرع الأول)، وتحرير بعض المرافق العامة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عدم قابلية بعض المرافق العامة للتفويض

بالرغم من عجز أسلوب الحصر المباشر في إدارته وتسييره لبعض المرافق إلا أن هذا العجز لا يعتبر مطلقا، وإنما هو عجز نسبي، لأن الدولة لم تتنازل عن كل المرافق العامة، وإنما هناك بعض المرافق لا يجب أن تدار إلا من قبل الدولة، ومن بين هذه المرافق التي لا تقبل التفويض مرفق الأمن الذي يعتبر الجهاز الذي توكل له الدولة مهام حفاظ الأمن والنظام<sup>1</sup>، وتنفيذ القوانين واللوائح وذلك من خلال الإجراءات والتدابير الكفيلة بمنع وقوع الجريمة.<sup>2</sup>

كما يعود السبب الآخر لاحتكار الدولة لمرفق الأمن أن هذا الأخير يسهر بدوره على حماية المرافق العامة الأخرى وضمان استمرارها لوظائفها ومنع الاعتداءات التي تقع على هذه المرافق وهو الأمر الذي يطرح فكرة ارتباط مرفق الأمن بالنظام العام، الذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تدخل السلطات العليا في الدولة، ولا يمكن للخواص تحقيق ذلك.

وفي مجال آخر المتمثل في إدارة الأملاك الوطنية العامة، التي يجب أن تكون مسيرة من طرف الدولة، وذلك لاعتبارها من المجالات المهمة في المجتمع، لذلك وضع المشرع

<sup>1</sup> - المقصود بعبارة النظام العام هو تحقيق حالات السكنينة العمومية والأمن العمومي، والصحة العامة في المجتمع. بن علي محمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 22.

<sup>2</sup> - بن علي محمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 22.

حماية خاصة لارتباطها وتعلقها بصفة مباشرة بفكرة المصلحة العامة<sup>1</sup>، حيث منح لها المشرع الطابع الإداري وألحقها مباشرة بقطاعات الدولة.

### الفرع الثاني: تحرير بعض المرافق العامة

اضطرت الدولة إلى تحرير بعض المرافق العامة التي أثقلت كاهلها المالي والتي عجزت عن إدارتها، وتعيش الجزائر تحولات اقتصادية هامة فتفتح المجال للمنافسة الذي نجم عنه هيكله العديد من المرافق العامة.<sup>2</sup>

نجد من بين المرافق العامة التي تخلت الدولة عن إدارتها مرفق البريد والمواصلات السلكية ولاسلكية والتي سيطرت عليه هذه الأخيرة إلى غاية سنة 2000<sup>3</sup>، ولكن بصور القانون رقم 03-2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية<sup>4</sup> وضع حدا لاحتكار الدولة لهذا القطاع وهذا في إطار بحثه عن الفعالية والمردودية بعد أن فشلت الدولة في تحقيق ذلك حيث يهدف القانون رقم 03-2000 فحسب مادته الأولى التي تنص على أنه "يهدف هذا القانون لاسيما إلى: تطوير وتقديم خدمات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ذات نوعية في ظروف موضوعية وشفافية وبدون تمييز في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة".

كما فتح هذا القانون المجال للمستثمرين الخواص خاصة منهم الأجانب في مجال المنافسة، حيث تم تهيئة كل الظروف وهذا ما سمح بإقبال كبير للمستثمرين الأجانب، وهذا

<sup>1</sup> - عايلي رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 12.

<sup>2</sup> - تيتام دليلا، تسويق خدمة الطرود البريدية في قطاع البريد والمواصلات، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 137.

<sup>3</sup> - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص 56.

<sup>4</sup> - القانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 أوت، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48، صادر 6 أوت 2000.

ما نتج عنه عصرنة الشبكة الوطنية لاتصالات وذلك بإدخال مكثف لتكنولوجيا الجديدة وبالرقمنة الكاملة للشبكات وتشغيل خدمات جديدة مثل الانترنت.

لم تتنازل الدولة كليا عن قطاع البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، وهذا ما جاء في نص المادة 12 الفقرة الأولى من القانون سابق ذكره والتي تنص "تحول على التوالي نشاطات استغلال البريد والمواصلات السلوكية، واللاسلكية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري للبريد وإلى متعامل للمواصلات السلوكية واللاسلكية، ينشأ وفقا لتشريع المعمول به"، بحسب هذه المادة يظهر أن هناك متعاملين مختلفين في هذا المجال المتعامل الأول المتمثل في اتصالات الجزائر وهي شركة ذات أسهم بالنسبة للمواصلات السلوكية واللاسلكية، وبريد الجزائر هو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، بالنسبة للبريد لهذا القطاع مزال يعرف تدخل الدولة من خلال اتصالات الجزائر التي تمثل الدولة، وهذا ما يظهر أن دولة لم تطلق نهائيا هذا القطاع وإنما توجه علاقة بينهم من خلال رقابته وهذا ما جاءت به المادة 02 من نفس القانون "تخضع نشاطات البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية لرقابة الدولة".

## المطلب الثاني

### عجز أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

اعتمدت الجزائر كثيرا على أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة المرافق العامة، حيث منحت لها العديد من الصلاحيات لتخفيف العبء على الدولة والجماعات المحلية، ولكن رغم ذلك فإن هذا النوع من التسيير يواجه بعض النقائص والعراقيل، إذ أن الاستغلال المالي الممنوح لهذه الهيئات العمومية عبارة عن استقلالية نسبية (الفرع الأول)، كما تمنعها بالشخصية المعنوية لا يعني ممارستها للنشاطات بكل حرية بل



تخضع لمبدأ التخصص (الفرع الثاني)، كما أن تعدد نشاطات الدولة وضعف التسيير العمومي أدى إلى محدودية إدارة المرافق العامة عن طريق هذا الأسلوب (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: الاستقلال النسبي للهيئة العمومية

إنّ الاستقلالية الممنوحة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري نسبية غير مطلقة لأنها تخضع للوصاية<sup>1</sup>، حيث تبقى تابعة للوزارة أو الولاية أو البلدية، كما تخضع للرقابة الوصائية المنصوص عليها قانونا حيث تكون هذه الوصاية على الأشخاص تبعية أعضاء الهيئة العمومية للسلطة الوصائية (أولا) وصاية على أعمال الهيئة التي تترجم الاجتهاد إلى غياب الاستقلالية الوظيفية (ثانيا) وغياب الاستقلالية المالية (ثالثا).<sup>2</sup>

### أولا: غياب الاستقلالية العضوية (تبعية أعضاء الهيئة العمومية للسلطة الوصائية)

يتم إنشاء الهيئات العمومية الإدارية عن طريق القانون والتنظيم، إذ أن هذه الهيئات تكون دائما تحت تبعية الجهة التي قامت بإنشائها، إذ من المفروض أن يتم انتخاب أعضاء مجلس المداولة لأن الانتخاب تجسد الاستقلالية الحقيقية ، لكن في الواقع يغلب طابع التعيين بالنسبة لأعضاء الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.

### ثانيا: غياب الاستقلالية الوظيفية

تخضع الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري إلى نوع من الوصاية الإدارية تمارسها عليها الأجهزة الحكومية في مجال توجيه أنشطة الهيئة العمومية عن طريق توفير الوسائل المادية والبشرية، وضبط معايير التسيير الفني والإداري، فهذا ما دفع بالبعض إلى القول

<sup>1</sup> - الطماوي محمد سليمان، المرجع السابق، ص 334.

<sup>2</sup> - بوسماح محمد، "محاضرات في المؤسسات العمومية"، أقيمت على طلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، الجزائر، 2006-2007، ص 5.

بعدم تمتع هذه الهيئات العمومية بالشخصية المعنوية، كما أن الاجتهاد اعتبرها مجرد تقسيمات فصلت عن الإدارة أكثر من كونها هيئات عمومية مستقلة.<sup>1</sup>

بالإضافة إلى أنه لا يوجد نظام أساسي خاص بموظفيها، فهي خاضعة لقانون الوظيفي العمومي، حيث تنص المادة 02 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية "يطبق هذا القانون الأساسي للموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية"<sup>2</sup>، إذ حسب هذه المادة الهيئات العمومية تخضع للقانون الأساسي الخاص بالموظفين، وذلك ما يؤدي إلى ثقل الإجراءات بحيث يمكن للسلطة الوصية أن تضغط على الهيئة العمومية أثناء اتخاذها للقرارات وتحديد برامج عملها، كما أن اللوصاية الحق في إنهاء مهام المدير بالنظر إلى عدم تحديد مدة عضويته، التي لو تم تحديدها قد تضمن له نوعاً من الاستقلالية.

### ثالثاً: غياب الاستقلالية المالية

تتجسد الاستقلالية المالية من خلال تمتع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بميزانية مستقلة تماماً عن ميزانية الدولة، لكن عملياً تجد ارتباطاً بينهما من خلال ضرورة المصادقة المسبقة على ميزانية الهيئات العمومية، حيث نصت المادة 16 من المرسوم رقم 83-544 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة على أنه: "يعدّ مشروع ميزانية الجامعة مديرتها وعمداء كليات ويقدم على مجلس توجيه الجامعة لمداولة ثم يعرض للمصادقة المشتركة بين الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالمالية، كما تخضع ميزانية الجامعة للمحاسبة العمومية يكون من طرف محاسب لهيئة الوزير المكلف بالمالية"، حيث لا يكون هناك للجامعة حرية التعرف فيها، وبالتالي الإجراءات التي تخضع إليها ميزانية تعتبر عرقلة للهيئات العمومية في التمتع بميزانية مستقلة.

<sup>1</sup> - حيدر جابر وليد، المرجع السابق، ص 66.

<sup>2</sup> - المادة 02 من الأمر 06-03، مرجع سابق.

## الفرع الثاني: خضوع الهيئة العمومية لمبدأ التخصص

جاء في أحد تعاريف الفقهاء الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بأنها: مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، ويسودها مبدأ التخصص<sup>1</sup>، الذي يعني أن تنشئ هذه الهيئات من أجل تنفيذ مهام التي حددها القانون المنشئ لها، بحيث يكون مجال تدخلها محدد، كما أنها تمتلك صلاحيات محددة في قانونها الداخلي، فالهيئة العمومية تنشأ من أجل تغطية نشاط معين لتحقيق المصلحة العامة<sup>2</sup>، فيقع عليها احترام مجال تدخلها.

كما يقضي مبدأ التخصص أيضا إلى عدم الحاجة للقيام بإنشاء أجهزة تابعة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، ومن هذا القيد يمنع على الهيئات العمومية قبول الهبات التي ترتبط بتحقيق أهداف بعيدة عن الأهداف التي خصصت الهيئة العمومية لتحقيقها<sup>3</sup>. كما قضت المادة 43 من الأمر رقم 06-03<sup>4</sup> المتعلق بالوظيفة العمومي على إلزام الموظفين على عدم الخروج عن نشاطهم المهني والابتعاد عن كل نشاط مريح، وكذلك أن تكيف هذه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري نظامها القانوني مع طبيعة النشاطات المرفقية لكن خضوعها لمبدأ التخصص قيدها نوعا ما في قدرتها على تحقيق الفعالية المرجوة منها.

<sup>1</sup> - مجدوب صادق، الإدارة العامة العلمية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دار الجامعة للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 449.

<sup>2</sup> - حيدر جابر وليد، المرجع السابق، ص 68.

<sup>3</sup> - فاروق محمد عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشترافي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 35.

<sup>4</sup> - المادة 43 من الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

### الفرع الثالث: محدودية إدارة المرافق العامة عن طريق أسلوب الهيئة العمومية

يتّضح أن أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لم يكن فعالا بما فيه الكفاية لتفعيل خدمات المرفق العام وتحسينها، وبالنظر إلى النقائص التي واجهت مرفق التعليم والنتائج غير المرضية نوعا ما، والتي تتمثل في هجرة مستمرة لإطارات وأساتذة وضعف برامج التحفيز المادي بالرواتب التي تعتبر أقل من مستوى سوق العمل وعدم ثقة الأفراد بالنفابة التي يعتبرها أغليبيتهم تعمل لمصالحهم الخاصة، حيث جعلت هذه الاختلالات من الجامعة لا تصل إلى الأهداف المرجوة وإلى فعالية في إدارة المرفق العام، ففعالية الجامعة في إدارة مرفق التعليم العالي تعتبر فعالية نسبة وما يزيد تأكيد هذا الوصف هو التشغيل السيء المتعلق بسلوك المسيرين ويظهر هذا في:<sup>1</sup>

- الظروف غير الملائمة للمسيرين: بالنظر إلى طول سلسلة الوصاية ومركزية اتخاذ القرارات وتعدد أشكال الرقابة فإن المسير يجد نفسه داخل عالم متغير باستمرار وغير واضح، حيث تتخذ فيه قرارات هامة تتعلق بالهيئة العمومية لكنها من جهة ثانية لا تترك فرصة لمبادرة خاصة.
- التمثيل المكثف للدولة داخل الهيئات العمومية: تظهر الدولة كثيرا داخل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري من خلال تعيين كبار المسؤولين والمساعدين، الذي يؤدي إلى تبعيتهم الكبيرة نحو الوصاية وإلى تضيق حريتهم تماما في اتخاذ أي مبادرة.
- الروتين المتكرر في التسيير في الهيئة العمومية: إن استجابة المسير لأوامر الوصاية، وتطبيق الحرفي للتوصيات ولوائح التنظيم، جعلته يبتعد عن كل مبادرة جديدة أو أي محاولة لتصحيح الأخطاء في العمل وإيجاد الحلول لها، وهذا ما نتج عنه روتينية في الإدارة والتسيير.

<sup>1</sup> - بشاعة سعد، المؤسسات العمومية، نهاية أسطورة، التشغيل السيء المتعلق بسلوك المسيرين، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد 20، 2003، ص 87.

- غياب قواعد إدارة تبحث عن الفعالية: إنّ أغلب الهيئات العمومية تسير وفق روتين متكرر، بحيث يغيب فيها الجديد في التسيير، وبالتالي غياب التحسين في مستوى الخدمات المقدمة إذ كل سنة نفس المشاكل ونفس الأوضاع كالأضطرابات التي تكون في الجامعات.

- قيام الهيئات العمومية على هيئات قانونية غير فاعلة: تقوم كل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري على مجلس إدارة إذ ينص القانون المنشئ لها على تشكيلته وهو صاحب القرار فيها، إلا أن الأجهزة المنشئة لهذه الأخيرة في أغلب الأحيان، لا تقوم بدورها حيث يبقى المهام والصلاحيات نظرية فقط وإما تكون خاضعة للوصاية من طرف الإدارة المركزية المسؤولة عن تعيين الأعضاء المكونة لها<sup>1</sup>، وفي بعض الأحيان يكون مجلس الإدارة افتراضي بسبب الغياب المتكرر لمعظم أعضائها، حيث لا تقوم بالمهام المسندة إليها، إضافة إلى ظهور مشكل ازدواجية التمثيل على مستوى الهيئات العمومية، فممثلين على مستوى هذه الأخيرة يكونون بصفتهم أعضاء مداولين وعلى مستوى الوصاية بصفتهم هيئة تتمتع بالوصاية والسلطة التقديرية.

### المطلب الثالث

#### معيقات تفويضات المرفق العام

يعتبر موضوع العقد عنصرا مهما في تعريف تفويض المرفق العام، ويتمثل في تفويض تسيير واستغلال المرفق العام<sup>2</sup>، وهو يمثل قاسما مشتركا بين جميع أصناف عقود التفويض، ورغم سهولة المعيار الموضوعي إلا أنه واجه عدة إشكالات، الذي يتمثل في صعوبة تكييف النشاط المفوض على أنه مرفق عام أم لا (الفرع الأول) وهل هو قابل لتفويض، وذلك لأن

<sup>1</sup> - بوسماح محمد، مرجع سابق، ص 17.

<sup>2</sup> - المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

المشرع يستثني المرافق السيادية<sup>1</sup>، ولكنه لا يحددها (الفرع الثاني)، وكذلك صعوبة تحديد مهمة المتعاقدين بين الاستغلال ومجرد المساهمة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: صعوبة تكيف النشاط المفوض على أنه مرفق عام

يصعب ضبط تعريف محدد ودقيق للمرفق العام بالنظر على مرونته وقابليته للتطور بشكل مستمر، وهذا ما خلق صعوبة في تحديد ما يعتبر من النشاطات المرفقية وما يخرج عنها، وقد عرفته الأستاذة ضريفي نادية بأنه: "صفة يضيفها القانون على نشاط معين"<sup>2</sup>، حيث تركز تعريفه على المعيارين العضوي والمادي، فالمرفق العمومي وفقا للمعيار العضوي يظهر في ارتباطه بالشخص العام، فمتى تدخل هذا الأخير في إنشاء وتنظيم النشاط اعتبر مرفقا عموميا، إلا أن هذا المعيار عرف تراجعا بالنظر إلى ظهور المرافق الصناعية والتجارية، والإكراهات المالية التي أصبحت تحتم على الدولة تكليف الخواص بمهام مرفقية، ويصبح التركيز على المعيار المادي في تعريف المرفق العام والذي يعتبر كل نشاط مؤمن ومنظم ومراقب من طرف شخص حكومي بهدف تحقيق المصلحة العامة، بمعنى ارتباط النشاط المرفقي بالشخص العام قد يكون مباشرا أو غير مباشر وهذا ما نستخلص من تعريف المشرع الجزائري لتفويض المرفق العام في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بنصه "تحويل بعض المهام...التابعة للسلطات العمومية (المعيار العضوي)...بهدف الصالح العام (المعيار المادي)"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتضمن تفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - ضريفي نادية، المرفق العام بين الضمان المصلحة العامة ومدى المردودية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص 27.

<sup>3</sup> - المادة 2 مرسوم تنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويضات المرفق العام، المرجع السابق .

## الفرع الثاني: المرافق المستثناة من التفويض

لقد اعتمد المشرع الجزائري على مبدأ عام وهو قابلية كل المرافق العمومية للتفويض باستثناء المرافق التي يستثنىها المشرع وهو ما توضحه أحكام المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و التي تنص على "....ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف"، ليضيف المرسوم التنفيذي رقم 18-199 استثناء آخر يتعلق بالمهام السيادية، حيث وبالرغم من بساطة هذا التحديد إلا أن هذا الغموض يبقى محبط بمسألة تحديد المقصود بالمهام السيادية غير القابلة للتفويض، فالمشرع اكتفى بذكر الاستثناء دون تحديد المقصود بالمهام السيادية<sup>1</sup>.

يمكن القول أنها المرافق الدستورية المتعلقة بممارسة الوظائف السيادية للدولة فمن الطبيعي ألا تكون مجالاً للتفويض، إلا أن الإشكال يتعلق بتحديد هذه المرافق في ظل غياب اجتهاد من المجلس الدستوري الجزائري، وبالرجوع إلى المفهوم الفرنسي لهذا النوع من المرافق فقد حددها في المرافق الوطنية فقط.

كما أن بعض المهام المحلية يمكن تكييفها على أنها ذات قيمة دستورية سيادية، وذلك انطلاقاً من أحكام الدستور الجزائري وقانون كل من الولاية والبلدية، وكمثال على ذلك يؤكد الدستور على مسؤولية الدولة في الحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات.<sup>2</sup> والتي تعدّ من صلاحيات التي يقوم بها الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة، فهي من المهام السيادية التي لا يمكن تصوّر التفويض بشأنها، وتجيز هذه المهمة السيادية لهما امتيازات السلطة العمومية كتسخير القوات العمومية<sup>3</sup>، وقد حاولت التعليمة الصادرة عن

<sup>1</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع نفسه.

<sup>2</sup> - المادة 26 من الدستور 2016، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - المادة 93 و 29 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

وزارة الداخلية تحديد بعض المهام على سبيل المثال وليس الحصر، كمهام الحالة المدنية، تحصيل الجباية المحلية، نظام الانتخابات.

### الفرع الثالث: صعوبة تحديد مهمة المتعاقد بين الاستغلال ومجرد المساهمة

إن تفويض المرفق العام يقوم على أساس الاستغلال أو المساهمة والذي يتمثل في اشتراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة المرفق العام، وهذا من شأنه أن يصعب في تحديد مهمة المتعاقدين.

#### 1- اختلاف استغلال المرفق العام عن المساهمة:

يسند موضوع تفويض المرفق العام على فكرة الاستغلال، فالمفوض له بمثابة مستثمر حقيقي في إدارة المرفق العام فهو يقوم بكل ما يلزم من منشآت واقتناء ممتلكات ضرورية لتنفيذ عملية الاستغلال، بخلاف الصفقة العمومية التي تتضمن تأمين اللوازم والممتلكات وتنفيذ الأشغال لحساب الإدارة<sup>1</sup>، إلا أن ذلك لا يستبعد تقريبا ماديا بينهما فقد يحصل أن يكلف المتعاقد في الصفقة العمومية لتأدية الخدمات الضرورية لسير المرفق العام، ويسمح ذلك بالقول أن مجرد تنفيذ مهام مرفقية لا يعني أن العقد هو تفويض مرفق عام بحيث يمكن أن تتضمن الصفقة العمومية هي الأخرى تنفيذ خدمات مرفقية، ومع ذلك فالمتعامل المتعاقد في الصفقة من حيث الأصل ليس مسؤولاً عن تنفيذ مهمة مرفقية، فلا حاجة لتعتبر الخدمة التي يؤديها مرفقا عموميا للقول بأن العقد هو صفقة عمومية<sup>2</sup>، ومن ثوم فإن المتعاقد يعتبر في هذه الحالة مجرد مساهم ومعاون للإدارة في تسيير المرفق العام، بخلاف المفوض له

<sup>1</sup> - المادة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021، ص 5.



الذي لا ينحصر دوره في مجرد التعاون وإنما يتولى مهمة استغلال المرفق العام وعلى مسؤوليته وأعبائه.<sup>1</sup>

كما أنّ المساهمة أو المشاركة في تنفيذ المرفق العام تتشابه مع تفويض المرفق العام بكونها تشكل نوع من التعاون في إدارته، إلا أن التعاون في كلا الصورتين يختلف، وذلك ما يجعلنا أمام صعوبة تحديد وتأكيد من المتعاقد فعلا يتحمل مهمة مرفقية لتكون بصدد تفويض مرفق العام أم أنه مجرد مساهم في ذلك.

## المبحث الثاني

### الفساد الإداري وأثره على التنمية المحلية

يعتبر الفساد الإداري أحد الظواهر الأكثر إنتشارا في الإدارة الجزائرية بحيث استفحلت بشكل كبير، وهو ما انعكس على عملية التنمية الوطنية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة، باعتبار هذه الأخيرة هي المحرك الرئيسي للاقتصاد الوطني. فيتجلى الفساد الإداري في الآثار السلبية الوخيمة في مختلف ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو ظاهرة يتم فيها استخدام السلطة العامة بأساليب غير قانونية وغير أخلاقية من أجل الحصول على مكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة، ورغم إنشاء جهاز رقابي وهيئات مختصة لمكافحة هذا الفساد إلى أنها لم تحقق المطلوب من إنشائها وهو ما يتسبب في تعطيل عجلة التنمية، وانطلاق المشاريع وتحقيق المنفعة التنموية المحلية والوطنية، وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا المبحث إلى الفساد الإداري على المستوى المحلي (المطلب الأول)، واستفحال ظاهرة البيروقراطية (المطلب الثاني) والصراع بين الرئيس والمنتخبين (المطلب الثالث).

<sup>1</sup> - حيدر جابر وليد، المرجع السابق، ص 294.

## المطلب الأول

### الفساد الإداري على المستوى المحلي

يعدّ الفساد الإداري في الجماعات المحلية أكبر معرقل لمسار التنمية المحلية كونه يؤدي إلى تردي الأوضاع المعيشية على مستوى المجتمعات السكانية المحلية والمجتمع ككل، فهو يؤثر بشكل مباشر على العدالة التوزيعية والفعالية الاقتصادية لارتباطه بإعادة توزيع أو تخصيص المنافع والمكتسبات لصالح أطراف ممن يحتكرون النفوذ والسلطة، فضلا عن تعطيل التنمية المحلية نتيجة بروز صراعات على مستوى الجماعات المحلية نتيجة اختلاف التوجهات السياسية على مستوى مجالس الجماعات المحلية وسيطرت القبلية والتي لا تزال معيار أساسي في اختيار من يحكم الشعب على المستوى المحلي، ومن خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى استفحال ظاهرة البيروقراطية (الفرع الأول)، وسيطرت العروشية والجهوية (الفرع الثاني) ثم الصراع بين الرئيس والمنتخبين (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: استفحال ظاهرة البيروقراطية

البيروقراطية وهي سلطة الجهاز الإداري للدولة أو الحزب أو المؤسسة التي يتعسف موظفوها في استخدام السلطة بشكل روتيني في توظيفها في غير المهام الموكلة لها<sup>1</sup>. وهو ما ينطبق على الإدارة الجزائرية والتي تعاني وبشدة من ظاهرة البيروقراطية المتمثلة في الإجراءات الإدارية المعقدة، إضافة إلى جمود بعض القوانين وعدم ملائمتها مع التطورات وهو ما انعكس على الأداء العام للجهاز الإداري خاصة ما تعلق بمجال تقديم الخدمات العامة، والتي تعدّ أهم محور في أي عملية تنموية، وتتجلى أهم مظاهر البيروقراطية في:

<sup>1</sup> - لغويل سميرة، البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النقدية والإمبريقية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاجتماعية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 12.

**أولاً: الروتين الإداري**

يعتبر الروتين الإداري مرضاً خطيراً يهدّد التنظيم إذا تعقدت الإجراءات الإدارية وأصبحت غير ضرورية لإنجاز الأعمال وغير مسايرة لروح القوانين الجاري العمل بها، وهذا ما ينجر عنه عدم تقديم خدمات ترقى لتطلعات المواطنين<sup>1</sup>، وهذا ما يميز الإدارة الجزائرية التي تتصف بكثرة الإجراءات وعدم وضوح القرارات التي تصدرها، إضافة إلى البطئ الشديد في أداء العمل.

وقد أدى هذا على ولادة بيروقراطية شديدة وإهمال الخدمة العامة مما نتج عنه انعدام الثقة بين المواطنين والإدارة، وقد ساهم هذا الوضع في انتشار الانحرافات الإدارية من أجل الكسب المادي وتعطيل المشاريع التنموية، ومثال ذلك تعطل العديد من المشاريع التنموية بسبب الصراعات بين مختلف الإدارات وعدم محاولة الإدارات الإجتهد وإيجاد حلول سريعة تسمح بتحديث تلك المشاريع.

كما أن كثرة الوثائق الإدارية المطلوبة لإنجاز استثمار أو أحد المرافق العامة والتي يعتبر نصفها غير مهم يؤدي إلى البطئ الشديد في إنجاز تلك المشاريع أو التخلي عن تلك المشاريع أصلاً وهو ما يعرقل عملية التنمية المحلية ويطيل معاناة المواطنين.<sup>2</sup>

**ثانياً: التسبب الإداري**

لقد ساهمت ظاهرة التسبب الإداري وارتفاع معدلاتها في ترك الأفراد لأماكن العمل أثناء ساعات الدوام الرسمي واضطرارهم للخروج إلى مختلف الأماكن كالأسواق ومراكز التوزيع من أجل تلبية حاجاتهم الضرورية، وكذلك عدم بقاء ذوي المناصب العليا في أماكنهم لفترة

<sup>1</sup> - الطراونة هاني خلف، نظرية الإدارة الحديثة ووظائفها، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 208.

<sup>2</sup> - سعيدان علي، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، ص 49.

تمكنهم من إنجاز الأعمال المناط بها في تعطيل احتياجات المواطنين وتعطيل مختلف المشاريع التنموية وتكريس رداءة الخدمات المقدمة من مختلف المرافق العامة.

ظاهرة التسبب هي ظاهرة شائعة في الإدارات الحكومية الجزائرية، ففي الكثير منها يمضي الموظفون معظم أوقات أعمالهم في تبادل الزيارات بين بعضهم البعض في المكاتب أو في عدم استغلال وقت العمل الرسمي كأداء واجباتهم وأعمالهم الرسمية، وانصرافهم للقيام بأعمال غير رسمية.

كما أن نقشي روح اللامبالاة والاهتمام بالأشياء التي تهمهم ويحلو لهم أن يقوموا بها على حساب الاهتمام بالمواطنين وتقديم الخدمات إليهم، ففي الوقت الذي قد يحتاج مواطن لوثيقة إدارية بسيط قد يستغرقوا الوقت أيام وأيام للحصول عليها بسبب اللامبالاة والتسبب الإداري، وظاهر أن هذا المشكل أخلاقي أكثر مما هو تنظيمي أو وظيفي، ضف إلى ذلك ضعف الحس الوطني اتجاه الملكية العامة، ويمكن تلمسه من خلال استعمال السيارات الحكومية لأغراض شخصية وإهمال تنفيذ المشروعات التنموية العامة وتخريب مختلف ممتلكات المرافق العامة، وذلك ناجم عن قلة الاهتمام بأموال الدولة.<sup>1</sup>

### ثالثا: الإساءة وسوء معاملة الجمهور

إنّ التكاثر والإهمال وعدم الاهتمام من ضمن أهم الصفات اللصيقة بمعظم العاملين في الإدارات العامة فما يحفزهم عن العمل هو الرغبة في الحصول على المكاسب المادية أو تحقيق مصلحة شخصية، وهم بذلك لا يبذلون في عملهم الجهد الكافي مقابل الأجر الكبير، وهو المشكل الذي يتعرض إليه أغلبية المواطنين يوميا كفقدان ملفاتهم أو بعض الأوراق

<sup>1</sup> - بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 216.

المهمة، وتأجيل العمل وعدم إنجازها في وقته والتلاعب والاستهزاء بالجمهور، ما هو إلا نوع من الإهمال الذي يعتبر وجه من أوجه البيروقراطية.<sup>1</sup>

وتتجلى صور الإهمال بصورة كبيرة في الدوائر الحكومية خاصة (في المستشفيات والبلديات، و مختلف الإدارات العمومية)، فلا يقتصر الإهمال في الأطر التنظيمية والرسمية فقط مثل إهمال القوانين وعدم الالتزام بها بل يتعدى إلى درجة إهمال الموظف نفسه من خلال غياب أدوات التنقيف المختلفة، فالمكتبات والوسائل التي تساهم في تنمية الفكر وزيادة الوعي والإبداع والتجديد وهي كلها أمور تساهم في جهود تعزيز التنمية المحلية فبغيا الإبداع والاجتهاد لمحاولة إيجاد الحلول لن تكون هناك تنمية حقيقية.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: سيطرت العروشية والجهوية

يتكون المجلس الشعبي البلدي من مختلف الأفراد الذين يمثلون أجيال مختلفة أو ثقافات مختلفة أو من مناطق وعروش مختلفة وكل ذلك بأفكار مختلفة تفرضها متطلبات العمر أو المنطقة أو العروشية أو المعتقد، حيث يضم المجلس الشعبي البلدي تقريبا كل مناطق وأرجاء البلدية ومعظم عروشها وبالتالي فإن وجود صراعات بين العروش وارد جدا على مستوى هيئات التداول المحلية، فقد لا يوافق عضو أو نائب أو حتى الرئيس على اقتراح إنجاز مشروع أو مرفق ما في منطقة ما بسبب كونها تابعة أو تخص عضو آخر في المجلس وله نزاعات مع أهالي تلك المنطقة، وبالتالي يحدث صراع داخل الجلسة وما يؤثر على تصويت على المشاريع التنموية.

<sup>1</sup> - سعيدان علي، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> - بلعسل محمد، تأثير النهضة البيروقراطية التقليدية على السياسات الاقتصادية في الجزائر (1999-2000)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2015، ص 13.

كما أن التصارع للظفر بالمشاريع التي من شأنها أن تزيد من حجم التنمية على مستوى المنطقة التي يمثلها هذا العضو أو المجموعة مما يخلق جو من المشاحنة والجهوية ودفاع كل طرف عن منطقتة سواء لأسباب منطقية لغياب المرافق عنها أو لأسباب شخصية كون تلك منطقة منحته أكبر عدد من الأصوات وهو ما يخلق نوعا من الصراع الظاهر والمشاحنة داخل الجلسة من خلال سعي الكتل أو الأعضاء لجلب حلفاء أكثر للتصويت لصالحهم على المشروع في المداولة، الأمر الذي يمكن أن يشتمل الأفكار والآراء ويحفز العواطف والدوافع الذاتية والجهوية لدى بقية الأعضاء ما قد يرجع الكفة لرأي ما بغض النظر عن الخطأ أو الصواب.<sup>1</sup>

ورصد بشير فريك والي وهران الأسبق أثناء عمله بالولاية الواقعة غرب العاصمة، العلاقة بين اختيار الأحزاب لمرشحيها في الانتخابات البلدية ومنظومة الجهوية والعروشية (القبائل) في الجزائر، بغض النظر على الكفاءة الإدارية والعلمية، إذ يحظى المترشح المنتخب بحماية طرف يمتلك نفوذ قوي ماديا واجتماعي في منطقة ما لمرشحي الأحزاب، ففي الأحرار (المستقلون) لا بد أن يدعمهم عرش قوي، حيث يتم انتخاب أحدهم رئيسا لبلدية ما، يعبر عن امتناعه للعرش عبر منح امتيازات غير مبررة أو صفقات غير مشروعة يحمونهم، وبالتالي يصبح العرش هو الذي يسر البلدية من وراء الستار.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - طيبي محمد، أثر الصراع التنظيمي داخل المجالس المحلية البلدية على التنمية المحلية (دراسة للمجلس الشعبي البلدي لبلدية جليدة في الفترة (2013-2017)، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2018، ص ص 55-57.

<sup>2</sup> - الطيب إيمان، (فساد رؤساء البلديات في الجزائر، انحرافات في حماية العرش والحزب)، في 12 أكتوبر 2020، أطلع عليه بتاريخ: 2022/05/02، على الساعة: 22:10 في الموقع:

## الفرع الثالث: الصراع بين الرئيس والمنتخبين

تعاني عادة البلديات من انسداد بين الأعضاء المنتخبين يصاحبها احتجاجات للمواطنين ومحاكمات لرؤساء المجالس البلدية، الأمر الذي يؤثر وبشكل مباشر على مصالح المواطنين ويبرهن بذلك مستقبل العديد من البلديات التي لم تستطع عقد جلسة لمجلسها البلدي وتعطلت معها المشاريع التنموية.<sup>1</sup>

بحيث تتأثر المشاريع التنموية بالانتماءات والمواقف السياسية والحزبية، حيث نجد رؤساء المجالس الشعبية البلدية يعرقلون سير المشاريع طويلة الأمد ولا يولونها الأهمية والأولوية بحكم أنهم لم يشاركوا في وضعها أو لا يمكنهم توظيفها والاستثمار فيها سياسياً، ونكون هنا أمام بطئ شديد في التنمية المحلية وانعدام قاعدة الاستمرارية في إنجاز المشاريع والمواقف.<sup>2</sup>

ومن المعلوم أن معظم المجالس الشعبية البلدية تحتوي أو تضم أحزاباً تنتمي إلى تيار المعارضة وغالباً ما تحدث تكتلات لأحزاب المعارضة داخل المجالس وهي متشعبة بفكرة أن أحزاب المولات غير قادرة على التسيير وإضفاء حركية جديدة، وإحداث التنمية، فهي في أغلب الأحيان تعارض أو تمتنع عن الموافقة على مداوات المجلس أو حتى على جدول الأعمال وهو وما ينجر عنه صراع خفيّ ومعلن أحياناً بين تكتلات أحزاب داخل المجلس، مما يؤثر على سير الجلسات في أغلب الأحيان.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - بويسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب امتدادها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 5، 2014، ص 38.

<sup>2</sup> - بوبراس عمر، علاقة إدارة البلدية بالمجلس الشعبي البلدي وانعكاساتها على الخدمة العمومية والتنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم القانونية والسياسية، 2012، ص 128.

<sup>3</sup> - طيبي محمد، المرجع السابق، ص 54.

## المطلب الثاني

### عدم فعالية الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد

تعاني العديد من القطاعات وبشئى أنواعها من ظاهرة الفساد الإداري التي بدأت في التضخم فقد يرجع ذلك إلى غياب عملية الرقابة الإدارية أو عدم فعاليتها في التصدي لهذه الظاهرة، غير أن معظم إصلاحاتها ركزت على التنمية الاقتصادية دون التنمية البشرية ومادام أن العنصر البشري هو أصل ظاهرة الفساد الإداري، فكان لزاما فرض رقابة إدارية عن طريق إنشاء جهاز رقابي وهيئات مختصة في مكافحة الفساد، ولكن أثبتت فشلها في مواجهة انتشار الفساد وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا المطلب إلى عدم فعالية الجهاز الرقابي في علاج ظاهرة الفساد الإداري (الفرع الأول) وهيئات لمكافحة الفساد بمهام معطلة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عدم فعالية الجهاز الرقابي في علاج ظاهرة الفساد الإداري

لم تحقق الرقابة الإدارية في الإدارة الجزائرية الأهداف المرجوة منها، وهو ما ساهم في انتشار الفساد الإداري في كل الإدارات والمؤسسة العمومية، وفي كل القطاعات بهذا الشكل الرهيب، وهو ما كان له انعكاس مباشر على مستويات التنمية المحلية باعتبار الإدارة فاعل رئيسي في مجال التنمية، ويرجع هذا الانتشار الكبير للفساد الإداري إلى العديد من الأسباب والتي تؤدي إلى عدم فعالية الجهاز الرقابي، ومن أهمها اقتصار مهمة ونشاط الرقابة الإدارية على مجرد كشف الأخطاء دون الوقوف على أهم مسبباتها بغية المساهمة في وضع الحلول التي تكفل علاجها وتغاضي المسيرين عن بعض التجاوزات التي تقترب من قبل بعض الموظفين في بعض الإدارات والمصالح.

كما أن التغاضي عن بعض الممارسات الخفية التي يتم تغطيتها في ظل عدم تكيف الإجراءات التقليدية مع تطور طرق السرقة والغش وصعوبة الحصول على المعلومات وعدم



توفرها بالقدر الكافي وفي الوقت المناسب مع البطئ الشديد في التبليغ عن المخالفات والانحرافات ساهم في إضعاف الجهاز الرقابي.<sup>1</sup>

عدم إعطاء الأهمية الكافية لعملية الرقابة الإدارية وممارستها باستمرار، إذ غالبا ما تشد الرقابة بعد وقوع الأزمة، وبالتالي لا بد من أن نحول المسألة الرقابية والمتابعة إلى وظيفة يومية وليس تفعيلها في مناسبات محددة فقط ، مع تدعيم الهيئة المكلفة بالرقابة بالوسائل المادية والبشرية الكفيلة بتحسين عملها باعتبار أن العديد الكبير من المشرفين على الرقابة لا يمتلكون الكفاءة اللازمة لذلك.

### الفرع الثاني: هيئات لمكافحة الفساد بمهام معطلة

على الرغم من النص على إنشاء هيئة وظيفة للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فإن مهامها ظلت معطلة إلى غاية يوليو 2011 وبعدها باشرت عملها على بعض وقائع الفساد وبأمر من السلطة التنفيذية.<sup>2</sup>

كما أن استقلالية الهيئة نصيا لم يفدها في شيء فهي فعليا توجد في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية وتخضع لأوامرها وتعليماتها ومحاسبتها تتبع لقواعد المحاسبة العمومية وميزانيتها تسجل ضمن مشمولات الميزانية العامة، وهذا يغلب على دورها الطابع الاستشاري والتحسيبي، وبمفهوم المخالفة فإن دورها الرقابي والردعي محدود جدا، فلا تتمتع بصلاحيات

<sup>1</sup> - مقدم سعيد، (أخلاقيات الوظيفة العمومية)، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997، ص 25.

<sup>2</sup> - بوشامة حامد، الآليات القانونية لتكريس حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017، ص 67.

الضبط القضائي، كما أن سلطاته في تحريك الدعوى العمومية مقيدة والتي يملك فيها وزير العدل السلطة التقديرية في المضي فيما تثبتته من وقائع أو الالتفات عنها غالباً.<sup>1</sup>

ويمكن القول أن الهيئة لم تتمكن من إحالة قضايا الفساد إلى العدالة إلا بالمرور على وزير العدل وهو مؤشّر على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية وهو الأمر الذي جعلها مؤسسة شكلية غير فعالة مقيدة بنصوص القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي لا تلزمها إلا بتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، ولا تكلف نفسها عبئاً إشهار تقاريرها ونشرها في الجريدة الرسمية أو موقعها الخاص، غير آبهة بانتظار المجتمع المدني وحساسياته<sup>2</sup>، وهو ما يضيف نوعاً من الغموض والضبابية على سياسة مكافحة الفساد في الجزائر، حتى لو تدعمت هذه الإستراتيجية بجهاز ردي لملاحقة هذه الآفات وهو الديوان الوطني لمكافحة الفساد، فهو لا يعدو أن يكون هيئة مفتقدة للاستقلال القانوني والمالي وتخضع بدورها لإمرة السلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث

#### الانعكاسات السلبية للفساد الإداري على التنمية المحلية

يتوّلد عن انتشار الفساد الإداري آثار مدمرة ليس فقط على النواحي الأخلاقية فقط بل يشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فالفساد الإداري يقضي على الديمقراطية وحكم القانون وهو ما يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان ويزعزع ثقة الشعب بالحكومة ويعرقل عملية التنمية على المستوى المحلي نتيجة عرقلة عمل المرافق العامة وعدم استفادة

<sup>1</sup> - مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015-2016، ص 106.

<sup>2</sup> - فان عبد العلي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 484.

<sup>3</sup> - فافة رفاة، الفساد والحوكمة، دراسة مسحية للتقارير الدولية، دراسة حالة الجزائر، أطروحة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2014، ص 246.

المواطنين من خدماتها على أحسن وجه وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا المطلب إلى انعكاسات الفساد الإداري على التنمية المحلية على المستوى الاقتصادي (الفرع الأول)، وعلى المستوى الاجتماعي (الفرع الثاني)، وعلى المستوى السياسي (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: على المستوى الاقتصادي

- يقلل الفساد من نوعية المرافق العامة وكفائتها على أساس أن الصفقات ستمنح لمن يدفع الرشوة من أجل الفوز بتلك الصفقات بغض النظر عن نوعية وكفاءة مؤسسته وهو ما يؤدي بطبيعة الحال إلى رداءة الخدمات المقدمة من تلك المواقف العامة.

- يشوه الفساد تركيب النفاقات العامة، حيث يميل المسؤولون للإففاق على المشروعات الكبيرة التي تخلق فرصاً أكثر للتحايل ونصب المال العام من خلال الرشوة بدلا من الإففاق على المشاريع التي تحقق أكثر مردودية مثل التعليم والصحة، كما أن الإففاق على تلك المشاريع الكبرى دون دراسة جدوى صحيحة يعطينا مرافق عامة محدودة الخدمات، وبالتالي إففاق أموال كبيرة دون تحقيق النتائج التي يتطلع إليها المواطن.<sup>1</sup>

- يؤثر الفساد سلبا على النمو المحلي والوطني سواء بالنسبة لأصحاب المشروعات المحلية أو الأجنبية، فالفساد يهدد استقرار البيئة الاستثمارية ويسبب في ارتفاع تكلفة المشاريع ويهدد نقل التكنولوجيا إلى البلاد، كما يؤدي الفساد إلى تدني كفاءات الاستثمارات ويضعف جودة البنية التحتية، و ذلك يسبب الرشاوي التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها بالإضافة إلى تدخل الوساطة في اختيار المشروعات الاستثنائية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص 158.

<sup>2</sup> - مناصري يحيى، الفساد وتحديد آثاره على التنمية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة يحيى فارس، المدية، 2011-2012، ص 53.

- يؤدي انتشار الغش في إنجاز المشاريع إلى تدني نوعية المنشأة العامة فداء منشأة عامة معناه عدم الاستغلال الناجح لكل مرافقها وفق الهدف الذي أنجزت من أجله، وبالتالي عدم تقديم الخدمات للمواطنين وهو ما يؤثر على التنمية المحلية، كما أن رداءة إنجاز منشأة عامة يضاعف من تكاليف الصيانة كل سنة بسبب ظهور عيوب الإنجاز مع مرور السنوات.

- يؤدي الفساد إلى تشويه السوق وسوء التخصيص في الموارد ومن بين الأمثلة على ذلك إجراء التوظيف والترقية في القطاع العام والذي يخضع للمحسوبية وهو من بين الأسباب التي تؤدي إلى انخفاض كفاءة الإدارة ويزيد من القرارات الخاطئة وهو الأمر نفسه الذي يقلل من أهمية العناصر البشرية المؤهلة ويضعف كفاءات الحوار المخصصة للتنمية.<sup>1</sup>

- رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والواردات في تحصيلهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات، يؤدي إلى خسارة كبيرة للعائدات الضريبية، والتي تعدّ من أهم مصادر الإيرادات بالنسبة للدولة الأمر الذي يترتب عليه آثار سلبية على معدلات التنمية المحلية على المدى القريب والبعيد.<sup>2</sup>

- يؤدي الفساد الى تسجيل عجز في ميزانية الدولة بسبب كثرة المصاريف وقلة المداخيل و هو ما يجبرها على الاستدانة الخارجية لتغطية العجز وضمان الإستمرارية في إنجاز مخططاتها المبرمجة وذلك بطلب قروض من الهيئات المالية العالمية، مما يشكل عبئا على كاهل الدولة حيث يجعلها تخضع للعديد من الشروط أخطرها التدخل في الشؤون الداخلية وفرض قرارات تضرب بينها هوية الدولة و مؤسساتها بهدف تحقيق أهداف شخصية لها.

<sup>1</sup> - داود ابتهال محمد رضا، الفساد الإداري وأثاره السياسية والاقتصادية، مجلة الدراسات الدولية، العدد 48، العراق، ص 45.

<sup>2</sup> - الشرقاوي عبد الحكيم مصطفى، التهرب الضريبي والاقتصاد الأسوء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 155.

- يسمح الفساد الإداري بـ انتشار ظاهرة تبييض الأموال الناتجة عن أنشطة غير مشروعة تصل حتى الأخطر الأنشطة من تهريب المخدرات و الأسلحة و الآثار إذ تؤدي هذه الظاهرة الى إفلاس البنوك و تشويه الخريطة و السياسة الإقتصادية للدولة وبالتالي تدمير الإقتصاد الوطني على المدى المتوسط و البعيد و ضرب مصداقية الامن الاقتصادي للدولة على المستوى الدولي وبالتالي تجنب الدول الأخرى الإستثمار في البلاد خوفا من الفساد

- يحدث فيه مثل هذا الجرم، فتزيد من إفلاس البنوك، وتفقد الدولة سيطر[ا] على السياسة الاقتصادية، مما قد يلحق

- الضرر بسمعة البلد ويعرضها إلى أعمال إجرامية، من [ريب وتجارة المخدرات والأسلحة والإرهاب وغيرها، لذلك

### الفرع الثاني: على المستوى الاجتماعي

- فساد الأخلاق والسلوك يؤدي إلى فساد شامل في مختلف فروع الحياة الاجتماعية، بالرغم ما للأخلاق من دور في تكوين المجتمعات وازدهارها والمحافظة على استقرارها، فالإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين الناس يجعل الفساد هو المدخل السريع للحصول على الحقوق الاجتماعية، وفي مثل هذه الظروف نجد أن من لا يستحق يحصل على ما يشاء بينما يعجز صاحب الحق على الحصول على حقه في المنافع أو الوظيفة أو التراخيص وغيرها<sup>1</sup>، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع وعدم تكافؤ الفرص وهذا ما يؤثر سلبا على الرفاهية الاجتماعية والتنمية البشرية المستدامة وبالتالي اتساع رقعة الفقر.

- تأثير الفساد على الاستقرار الاجتماعي من خلال وجود طبقة اجتماعية، حيث أن صعود فئة في قمة الهرم الاجتماعي نتيجة ما حصلت عليه من دخل غير مشروع وفي

<sup>1</sup> - حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2008، ص 77.

المقابل وجود فئة فقيرة في أسفل الهرم الاجتماعي يتم استغلالها من الطبقة الغنية يولد لدى هؤلاء الرغبة في الانتقام والثورة.<sup>1</sup>

- يؤدي الفساد إلى تزايد وتيرة الحركات الاحتجاجية سواء ذات الطابع السلمي أو التي يتم استخدام العنف فيها كغلق الطرقات والمقرات الإدارية وتكسير الممتلكات العامة والخاصة مما يتسبب في خسائر مادية كبرى، وذلك للتعبير عن رفضهم لمستوى الخدمات العامة المقدمة ومن طرف الجماعات المحلية وعدم تلبية لحاجات السكان، علاوة على اعتماد معايير غير قانونية عند اتخاذها لمختلف القرارات المرتبطة بها، وتحطيم المرافق العامة الحكومية يؤدي بالطريق مباشرة إلى تعطيل التنمية المحلية نتيجة تعطل خدمات تلك المرافق.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: على المستوى السياسي

- يعتبر الفساد من أهم معوقات الديمقراطية أنه يخرب عملية الانتخابات الديمقراطية وإدارة الحكومة وتطبيق القانون فيؤدي إلى إحساس المواطنين بعدم الثقة في الجهاز الإداري للدولة نتيجة الظلم الممارس عليهم من طرف رجال الإدارة وهو ما يخلق لدى المواطنين ميول عدائية اتجاه الموظفين العاملين بها الجهاز الإداري<sup>3</sup>، ما يعرقل سيادة القانون للخطر ويضعف الحقوق المدنية ويعرقل القنوات الشرعية للوصول إلى المناصب السياسية، حيث يتسبب في بيع وشراء المناصب الرسمية، وهذا ما يضعف شرعية الحكومة وبالتالي القيم الديمقراطية للمجتمع وهو ما يؤدي إلى عدم التوزيع العادل لدخل والخدمات العامة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - زرقانة فتيحة ، دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية بوسعادة ولاية المسلية)، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة ، 2017-2018، ص 41.

<sup>2</sup> - بركنو قوسام، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 05، 2012، ص 262.

<sup>3</sup> - مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص 6.

<sup>4</sup> - خلايفة العلي، العبيدي عمارة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، مجلد 13، العدد 01، 2020، ص 73.

- يشوّه الفساد المناخ الديمقراطي في المجتمع وذلك عندما يشيع الفساد فهو يختفي بصور متعددة بهدف غسل أموال الفساد واستخدام عائداته في شراء أصوات الناخبين، والتأثير على صانع القرار السياسي في الدولة من خلال شراء ذممهم ورشوتهم.
- إضعاف مصداقية الدولة ونظامها القضائي خصوصا عند التباطؤ وعدم المعالجة الفعالة لقضايا الفساد، وهو ما يسمح بانتشار الفساد أكثر والذي ينعكس على مستويات التنمية.
- يساهم الفساد في عدم الرشد في اتخاذ القرارات والتي بدل أن تهدف إلى تحقيق رفاهية للمواطنين، فإنها تتخذ على أساس تحقيق مكاسب شخصية لهم ولحاشيتهم، وهذا ما يؤدي إلى فقدان النظام السياسي للشرعية، إضافة إلى انعدام الثقة بين المواطن وإدارته، مما ينتج عنه عزوف المواطنين عن المشاركة الانتخابية وهو ما لا يسمح بانتخاب مترشحين نزهاء يملكون برامج تنموية فعالة.<sup>1</sup>
- إقصاء الشرفاء و الكفاءات من الوصول الى المناصب القيادية وهو مايزيد من حالة السخط و الكراهية بين الأفراد وبتالي نفورهم من التعاون مع مؤسسات الدولة
- إعاقة وتقويض كافة الجهود الرقابية على أعمال الحكومة و القطاع الخاص وبتالي إضعاف كل جهود الإصلاح المعزز للديمقراطية و هو ما يؤدي الى زعزعة الإستقرار السياسي للبلاد
- تشويه الدور المطلوب من الحكومة و فقدان الشعب الثقة فيها لأنها دورها يصبح غير فعال بشأن تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق مستهدفات التنمية

<sup>1</sup> - عمرو صابر، الفساد الإداري والاقتصادي (رؤية واقعية إسلامية)، مجلة دراسات اقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، العدد 9، الجزائر، 2007، ص 89.

خاتمة



## خاتمة:

من خلال دراستنا لهذا الموضوع يمكن القول أن للمرفق العام أهمية بالغة لارتباطه بتطوير وتحسين الأداء التنموي للبلدية والولاية مما يجعلهما ملتزمتان بتكيف مرافقهما العامة تماشياً مع الحاجيات المتغيرة للمنتفعين من المرفق العام، ومن أجل ذلك قام المشرع الجزائري بتكريس قواعد ومبادئ عامة تحكم سير المرافق العامة والمتمثلة في مبدأ الاستمرارية والمساواة والتكيف والتي نظمها المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام والمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، بالإضافة إلى ذلك قام بإشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة خاصة بواسطة عقود الامتياز والإيجار والتسيير والوكالة المحفزة، فضلا عن إدراج الأساليب المباشرة لتسيير المرافق العامة والمتمثلة في الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية.

إن تعدد المجالات التنموية للمرفق العام في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعجزها عن تقديم الخدمة للمنتفعين دفع المشرع إلى تبني آلية التعاون المشترك بين الجماعات المحلية ومجسد في التعاون المشترك ما بين البلديات كآلية لترقية فضاء الشراكة والتضامن ما بينها.

وبالتالي يجب على الجماعات المحلية في الجزائر حتى تتمكن من تطور التنمية على مستوى أقاليمها الاعتماد على مواردها المالية الذاتية وهو الأمر الذي دفع المشرع الجزائري إلى تكريس القواعد والمبادئ القانونية التي تدعم وتعزز نجاعة ومردودية المرفق العام المحلي رغم وجود عدة عراقيل خاصة الفساد الإداري.

ومن خلال هذا البحث المتواضع توصلنا إلى النتائج التالية:

- تكريس المشرع الجزائري للمبادئ العامة التي تحكم سير المرفق العام، وذلك بتعزيز مفهوم المرفق العام.
- قام المشرع الجزائري بإشراك القطاع الخاص في تسيير المرفق العام المحلي، وذلك عن طريق آلية تفويض المرفق العام والتي لها دور كبير في تخفيف الأعباء المالية والإدارية التي تنقل كامل الإدارة العامة.
- يعمل تفويض المرفق العام على تحقيق أكثر جودة في التسيير من خلال توفيره لكل الوسائل المادية والتقنية لتسيير المرفق العام.
- تقنية تفويض المرفق العام تشكل أحد الاستراتيجيات التي تنتهجها الدولة في طريق التنمية، لكونها تشكل الدعامة والحل القانوني والاقتصادي للإلتزامات والضغوطات المالية والتقنية التي تواجه المرفق العام.
- تعدد المجالات التنموية للمرفق العام المحلي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، جعلته يحظى بأهمية بالغة في جميع مناحي الحياة المجتمعية المحلية، ما يجعل مهمة تمويله مسألة في غاية الأهمية، في ظل الضعف الغالب على الموارد الجبائية وغير الجبائية للجماعة المحلية والتراجع الكبير للإعلانات المركزية.
- تبني المشرع الجزائري آلية التعاون المشترك بين الجماعات المحلية لضمان مصالح ومؤسسات عمومية متحلية، بتعاقد وسائلها المختلفة، مما يؤدي إلى توزيع الأعباء المالية والإدارية بين الجماعات المحلية ويجسد مفهوم التنمية المتوازنة.
- يشكل الفساد الإداري أحد أهم المعوقات الرئيسية أمام تحقيق التنمية لما يترتب من آثار سلبية على المجتمعات سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي فضلا على تأثيره على مناخ الأعمال والاستثمار وقلة كفاءة الخدمات المقدمة للمواطن وسوء تخصيص واستخدام الموارد وعدم ترتيب النفقات العمومية وتشويه مكوناتها

## التوصيات:

- تحديد طرق منح التفويض وفق إجراءات دقيقة وصارمة لتفادي التحايل وضمان المنافسة والشفافية.
- ضرورة قيام المشرع بتحديد طبيعة المرافق العامة التي يمكن تسييرها عن طريق آلية التفويض والمرافق التي لا تقبل التسيير بذلك.
- إنَّ المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام ركز على تحديد أحكام التفويض الذي يتم بموجب اتفاقية وأغفل التسيير الذي يتم بشكل انفرادي، مما يعني أن الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها لا يمكنها اللجوء إلى التسيير التفويضي الانفرادي بل فقط الإتفاقي.
- ضرورة تحديد معيار للتمكن من خلاله تحديد المرافق العامة التي لا تستدعي إجراء الطلب على المنافسة والمرافق التي تستدعي ذلك حتى لا تترك للإدارة العامة مجالاً للسلطة التقديرية في هذا المجال.
- وضع إستراتيجية تجمع بين المكافحة والرقابة من ظاهرة الفساد الإداري، وذلك انطلاقاً من تشخيص الأسباب الفعلية التي تقف وراءها سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، قانونية، تنظيمية وحتى سياسية، ومن ثم أخذها بعين الاعتبار عند صياغة آليات عمل هذه الإستراتيجية.
- منح استقلالية أكبر لهيئات الفساد وتزويدها بمسؤوليات عقابية لها أكثر فعالية.
- تعزيز حرية الصحافة والتعبير كأداة من أدوات الرقابة الشعبية على السلوكات الفاسدة.
- منح مجال واستقلالية أكبر للموظفين حتى يبدعوا فكرياً وعملياً وهو ما يسمح بالقضاء على الروتين الإداري.

# قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

I - المصادر

أولا - النصوص القانونية

أ/ النصوص التشريعية

1. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الملغى، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.
2. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 4 فيفري 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم للأمر، رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي يخوله صلاحيات إدارية وقضائية ويمنحه اختصاص شامل للرقابة على كل الأموال العمومية.
3. القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
4. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
5. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 20 أوت 2005، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادر بتاريخ 04 ديسمبر 2005، المعدل بموجب القانون رقم 08-03، المؤرخ في 23 جانفي 2008، الجريدة الرسمية، العدد رقم 44، الصادر بتاريخ 27 جانفي 2008، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 09-02 المؤرخ في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر بتاريخ 26 جويلية 2009.
6. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم وصادر بتاريخ 20 فيفري 2006.
7. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

8. القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2006، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ، 06 أوت 2000.
9. القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 أبريل 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.
10. القانون رقم 10-11، المؤرخ في 3 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.
11. القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

#### ثانيا: النصوص التنظيمية

##### أ - المراسيم الرئاسية:

01. المرسوم الرئاسي رقم 83-200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 22 مارس 1983.
02. المرسوم الرئاسي رقم 83-544 مؤرخ في 24 سبتمبر 1983، يتضمن القانون الأساسي للجامعة، الجريدة الرسمية، العدد 40، الصادرة بتاريخ.
03. المرسوم الرئاسي رقم 85-117، مؤرخ في 7 ماي 1985، المحدد لشروط إنشاء مؤسسة المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1985.

04.المرسوم الرئاسي رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، المتضمن للعلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 6 جويلية 1988.

05.المرسوم الرئاسي رقم 08-272، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تحويل اعتماد ميزانية التسيير لوزارة التربية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008

06.المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتعويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2015.

07.المرسوم الرئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 7 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 2016.

#### ب - المراسيم التنفيذية و القرارات

01.المرسوم التنفيذي رقم 14-16 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية العدد 19، الصادرة بتاريخ 2 أبريل 2014.

02.المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 48، صادرة بتاريخ 5 أوت 2018.

#### ج- التعليمات

01.تعليمية وزير الداخلية رقم 394-842، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

## II - المراجع:

### أولا - الكتب

#### - باللغة العربية:

1. الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
2. الطماوي سليمان محمد ، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.
3. الطماوي سليمان محمد ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
4. الطراونة هاني خلف، نظرية الادارة الحديثة ووظائفها، دار أمامة للنشر والتوزيع، الأردن ، 2012 .
5. القطب مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة(دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
6. بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1984.
7. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
8. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2012.
9. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.



10. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
11. جابر وليد حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
12. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة ، الدار الجامعة الإسكندرية ، 2008 .
13. مجدوب حمادق، الإدارة العامة الإدارية و الوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دار الجامعة للنشر والتوزيع، مصر، 2000.
14. مقدم سعيدة ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997.
15. مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.
16. سعيدان علي، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981.
17. عبد الوهاب سمير، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.
18. عبد الحميد فاروق محمد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

19. عوابدي عمار، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
20. فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
21. شريفي نسرين وآخرون، سلسلة مباحث في القانون الإداري(التنظيم الإداري،النشاط الإداري)، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر.
22. شريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة ، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
23. خليل عبد القادر، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية ، دار القصبه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006 .

#### ثانيا - الرسائل و المذكرات

##### أ/ أطروحات الدكتوراه

1. بلعسل محمد ، تأثير النهضة البيروقراطية التقليدية على السياسات الإقتصادية في الجزائر (1999-2000) ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 2015.
2. بن علي محمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008 - 2009.
3. لطويل سميرة، البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية والإمبريقية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاجتماعية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2011-2012.

4. سلامي سمية، النظام القانوني لعقود تفويض الموقف العام في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020-2021.
5. فافا عبد العلي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضرة، بسكرة، 2012-2013.
6. فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.
7. خضر حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2014-2015.
8. ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2011-2012.

#### ب/ مذكرات الماجستير

1. أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الإمتياز الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
2. أمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007.
3. بن صافية سهام، الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.

4. بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2002-2003.
5. بوادي مصطفى، المرفق العام المحلي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2002-2003.
6. بوزيدي غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015-2016.
7. حوادي عصام، طرق تسيير وتطورها في القانون البلدية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004-2005.
8. مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
9. مناصري يحي، الفساد وتحديد أثاره على التنمية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة يحي فارس، المدية، 2011-2012.
10. سكال خديجة، المرافق العمومية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر، 2002-2003.
11. عابلي رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إداري ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005-2006.

12. فافة رفاة، الفساد والحوكمة، دراسة مسحية للتقارير الدولية،(دراسة حالة الجزائر)،  
مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد ،  
تلمسان ، 2013-2014.
13. قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص الدولة  
والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 2013-2014.
14. روابحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية (البلدية في إطار قانون  
10/11)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة  
الجزائر، 2012-2013.
15. تيتام دليلة، تسويق خدمة الطرود البريدية في قطاع البريد والمواصلات، مذكرة لنيل  
شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002.

### ج/ مذكرات الماستر

1. بويندر فوائد، سلامة مسيرة، طرق إدارة المرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة  
ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة 2017-2018.
2. بوشامة حامد، الآليات القانونية لتكريس حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة  
ماستر، كلية الحقوق ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية 2016-2017.
3. زرقانة فتيحة، دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري على مستوى الجماعات  
المحلية (دراسة بلدية بوسعادة، ولاية مسيلة) ، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق  
والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف ، مسيلة ، 2017- 2018.

4. سبع عبد الرحمن، تفويض المرافق العامة في ظل القانون (رقم 15-247) ، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
5. قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

### ثانيا - المقالات

1. إبتهاال محمد رضا داود، الفساد الإداري وأثاره السياسية والاقتصادية ، مجلة الدراسات الدولية، العدد 05 ، 2012.
2. إبراهيم عبد الرزاق ، جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية والعقوبات المقدره لها في التسريع الجزائري وبعض التعريفات المقارنة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019 .
3. بشاعة سعد، المؤسسات العمومية (نهاية أسطورة: التشغيل الشيء المتعلق بسلوك المسيرين)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد 02، 2003.
4. بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الرحمان بن باديس، مستغانم المجلد 03، العدد 02، 2019.
5. بن عيسى قدور، التعاون ما بين البلديات (بين القانون والممارسة)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد رحمان ميرة، بجاية، المجلد 03، العدد 01، 2002.

6. بن شناف منال، بن أعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ، مجلة دفاتر السياسية والقانونية، جامعة محمد لمين دباغي، سطيف، المجلد 12، العدد 1، 2020.
7. بو عيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب امتدادها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 05، 2014.
8. زمال صالح بن علي، أساس إبرام عقود تفويضات المرفق العام ،مجلة المجتمع والسلطة، جامعة وهران 02، العدد 06، 2007.
9. لعيميري إيمان ، تقييم أداء المرفق العمومي (الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار نموذجا) مجلة الإدارة ، الجزائر، العدد 02، 2011.
10. نايب نادية ، عدم فاعلية الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية (قراءة في أحكام المرسوم الرئاسي 15-247) ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 16، العدد 20.
11. سليمان سهام، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدينة، العدد 02.
12. عمرو صابر، الفساد الإداري والاقتصادي (رؤية واقعية إسلامية)، مجلة دراسات الاقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، العدد 09، الجزائر، 2007.
13. خلايفة العلي، العبيدي عمارة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبة، مجلد 13، العدد 01، 2020.

14. فراري محمد، نظام التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية (الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية)، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، المجلد 02، العدد 01، 2012.

#### رابعاً - الملتقيات والمداخلات

1. أرزيل كاهنة، استخدام تفويض المرفق العام، الملتقى الوطني حول التسيير الإداري والمالي للهيئات المحلية، جامعة باجي مختار، عنابة، يومي 11-12 نوفمبر 2015، ص ص 12-13.

2. بن هاشمي حميدوي، محمد علي، الملتقى في الصنفقة العمومية، مداخلة أقيت في أعمال الملتقى الوطني حول ترشيد النفاقات العمومية ورهانات النهوض بالاقتصاد الوطني خلال تنظيم الصنفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقر، يومي 20 و 21 نوفمبر 2017.

#### خامساً - التقارير

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تقرير حول حماية حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، الصادر عن وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، 2005.

#### سادساً - المواقع الإلكترونية

1. الطيب إيمان، (فساد رؤساء البلديات في الجزائر، انحرافات في حماية العرش والحزب)، في 12 أكتوبر 2020، طلع عليه بتاريخ: 08 ماي 2022، على الساعة: 22:10، على الموقع:

<http://www.alaraby.co.ur/inrestigotions.com>



2. الممارسات الاحتيالية كإحدى صور الفساد في الصفقات العمومية، الديوان المركزي لقمع الغش، في 13 فيفري 2020، أطلع عليه بتاريخ: 12 ماي 2022، على الساعة: 14:22، على الموقع:

[/http://ocrc.go.dz/ar](http://ocrc.go.dz/ar)

3. صلاح محمد القنوالي، (قانون تعارض المصالح ضرورة حتمية)، في 10 فيفري 2014، أطلع عليه بتاريخ: ماي 2022 على الساعة: 23:12 الموقع:

<http://www.transparency.kuwait.org>

# فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
	شكر وتقدير
أ-و	مقدمة
<b>الفصل الأول: تفعيل دور المرفق العام في تطوير التنمية المحلية</b>	
9	المبحث الأول: الأساليب التقليدية لتسيير المرافق العامة
9	المطلب الأول: التكريس القانوني لأساليب التسيير التقليدي للمرفق العام
10	الفرع الأول: إدارة المرفق العام بطريقة الاستغلال المباشر لتحقيق التنمية المحلية
14	الفرع الثاني: إدارة المرفق العام بأسلوب المؤسسة العمومية المحلية
21	المطلب الثاني: التعاون المشترك بين البلديات كسبيل لتعزيز التنمية المحلية
22	الفرع الثاني: الأساليب المجسدة للتعاون بين البلديات
24	الفرع الثالث: الأهداف المحققة من التعاون المشترك بين البلديات
26	<b>المبحث الثاني: تحقيق التنمية بأسلوب تفويض المرفق العام</b>
26	المطلب الأول: تفويض المرفق العام كوسيلة جديدة لتحقيق التنمية المحلية
27	الفرع الأول: مبادئ تفويض المرفق العام
29	الفرع الثاني: الإطار الرقابي على تفويضات المرفق العام
32	الفرع الثالث: أشكال تفويضات المرفق العام
34	المطلب الثاني: الآليات الفعالة التي تكفل الاستغلال الناجع للمرفق العام
35	الفرع الأول: أحكام اتفاقية تفويض المرفق العام
36	الفرع الثاني: عصنة طرق تسيير المرفق العام
38	الفرع الثالث: تقليص تدخل الجماعات الإقليمية في تسيير المرفق العام
39	المطلب الثالث: أثر تفويضات المرفق العام على التنمية المحلية
40	الفرع الأول: الآثار التنظيمية

41	الفرع الثاني: الآثار المالية
43	الفرع الثالث: الآثار على الأملاك
<b>الفصل الثاني: العقبات التي تواجه المرفق العام في عملية التنمية المحلية</b>	
55	<b>المبحث الأول: عوائق تطبيق أساليب تسيير المرفق العام</b>
55	المطلب الأول: العجز النسبي لأسلوب الاستغلال المباشر في إدارة المرفق العام
56	الفرع الأول: عدم قابلية بعض المرافق العامة للتفويض
57	الفرع الثاني: تحرير بعض المرافق العامة
58	المطلب الثاني: عجز أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري
59	الفرع الأول: الاستقلال النسبي للهيئة العمومية
61	الفرع الثاني: خضوع الهيئة العمومية لمبدأ التخصص
62	الفرع الثالث: محدودية إدارة المرافق العامة عن طريق أسلوب الهيئة العمومية
63	المطلب الثالث: معوقات تفويضات المرفق العام
64	الفرع الأول: صعوبة تكييف النشاط المفوض على أنه مرفق عام
65	الفرع الثاني: المرافق المستثناة من التفويض
66	الفرع الثالث: صعوبة تحديد مهمة المتعاقدين بين الاستقلال ومجرد المساهمة
67	<b>المبحث الثاني: الفساد الإداري وأثره على التنمية المحلية</b>
68	المطلب الأول: الفساد الإداري على المستوى المحلي
69	الفرع الأول: إستفحال ظاهرة البيروقراطية
71	الفرع الثاني: سيطرة العروشية والجهوية
73	الفرع الثالث: الصراع بين الرئيس والمنتخبين
74	المطلب الثاني: عدم فعالية الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد
74	الفرع الأول: عدم فعالية الجهاز الرقابي في علاج ظاهرة الفساد الإداري

75	الفرع الثاني: هيئات لمكافحة الفساد بمهام معطلة
76	المطلب الثالث: الانعكاسات السلبية للفساد الإداري على التنمية المحلية
77	الفرع الأول: على المستوى الاقتصادي
79	الفرع الثاني: على المستوى الاجتماعي
80	الفرع الثالث: على المستوى السياسي
77-75	خاتمة
79	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس المحتويات
	مخلص الدراسة

## ملخص:

سعت الدولة الجزائرية في إطار النهوض بالتنمية المحلية إلى الاعتماد على أساليب مستحدثة وأكثر مرونة في تسيير المرافق العمومية، والذي من شأنه تحسين أداء الخدمات العمومية المقدمة ودعم الدور التنموي للجماعات المحلية، والتي تعتبر الفاعل الرئيسي على المستوى المحلي، ورغم ذلك واجهت أساليب تسيير هذه المرافق عدة نقائص تقنية وقانونية ساهمت في عرقلة دور المرفق العام في عملية تجسيد التنمية المحلية.

## Summary:

In the context of promoting local development, the Algerian state has sought to rely on innovative and more flexible methods in the management of public utilities, which would improve the performance of public services provided and support the developmental role of local communities, which are considered the main actors at the local level, and despite that, the interface methods of managing these facilities are shortcomings Technical and legal contributed to obstructing the role of the public utility in the process of embodying local development.