وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي –
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في
الحقوق – تخصص: قانون إداري

تحولات المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي

رقم :18-199

إعداد الطالبتين:
- بحير فاطمة الزهرة
- قمودي مريم

إشراف الدكتورة:
- عمامره إمباركه

اللجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
ريم سكفالي	أستاذ مساعد صنف –ب–	رئيسا
عمامره إمباركه	أستاذ محاضر صنف – ب–	مشرفا ومقررا
بطينه مليكه	أستاذ محاضرصنف –ب–	مناقشا

السنة الجامعية :2019_2020

شكـــــــــر وعـــــــرفان

لكل منبع انجاز، ولكل مقام مقال، ونجاح شكر وتقدير .

وفاء وتقديرا واعترافا من بالجميل أتقدم بجزيل الشكر لألئك المخلصين الذين لم يألوا جهدا في مساعدتنا في المجال البحث العلمي ،صاحبة الفضل في مساعدتنا في تجميع المادة العلمية الدكتوره امباركه عمامره ،فجزيل الشكر نهديك

نتقدم بجزيل الشكر للأساتذة الأفاضل ،مناقشي هذا البحث العلمي .

أساتذتنا بكلية الحقوق ....كل الإحترام والتقدير لكم إستقينا منكم العلوم والمعارف

جزاكم الله كل خير .

شكر لكل من ساعدنا من قريب أو بعيد لهذا البحث العلمي ولو بكلمة طيبة أو ابتسامة أو بدعاء .....

شكرا لكم جميعا.....

إهـــــــداء

يغتنم الانسان في هذه الحياة أجمل ذكرى، وينتظر أحسن فرصة ،ليقول كلمة شكر لمن يستحقها ويقدرها،وهاهي مناسبة التخرج ونيل الشهادة فرصة لكي نهدي هذه الثمرة

إلى من يفارقني في خطوات ،والى من لن أستطيع أن أكفيه خيرها حتى الممات ،**أمي الغالية** .....يامن دعواتك كانت تزيد حياتي وستكون باب نجاتي

إلى روح **أبي الطاهرة رحمه الله** .....**وأختي فردوس** أسكنهم الله فسيح جنانه

إلى رفيق دربي زوجي الغالي إبراهيم ...إلى أبناء وقرة عيني **آدم وإسحاق** وصغيري **إدريس**

إلى الورد التي نمت بجانبي أخواتي وإخوتي ،وأبنائهم

إلى كل أفراد عائلتي :**أمي مسعودة ،كريمة سرين**.....

إلى أختي لن أنسى فضلها عليا أنار الله دربها ورزقها الذرية الصالحة ***مريـــــــــــــــم***

وكل من ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب وبعيد .

فـــــــاطمـــــة

إهـــــــداء

إلى من زرع في أرض طيبة ، إلى الذي تعب لأرتاح ،**أبي** الغالي

إليك أنت ،يامن رافقتني خطوة بخطوة ،بدعواتها لي بنجاح وسهرت معي لأرتاح ،**أمي** الحبيبة

لأغلى الناس أهديه ، لمن تحمل معي وكان سندي لإنجاز هذا العمل ،زوجي ورفيق حياة **نبيـــــل**

كل أفراد عائلتي ، الأخوة والأخوات وأبنائهم

كل الأهل والأحباب .

إلى كل من كانوا نجوما في سماء الصداقة ووجدوا لأسمائهم أماكن في قلبي

مريـــــــــــم

قائـــــــــمة المختصرات

1_**ج ر**:الجريدة الرسمية

2_ **ص**: الصفحة

3ط:الطبعة

4_ج :الجزء

5 _ع:العدد

مقدّمـــــــــة

يعد المرفق العام هو وسيلة من وسائل الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، هدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة، فللمرفق العام علاقة مباشرة بالمواطنين، وقد كان المرفق العام محور القانون الإداري والدولة بصفة عامة، حتى أن فقهاء القانون الإداري عرفوا الدولة بأنها بمثابة جسم خلاياه المرافق العامة[1].

لم نجد تعريف دقيق للمرفق العام ،فهو مفهوم معقد وقد حاول العديد من الفقهاء تعريفه فقد عرفه العميد دوجي بأنه: "الأنشطة التي تضمن وتضبط وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها كلي للدولة"[2].

وهذا وقد تم تعريف المرفق العام من خلال معيارين :

بالنسبة للمعيار العضوي: فيقصد بالمرفق العام الإدارة بشكل عام والمؤسسة الإدارية ، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عام، أما بالنسبة للمعيار المادي فقد عرفه بأنه كل نشاط يهدف لإشباع مصلحة عامة، فهو يختلف عن النشاط الخاص فهذا الأخير تحركه الأرباح، وتختلف طرق تسيير المرفق العام حسب طبيعة النظام، كما تختلف طبيعية كل مرفق عام، غير أن التحولات الجديدة التي فرضها النظام المتبع بعد 1989 خاصة التي مست الجوانب السياسية والاقتصادية والتي انعكست بالضرورة على الدولة ومؤسستها وكذا علاقتها بالمواطن في ظل تزايد حاجياته وكذا ضرورة توفيرها بكل فعالية ونوعية أحسن، وبحثا عن المردودية التي أصبحت من أهداف ونتائج التحولات في محاولة التقليل من العجز الذي باتت تعرفه المرافق العامة.

---

[1] نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، 2010، ص4.

[2] Jean-louis de corail, l'approche fonctionnelle du service public: sa réalité et ses limites, la revue AJDA, n°spécial sur le service public, 1997, p20.

فإن هذه التحولات هي محاولة للتكييف وإعادة التموقع فرضتها عوامل خارجية على غرار العولمة واقتصاد السوق، وما يمليانه من رهانات تتمثل في فعالية ومردودية النشاط العمومي والمرفق العام بصفة خاصة ،كما فرضتها عوامل داخلية بالجزائر[1].

وبالمقابل فرضت التحولات الجديدة الاعتماد على طرق أكثر فعالية وذات مردودية لتسيير المرافق العامة أثبتت فعاليتها في أكثر من بلد، في الجزائر نجد أن المرفق العام لم تكن لها أهمية على غرار الدول الأخرى، إلا أنه ابتداء من سنة 1976 أين أعيد له الاعتبار من طرف المشرع الجزائري ،وبدأ ذلك بتنظيمه وطريقة تسييره ، من خلال صدور العديد من المراسيم والقوانين ذات الصلة بالموضوع ، وأخرى ما استحدث المشرع المرسوم التنفيذي رقم: 18-199 الذي عرف من خلاله المرفق العام تحولات والتغيرات في المفهوم وطرق الإدارة والتسيير.

تكمن أهمية الدراسة في :

محاولة تبيان مختلف الأساليب الحديثة لتسيير المرفق العام في الجزائر من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18/-199 الجديد، باعتباره موضوعا جديدا ذو أهمية بالغة سواء على مستوى المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص .

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف منها :

_معرفة التحولات التي عرفها المرفق العام من خلال طرق التسيير المستحدثة ،سواء بضرورة تحدث المرافق العامة من خلال الإصلاح أو تفعيل طرق التسيير الجديدة والهدف طبعا هو

[1] نادية ضريفي، المرجع السابق، ص7.

تحسين أداء المرافق العامة والخدمة العامة في ظل تزايد الوعي المدني وتزايد دور الدولة وتزايد الاحتياجات .

_معرفة طرق إدارة المرافق على ضوء أحكام المرسوم تنفيذي رقم 18-199 وتعديلات الجديدة التي غيرت من مسار التسيير الإداري للمرافق العامة.

_يعمل هذا التحول على تحسين مستوى أداء المرافق العامة من خلال ما تقدمه من خدمات.

أسباب اختيار الموضوع :

يرجع اختيارنا لدراسة هذا الموضوع إلى نقاط عدة نذكر منها :

1-يعتبر هذا الموضوع ذو فائدة علمية ،خاصة للباحثين في مجال تحولات المرفق العام وتفويضاته.

2-تبيين الإجراءات التي تلجأ إليها الإدارة في حالة التعسف أو الإخلال بهذا التفويض، أو بالإجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم :18-199.

3-محاولة توضيح أهم التعديلات التي جاء بها المرسوم التنفيذي ،وكذا البنود التي جاء بها والت تسعى إلى حماية حقوق المنتفعين عند الانتفاع من المرافق العامة.

4-من خلال هذه الدراسة الاطلاع على الكثير من القوانين والمراسيم والقرارات المتعلقة بتحولات التي عرفها المرفق العام خاصة بعد التعديلات الجديدة.

الإشكالية :

انطلقنا في دراستنا لموضوع "تحولات المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18-199" من إشكالية محورية تمثلت في: ما هي التحولات التي طرأت على المرفق العام من خلال المرسوم التنفيذي :18-199

وتندرج ضمن هذه الإشكالية تساؤولات فرعية تمثلت في:

كيف أثرت التحولات الجديدة على طرق تسيير المرفق العام؟

هل الطرق الجديدة لتسيير ترتقي فعلا بالخدمة العمومية؟.

إلى أي مدى نجحت في الاستجابة لمتطلبات المرتفقين من حيث الأداء وتحسين الخدمة العامة؟.

- منهج الدراسة :

اعتمدنا في دراسة هذا الموضوع على العديد من المناهج منها : المنهج الوصفي ومنهج تحليل المضمون الذي يمكننا من تحليل المفاهيم القانونية والإدارية المتعلقة بالموضوع، لأن هذه الدراسة هي عبارة عن بحث أكاديمي وعلمي مستقبلي حول ما يثيره تحول المرفق العام من خلال تعريف بالمرفق العام وتحول المفاهيمي الذى عرفه ،و طرق التسيير الجديدة والمستحدثة، لهذا المرسوم التنفيذي رقم 18-199 والتغيرات التي طرأت على المرفق العام من خلال هذا المرسوم.

وللإجابة على هذا الإشكالية والتساؤلات المطروحة اتبعنا الخطة التالية ،حيث قسمنا الموضوع إلى ثلاث فصول

تناولنا في الفصل الأول بـ: التحول المفاهيمي للمرفق العام على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي رقم :18-199.

أما في الفصل الثاني: التحول في طرق إدارة المرفق العام على ضوء المرسوم التفيذي رقم: 18 -199.

الفصل الثالث: تحول المرفق العام على مستوى أداء الخدمة العمومية.

الفصـــــل الأوّل

التحول المفاهيمي للمرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي رقم: 18-199.

نعني بتحولات مفهوم المرفق العام وهو مشاركة أشخاص القانون العام مع أشخاص القانون الخاص في إدارة المرفق العام، ويهدف هذا التحول في المفهوم إلى فكرة التحول في وظائف الدولة، حيث بدأت بالمفهوم التقليدي لفكرة المرفق العام بالتبلور مع ظهور الدولة الحارسة الذي كرس عقب الثورة الفرنسية، فأصبح المرفق العام هو أساس القانون الإداري.

وأخذت مضامين متعددة إلى أن تبلور مفهومها وأصبحت معيار التطبيق القانون الإداري وعند ظهور المرافق العامة الاقتصادية تعرض مفهوم المرفق العام لأزمة فلم يعد المعيار الوحيد لتطبيق القانون الإداري، لأن المرافق العامة الاقتصادية تطبق قواعد القانون الخاص بالإضافة إلى بعض أحكام القانون الإداري، كما أكدت على هذا المفهوم العديد من القرارات القضائية ومن أهمها قرار "**بلانكو**" الشهير الصادر عن محكمة حلا الخلافات الفرنسية في 08 من سنة 1873، كما تبناه مجموعة من الفقهاء الذين أسسوا المرفق العام.

وسوف يتم دراسة تحول المفهوم من خلال مبحثين ،ندرس تحول المفهوم التقليدي للمرفق العام على ضوء تحولات الدولة في **المبحث الأول**، ثم نتطرق لتأثير عقود التفويض على تحول المفهوم المرفق العام في **مبحث ثان**.

المبحث الأول:تحول المفهوم التقليدي للمرفق العام على ضوء تحولات الدولة.

لقد صاحب نشأة المرافق العامة واستمرار وجودها الكثير من التطورات حيث اقترن تطورها بتطور الدولة ومهام هذه الدولة، وإن إنشاء أو إلغاء المرافق العامة مرتبط بالدولة ويعزي ظهور المرافق العامة إلى ظهور الدولة، فظهرت في بداية الأمر بدور محدود، لأن الدولة كان دورها محدود، ومهد نشأة فكرة المرفق العام ووضع قواعد خاصة به يعود إلى الثورة الفرنسية 1789م[1].

إن وظيفة الدولة مرت بعدت تطورات عبر التاريخ وأثر ذلك المقترن على تطور نشأ المرافق العامة، حيث نتطرق إلى دراسة فكرة المرفق العام في المطلب الأول.

[1] أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، تنظيم المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الشامل للنشر والتوزيع، فلسطين، ط1، 2016م، ص13.

المطلب الأول: فكرة المرفق العام في إطار الدولة الحارسة والدولة الرعاية

تعتبر الإدارة جهاز ضروري لكل أنواع الجماعات والمنظمات مهما اختلقت أشكالها وظروفها لأن الجهد الجماعي لايتم إلا بها وتتلخص فلسفتها في السهر على تنفيذ القانون ، ويقتصر دور الدولة على تنظيم هذا النشاط ومراقبته لتكتمل عدم مساسه بالنظام العام ومظهر هذا التدخل السلبي .

كما خضعت المرافق للأعراف وبعض الأسس الفقهية المستمدة من أعمال القانونين الروماني والكنيسي ، ومن بين هذه الأسس ترجيح فكرة المصلحة العامة على مصلحة الخاصة ، إالى أنه بعد الثورة الفرنسية تكريس مفهوم الدولة الحارسة ،وتكرس معه تبلور مفهوم التقليدي لفكرة المرفق العام.

الفرع الأول: فكرة المرفق العام في إطار الدولة الحارسة

سادت فكرة الدولة الحارسة من عام 1789 إلى عام1914 ،حيث اقتصر دور الدولة في الحياة الاقتصادية على إشباع الحاجات العامة في ثلاث مجالات تقليدية، هي الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وفض المنازعات (القضاء) وقد أطلق على الدولة في تلك الفترة بالدولة الحارسة لاقتصار دورها على هذا المجالات الثلاثة فقط وعدم السماح بترك هذه المجالات بيد الأفراد وهذا يعد الحد الأدنى من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهذا أسس للنظام الرأسمالي الذي يعتقد بمقدرة وقدرة المبادرة الفردية على تحقيق التقديم الاقتصاد خارج المجالات التقليدية الثلاث[1].

[1] أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان ،المرجع السابق، ص14.

اقتصر دور الدولة وفقا لمفهوم الدولة الحارسة على تحقيق الأمن الداخلي والدفاع وإقامة العدل بين الناس ولا يحق للدولة أن تتدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وعليه تترك الدولة للأفراد تدبيرهم بأنفسهم وينحصر دور الدولة في تنظيم سلوك الأفراد والحفاظ على النظام العام، وتقوم الدولة بوظائفها في هذا المجال من خلال إنشاء المرافق العامة كالشرطة والجيش والقضاء والسجون، وهذه المرافق تقوم بها الدولة بصفتها صاحبة سيادة ولا يمكن للأفراد القيام بها، كما أنه لا يمكن للدولة القيام بالأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المتروكة للأفراد، وعليه فإن المرافق العامة آنذاك اقتصرت على المرافق الإدارية التي تخضع للقانون العام وللقضاء الإداري[1].

ولقد كان لقرار "بلانكو" الشهير الصادر عن محكمة حل الخلافات الفرنسية الفضل في صياغة العديد من المبادئ في مجال القانون الإداري، إذ أن هذا القرار لا يعد قرارا يفصل في منازعة عادية، وإنما اعتمده مجموعة من فقهاء القانوني الإداري لاستخلاص عدة قواعد في مجال القانوني الإداري ، ولعل على رأس هؤلاء الفقهاء الفقيه "ديجي" والذي كان له الفضل في إنشاء مدرسة المرفق العام، واعتبرها معيارا في تحديد اختصاص القضاء الإداري فالعميد "ديجي" يرى أن الدولة لا تفرض على المواطنين القواعد إلا بمقدار ما تتطابق مع القواعد الموضوعية، وعملها مقيد لأن سلطة الحكام محدودة بنشاط المرفق العام وكل عمل له هدف آخر لا قيمة له، وعليه فإن المرفق العام هو كل نشاط يكون انجازه منظما وتحت رقابة السلطة ولا يمكن تحقيقه إلا بتدخل السلطة، ولا ينشأ بقرار، وإنما يستنتج بشكل موضوعي، ولقد سئل الفقيه "ديجي" عن النشاطات التي يمكن وصفها بالمرافق العامة فرد قائلا : أنه لا يمكن اعطاء جواب ثابت لأنه يوجد شيء ما يتغير بصورة أساسية، كل ما يمكن قوله هو أنه بقدر نمو

[1] حميس معمر ،مداخلة ألقيت في ملتقى الدولي بعنوان (المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن)،ألقيت يومي 22و23 أفريل 2015بكلية الحقوق، جامعة خميس مليانه،ص 1 .

المدنية يزداد عدد النشاطات القابلة لأن تستخدم كأساس للمرفق وينمو بالتالي عدد المرافق.. وعليه ترى مدرسة المرفق العام أن المرفق العام نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويدار من طرف شخص عام، ويخضع لقواعد القانون العام (القانون الإداري)، كما يخضع لاختصاص القاضي الإداري[1].

ولقد برز المرفق العام كمعيار لتوزيع الاختصاص القضائي منذ صدور قرار محكمة الفرنسية الصادر في 8 فبراير 1873 في قضية بلانكو،أين أصبحت الدولة مسؤولةعن الأضرار التي يسببها مستخدموها العاملين في المرافق العامة وهذا دليل أن القاضي لم يهمل الدور العملي للمرفق العام معتمدا في ذلك على قرار بلانكو الشهير في هذه النظرية رغم أن المرفق العام في الجزائر لم يحظ بالاهتمام والمكانة التي يحتلها المرفق العام الفرنسي[2] .

[1] استاذ حميس معمر، مداخلة في ملتقى الدولي تحت عنوان: المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن ،22و23 أفريل 2015، جامعة خميس مليانه.2

[2] ادير نصيرة، اعزوقن وهيبة: استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري (التركيز على عقد الامتياز)،مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية،2012،2013، ص 01.

الفرع الثاني: فكرة المرفق العام في إطار دولة الرعاية

إن الظروف الاقتصادية التي سببتها الحرب العالمية الأولى حملت الدولة على التدخل، وبدأت المرافق العامة الاقتصادية بالظهور، وبعد الحرب العالمية الثانية تأكد ظهورها بصورة واسعة، وأديرت إما بطريقة مباشرة، وإما بإعطائها لأحد أشخاص القانون الخاص في شكل امتياز، وعليه أصبحت هذه المرافق تخضع لقواعد القانون الإداري والتي تحدد القواعد العامة والأساسية للمرفق العام الاقتصادي، وللقانون الخاص والذي ينظم العلاقات بين أفراد القانون الخاص، وكان لذلك أثرا على الاختصاص القضائي إذ عرفت المنازعات في هذا النوع من المرافق تنوع من حيث الاختصاص فمنها من اختصاص القاضي الإداري ومنها من اختصاص القاضي العادي، وهذا ما أكده قرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي"Bac d'Eloka" والذي قرر اختصاص القاضي العادي في منازعة متعلقة بمرفق عام اقتصادي وعليه فقد تم العدول على الفكرة التقليدية والتي كانت تتضمن أن المرفق العام يدار من شخص القانون العام، وأنه يخضع بالضرورة للقضاء الإداري[1].

في إطار الدولة الحديثة وبروز مفاهيم جديدة خاصة منها العولمة وانفتاح الدول على بعضها البعض، أصبحت الدولة ملزمة على تحيين المفهوم التقليدي لفكرة المرفق العام، أين أصبحت الدولة عاجزة عن تلبية كل متطلبات الحياة، لذا كان لا بد عليها من تحديث المرفق العام، وعليه ظهرت شراكة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص، أين حلت المشاريع الخاصة محل الجماعات العامة، وقد أصبح التمييز التقليدي بين المرفق العام الإداري الذي لا يجوز إدارته الا بطريقة مباشرة من طرف الدولة، والمرفق العام الاقتصادي أو الاستثماري الذي يمكن أن يدار من طرف أشخاص القانون الخاص، غير موجود وذلك لأنه أصبح للشخص المعنوي

[1] حميس معمر، المرجع السابق ، ص1.

العام أن يستعين بأشخاص القانون الخاص من أجل إدارة مرفق عام إداري، وهذا ما برز من خلال قرار "Terrier" ، أين اعترف مجلس الدولة الفرنسي بإمكانية التنازل عن إدارة مرفق عام إداري لفائدة الخواص، كما ظهرت وسائل حديثة في إدارة المرفق العام وقد قامت الدولة أيضا بالتنازل عن بعض المرافق العمومية الاقتصادية لفائدة الخواص بموجب نصوص قانونية خاصة[1].

المرفق العام والإدارة المباشرة: يقصد بالإدارة المباشرة هو أن تقوم الدولة بنفسها أو المحافظة أو المدينة أو القرية بإدارة المرفق مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها، ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام وهذه هي الطريقة التي تدار بها جميع المرافق الإدارية في الوقت الحاضر، وذلك إما لأن هذه المرافق غير مربحة، فلا يمكن أن يقبل الأفراد عليها، وإما لأن الدولة ترى أنه من الخطورة أن تسمح للأفراد بالمشاركة في إدارتها[2].

وهذه هي الطريقة التي تدار فيها المرافق العامة التقليدية وذات الطابع الوطني مثل مرافق الأمن والدفاع والقضاء والصحة والتعليم.

وقد يستخدم أحيانا لإدارة المرافق العامة المحلية، كمرفق النقل داخل المدن ومرافق توريد المياه والكهرباء بحيث يترك أمر إدارة هذه المرافق والإشراف عليها للمجالس المحلية، وقد يستخدم أيضا هذا الأسلوب أيضا لإدارة المرافق الاقتصادية مثل مرفق الاتصالات ومرفق النقل، وإن كان التوجه الآن إلى إدارة مثل هذه المرافق بطرق أخرى[3].

---

[1] حميس معمر، المرجع السابق، ص1.

[2] أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق ، ص114.

[3] سعيد بو علي، وآخرون، القانون الإداري (التنظيم اللاإداري– النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص183.

المطلب الثاني: تأثير عقود التفويض على تحول مفهوم المرفق العام

إن التسيير العمومي للمرافق العامة عرف بعض الثغرات لكن رغم هذا عمل على إيجاد طريقة أكثر مرونة بحيث تفرض المنافسة في كافة المجالات وتبحث عن أكثر فعالية في التسيير وبأقل التكاليف مع تحسين نوعية الخدمة العمومية التي تفرضها زيادة الوعي المدني لدى المواطنين خاصة في إطار الانفتاح على العالم وزيادة المنظمات الداعية إلى حقوق المواطنين وضرورة الرقي بالخدمة العمومية، لذلك على الدولة أن تتخلى في هذا الإطار الجديد عن تسيير بعض المرافق العمومية خاصة التي تكتسي طابعا تجاريا وصناعيا والتي يمكن أن تكون محلا للمنافسة لتجنب كل ما يحمله التسيير العمومي من نقائص ويكون التخلي عن تسيير هذه المرافق في إطار قانوني يعرف بـ "تفويض المرفق العام" حيث يعد تفويض المرفق العمومي من الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العمومية خاصة المحلية منها وهو ملائم لجميع العقود. حيث نتطرق في الفرع الأول إلى تمييز المرفق العام وطرق الادارة الاخرى والفرع الثاني إلى أوجه التشابه بين تفويض المرفق العام والإدارة المباشرة والمؤسسة العامة[1].

الفرع الأول: تمييز تفويض المرفق العام وطرق الإدارة الأخرى

تعتبر الإدارة المباشرة من قبل الجهات المركزية والإقليمية هي الطريقة التقليدية والمألوفة والقديمة فدارة المرافق العامة حيث تتولى الوزارات أو الهيئات الإقليمية إدارة المرافق العامة، وفي هذه الفقرة سوف نوضح أوجه التشابه والاختلاف بين تفويض المرفق العام وطرق الإدارة الأخرى[2].

[1] نادية ظريفي، مرجع سابق، ص ص128-130.

[2] أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق ، ص114.

المرفق العام والإدارة المباشرة: يقصد بالإدارة المباشرة هو أن تقوم الدولة بنفسها أو المحافظة أو المدينة أو القرية بإدارة المرفق مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها، ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام وهذه هي الطريقة التي تدار بها جميع المرافق الإدارية في الوقت الحاضر، وذلك إما لأن هذه المرافق غير مربحة، فلا يمكن أن يقبل الأفراد عليها، وإما لأن الدولة ترى أنه من الخطورة أن تسمح للأفراد بالمشاركة في إدارتها[1].

وهذه هي الطريقة التي تدار فيها المرافق العامة التقليدية وذات الطابع الوطني مثل مرافق الأمن والدفاع والقضاء والصحة والتعليم.

وقد يستخدم أحيانا لإدارة المرافق العامة المحلية، كمرفق النقل داخل المدن ومرافق توريد المياه والكهرباء بحيث يترك أمر إدارة هذه المرافق والإشراف عليها للمجالس المحلية، وقد يستخدم أيضا هذا الأسلوب أيضا لإدارة المرافق الاقتصادية مثل مرفق الاتصالات ومرفق النقل، وإن كان التوجه الآن إلى إدارة مثل هذه المرافق بطرق أخرى[2].

يعد أسلوب الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر للمرافق العامة من الأساليب القديمة لإدارة المرافق العامة ويقصد به تولي الإدارة العامة المركزية منها واللامركزية (الإقليمية) إدارة مرافقها العامة وبنفسها ولحسابها، مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ويترتب على الاستغلال المباشر للمرافق العامة ما يلي:

- اعتبار موظف المرافق العامة التي تدير بهذا الأسلوب موظفين عموميين، حيث تبقى علاقة العمل بين الموظف والجهة الإدارية المنشئة للمرفق قائمة حتى في حالة إلغاء المرفق العام.
- تتمتع أموال المرفق العام باعتبارها أموالا عامة بحماية القوانين المقررة للمال العام[3].

---

[1] أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق، ص114.

[2] سعيد بو علي، وآخرون، المرجع السابق، ص183.

[3] المرجع نفسه، ص183.

– عدم تمتع هذه المرافق بذمة مالية مستقلة كأصل عام، غير أن مقتضيات التسيير وفعاليته قد تتقضي منح المرفق العام ميزانية مستقلة.

– قيام الجهة الإدارية المختصة المنشئة للمرفق بجميع التصرفات (قرارات، عقود)المتعلقة بالمرفق العام.

– عدم تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية، ومن ثم عدم تمتعه بأهلية التقاضي، حيث يمثل أمام القاضي لدى الطعن في أعماله وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة ممثل قانوني للجهة الإدارية المنشئة للمرفق العام.

وتجدر الإشارة أن أسلوب الإدارة المباشر يصلح فقط لإدارة المرافق العامة الوطنية والمحلية التي تشبع حاجاتها المواطنين وتقدم خدمات أساسية تشمل كافة سكان الدولة في حين لا يصلح تطبيق هذا الأسلوب في بعض المرافق العامة الصناعية والتجارية نظرا لطبيعة نشاطها ومسؤوليتها من جهة، وخضوعها لقانون مختلط (قواعد القانون العام، والقانون الخاص) من جهة أخرى[1].

الفرع الثاني: أوجه التشابه بين تفويض المرفق العام والإدارة المباشرة والمؤسسة العامة

تتفق تقنيات التفويض مع الإدارة مباشرة في أن موضوعها يتمثل في إدارة واستغلال المرافق العامة المرتبطة بقواعد القانون الخاص.

أولا: أوجه الاختلاف بين تفويض المرفق العام والإدارة مباشرة:

تختلف تقنية التفويض مع الإدارة المباشرة في النقاط التالية:

[1]سعيد بو علي، وآخرون، مرجع سابق، ص ص183–184.

يتولى إدارة المرفق العام في ظل الإدارة المباشرة الشخص العام الذي يرتبط به المرفق العام، أما في ظل تقنية التفويض فيتولى إدارة المرفق العام شخصا آخر غير الشخص العام المرتبط به المرفق قد يكون شخصا خاصا كشركة أو جمعية أو شخصا عاما كالمؤسسة العامة[1].

يستطيع الشخص العام في الإدارة المباشرة إدارة المرافق العامة التي ترتبط به دون قيود تتعلق بنوعية المرفق، فلا توجد مرافق عامة غير قابلة للإدارة المباشرة من قبل الشخص العام شرط التقييد لقواعد الاختصاص، الصلاحية التي حددها الدستور والقوانين والأنظمة النافذة، أما في ظل تقنية التفويض فيوجد مجموعة من المرافق ذات الطابع الدستوري التي لا يوجز تفويض إدارتها إلى شخص آخر غير الشخص العام.

يتولى الشخص العام في ظل الإدارة المباشرة إدارة المرافق العامة المرتبطة به وفقا لقواعد القانون العام، ويمكن أن تعطى الوحدة التي تتولى إدارة المرفق العام الاستقلال المالي مع بقاء ارتباطها الإداري بالشخص العام، أما في ظل تقنية التفويض فيتولى صاحب التفويض إدارة المرفق باستقلال عن الشخص العام من الناحيتين الإدارية والمالية.

ثانيا: تفويض المرفق العام والمؤسسة العامة:

المؤسسة العامة هي هيئة عامة تتولى الدولة إنشاؤها وتتمتع بالشخصية المعنوية، وقدر من الاستقلال الإداري والمالي لغرض إدارة مرفق عام، وهي صورة من صور اللامركزية المرفقية.

والمؤسسة العامة تمثل إحدى الطرق المباشرة لإدارة المرفق العام، لأنها رغم ما تتمتع به من استقلال تبقى جزءا من الهيكل الإداري للدولة[2].

[1] مروان محي الدين القطب،طرق خصصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)،ط1 ،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،2009 ص473.

[2] المرجع نفسه، ص473.

ويترتب على ذلك أن الأعمال التي تقوم بها المؤسسات العامة هي أعمال إدارية، وقراراتها هي قرارات إدارية والعاملين فيها من الموظفين، وأموالها هي أموال عامة تتمتع بحماية خاصة، ولها سلطة إبرام العقود الإدارية[1].

وتتحمل هذه المؤسسات المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن تصرفاتها، وتخضع قراراتها الإدارية للطعن أمام القضاء الإداري شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى.

ويذكر فقه القانون العام أن غدارة المرافق العامة عن طريق المؤسسات والهيئات العامة تحقق عدة مزايا وهي كما يلي:

التحرير من القيود والتعقيدات الإدارية والحكومية.

اتخاذ أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق.

تشجيع الأفراد والهيئات الخاصة على تقديم الهيبات والوصايا لهذه الأشخاص العامة، لكي تخصص للغرض الذي يقوم به الأشخاص المرفقية[2].

– أنواع المؤسسات العمومية: إن المؤسسات تنقسم إلى نوعين:

المؤسسة العمومية الإدارية.

المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.

1– المؤسسة العمومية الإدارية: المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إداري محضة، وتتخذهما الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية (الولاية والبلدية في الجزائر) كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية.

---

[1] محمود عبد الله حمود، مبدأ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري– النشاط الإداري)، جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، ط2، 2009م، ص174.

[2] أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، مرجع سابق، ص119.

وتتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية، وتخضع في أنشطتها بالقانون العمومي، بحيث أن القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها. كما يخولها القانون جملة من الامتيازات ومن أهمها امتيازات السلطة العمومية، ومنها اتخاذ القرارات الإدارية كما تعتبر أموالا عمومية وعمالها موظفين عموميين[1].

2- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية: نشأت المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، عندما تميزت عن المؤسسة العمومية التقليدية، فخلال المرحلة التي لم تكن فيها الدولة الليبرالية إلا دولة حارسة تقوم فقط بالوظائف الإدارية والحفاظ على النظام العمومي ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية التي تعتبر مجال المبادرة الخاصة، فإن إنشاء المؤسسة العمومية التقليدية (أي المؤسسة العمومية الإدارية)، كان كافيا للتكفل بمهام الدولة الليبرالية التقليدية[2].

ولكن مع التطور الاقتصادي والاجتماعي، وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية لعام 1929م الحرب العالمية الثانية، فقد دفعت الدولة الليبرالية للتدخل وممارسة نشاطات ذات طابع صناعي وتجاري، وعليه فقد تبين أن صيغة المؤسسة العمومية التقليدية الإدارية، لم تعد تتماشى وهذه المهمة الجديدة للدولة أي مهمة النشاط ضمن اقتصاد تدخل، ولهذا لجأت السلطات العمومية إلى صيغة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.

وعليه يمكن تعريف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا ممثل للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة وتتخذهما الدولة والجماعات المحلية (الولاية والبلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع في هذه الأحكام القانون العمومي والقانون الخاص معا كل في نطاق محدد[3].

---

[1] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، ط2، ص125.

[2] المرجع نفسه، ص125.

[3] المرجع نفسه، ص126.

وبالتالي فإن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تشبه المؤسسة العمومية الإداري في بعض الجوانب وتختلف عنها في جوانب أخرى.

ثالثا: أوجه التشابه والاختلاف بين التفويض والمؤسسة العامة.

أ- أوجه التشابه:

تتفق مفهوم المؤسسة العامة لمفهوم التفويض، على اعتبار أن الدولة في ظل طريقة المؤسسة العامة تنشئ شخصا عاما مستقلا تعهد إليه بإدارة المرفق العام.

ب-أوجه الاختلاف بين التفويض والمؤسسات العامة:

إلا أن المؤسسة العامة تختلف عن تقنية التفويض في عدة مسائل أهمها[1]:

إن العلاقة القائمة بين صاحب التفويض والشخص العام مانح التفويض هي علاقة تعاقدية في حين أن العلاقة بين المؤسسة العامة والشخص العام الذي يرتبط به هي علاقة نظامية تخضع للقوانين والأنظمة.

يشترط في تقنية التفويض أن يرتبط المقابل المالي بصورة جوهرية بنتائج الاستغلال وهذا الشرط ليس قائما في ظل طريقة المؤسسة العامة إذ يمكن أن يمول المرفق العام عن طريق المساهمات والدعم المالي من قبل الدولة.

يخضع صاحب التفويض في ظل تقنية التفويض لرقابة وإسراف الشخص العام الذي يرتبط به المرفق موضوع التفويض في حين تخضع المؤسسة العامة لوصاية إدارية على مقررات المؤسسة العامة بحيث لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية[2].

[1] مروان محي الدين القطب،طرق خصصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق،ص474.

[2] المرجع نفسه، ص474.

يتسم الشخص الذي يتولى إدارة المرفق العام عن طريق المؤسسة العامة بالطابع العام، في حين يمكن أن يكون صاحب التفويض شخصا عاما أو خاصا، ويمكن أن تكون المؤسسة العامة صاحبة التفويض مرفق عام.

يخضع التفويض المرفق العام لبنود عقد التفويض وللنظام القانوني المحدد أما المؤسسة العامة فإنها تخضع لنظام قانوني مختلف[1].

[1] مروان محي الدين ،المرجع السابق، ص474.

المبحث الثاني: نتائج التحول في مفهوم المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي رقم: 18-199.

يمكننا تلخيص مجموعة من النتائج في خصائص وعناصر المرفق العام المكونة والتي تحولت وتغيرت بناءا على صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

إن الهدف الأساسي لوجود المرافق العامة هو تحقيق مصلحة عامة أونفع عام ،وهذا عن طريق إشباعات الحاجات العامة المادية والمعنوية للأفراد المجتمع ومواطني الدولة ، وذلك في نطاق السياسة العامة المرسومة والمحددة في المواثيق ومصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة.

المطلب الأول: ضرورة وجود مرفق عام يهدف للمنفعة العامة

حتى تكون بصدد تفويض مرفق عام يجب أن يكون هناك مرفق عام، يمثل محل عقد التفويض، وفي حال لم يشكل النشاط محل العقد مرفقا عاما لا نكون بصدد عقد التفويض فحقيقة وجود مرفق عام هو السعي في تحقيق وإشباع الحاجيات العامة وأداء الخدمات للجمهور[1]، سواء كانت هذه الحاجة معنوية كالتعليم والثقافة أو كانت الخدمة مادية كتوفير السلعة...، كما يجب أن يتم تفويض المرفق في إطار احترام مبادئ الاستمرارية، والتكيف مع ضمان معايير الجودة والنجاعة[2].

الفرع الأول : المرفق العام لا يستهدف سوى تحقيق النفع العام

المشرع عندما يستهدف النفع العام يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة، سواء كانت هذه الحاجات أو الخدمات مادية كتوفير المياه والكهرباء ووسائل المواصلات العامة، أو كانت معنوية كتوفير الأمن الداخلي والخارجي للأفراد، والتعليم بمراحله المختلفة ،فإذا فقد المشروع هذه الصفة لم يعد مرفقا عاما، ولو أنشأته الدولة وتولت إدارته، ومع ذلك مع التطور الحديث للقانون الإداري يعترف بصفة المرفق العام للمرافق الصناعية والتجارية التي تنشؤها الدولة مع أنها تعمل على تحقيق الربح والسبب أن هذه المرافق ليس الهدف من تحقيق الربح من إنشاءها وإنما المنفعة العامة وما الربح إلا أثرا من الآثار المترتبة على نوعية هذه المرافق باعتبارها تقوم بأعمال صناعية وتجارية.[3]

---

[1] حمدي قبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري– النشاط الإداري)، وائل للنشر والتوزيع، ج1،الأردن، 2008م، ص312.

[2] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 199–18المؤرخ في 20 ذي القعدة عام1439 الموافقل02 غشت 2018المتعلق بتفويض المرفق العام ،جردة الرسمية العدد48لسنة 2018 .

[3] أكثيم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 32 –33.

الفرع الثاني: التمييز بين المرافق العامة والمشروعات الخاصة ذات النفع العام

أدى التطور في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى أنه مسألة تحقيق الصالح العام لم تعد مقصورة على الدولة، فالنشاط الفردي والخاص يحقق مصالح ومنافع عامة فظهر ما يسمى في فقه القانون العام مشروعات الخاصة ذات النفع العام ،والتي يشبه نشاطها في مظهره المادي والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كثير من مظاهر نشاط المرفق العام، وأدى ذا الأمر إلى إيجاد معايير يميز بها هذه المشرعات الخاصة للمنفعة العامة[1].

[1] أكثيم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 38

المطلب الثاني: ضرورة وجود علاقة تعاقدية بين طرفين مختلفين:

مفاد العلاقة التعاقدية لعقد تفويض المرفق العام أنه عقد بالمعنى الصحيح للكلمة، وذلك أنه يحظى لموافقة ورضا المتعاقدين فهو من العقود الإدارية الملزمة للجانبية والتي تحمل في طياتها حقوق والتزامات متبادلة بين السلطة المفوضة والمفوض له.

كما أن العلاقة العقدية (التعاقدية) تحدد كافة الشروط، كالتنفيذ، المقابل المالي، الرقابة...الخ، وتبرم الاتفاقية المرفق العام وفقا للطلب على المنافسة أو التراضي[1].

الفرع الأول: ضرورة اتصال عقد التفويض باستغلال المرفق العام:

يجب أن يكون محل عقد التفويض هو تيسير واستغلال المرفق العام وتشغيله وفقا للهدف لإنشائه، وذلك من طرف صاحب التفويض لكن تحت إشراف ورقابة السلطة مانحة التفويض ومدى تعقيد المرفق العام[2].

فتحمل مخاطر التشغيل ترد على عاتق صاحب التفويض كما يلقى عليه أيضا القيام بجميع الأعمال التي يقتضيها تأمين حسن تشغيل وتنفيذ المرفق العام محل العقد[3].

ويعتبر استغلال المرفق العام كعنصر مبين لاتفاقية تفويض المرفق العام، في حين المفوض له يسعى جاهدا في استغلال المرفق العام وذلك باستعمال سلطاته الكاملة في تسيير المرفق[4].

---

[1] المادة 08 من المرسوم التنفيذي 199-18، المصدر سابق.

[2] المادة 49 من المرسوم التنفيذي 199-18، المصدر سابق.

[3] مروان محي الدين، مرجع سابق، ص448.

[4] صاروخ مليكة، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط7، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010م، ص340.

الفرع الثاني : مقابل مالي متعلق باستغلال المرفق العام:

معظم فقهاء القانون يؤكدون على أن ما يبرر وجود عقد تفويض مرفق عام، هو ارتباط المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض بنتائج الاستغلال، فهذ الارتباط يعد صورة مبررة أو بالأحرى المعيار المحدد والمميز بين عقد تفويض المرفق العام والصفقات العمومية، فمصدر هذا المقابل المالي هو الإتاوات التي يدفعها المنتفعون نتيجة الاستفادة من خدمات المرفق العام، وهذا ما نصت عليه المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[1].

ويمكن أن تكون هذه إعانات من الهيئات العمومية لكن هذا استثناء وبصفة تكميلية فقط، لأن الأساس ان يكون المقابل المالي مرتبطا بالاستغلال.

- يستغل المفوض له المرفق العام اسمه وعلى مسؤوليته تحت رقابة جزائية من طرف السلطة المفوضة، ويمول المفوض له بنفسه الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق ويتقاضى على ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العام[2].

خامسا: وجوب ارتباط عقد التفويض بمدة زمنية:

يجب أن تكون اتفاقية تفويض المرفق بمدة زمنية لأن عملية التفويض ليست مؤبدة، وهذه المدة تختلف باختلاف عقد تفويض، حيث نجد أن عقد الإيجار أقل من مدة عقد الامتياز التي تكون طويلة، وذلك بغرض تمكين صاحب الامتياز من استرجاع ما أنفقه والسماح له بتحقيق مقدار من الربح[3].

---

[1] المرسوم الرئاسي رقم 15-247،المؤرخ ف :02 ذيالحجة1436 الموافق ل2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،الجريدة الرسمية العدد 50 .

[2] المادة 53 من المرسوم التنفيذي 199-18، مرجع نفسه.

3 المادة 54، ننفس المرجع.

– لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز 30 سنة كما يمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل شريطة استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد 4 سنوات كحد أقصى[1].

– أما بالنسبة للإيجار، فتحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار بـ 15 سنة كحد أقصى.

ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل.

لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد 3 سنوات كحد أقصى[2].

[1] المادة 53 من المرسوم التنفيذي 199_18مرجع السابق.

[2]المادة 54 ، مرجع نفسه.

من خلال مما سبق لابد من تحديد مفهوم المصلحة العامة التي يهدف لها المرفق العام والتي لها مفهوم متغير، لارتباطها بتطورات الاقتصادية والسياسية للدولة، وهي تشكل الإطار الذي يحدد مشروعية الدولة ولقد تأثر مفهوم المصلحة العامة لتطور الدولة ففي مفهوم الدولة الحارسة مثلا كان مفهوم ضيقا ومتطابقا مع النظام العام.

إن تقنية تفويض المرفق العام من الأساليب المكملة للطرق التقليدية في تسيير واستغلال المرافق العامة، تماشيا والإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر والتي استلزمت اللجوء لتفويض المرفق العام للشخص الخاص أو العام ليتولى تسييره أو استغلال لانقاض الضغط على القطاعات العمومية التي أثبتت فشلها في تسيير المرافق العامة وعدم تحقيقها لمصلحة العامة[1].

[1] حساين سامية : قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 15—247 والمرسوم التنفيذي 18-199 مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ، ص 60.

خلاصة:

إن نتيجة التحول المفاهيم المرفق العام تعود لأزمات اقتصادية واجتماعية، مما أدى إلى التخلي على الدولة الحديثة على مفهوم الدولة الحارسة.

بعد استعراض أهم النقاط الأساسية التي استوجب ذكرها حول محور الإطار التاريخي والمفاهيمي للمرفق العمومي، نجد أنه بات من الضروري إلى كل الأهمية للمرفق العمومي أو الاقتصادي، على الرغم فتو فكرة المرفق العمومي التي تتجلى إلا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ، في المصلحة العامة فلم تعد حكرا على الوظيفة الإدارية فقط بل حتى على المؤسسات التي تسيرها الدولة وتكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الاقتصادية وحتى الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون، المهم كيف نرتقي بخدمة وإشباع الحاجيات العامة للجمهور ونضمن استمرارية تقديم الخدمة في ظل التحديات التي يواجهها المرفق العام كأداة للخدمة العامة.

الفصل الثاني

التحول في طرق إدارة المرفق العام على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي 18-199.

إن الخدمات التي يقدمها المرفق العام تزداد وتتطور لطرق التسيير، وذلك تماشيا مع نظام الدولة. ونظرا لهذه التحولات تنوعت المرافق العامة مما أدى إلى تنوع في طرق التسيير فلكل نوع تناسبه طريقة تسيير معينة كما أن هناك مرافق لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصيته وطبيعتها المتميزة، ومرافق أخرى قابلة للتفويض جزئيا أو التخلي عنها كليا.

أي أن تفويض إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص لا يعني تخلي الدولة عن سياستها الاحتكارية وتوجهها نحو الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة المرفق العام عن طريق عقود تفويض المرفق العام.

ومن خلال هذا الفصل ندرس أشكال عقود التفويض ودورها في تحول المرفق العام في **المبحث الأول** وإبرام عقود التفويض على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في **المبحث الثاني**.

المبحث الأول: أشكال عقود التفويض ودورها في تحول المرفق العام

لقد تطرق ارقم لمشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 18_199 في نص المادة :

على أشهر عقود التفويض ، وتتمثل أشكال تفويضات المرفق العام التي تضمنتها المادة أعلاه في :

ان عقود تفويض المرفق العام يخضع للمبادئ العامة التي تخضع لها العقود الإدارية ،كما يلتزم بجملة من الإجراءات ويتدبر تكوينه بتحديد أطرافه

ولدراسة أشكال عقود التفويض ودورها في تحول المرفق العام نتطرق إلى : بيانات اتفاقية المرفق العام في المطلب الأول وأطراف عقد التفويض في المطلب الثاني ، أما أشكال عقود التفويض في المطلب الثالث.

المطلب الأول: بيانات اتفاقية تفويض المرفق العام

بالنظر إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، وكذا هذا المرسوم ويجب أن تتضمن على الخصوص البيانات الآتية: [1]

تعيين الأطراف المتعاقدة، وكذا هوية الأشخاص المؤهلين قانونا لإمضاء الاتفاقية وصفتهم.

موضوع التفويض بدقة.

صيغة الإبرام.

شكل التفويض.

شكل المقابل المالي الذي يدفعه مستعملو المرفق العام وكذا آليات تحيينه ومراجعة.

شروط التسديد وبنك محل الوفاء، عند الاقتضاء.

مدة التفويض.

الاختصاص الإقليمي للمرفق العام.

حقوق وواجبات السلطة المفوضة والمفوض له.

جرد المنشآت والمعدات المسخرة للخدمة عند الاقتضاء.

انجاز واقتناء ممتلكات المرفق العام عند الاقتضاء.

البنود المتعلقة باستغلال منشآت وممتلكات المرفق العام.

البنود المتعلقة بصيانة منشآت وممتلكات المرفق العام عند الاقتضاء.

الضمانات.

حالات دفع التعويضات وآليات حسابها.

التأمينات.

---

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2017م، ص450.

الواجبات الواقعة على عاتق المفوض له تجاه مستعملي المرفق العام.

التكفل بالمصاريف الناجمة عن أضرار تكون قد مست بمنشآت وممتلكات المرفق العام والتي تتم معاينتها بعد الجرد الذي يتم عند نهاية اتفاقية التفويض.

تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة.

شروط المناولة عند الاقتضاء.

البند المتعلق باستعمال اليد العاملة.

كيفيات مراقبة تنفيذ اتفاقية التفويض.

كيفيات تنفيذ حالات القوة القاهرة.

كيفيات حل النزاعات.

الجهة القضائية المختصة في حالة النزاع.

العقوبات المالية وكيفيات تطبيقها.

الرقابة البعدية وإعداد حصائل وتقارير دورية.

حالات الفسخ.

إبراء ذمة لفائدة المفوض له بعد نهاية اتفاقية تفويض المرفق العام[1].

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق ،ص451.

المطلب الثاني: أطراف عقد التفويض

في ظل ماجاء به المرسوم التنفيذي رقم : 18_199 المتعلق بتفويضات المرفق العام ،حيث أعطئ المشرع اهتماما كبيرا لتفويض المرفق العام ،وذكر صراحة من خلال المادة 207 كيفية تطبيق أحكام هذا الباب

وتتم عملية التسيير الإداري عن طريق التفويض أي الانتقال من طريقة الإدارة المباشرة إلى طرق إدارة غير مباشرة من أجل تخفيف العبء المالي للتسيير المباشر ، كل هذه العلمية تتم بين أطراف عقود التفويض .

الفرع الأول: المفوض (مانح التفويض):[1]

إن عملية التفويض لا تكون إلا من خلال عقد إداري يحدد فيه الأطراف، وهما الإدارة مانحة أو التفويض ومفوض له.

يسمى كذلك مانح التفويض، وهو الشخص معنوي من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) له اختصاص أصيل لتسيير المرفق المحدد قانونا.

ويقتضي أن يكون شخصا عاما (الدولة أو أحد هيئاتها)، فلا نكون أما تفويض المرفق العام إذا كان مانح تفويض والمفوض له شخصان من أشخاص القانون الخاص، إلا إذا كان التفويض لحساب وباسم الشخص العام وتحت إشرافه وتوجيهه وفي هذه الحالة يكون أمام تفويض المرافق العامة بالرغم من إبرامه من قبل شخصين من أشخاص القانون الخاص[2].

---

[1] بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقبل في ادارة المرافق العامة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ع14، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص559.

2 المرجع نفسه ، ص559

إن خضوع المرفق لتقنية التفويض، يستوجب صدور قرار ابرام عقد التفويض، بحيث تكون السلطة المختصة هي تلك التي يدخل المرفق العام في اختصاصاته وهي كذلك المسؤول عن إدارته[1].

1-الدولة:

من بين المرافق التي تفوضها الدولة نجد أن المرافق ذات الطابع الوطني والمؤسسات الوطنية فهي بذلك مرافق قابلة للتفويض إضافة إلى المرافق الإدارية مثل (الطرق السريعة) عكس المرافق السيادية والدستورية الغير قابلة للتفويض مثلا (العدالة الأمن السلطة).

فالمرافق التي تفوضها الدولة وجدت لكي يستفيد منها كل الأفراد فهي تحقق المصلحة العامة فإذا قامت الدولة بإبرام عقد التفويض بموجبه تتنازل عن تسيير المرفق العام لشخص آخر ، فالشخص الذي يمثل الدولة هو الوزير المكلف بالمرفق المعني والقطاع المعني[2].

2-الجماعات الإقليمية:

تعتبر شخص من أشخاص القانون العام التي من لها سلطة إصدار قرار تفويض المرفق العام حيث أنها تفوض تسيير واستغلال المرافق العامة لأشخاص القانون الخاص، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة.

3-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

[1] بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقبل في ادارة المرافق العامة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية المرجع السابق، ص559.

[2] المرجع نفسه، ص560.

هي تلك المؤسسات التابعة للقطاع العام، وتقوم بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين بحيث عرفها المشرع الجزائري في المادة 2 من الأمر 03-06المتعلق بالقانون الأساسي بالوظيفة العمومية، بحيث تنص على ما يلي <<... يقصد بالمؤسسات الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات العمومية المركزية في الدولة والمصالح الغير ممركزة التابعة لها والجامعات 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 مستخدموها بأحكام هذا القانون الأساسي>>[1].

الفرع الثاني: المفوض له (صاحب التفويض):

يسمى كذلك صاحب التفويض لا يوجد شكل قانوني خاص به فيمكن أن يكون لشخص طبيعي أو معنوي أو مؤسسة أو جمعية من القانون الخاص، فالجمعيات تفوض عندما يخص التفويض المرافق والنشاطات الاجتماعية والثقافية[2].

على المفوض له المساوات بين المرتفقين، وضرورة تكييف المرفق مع التحولات والتغيرات الحاصلة في الساحة العمومية، وضمان استمرارية وديمومته باعتبار المنفذ الحقيقي للخدمة.

ويمكن أن يكون المفوض له شخصا عاما، كأن تكون مؤسسة عامة، كما يمكن أن يأخذ شكل شركة. وقد يكون كذلك المفوض له شخصا من أشخاص القانون الخاص[3].

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

---

[1] الأمر رقم 03-06 المؤرخ في جمادي الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

[2] محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص110.

[3] المرجع نفسه، ص110.

هي تلك المؤسسات التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا بشكل مماثل للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة، كما أنها تخض للقانون العام والخاص معا كل في نطاق محدد أي نظام قانوني مزدوج فيما يخصص علاقتها مع الدولة ونظامها الداخلي وهي تخض لقواعد القانون العام، أما علاقتها مع الغير فإنها تخضع لقانون الخاص، حيث يختص القضاء الإداري بالفصل في منازعاتها

2- الشركات التجارية:

قد يكون عادة المفوض له شركة تجارية أي من أشخاص القانون الخاص غير أن التفويض يكثر بشكل ملحوظ لشركات الاقتصاد المختلط[1].

3-شركات الاقتصاد المختلط:

هذه الشركات عبارة عن شخص معنوي من أشخاص القانون الخاص ذات تطبيقات خاصة يشترك في تكوين رأسماله وإدارته أحد أشخاص القانون العام مع أحد أفراد والشركات الخاصة، بغية تحقيق مصلحة ذات نفع عامة أو إدارة مرفق عام وعليه إن تفويض المرفق لشركات الاقتصاد المختلط يشترط أن تتخذ هذه الأخيرة مشاركة للشخص العام والأفراد المساهمين في تسيير شؤون المرفق العام بشكل شركة مساهمة تخضع للقانون التجاري[2].

[1] محمد محمد عبد اللطيف ،المرجع السابق، ص110.

[2] وليد حيدر جابر، تفويض في إدارة واستثمار المرفق العام، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، 2009، ص4.

المطلب الثالث: أشكال عقود تفويض المرفق العام

كانت عقود تفويض المرفق العام في فرنسا وقبل العمل بقانون sapih محددة في أربعة تتوافر في اثنين منهما معايير التفويض بشكل مطلق وهما عقد الامتياز (الفرع أول) وعقد إيجار المرفق العام (الفرع ثاني).

-الفرع الأول: عقد الامتياز: (la concession)

تكون أمام عقد الامتياز عندما: (تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام.

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤولية تحت مراقبة السلطة المفوضة ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام[1].

- يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه.

- يعتبر هذا التعريف نقلة نوعية بالنسبة لمفهوم الامتياز في القانون الجزائري، وذلك لأن المشرع أصبح له مفهوم عام لعقد امتياز المرفق العام من جهة، ومن جهة أخرى يفضل بين المرفق العام الذي يكون عقد من عقود تفويض المرفق العام والامتياز خارج عقود[2].

- خصائص عقد الامتياز:

من خلال التعاريف السالفة الذكر لعقد الامتياز يتبين لنا أنه يتميز بجملة من الخصائص والمميزات نوجزها فيما يلي:

---

[1] فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام، دراسة مقارنة بين تشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، ص244.

[2] بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقبل في ادارة المرافق العامة، مرجع سابق، ص562.

يعتبر الامتياز عقدا إداريا يخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية بل لعل أهم العقود الإدارية، وعلى الأخص في الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب لإدارة مرافقها العامة[1].

هو عقد يتم بين سلطة إدارية مركزية أو لامركزية (محلية أو مرفقية) كمانع للامتياز وبين أحد الأشخاص القانون العام أو القانون الخاص (صاحب الامتياز الإدارة وتسيير مرفق عمومي، وتتمتع الإدارة هنا بسلطات استثنائية خولهما القانون الخاص حتى ولو لم يتضمنها لعقد قصد الحفاظ على المصلحة العامة دون مراعاة برضا الطرف الأخر.

- الطبيعة القانونية لامتياز المرفق العمومي:

أصلا أي إلى غاية بداية القرن العشرين، الامتياز يعتبر كليا عملا ذا طبيعة تعاقدية، لأنه كان ينظر للامتياز بصفة اتفاقية تبرم بين شخص عمومي وشخص خاص.

ولكن منذ بداية القرن العشرين .فالرأي الغالب في الفقه هو أن الامتياز عمل مختلط.

يجب يتضمن هذا العمل في الواقع أحكامها أو بنود تعاقدية وأخرى تنظيمية، فالبنود التعاقدية فهي التي تتعلق خاصة بالجوانب المالية للامتياز، وكذلك مدته، أما البنود التنظيمية فهي تلك التي تتعلق بتنظيم وسير المرفق لا سيما ما يتعلق بموضوع المرفق وعلاقة هذا الأخير بالمرتفقين، ويترتب على هذا التمييز أن البنود التعاقدية لا يجوز تعديلها بالإرادة المنفردة لمانع الامتياز أما البنود التنظيمية يمكن تعديلها بالإدارة المنفردة لمانح الامتياز دون استشارة صاحب الامتياز .لكن يمن لهذا الأخير من جهة أخرى طبقا لنظرية فعل الأمير أن يطالب بالتعويض[2].

[1] بركبية حسام الدين ،المرجع السابق، ص568.

[2]– ناصر لياد :المرجع السابق، ص128.

موقف المشرع الجزائري:

لقد حاول المشرع الجزائري إعطاء تعريف قانوني للامتياز من خلال بعض النصوص القانونية نذكر منها[1]:

الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشأة أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام.

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤولية تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، ويحول المفوض له بنفسه لإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاض عن ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العام.

ولا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز ثلاثين سنة (30 سنة).

ويكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة[1]. على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة أن لا تتعدى 4 سنوات كحد أقصى.

الفرع الثاني: عقد الإيجار

تكون أمام عقد إيجار عندما تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها وبتصرف المفوض له، حينئذ بحسابي وعلى مسؤوليته تحول

[1] المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 20ذي القعدة عام 1439 هـ/الموافق ل2أوت 2018،يتعلق بتفويض المرفق العام.

السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الإتاوي مستعملي المرفق[1].

من خلال هذا التعريف نقف على العناصر التي تميز عقد الإيجار وهي:
يتحمل المفوض له في عقد الإيجار مسؤولية تسيير وصيانة المرفق العام دون إقامة المنشآت.
تتحمل السلطة المفوضة مهمة إنشاء المباني والإنشاءات التي تمكن المفوض له من القيام بمهمة التسيير والصيانة.
يلتزم المفوض له بدفع مقابل مالي للسلطة المفوضة نتيجة استغلال المرفق العام، وذلك من خلال الأتاوى التي يتم تحصيلها من مستعملي المرفق العام.

عقد الإيجار في المرسوم التنفيذي 199/18:

لقد تطرق المشرع الجزائري لأشكال تفويض المرفق العام في الأمر 18-199 وبالضبط في القسم الثاني الخاص بأشكال تفويض المرفق العام.

فالمادة 54 تطرقت إلى تعريف الإيجار على أنه هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة[2].

وقد تعترض المفوض له مخطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام[3].

---

[1] بركبية حسام الدين: مرجع سابق، ص564.
[2] المرجع نفسه، ص564.
[3] بركبية حسام الدين : مرجع سابق، ص562-568.

تحول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويتقاضى المفوض له أجر من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار، بخمسة عشرة (15)سنة كحد أقصى ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة .

بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل. لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة تمديد ثلاث(3) سنوات كحد أقصى.

الفرع الثالث: الوكالة المحفزة

هي أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له لتسيير وصيانة المرفق العام ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تحول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشر من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة من الأرباح، عند الاقتضاء.

وتحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض التعريفات لحساب السلطة المعينة[1].

-قد تطرقت المادة 55 من المرسوم التنفيذي 199/18 للوكالة المحفزة بالشرح والتفصيل.

حيث عرفت لوكالة المحفزة بأنهما الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله المفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته.

[1] المرجع نفسه، ص568.

وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تعلق إيرادات الاستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام.[1]

خصائص عقد الوكالة المحفزة[2]:

1- يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التى تحول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية.

2- يستدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية وعند الاقتضاء، حصة من الأرباح.

3- تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض له التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعينة.

4- تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام، في شكل الوكالة المحفزة (10) سنوات كحد أقصى ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز الاستثمارات المادية غير المنصوص عليها في اتفاقية شريطة أن لا تتعدى مدة تمديد سنتين (2) كحد أقصى.

5- عقد التسيير[3]:

التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله المفوض له تسيير المرفق العام أو تسيير وصيانة بدون أي خطر يتحمله المفوض له، ويتميز عقد التسيير بما يلي:

---

[1] بركبية حسام الدين: مرجع سابق، ص562-568.

[2] المادة 55 من المرسوم التنفيذي 199/18، المصدر سابق.

[3] المادة 56 من المرسوم التنفيذي 199/18، المصدر سابق.

يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها، المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية.

ويدفع للمفوض له أجرة مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليهما منحة الإنتاجية.

ويتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفروضة التي تحتفظ بالأرباح.

وفي حالة العجز تعوض السلطة المفوضة المسير بأجر جزافي، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.

لا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير خمس(5) سنوات[1].

هـ) – وجه الشبه والاختلاف بين عقد التسيير مع عقد الوكالة المحفزة وعقد الامتياز:

1- يشترك عقد التسيير مع عقد الوكالة المحفزة في أن المفوض له يستغل المرفق لحساب السلطة المفوضة فهو يمثل صورة وكيل وتهدف السلطة من تبني عقود التسيير إلى رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانته بالاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص.

2- تلجأ الإدارة إلى تطبيق عقود تشغيل والصيانة في الحالات التي يصعب اللجوء إلى عقد الامتياز المرفق العام وعقود الإيجار لانخفاض أسعار تقديم الخدمة وصعوبة زيادتهما لأسباب سياسية أو لسوء حالة المرفق على نحو يتعذر معه اللجوء إلى هاذين الأسلوبين[2].

[1] المادة 56 من المرسوم التنفيذي 199/18، المصدر سابق.

[2] أبو بكر أحمد عثمان : عقود تفويض المرفق العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص118.

3- أما بالنسبة لطبيعة عقد التسيير فإن مجلس الدولة الفرنسي غير ثابت في كون هذا العقد من عقود تفويض المرفق العام فقد ذهب إلى بعض أحكامه إلى أن عقد التسيير بعد صفقة عامة وليس عقد تفويض مرفق عام[1].

في حين ذهب في أحكام أخرى إلى تصنيفه بأنه عقد من عقود تفويض المرفق العام لكن يبقى معيار التحديد هو استغلال المرفق العام وارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال[2].

[1] بركيبة حسام، مرجع سابق، ص 566.

[2] ناصر لياد :المرجع السابق ، ص128.

المبحث الثاني: ابرام عقود التفويض على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي 18-199

تتضمن عملية اختيار المتعاقد في عقود تفويض المرفق العام للقيام بمجموعة من الخطوات إذ يتعين على الجهة العامة المانحة للتفويض أن تختار أسلوب تفويض مناسب وبعد ذلك يتوجب عليها الشروع في اتخاذ مجموعة من الإجراءات، وصولا إلى اختيار الشخص المفوض إليه وإجراء الإعلان المسبق ومبدأ المنافسة وأخيرا يجب على السلطة المفوضة احترام مبدأ المساواة واختيار العرض الأمثل. وبناءا على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتطرق إلى إجراءات إبرام عقود التفويض المرفق العام في المطلب الأول، وصيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام.

وبناء على ماتقدم نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الأول لإجراءات إبرام عقود تفويض المرفق العام أما المطلب الثاني :صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام

المطلب الأول: إجراءات إبرام عقود تفويض المرفق العام.

تكريسا لحرية الوصول إلى اتفاقيات التفويض ووجب الاعتماد على وسائل إشهار والتي تتم عادة ضمن الصحف اليومية والتعليق في الأماكن التي يتردد عليها الجمهور، خاصة مقرات الهيئات المحلية والمركزية التي تقوم بتقديم خدمات مرفقيه، ويجب أن يتضمن الإعلان مدة تقديم العروض مع بيان الوثائق المطلوبة في العروض وكذا كيفيات التقييم.

ويمكن استلهام نصوص تطبيقية لأحكام مرسوم 2015 في هذا الشأن من تشريعات مقارنة كمرسوم 1993/03/29 المحدد للقواعد الخاصة بالعلانية السابقة، الذي يفرض نشر الإعلان مرتين مرة في دورية لها نشر الإعلانات القانونية ومرة في دورية متخصصة في القطاع الاقتصادي ذات الصلة بعقد التفويض[1].

يمكن أيضا اعتماد الإشهار الالكتروني بعد تبني المشروع إمكانية التعامل عن طريق الوسائط الالكترونية، حيث تنص المادة 204 من مرسوم 2015 على انه: "تضع المصالح المتعاقدة وثائق الدعوة للمنافسة تحت تصرف المتعهدين أو المترشحين للصفقات العمومية بالطريقة الالكترونية حسب جدول زمني يرد المتعهدون أو المترشحون على الدعوة للمنافسة بالطريقة الالكترونية.

أما المرسوم التنفيذي 199-18 فإن المادة 25 فقد حددت أنه يتم نشر الطلب على المنافسة بشكل واسع وبكل وسيلة مناسبة، ويجب إشهاره على الأقل في جريدتين يوميتين باللغة الوطنية واللغة الأجنبية[2].

---

[1] صالح زمال بن علي، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة وهران2، محمد بن أحمد، رقم 2017/16، ص167.

[2] المادة 25 من المرسوم التنفيذي 199-18، مرجع سابق.

بغض النظر عن أحكام المادة 25 أعلاه يمكن إعفاء بعض المرافق العمومية، نظرا إلى حجمها ونطاق نشاطاتها، من إجبارية الإشهار في الجرائد، شريطة ضمان إشهار واسع بكل وسيلة أخرى.

ومهما يكن من أمر، فإنه يتعين على السلطة المفوضية أن تعلل لجوئها لهذا الإجراء[1].

الفرع الأول: فيما يتعلق بإجراءات تفويض المرفق العام

إن إجراء الطلب على المنافسة يتم حسب نص المرسوم التنفيذي مادتين 12-13 منه على مرحلتين بحيث يتم في المرحلة الأولى الاختيار الاولي للمترشحين على أساس ملفات الترشح والتي يقدم من خلالها المترشح الوثائق المطلوبة والمحددة في الجزء الاول من دفتر الشروط المعنون ب" دفتر ملف الترشح" في حين يتم في المرحلة الثانية دعوة المترشحين الذين تم انتقاؤهم أثناء المرحلة الأولى لسحب دفتر الشروط ثم تقديم عروضهم.

يقدم المترشح في المرحلة الأولى ملفا وفي المرحلة الثانية عرضا إلا انه حسب المادة 15 فان إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة يتم فقط في الحالات التالية:

اذا تبين بعد الطلب على المنافسة للمرة الأولى.

عدم استلام أي عرض.

استلام عرض واحد.

عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط.

واذا تبين بعد الطلب على المنافسة للمرة الثانية.

عدم استلام أي عرض عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط[2].

---

[1] المادة 26 ، نفس المصدر .

[2] المادة 08 من المرسوم التنفيذي 199-18، المصدر السابق.

من خلال النص الذي تناولته المادة 15 من المرسوم التنفيذي نفهم أن حالات الجدوى هذه تتعلق فقط بالمرحلة الثانية المذكورة في المادة 12 من هذا المرسوم التنفيذي والمتمثلة في دعوة المترشحين الذين تم انتقاؤهم أثناء المرحلة الأولى إلى سحب دفتر الشروط وعليه يبقى هناك فراغا قانونيا فيما يتعلق بالمرحلة الأولى المتمثلة في مرحلة تقديم الملفات (حالة عدم استلام أي ملف ،استلام ملف واحد، عدم مطابقة أي ملف الجزء الأول لدفتر الشروط...).

وفقا لذلك يمكن القول بان المشرع الجزائري عند إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام قد اتبع إجراءات تشبه إلى حد ما تلك المتبعة في إبرام الصفقات العمومية وهذا ربما راجع إلى تأثر المشرع بالأحكام المطبقة على الصفقات العمومية[1].

[1] حساين سامية، "المرجع السابق ، ص58.

الفرع الثاني: غموض في كيفية اجراء التراضي بعد الاستشارة

من بين النقاط التي تثير اشكالا ايضا في هذا المرسوم هو استحالة تطبيق اجراء التراضي بعد الاستشارة ويعود ذلك إلى عدة اسباب حيث تنص الفقرة الاولى من المادة 19 من المرسوم التنفيذي على ان السلطة المفوضة تلجا إلى التراضي بعد الاستشارة عند اعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية ويتم في هذه الحالة حسب هذه المادة اختيار المفوض له من بين المترشحين المؤهلين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة.

يفهم من الشرط الاول والمتعلق بالتأهيل ان المترشحين المعينين اجتازوا المرحلة الاولى وقبلت ملفاتها وقدموا عروضا في الطلب على المنافسة للمرة الثانية إلا انه كان غير مجد وبالتالي فان عدم الجدوى اذن مع اخذ شرط التأهيل بعين الاعتبار يتحدد فقط في "عدم مطابقة العرض لدفتر الشروط"[1].

[1] حساين سامية، "، المرجع السابق، ص57

المطلب الثاني: صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام

يتحدد نطاق تطبيق هذا المرسوم من خلال الأشخاص الخاضعة له والمعنية بتطبيقه وفقا لنص المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 والمادة 04 من المرسوم 18-199 وكذلك من خلال صيغ إبرام اتفاقات تفويض المرفق العام وهذا ا سيتم التطرق إليه من خلال هذا المطلب بحيث نعالج نطاق تطبيق المرسم التنفيذي 18-199 من حيث الأشخاص ثم نتطرق فيه إلى نطاق تطبيقه من حيث صيغ الإبرام.

- إسنادا إلى المرسوم التنفيذي رقم 199-18 الخاص بعقود تفويض المرفق العام، حيث نظم صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام من خلال المواد 08_09_0 :

1- تبرم اتفاقية المرفق العام وفقا لإحدى الصيغتين الآتيتين:

الطلب على المنافسة، الذي يمثل القاعد العامة.

التراضي الذي يمثل الاستثناء[1].

2- يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام والمسؤول عن مرفق عام، تفويض مرفق عام، بناء على تقرير يتضمن الخدمات التي تقع على عاتق المفوض له وشكل التفويض والمزايا التي يحققها مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى.

3- يكون الطلب على المنافسة وطنيا.

[1] المادة _08وماجاء بعدها من المرسوم التنفيذي 199-18، المصدر سابق.

4- الطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة.

الفرع الأول: من حيث الأشخاص المعينة بتطبيق النص

هذا المرسوم التنفيذي جاء تنفيذيا لأحكام المادتين 207 والمادة 210 من المرسوم الرئاسي15-247 فان المادة 207 تفتح إمكانية التفويض أمام أي شخص معنوي خاضع للقانون العام يكون مسئولا عن مرفق عام ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ومجال تطبيقه حسب ما جاءت به هذه المادة واسعا يشمل جميع الهيئات العمومية شرط أن تكون مسؤولة عن المرفق العام موضوع التفويض في حين أن المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 تحصر مجال التطبيق فقط في الجماعات الإقليمية (الولايات بمصالحها اللامركزية والبلدية) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها[1].

إن حصر مجال التطبيق فالجماعات المحلية لا يجد تفسير له إلا بالعودة إلى السياق العام الذي تم خلاله إعداد هذا النص والذي سبق وان تناولناه فعدم مبادرة وزارة المالية بالنص التنفيذي بحجة غياب سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المختصة قانونا بأعداد مشروع يتعلق بقانون تفويض المرفق العام إلا أن المبادرة الوحيدة بهذا النص تمثل في كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية مع مشاركة القطاعات المعنية في جلسات مناقشته على مستوى الأمانة العامة للحكومة مما جعل المسؤولين عن القطاعات الوزارية

[1] حساين سامية، "، المرجع السابق، ص56

المختلفة يقترحون تطبيق هذا النص فقط على الجماعات المحلية كونها المبادر الوحيد فهذا الاقتراح لا يمكن أن يفهم إلا رفضا ضمنيا لتطبيق هذا النص على قطاعاتهم[1].

حيث أنه جاء في المادة الرابعة من هذا المرسوم خصوصية لمنح هذا الإمتياز، حيث ميزت منح الإمتياز بين المزايدة المفتوحة وإعطاء أولوية للمؤسسات الفندقية المصنفة، وكذا منح الإمتياز بالترضي في حالة عدم جدوى المزايدة المفتوحة ،وجعلت هذا التراضي للمجالس الشعبية والبلدية فقط .

الفرع الثاني: من حيث صيغ ابرام اتفاقيات تفويض المرفق العام

من خلال المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 تتحدد صيغ ابرام اتفاقيات تفويض المرفق العام في صيغتين أساسيتين ألا وهما :الطلب على المنافسة والتراضي.

غير أن الباحث في صيغ الإبرام المعتمدة سواء في الدولة المجاورة من بينها المغرب او في القانون الفرنسي الذي يمثل المرجع في كل ما يتعلق بتفويض المرفق العام نجدها استعملت المفاوضات المباشرة كصيغة استثنائية للقاعدة المتمثلة في الطلب على المنافسة وهذا عوض التراضي البسيط.

[1] حساين سامية، "، المرجع السابق، ص56.

[3] كرميش إيمان،"طرق إبرام عقود التفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18_199 "مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ،فرع قانون عام ،جامعة محمد بوضياف ،المسيلة ، ص20.

وقد حدت المادة 08 من نفس المرسوم الإدارة في هذا المنح من خلال وضع شروط مسبقة حددتها وخاصة إمتلاك الوسائل البشرية والمادية الضرورية ، كما نص المرسوم على إنشاء لجنة المزايدة لفتح وتقييم العروض واختيار الأحسن[1].

كما يتضح أيضا من خلال المادة 8 من ذات المرسوم، أن ابرام هذه الإتفاقيات يتم في الأصل عن طريق الطلب على المنافسة .ويلاحظ أن هذه المادة تشبه إلى حد كبير المادة 39 المتعلقة بالصفقات العمومية بنصها: "تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة أو وفق إجراء التراضي.

وتتم صيغة ابرام عقد التفويض من خلال طريقتين[2]:

أولا: إجراءات المنافسة

بالنسبة لاجراء المنافسة فان المادة 10 من نفس المرسوم تقترح أن يتم تفويضات المرفق العام بعد اجراء دعوى للمنافسة تكون وطنيا وكما هو الحال بالنسبة لإجراءات الصفقات "أفضل عرض من حيث المزايا الاقتصادية "فان تقييم العروض يتم على أساس "أفضل عرض" وذلك من حيث الضمانات المهنية والمالية والتقنية وتعلن عن عدم الجدوى في ثلاث حالات:

1_عدم استلام أي عرض.

2_استلام ملف أو عرض وحيد.

3_ عدم تأهيل أي ملف لعدم المطابقة مع دفتر الشروط.

---

[1] نادية ضريفي، المرجع السابق، ص269

[2] بن دراجي عثمان،"تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، جامعة لونيسي علي البليدة 2، المجلد11،العدد04، 2019،ص189.

وبالتالي فان المشرع في مشروع تفويضات المرفق العمومي أعطى أهمية أكبر لموضوع المنافسة فحتى استلام عرض وحيد هو سبب كافي لعدم كفاية المنافسة[1].

ثانيا: إجراءات التراضي

يعتبر ابرام عقد التفويض وفق لاجراء التراضي استثناء للقاعدة العامة المتمثلة في الطلب على المنافسة ،ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي بعد الاستشارة أو شكل التراضي البسيط.

1- التراضي بعد الاستشارة: وقد عرفه التنظيم من خلال المادة 17 من المرسوم 18_199 المتعلق بتفويض المرفق العام ،بأنه "اجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاث مترشحيين مؤهلين على الأقل".

ويتم انتقاء المفوض له في اجراء التراضي بعد الاستشارة من خلال المترشحيين[2].

كما يلي:

من بين المترشحين المؤهلين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة قبل الإعلان عن عدم الجدوى للمرة الثانية،أو من ضمن قائمة تعدها السلطة المفوضة بعد التأكد من قدراتهم المالية والمهنية التي تسمح لهم بتسيير المرفق العام المعني، ويتم هذا الاجراء في المرافق التي لا تتطلب اجراء على المنافسة ،ويتم تحديدها وفقا لقرار مشترك بين وزير المالية ووزير المكلف بالجماعات المحلية.

[1] بن دراجي عثمان،"تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المرجع السابق، ص189.

[2] المرسوم التنفيذي 18_199 ،المرجع السابق.

2_ التراضي البسيط: عرفه التنظيم من خلال المادة 18 _199 المتعلق بتفويضات المرفق العام بأنه اجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق عام ،بعد

التأكد من قدراته المالية والتقنية .

ويتم اللجؤ الى التراضي البسيط في حالة محددة محصورة في حالة الخدمات التي لا تكون محل تفويض الا لمترشح واحد يحتل وضعية احتكارية وأما في الحالات الاستعجالية[1].

وتعتبر حالات استعجالية عندما تكون اتفاقية المرفق العام سارية المفعول موضوع اجراء فسخ، أو عند استحالة ضمان استمرارية المرفق العام من طرف المفوض له، أو عند رفض المفوض له امضاء الملحق الذي يكون موضوعه تمديد الأجال[2].

الفرع الثالث: انتهاء اتفاقية التفويض:

لقد اعتبر المرفق العام الأساس الذي يمكن للدولة تلبية حاجات وانشغالات الأفراد في جميع جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية والأمنية والاقتصادية فلا طالما حظي المرفق العام بالدراسات والبحوث في صدد كيفية تسييره وتنظيمه بالأسلوب الذي يجب أن يحقق أهدافه سواء من الناحية النظرية أو الناحية العملية.

[1] بن شريط أمين، براوبة ربيع: النظام القانوني لتفويض المرفق العام، مذكرة ماستر، قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية ادرار، 2018–2019، ص 37.

[2] المرجع نفسه ص 37.

وقد تكلم المشرع الجزائري عن انتهاء اتفاقية تفويض المرفق العم وفسخها وذلك في المرسوم التنفيذي 199/18 الخاص عقود تفويض المرفق العام وبالضبط في القسم الخامس وعنوانه انتهاء اتفاقية تفويض المرفق العام وفسخها كما يلي[1]:

يمكن أن تفوض السلطة المفوضة غرامات على المفوض له، إذا تبين أنه قد أخل بالتزاماته، وفق ما تنص عليه الاتفاقية.

غير أنه، وقل اللجوء إلى الغرامات، يجب على السلطة المفوضة أن توجه إعذارين(2) للمفوض له، لتدارك النقائص المسجلة في الآجال المحددة.

وبانقضاء هذه الآجال، تطبق السلطة المفوضة الغرامات المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق العام، وفي حالة ما إذا استمر المفوض له في الإخلال بالتزاماته المكن السلطة المفوضة اللجوء، من جانب واحد إلى فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام، دون تعويض المفوض له.[2]

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة، عند الحاجة، بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.

يمكن المفوض له الذي يحتج على قرار الفسخ أن يقدم طعنا لدى لجنة التسوية الودية للنزاعات المذكورة في المادة 71 أدناه، في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام، إبتداءا من تاريخ استلام قرار فسخ الاتفاقية، الذي تم تبليغه إياه.[3]

وتدرس لجنة التسوية الودية للنزاعات ملف الطعن وتتخذ القرار المغلق به في أجل لا يتعدى عشرين(20) يوما إبتداءا من تاريخ استلام الطعن.

---

[1] المادة 62 من المرسوم التنفيذي 18-199، االمصدرالسابق.

[2] المادة 62 ،المصدر نفسه.

[3] المادة 63 ، المصدر نفسه.

يمكن أن نلجأ السلطة المفوضة إلى فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام، عند الاقتضاء، من جانب واحد ن قصد ضمان استمرارية المرفق العام والحفاظ على الصالح العام مع تحديد مبلغ التعويض لصالح المفوض له، طبقا لبنود اتفاقية التفويض.[1]

كما يمكن السلطة المفوضة اللجوء إلى فسخ اتفاقية التفويض، من جانب واحد، في حالة القوة القاهرة وبدون أي تعويض المفوض له.

يمكن أن يتم فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام بموجب اتفاق ودي بين السلطة المفوضة والمفوض له، حسب الكيفيات المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق العام.[2]

تحول ممتلكات المرفق العام المعني إلى السلطة المفوضة عند نهاية اتفاقية تفويض المرفق العام . بعد جرد يقوم به الطرفان، وفقا لبنود اتفاقية التفويض.[3]

إذا لم يتفق الطرفان على الجرد، يتم تعيين خبير باتفاق الطرفين للقيام بالجرد.

يجب أن تحدد اتفاقية التفويض الإجراءات الواجب إتباعها، إذا تبين أن الممتلكات المعنية قد لحقت بها أضرار.

تبرز وتزداد أهمية عقود التفويض المرفق العام في ظل أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 أهمية عقود التفويض المرفق العام للخواص خاصة في ظل العجز العمومي للتمويل .

---

[1] المادة 64 من المرسوم التنفيذي 199/18، المصدر سابق.

[2] المادة 65 ، المصدر نفسه.

[3] المادة 66 ،المصدر نفسه.

خلاصـــــــــــة الفصل الثاني:

يعتبر تفويض المرفق العام من الناحية الفقهية تقنية تعهد إلى متعاقد مع الإدارة بتنفيذ مرفق عام وهي من صنف العقود الإدارية ومضمونها يتعلق بإسناد لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص عبء الاضطلاع بإدارة أو تنظيم مرفق عام وذلك لقاء تحصيل رسوم من المنتفعين من المرفق محل العقد بما يغطي تكلفة إدارة المرفق العام ويحقق هامشا من الربح يتقاضاه المتعاقد وتكون العائدات متصلة بصورة جوهرية بنتائج استثمار المرفق العام والمفوض له قد يكون مكلفا ببناء منشئات أو باكتساب أموال لازمة للمرفق

أما من الناحية التشريعية فلقد أشارت المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام إلى تعريفه إلى تعريفه حيث جاء فيها على انه يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل باجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية بهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له انجاز منشئات أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام.

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر نجد المادة 2 منه تعرف تفويض المرفق العام بأنه تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بهدف الصالح العام كما أكدت المادة 4 من ذات المرسوم على إمكانية الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابع لها والمسؤولة عن مرفق عام أن

تفوض تسيير مرفق عام إلى مفوض له سواء كان شخصا معنويا عام او خاص خاضع لقانون الوطني وذلك بموجب اتفاقية عقد تفويض.

الفصل الثالث

تحولات المرفق العام على مستوى أداء الخدمة العمومية على ضوء المرسوم التنفيذي 18-199

أحدث المرسوم التنفيذي رقم : 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام تغيرات عميقة وجذرية على شروط أداء المرفق العام للخدمة العمومية من خلال ما نصت عليه المادة(02) من المرسوم التنفيذي أعلاه حيث جاء بها: يقصد بتفويض لمرفق العام في مفهوم هذا المرسوم تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له المذكور في المادة 4 من هذا المرسوم بهدف الصالح العام."

وهي بمثابة تعبير المشرع الجزائري على إدخال شروط جديدة للخدمة العمومية على مستوى أداء المرفق العام مقارنة بمثابة أداء الخواص وبناء عليه سوف يتم تقسم هذا الفصل إلى مبحثين ،حيث نتطرق إلى الالتزام بضمان تأهيل المرشحين في **المبحث الأول** والالتزام بضمان النجاعة والجودة في **المبحث الثاني.**

المبحث الأول: الالتزام بضمان تأهيل المرشحين

تأهيل المرشحين شرط ضروري لضمان إتمام الصفقة بكل بنودها وحسب الشروط المحددة في دفتر الشروط وبالمقاييس المطلوبة حيث لا يمكن أن تخصص المصلحة المتعاقدة الصفقة إلا لمؤسسة يعتقد أنها قادرة على تنفيذها كيفما كانت كيفية الإبرام المقررة.

ويتعين على المصلحة المتعاقدة أن تتأكد من قدرات المرشحين والمتعهدين التقنية والمهنية والمالية قبل القيام بتقييم العروض التقنية.

ويجب أن يستند تقييم الترشيحات إلى معايير غير تمييزية لها علاقة بموضوع الصفقة ومتناسبة مع مداها ويمكن أن يكتسي التأهيل طابع شهادة تأهيل أو اعتماد إلزامي إذا ورد في نصوص تنظيمية.

وتستعلم المصلحة المتعاقدة أثناء تقييم الترشيحات عند الاقتضاء عن قدرات المتعهدين حتى يكون اختيارهم لها اختيار سديدا، مستعملة في ذلك كل وسيلة قانونية ولا سيما لدى مصالح

متعاقدة أخرى، وإرادات وهيئات مكلفة بمهمة المرفق العمومي، ولدى البنوك والممتلكات الجزائرية في الخارج.

طرق لموضوع تأهيل المترشحين من خلال مطلبين،ندرس في المطلب الأول :تأهيل المترشيحين لتفويض المرفق العام حسب المرسم التنفيذي :199/18 ،وفي المطلب الثاني :تأثير تأهيل المترشيحين على تحولات أداء المرفق العام للخدمة العمومية .

المطلب الأول: تأهيل المترشحين لتفويض المرفق العام حسب المرسوم التنفيذي 199/18:

وقد تطرق المشرع الجزائري إلى تأهيل المترشحين لتفويض المرفق العام وذلك في القسم الثاني من الجريدة الرسمية العدد 48 المؤرخ 23 ذو القعدة 1439هـ الموافق 5 غشت 2018م وبالضبط في المرسوم التنفيذي 18/ 199 الخاص بعقود تفويض المرفق العام كما يلي:

-حيث نص المادة 22: لا يمكن تفويض المرفق العام إلا لشخص معنوي خاضع للقانون الجزائري يكون قادرا على تحميل مسؤولية التفويض، ويخضع لمبادئ المرفق العام ويلبي احتياجات المستعملين.[1]

ان مرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض مهمة و أساسية في ابرام عقد التفويض كونها مرحلة تجسد كل المباديء المنصوص عليها.[2]

- مقتضى المبدأ هو اعطاء الحق لكل اشخاص القانون العام والخاص على السواء والمختصين بنوع واحد من النشاط الي ترمي السلطة المفوضة تفويض تسييره ان يتقدموا قصد التعاقد مع احدهم دون تمييز بينهم وحظر كل ممارسة مدبرة تهدف إلى الحد من الدخول في العرض او تطبيق شروط غير متكافئة مما يحرمهم من منافع المنافسة عملا بأحكام المادة 6 من الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة وفقا للشروط التي تحددها ضمن دفاتر الشروط ولا يتحقق مبدا

[1] أنظر المادة 24: من المرسوم التنفيذي 199/18،المصدر سابق.

[2] بركبية حسام الدين: "تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2018-2019، ص202

حرية وصول المتعهدين الا بوجود شفافية تضمن الحصول على افضل العروض سواء من حيث كيفيات ابرام عقد التفويض او من حيث اجراءات ابرامه[1].

الفرع الأول: مبدأ المنافسة بين المترشحين

التسيير المفوض للمرفق العام يهدف إلى اقامة شراكة فعالة بالمفهوم القانوني والاقتصادي للمصطلح ولان التفويض يفوض لاحد المتعاملين مهمة تسيير مرفق عام فان نظام انتقاء المفوض له يكتسي رهانا اساسيا كما سيكون من المهم التركيز على إشكالية مرحلة منع التفويض والتي تحدد الاقتصاد العام لعقد التفويض والتسيير المستقبلي له.

يعتبر الطلب على المنافسة اجراء عادل لاختيار المفوض له مع السلطة المفوضة كما أنه اجراء جد فعال لانه يسمح بالحصول على عروض من عدة متنافسين من اجل الحصول على أفضل عرض من حيث الضمانات استناد معايير موضوعية[2].

الفرع الثاني : كيفيات ابرام عقد التفويِض وإجراءات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام:

أولا : كيفيات ابرام عقد التفويِض

في غياب النصوص التطبيقية لأحكام تفويض المرافق العمومية الواردة ضمن مرسوم 2015، قد يبدو أن السلطة المفوضة حرة في اختيار الكيفية التى تختار بها المتعاقد معها[3].

[1] فاصلة عبد اللطيف، مجلة القانون المجتمع والسلطة، 2017، ص165.

[2] ايمان كرميش، "طرق ابرام عقود تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 199/18، مذكرة لنيل شهادة ماستر، قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019، ص21.

إلا أنه بالبحث في بعض النصوص الخاصة ببعض المرافق العمومية نجد أن المشرع تبنى مبدأ الدعوة للمنافسة بين المتعهدين وذلك من خلال[1]:

-القانون 2000-03 المتعلق بالاستثمار في مجال الاتصالات، تنص المادة 32 منه على أنه رخصة استغلال شبكات المواصلات السلكية اللاسلكية تمنح على اثر اعلان المنافسة، وتشير الفقرة الثانية".

ثانيا: إجراءات الإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام:

يجب أن يتم نشر الطلب على المنافسة بشكل واسع وبكل وسيلة مناسبة، ويجب إشهاره على الأقل في جريدتين يوميتين باللغة الوطنية واللغة الأجنبية.

بغض النظر عن أحكام المادة أعلاه يمكن إعفاء بعض المرافق العمومية، نظرا إلى حجمها ونطاق نشاطها، من إجبارية الإشهار في الجرائد، شريطة ضمان إشهار واسع بكل وسيلة أخرى، ومهما يكن من أمر، فإنه يتعين على السلطة المفوضة أن تعلل لجوءها لهذا الإجراء.

يجب أن يتضمن إعلان الطلب على المنافسة البيانات الأتية[2]:

تسمية السلطة المفوضة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي إن وجد:

صيغة الطلب على المنافسة.

موضوع وشكل تفويض المرفق العام.

المدة القصوى للتفويض.

شروط التأهيل والانتقاء الأولي.

---

[1] فاصلة عبد اللطيف، مجلة القانون المجتمع والسلطة، مرجع سابق، ص166.

[2] المادة 27 من المرسوم التنفيذي 99/18، المصدر سابق.

قائمة الوثائق المكونة لملف الترشح.

مكان سحب دفتر الشروط.

دعوة المترشحين لحضور اجتماع فتح الأظرفة.

كيفيات تقديم ملف الترشح الذي يجب أن يقدم في ظرف متعلق ومبهم، تكتب عليه عبارة (لا يفتح إلا من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض).

يشير إعلان الطلب على المنافسة إلى أخر يوم وأخر ساعة لإيداع الملفات وساعة فتح الأظرفة.

يجب أن يأخذ تاريخ إيداع العروض في الحسبان مدة التحضير العروض، عبر فسح المجال أمام مشاركة أكبر عدد من المتنافسين[1].

إذا صادق تاريخ إيداع العروض يوم عطلة أو يوم راحة قانونية فإنه يتم تمديده إلى يوم العمل الموالي.

يمكن تمديد المدة المحددة لإيداع العروض مرة واحدة بمبادرة من السلطة المفوضة أو بطلب معلل من أحد المترشحين.

يخضع تاريخ إيداع العروض في حالة تمديده إلى قواعد الإشهار المنصوص عليها في المادة 25 من هذا المرسوم.

لا تؤخذ الملفات التي يتم استلامها بعد التاريخ أو الساعة القصوى المحددة في إعلان الطلب على المنافسة بعين الاعتبار.

يتضمن ملف الترشح الوثائق الأتية:[2]

[1] المادة 28 من المرسوم التنفيذي 199/18، المصدر سابق.

[2] المادة 28 ،المصدر نفسه.

تصريح بالنزاهة.

القانون الأساسي للشركة.

مستخرج السجل التجاري.

رقم التعريف الجبائي فيما يخص، المترشحين الخاضعين للقانون الجزائري أو المترشحين الأجانب الذين سبق لهم العمل في الجزائر.

كل وثيقة تسمح بتقييم قدرات المترشحين مذكورة في دفتر الشروط.

تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض المنصوص عليها في المادة 75 من هذا المرسوم، في جلسة علية وفي مرحلة أولى، بفتح الأظرفة وتسجيل جميع الوثائق المقدمة من المترشحين.

ثم تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض في مرحلة ثانية وفي جلسة مغلقة، بدراسة الملفات الترشح ابتداء من اليوم الموالي لجلسة فتح الأظرفة.

على إثر هذه المرحلة تقوم اللجنة بإعداد قائمة المترشحين المقبولين الذين يستوفون شروط التأهيل طبقا للجزء الأول من دفتر الشروط والمعايير المحددة في الطلب على المنافسة.

تقوم اللجنة بدراسة العروض المقدمة من المترشحين المقبولين وتقييمها، حسب سلم التقيط المحدد في دفتر الشروط، وتقوم بعدئذ بإعداد قائمة العروض، مرتبة ترتيبا تفضيليا حسب النقاط المتحصل عليها.

تقوم السلطة المفوضة بدعوة المترشحين المقبولين بكل وسيلة ملائمة إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم.

لا يمكن المترشح المقبول أن يقدم أكثر من عرض واحد.

يحدد أجل تقديم العروض من المترشحين المقبولين تبعا لحجم ونطاق نشاط المرفق العام[1].

[1] المادة 28 من المرسوم التنفيذي 199/18، مصدر سابق.

تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المترشح أو المترشحين المقبولين والمؤهلين كتابيا، كل على حدة، من أجل مفاوضة العرض أو العروض المعنية.

وتحرر اللجنة محضر مفاوضة وتقييم العروض المدروسة والمرتبة ترتيبا تفضيليا وتقترح اللجنة على مسؤول السلطة المفوضة، المترشح الذي يتم انتقاؤه وقدم أحس عرض.

يجب أن تكون عروض المترشحين الذين يتم انتقاؤهم مطابقة لدفتر الشروط. ولا يمكن قبول الملفات الأقصة، غير أنه يمكن اللجنة أن تطلب عند الاقتضاء، من المترشح وثائق تكميلية لتدعيم العروض عن طريق السلطة المفوضة وفي أجل محدد.

في حالة التراضي بعد الاستشارة تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة ثلاثة (3) مترشحين مؤهلين على الأقل من أجل تقديم عروضهم وفقا لدفتر الشروط.

تلتزم السلطة المفوضة باعتماد نفس دفتر الشروط وفي حالة التراضي بعد الاستشارة وبعد عدم جدوى الطلب على المنافسة المرة الثانية.

وفي حالة التراضي البسيط تقوم اللجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المرشح الذي تم اختياره لتقديم عرضه[1].

تتفاوض لجنة اختيار وانتقاء العروض مع المترشحين المقبولين المعنيين في حدود ما يسمح به دفتر الشروط لا سيما علة ما يأتي[2]:

مدة تفويض المرفق العام عند الاقتضاء.

التعريفات والإتاوات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويمكن أن نتطرق المفاوضات كذلك إلى مختلف الاقتراحات المتعلقة بتحسين تسيير المرفق العام موضوع التفويض.

---

[1] المادة 28 من المرسوم التنفيذي 199/18، مصدرسابق.

[2] المادة 46 ،مصدر نفسه.

يتخذ مسؤول السلطة المفوضة قرار المنح المؤقت للتفويض وفقا لأحكام المادة 73 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436هـ الموافق لـ 16 سبتمبر 2015 والمذكورة أعلاه، ويتم إشهار هذا القرار وفق نفس الكيفيات المنصوص عليها في المادة 25 من هذا المرسوم.

يمكن أي مترشح شارك في الطلب على المنافسة أو التراضي البسيط بعد الاستشارة، يحتج على قرار المنح المؤقت للتفويض، أن يرقع طعنا لدى لجنة تفويضات المرفق العام المنصوص عليها في المادة 78 من هذا المرسوم.

في أجل لا يتعدى 20 يوما، ابتداء من تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت للتفويض.

إذا رفض المترشح المستفيد من المنح المؤقت للتفويض رفض استسلام الإشهار بتبليغ الاتفاقية أو رفض توقيع الاتفاقية، يمكن السلطة المفوضة، بعد إلغاء المنح المؤقت للتفويض أن تلجأ إلى المترشح الموالي.

بعد انقضاء أجال الطعون المذكورة في المادة 42 أعلاه، تعد السلطة المفوضة اتفاقية التفويض التي تبرم مع المترشح المقبول من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض وتسلم نسخة من الاتفاقية المترشح المقبول.

يمكن السلطة المفوضة إلغاء إجراء تفويض المرفق العام، في أي مرحلة من مراحل التفويض.

ويخضع إشهار قرار إلغاء إجراء التفويض إلى نفس قواعد إشهار الدعوة للمنافسة المنصوص عليها في هذا المرسوم[1].

[1] المادة 46 من المرسوم التنفيذي 199/18، مصدر سابق.

وتقوم السلطة المفوضة بعد إلغاء إجراء تفويض المرفق العام، أن يرفع طعنا لدى لجنة تفويضات المرفق العام في أجل لا يتعدى عشرة أيام إبتداء من تاريخ إشهار قرار الإلغاء.

أما بالنسبة للتقنية القانونية المألوفة التي تحمل مفهوم تفويض المرفق العام فقد استعملت بداية في القانون رقم 12\05 المتعلق بالمياه الذي نص في المادة 101 منه على ان التفويض إجراء يأتي في مرحلة ثانية بعد منح الامتياز لأشخاص من القانون العام والتي يمكنها ان تفوض الخدمة الموكلة أليها لأشخاص من القانون العام أو الخاص[1].

أما النص الثاني فيتمثل في القانون رقم 10\11 المتعلق بالبلدية والذي نلاحظ جليا من خلال مواده 155 و166 خلطا كبيرا في المصطلحات إذ فرق بين الامتياز وتفويض المرفق العام وجعل كل من الصفقة العمومية وعقد البرنامج اليتين لتفويض المرفق العام الأمر الذي يبعث على التساؤل عن المغزى المرجو من ذلك أم أن الأمر لا يعدو كونه خطا غير مقصود من طرف المشرع[2].

وقد أوضحت الدكتورة حساين سامية عن هذا اللبس والتساؤل في إطار لم يتوقف وإنما ازداد، بإصدار كل من المرسوم الرئاسي رقم 15\247 المتضمن تنظيم المرفق العام الذي جاء كبديل عن المرسوم رقم 10\236 الذي عرف عدة تعديلات فقد جاء المرسوم الجديد لتحقيق مجموعة من الأهداف أهمها التخفيف من حدة الإجراءات البيروقراطية التي تعرفها عملية إبرام الصفقات وإعادة هيكلة اللجان المكلفة بالرقابة على مشروعية ومطابقة إجراءات إبرام الصفقات زيادة على إدماج عقود تفويضات المرافق العامة ضمن تنظيم الصفقات العمومية في إطار السياسة

[1] المادة 46 من المرسوم التنفيذي 199/18، المصدر سابق.

[2] حساين سامية، المرجع السابق، ص49.

الاقتصادية للدولة الرامية للتنازل عن تسيير بعض المرافق والمؤسسات العمومية لصالح القطاع الخاص وهو من أهم الانتقادات وإشكالات المنسوبة لهذا القانون ليأتي بعده مرسوما تنفيذا يختص فقط بتفويض المرفق العام في الإدارات المحلية المتضمن المرسوم 18\199 ما يبعث التساؤل حول علاقة هذا الأخير بالمرسوم الرئاسي[1].

[1] حساين سامية ،المرجع السابق، ص49.

المطلب الثاني: تأثير تأهيل المترشحين على تحولات أداء المرفق للخدمة العمومية

نجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانون في أحكام قانون البلدية 11-10 ضمن نص المادة 03 منه إذ نصت في فقرتها التالية على أن البلدية تساهم مع الدولة في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه فضلا عن مساهمتها في إدارة وتهيئة الإقليم وهو الأمر الذي يتأتى من خلال سهرها على التحسين الدائم لنوعية خدمتها المقدمة للجمهور.[1]

الفرع الأول: دور في تحسين أداء الخدمة العمومية في تنمية الخدمة العمومية

تعتبر عملية التنمية الإدارية عملية تغيير لأنماط وضوابط سلوكية للجهاز الإداري كما ونوعا وفي كافة المجالات دون تحديد أو حصر لتتناسب مع التغيير الكمي و النوعي للسلع و الخدمات المطلوب توزيعها على المجتمع، وبتحليل عناصر هذه التعريف نجد أن التنمية الإدارية تحوي كافة العمليات التي ينبغي القيام بها باستمرار بغية تطوير الجهاز الإداري للدولة بشكل عام والإدارة المحلية على وجه الخصوص ورفع مستوى قدرة هذه الأخيرة لتحقيق الأهداف السياسية و الاجتماعية والثقافية.

إذ أن اهتمام الإدارة المحلية بتحسين نوعية خدماتها العمومية كفيل بتحقيق التنمية الإدارية على مستواها والتي تعد في حد ذاتها إسهاما في تحقيق متطلبات التنمية بمختلف مفاهيمها وتحسين الخدمة العمومية في الإدارة المحلية يهدف إلى تحقيق الكفاءة الإدارية والفعالية في مختلف خدماتها المقدمة والمنتفع بها للمواطنين.[2]

---

[1] مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي الجزائر، العدد 02 جوان 2017، ص 191.

[2] مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، المرجع السابق، ص 191.

الفرع الثاني تدبير المفوض الأسلوب الأنجع في تحسين أداء الجماعات المحلية وتجديد نظام التمويل

ان تدبير المفوض للأسلوب الأنجع في تحسين أداء الجماعات المحلية باعتماده على نجاعة الخدمات لعمومية وذلك عن طريق التمويل الذي يضمن ديمومة المرافق العمومية ، وذلك بهدف تحقيق موارد مالية كافية لاشباع طلبات المواطن،ويتضح ذلك من خلال التمويل على مستوى الهيئات المحليةّ.

أولا : تمويل المرافق العمومية على مستوى الهيات المحلية بالجزائر:

تجسد هذا النظام في الجزائر في مستويين هما الولاية والبلدية وهو ما أطلق عليه مصلح الجماعات المحلية المنتخبة. حيث توسعت مجالات تدخلها وصلاحياتها بشكل كبير كما هو مبين في المواد من 107 الى 115 من القانون 11_10 حيث ندرك الحقل الواسع لتدخلها. كما شهدت مهام الإدارة المحلية بالجزائر تصاعدا مميزا يتماشى مع مختلف مراحل تطور مفهومها،ولذا فان النصوص القانونية التي أعطتها أبعاد جديدة تمنحها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية[1].

1 _ التمويل على مستوى الموارد المالية المحلية الذاتية:

وتشمل كل من الجباية المحلية للتمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وايرادات الاستغلال المالي.

أ_الجباية المحلية:تنقسم الجباية المحلية الى ثلاث أنواع من الضرائب وهي :

[1] سمير بوعيسى: "اساليب تمويل المرافق العمومية والمحلية بالجزائر، مجلة الابحاث القانونية والسياسية، العدد5، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، ديسمبر 2017، ص39.

_الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية :وتشمل الدفع الجزافي و الرسم على النشاط المهني .

_الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط: وتشمل الرسم العقاري و رسم التطهير والرسم نعلى الذبح والرسم على الإقامة.

_ الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية :وتشمل الرسم على القيمة المضافة و قسيمة السيارات.

ب_التمويل الذاتي :ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 170 و151 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسييير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار .ويستهدف هذا الاجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها.ويتراوح هذا الاقتطاع مابين 10 بالمائة و20 بالمائة.

ج _ مداخيل الأملاك :تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة ، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية ،وحقوق الايجار ،وحقوق استغلال الأماكن كالمعارض والأسواق.

د _ إيرادات الاستغلال المالي :تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلة .

ان التمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وارادات الاستغلال المالي تمثل موارد غير جبائية ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها.[1]

[1] سمير بوعيسى ، المرجع السابق ،ص 39.

2 _ التمويل على مستوى الموارد المالية المحلية الخارجية :

قررت السلطات العمومية العمومية بعد الاستقلال مباشرة استحداث أدواتها الخاصة بالتنمية المحلية ويتعلق الأمر بما يلي[1]:

_ برامج التنمية الخاصة

_ المخططات البلدية للتنمية

_ الصندوق المشترك للجماعات المحلية

_ القرض المحلي

كما عملت الدولة على توفير موارد التمويل الخارجي وتسخيرها لتمويل المرافق العامة وتحقيق تنميه وطنية شاملة ، انطلاقا من تفعيل القاعدة في إنجاح هذه التنمية[2].

كما نجد أن البلدية قد قامت في نفس السياق من خلال نص المادة 156، أيضا في نفس السياق من خلال المرسوم الرئاسي 15_247 في نص المادة 210، من خلال الفقرة "يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه.

ثانيا: تـــجديد نظـــام التمويـــل

لتحقيق اقتصاد محلي يهدف الى اصلاح برامج اقتصادية للدولة وتنمية البلاد ،وذلك عن طريق تجديد نظام التمويل لمسايرة التطورات لمعاشة في جميع المجالات، وذلك باتباع ما يلي[1]:

[1] سمير بوعيسى،" المرجع السابق، ص44.

[2] المرجع نفسه ، ص 45.

1 _تكون المرافق العامة معتمدة كليا في مصادر تمويلها على الحكومة ،فتعطي حرية التصرف والاستقلالية اللازمة في إجراءاتها وعملياتها التنفيذية[2].

2- تكون المرافق العامة معتمدة على التمويل الحكومي بالدرجة الأساسية،ومع احتفاظها بحرية التصرف والاستقلالية اللازمة في عملياتها واجراءاتها التنفيذية[3].

3- أن يقتصر التمويل الحكومي فيها على تمويل عملية انشاء المرافق العامة ،فالتمويل الحكومي يمثل أساس عملية التمويل لكافة المشاريع.

أن تدبير المفوض للأسلوب الأنجع في تحسين أداء الجماعات المحلية وتجديد نظام التمويل يتطلب خوصصة المرافق العامة كحل لمشكل تمويلها.

حيث أصبح إعادة بناء هيكل المرافق العامة الإدارية والاقتصادية وفق معايير الشفافية من أجل استعادة الثقة أمام المؤسسة التشريعية والشعب بشكل عام. [3]

[1] سمير بوعيسى ،" المرجع السابق، ص32.

[2] المرجع نفسه، ص 32.

3-المرجع نفسه ،ص36

المبحث الثاني: الالتزام بضمان النجاعة والجودة

يعتبر إصلاح المرافق العامة في الجزائر محورا هاما في الإصلاح المؤسساتي، ورهانا دائما للسلطات الحكومية بهدف تحسين خدماته المقدمة للمرتفعين والرفع من فعاليته.

فالإصلاح مسار دائم وضرورة تهدف للتوفيق بين الإكراهات المالية والمتطلبات المواطنين (الحقوق).

إن باختيارنا للموضوع (أي تحديث للمرفق) من زاوية الجودة التي أصبحت متطلبا ومبدأ يجعل المرتفق يقع في قلب المعادلة وكهدف لكل تطوير وعصرنة، وخاصة بالاستفادة من التجارب الوطنية والأجنبية.

فإن رهانات الجودة المرافق العامة تقع على عدة مستويات من حيث السلم الاجتماعي والفعالية الاقتصادية وتطوير الحياة العامة.

وقد بنيت السلطات العمومية سلسلة من السياسات والإجراءات الإدارة الرقمية وسياسات التنشيط الإداري....إلخ،وأطرت بواسطة عدة نصوص ومراسيم والمصادقة على الاتفاقية الإفريقية لمبادئ وقيم الإدارة العمومية والمرفق العام الجاملة للقيم الجديدة.

وجاء تأسيس المرصد الوطني للمرفق العام بهدف اقتراح القواعد والإجراءات الهادفة إلى تحسين تنظيم وتسيير المرفق العام وترقية الابتكار والنجاعة في مجال تقديم خدمات المرفق العام.[1]وعليه نتطرق إلى النجاعة والفعالية في المطلب الأول

[1] نادية ضريفي: المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية –حالة عقد الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة – كلية بن عكنون، 2012/2011، ص88.

المطلب الأول: النجاعة والفعالية

التزام ضمان النجاعة إن الهدف الأساسي من وجود المرفق العام هو تحسين الخدمات لفائدة المرتفق إذ يعتبر أسلوب تفويض المرفق العام هو مجموعة الإجراءات التي بمقتضاها يتم تفويض التدبير للقطاع تكون الدولة هي التي تباشر تدبيره ويصبح نتيجة لذلك مفاوضا بتسييره للخواص سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين وما لجوء الدولة إلى أسلوب التفويض إلا رغبة منها في تحسين جودة الخدمات لان طرق التسيير المعتمدة من قبل الخواص تتميز بالبساطة والسرعة ستمكن لا محالة من تقديم خدمة عمومية في الوقت المناسب وبجودة عالية مما يلبي حاجيات المواطن[1].

الفرع الأول: النجاعة

"النجاعة وتعني تحقيق أكبر النتائج بأقل التكاليف (النفقات) والوسائل والقدرات.... هي مختلف عن الفعالية بالرغم من استعمالها في بعض الأحيان كمرادف لها وقد ميزت الجهة الفرنسية للتقييس بينهما فعرفت النجاعة بأنها النسبة بين النتائج المحققة والموارد المستعملة لتحقيق هذه النتائج فنجاعة المرفق العام أو المشاريع الخاصة هي قدرة المشروع على تحقيق أكبر النتائج والأرباح بأقل التكاليف الممكنة وهي معيار مهم في عملية تقييم المرافق العامة لاتخاذ القرارات المناسبة"[2].

[1] بن ونيسة ليلى، بن عيوا جيلالي: واقع جودة التعليم العالي في الجزائر من منظور التصنيفات الدولية، مجلة الدراسات الإقتصادية الكمية، عدد 1، 2015، ص ص، 107،108.

[2] المرجع نفسه، ص108.

الفرع الثاني : الفعالية

الفعالية تعني إمكانية تحقيق الهدف والوصول إلى النتائج التي يتم تحديدها مسبقا.

والهدف هنا عبارة عن نقطة أو نتيجة يراد الوصول إليها في وقت محدد ومواصفات معينة، لذلك يجب أن تكون هذه الأهداف محددة بشكل دقيق وواضح لكي يتمكن المرفق العام من تحقيقها.يجد هذا المبدأ أساسه في أحد أسباب اللجوء إلى تقنية التفويض ذاتها المتعلقة بالدوافع الاجتماعية التي تتلخص في النحو الديمغرافي الذي تعرفه الجزائر خلال العقود الأخيرة وعدم مسايرة الدولة لهذا الارتقاء وكذا تزايد حاجات المواطنين حتى أصبحت الدولة مرغمة للبحث عن حلول لهذه الإشكالات عن طريق البحث عن الاستثمار وإعطاء الأولوية للقطاع الخاص لتسيير بعض المرافق العمومية التي تساهم نوعا ما في تحقيق هذه الظواهر واستيعابها كل ما حلت محل القطاع العام الذي أصبح يكتفي بوضع ضمانات لمستخدمي المرافق العمومية تحقيقا للأمن الاجتماعي وللحفاظ على المصالح العامة.[1]

إضافة للدوافع الاقتصادية التي يشكل تفويض المرفق العام مبدئيا تخفيفا من الأعباء على الخزينة العامة كما يشكل وسيلة إضافية لتحويل استثمارات الدولة وبنياتها التحتية وهي أهداف يصعب تحقيقها بالاعتماد على الموارد المالية والذاتية للخزينة العامة للدولة.

[1] حوليات جامعة الجزائر 1، ع32، ج1، 2018، ص511.

ونعني بالفعالية الاقتصادية القدرات المادية للمفوض والتي تعد ضمانة أكثر لفعالية اتفاقية التفويض خاصة وتحقيق النشاط المرفقي عامة أما الفعالية الاجتماعية فتكمن في ما يؤديه المرفق العام من خدمات للجمهور بصورة متساوية وفقا للشروط التي تحكم المرفق العام.[1]

وبالتالي تشكل الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية التزاما في ذمة المكلف بتسيير المرفق العام تستهدف تامين الخدمة بأفضل الوسائل و الشروط وان كان من الصعب ان يتم تضمينها ضمن نصوص قانونية إلا أن الفعالية الاجتماعية الاقتصادية قد تكون احد الالتزامات التي ترد ضمن دفتر شروط اتفاقية التفويض حسب كل نمط من أنماط المرافق العامة.[2]

الفرع الثالث :واقع تفويض المرفق العام في الجزائر

تحريا لتحقيق نجاعة مردودية المرافق العمومية في الجزائر وتماشيا والمتطلبات التي تفرضها متغيرات العصر الحديث بات من الضروري تخلي الدولة ولو تدريجيا عن تسييرها لبعض المرافق العامة خاصة تلك التي تتمتع بالصفة التجارية و الصناعية في تقديمها للخدمات بغية إكسابها نوعا من المرونة في التسيير وإبعادها عن مظاهر البيروقراطية التي أثقلت كاهل هاته المرافق لذا تم الالتفاف إلى نوع خاص من طرق تسيير المرافق العمومية الا وهو تفويض المرفق العام هذا الأخير الذي تم التشريع له عن طريق المرسوم الرئاسي 15-247[3].

كما يجد هذا المبدأ أساسه في أحد أسباب اللجوء إلى تقنية التفويض ذاتها المتعلقة بالدوافع الاجتماعية التي تتلخص في النمو الديمغرافي الذي عرفته الجزائر خلال العقود الأخيرة وعدم

---

[1] حوليات جامعة الجزائر ،المرجع نفسه، ص512.

[2] توني نيوباي، التدريب على جودة الخدمة، ترجمة شويكار زكي، مجموعة النيل العربية،مصر، 2003، ص15.

[3] أمين بن سعيد ناديه عبد الرحيم، "إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع التطبيق في المغرب وآفاق في الجزائر"، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد 21، العدد1، جوان 2018، الجزائر، ص72.

مسايرة الدولة لهذا الارتقاء وكذا تزايد حاجات المواطنين حتى أصبحت الدولة مرغمة للبحث عن حلول لهذه الإشكالات عن طريق البحث عن الاستثمار وإعطاء الأولوية للقطاع الخاص لتسيير بعض المرافق العمومية التي تساهم نوعا ما في تحقيق هذه الظواهر واستيعابها كل ما حلت محل القطاع العام الذي أصبح يكتفي بوضع ضمانات لمستخدمي المرافق العمومية تحقيقا للأمن الاجتماعي وللحفاظ على المصالح العامة[1].

إضافة للدوافع الاقتصادية التي يشكل تفويض المرفق العام مبدئيا تخفيفا من الأعباء على الخزينة العامة كما يشكل وسيلة إضافية لتحويل استثمارات الدولة وبنياتها التحتية وهي أهداف يصعب تحقيقها بالاعتماد على الموارد المالية والذاتية للخزينة العامة للدولة

وبالتالي تشكل الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية التزاما في ذمة المكلف بتسيير المرفق العام تستهدف تامين الخدمة بأفضل الوسائل و الشروط وان كان من الصعب أن يتم تضمينها ضمن نصوص قانونية إلا أن الفعالية الاجتماعية الاقتصادية قد تكون احد الالتزامات التي ترد ضمن دفتر شروط اتفاقية التفويض حسب كل نمط من أنماط المرافق العامة.

أما الفعالية فهي مستوى تحقيق الأهداف والنشاطات المخطط لها سبقا أي تحسب من خلال مقارنة النتائج بالأهداف المسطرة مسبقا. فالفعالية لا تدرس التكاليف بل تدرس مدى تحقيق الأهداف بغض النظر عن التكاليف المستعملة لتحقيق الأهداف[2].

[1] أمين بن سعيد اديه عبد الرحيم ،المرجع السابق، ص72.

[2] حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، الجزء الأول، 2018، ص77.

يتضح من خلال المرسوم التنفيذي رقم: 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام ، في الفصل الخامس المادتين 84-85 تحت عنوان : العلاقة بين المفوض له ومستخدمي المرفق ،حيث تتجسد فعالية اتفاقية التفويض واستغلال المرفق العام من خلال شروط والتزام بالمهام بين المفوض والمفوض له .

المطلب الثاني: الجـــــودة

اختلف تعارف الجودة تبعا لاختلاف وجهات النظر اليها ،فلغويا تعرف الجودة

بأنها :"الاتفاق والمطابقة، ويرجع أصل المصلح الى الكلمة اليونانية qualitas وتعني طبيعة الشخص أو طبيعة جودة الشيء ودرجة الصلابة "(تهميش ص 3 من مذكرة دعاس عز الدين أثر تطبيق نظام الإدارة المتكاملة للجودة والصحة على الأداء البشري للمؤسسة الصناعية).

كما عرفت حسب مقياس ايزو: "حالة خدمة أو سلعة موجهة لتلبية حاجات المستعملين"، ويركز هذا التعريف على إرضاء رغبات جمهور المستهلكين[1].

وحسب مضمون المواصفات القياسية 9000 iso لسنة 2000 على أنها مجموعة الصفات المميزة للمنتج (النشاط أو العملية أو المؤسسة أو الشخص) والذي تجعله ملبيا للحاجات المعلنة والمتوقعة أو القادرة على تلبياتها[2].

يتضح لنا من خلال هذه التعاريف وجود اختلاف بينها وهذا راجع لاختلاف وجهات النظر في الجودة.

[1] دعاس عز الدين، اثر تطبيق نظام الادارة المتكامل للجودة والبيئة والصحة على آداء البشري للمؤسسة الصناعية، دراسة لعينة من المؤسسات الجزائرية، اطروحة لنيل شهادة دكتور في علوم التسييرن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1، الحاج لخضر، 2018، 2019.

[2] سناء بولقواس، "الادارة بالقيم كمدخل للدمج مفهوم الآداء والخدمة العمومية تجسيد الجودة، مجلة الابحاث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل العدد3، ص210.

الفرع الأول: الجودة في المرفق العام

من أجل تحقيق الجودة في المرفق العام يجب الارتقاء بالخدمات العمومية مع مسايرة التطورات الحديثة للإدارة، ويتجسد ذلك من خلال جودة الخدمات المرفقية و تسعيرة الخدمات المرفقية.

أولا: جودة الخدمات المرفقية:

ان موضوع الجودة والإخلاص في العمل من المباديء الحديثة التي تساعد الإدارة على تحسين صورة المرفق العام ،فجودة الخدمات العمومية تعني إنتاج سلعة أو خدمة بمستوى عالي من الجودة المتميزة تكون قادرة من خلالها على الوفاء باحتياجات ورغبات المرتفقين بكما تساهم والذي يتفق مع توقعاتهم، كما تساهم وتعزز العمل الجماعي بين الأفراد ،المرونة والقدرة الفائقة على التغيير، التركيز على الكيف والكم في تحقيق الأهداف.

يحتم على المرافق العمومية تطبيق المتطلبات الرئيسية لضمان الجودة وتتمثل في إعادة تشكيل ثقافة المنشأ،والتعليم والهدف أو الغاية من هذا هو إرضاء المرتفقين بالدرجة الأولى في لأفضل الظروف وأحسن سعر[1].

ثانيا: تسعيرة الخدمات المرفقية:

اذا كان الأصل ان المرافق العامة تؤدي خدماتها للمرتفقين بالمجان أو بدون مقابل، وهذا هو الحال المرافق العامة الإدارية التي تعمل على اشباع حاجات عامة للمواطنين دون دفع رسوم الانتفاع ومن أمثلتها مرفق الأمن[1].

[1] سناء بولقراس ،المرجع السابق، ص210.

ورغم أن مجانية الخدمات المرفقية أضحى يشكل استثناء في الوقت الحاضر ،فان احداث سعر مقابل الخدمة يعد حاليا من ضمن الأساليب المتبعة في عصرنة تسيير المرفق العامة[2].

يتضح لنا مما سبق أن الجودة في المرفق العام تتجلى بالارتقاء بالخدمة العمومية وذلك لضمان أحسن الأداء في الخدمة العمومية.

ثالثا: جودة المرفق العام عبر سياسة تقييم الموظفين في الجزائر:

إن علاقات الإدارات والمؤسسات العمومية مع المرتفق تحت معالجتها صراحة من خلال التعديل الدستوري لسنة 216 والذي يقتضي ضمن المادتين 34و151 على ما يأتي[3]:

حيث جاء في نص المادة 34: تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق ولوجبات بإزالة العقليات التي تعوق تفتح شخصي الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
كما جاء في نص المادة51-1: الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن[4].

وسنتطرق إلى التجربة الجزائرية في اختيار نظام التقييم الذي تضمنه القانون الأساسي للوظيفة العمومية من عناصر الجودة من منظور الإدارات والمؤسسات العمومية وترجمتها فيما أصبح

---

[1] المرجع نفسه، ص210.

[2] معروف جهاد، "المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، الحقوق تخصص منازعات عمومية، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018، ص58.

[3] قاسم نايف علوان المحياوي: المرجع السابق، ص.92.

[4] القانون رقم16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخ في 7مارس 2016، ص12.10.

يصطلح عليه بتجديد وعصرنة المرفق العام والتحديات التي تواجه نظام التقييم في ظل العصرنة وموجيات تكييفه.

رابعا: جودة المرافق العامة عبر سياسة العصرنة

تعريف الإدارة الجزائرية ظروفا متعددة ومتنوعة يميزها محيط داخلي وخارجي متغير وحركية مجتمعية جديدة تفرض عليها مراجعة طرق وكيفيات تدخلها.

وقصد الاستجابة لهذه المتطلبات والمتغيرات والتكيف معها، تعمل الإدارة على عقلنة هياكلها وتنمية قدراتها المؤسساتية وكذا عصرنة أدوات تدخلها وتسييرها[1].

الفرع الثاني: متطلبات تحقيق جودة المرفق العام

لعلها لان جانب الصواب بالقول إن المعايير والمواصفات الخاصة بالجودة يصعب تحقيقها في خدمات المرافق العامة وتحقيق المعايير المطلوبة في الخدمة الجيدة والنوعية على أن هذه العوامل هي تصورات وأفكار قابلة للتعديل والإثراء من جانب فقه القانون العام[2].

أولا: العنصر البشري.

ينهض الموظفون والعاملون في المرافق العامة بدور أساسين في تقديم الخدمة ونوعيتها ومن تظهر أهمية التركيز على أهمية اختيار العاملين في المرافق العامة وفق معايير علمية دقيقة

[1] قاسم نايف علوان المحياوي: المرجع السابق، ص93

[2] المرجع نفسه، ص93.

من اختصاص وكفاءة وتطوير باستمرار بالتدريب والمعارف الجديدة وترك الأساليب القديمة في اختيار الموظفين.

ويرى البعض أن الجودة والوصول إلى مستوى متميز من الخدمة العامة هي مسؤولية كل فرد في المنظمة ومن هنا تتضح أهمية تنمية مهارات الموظفين العالمية في المرفق العام والاهتمام وقد قال البعض بأن من..... الإدارة المباشرة للمرافق العامة زيادة شكاوى العاملين في المرفق وغياب الرضا الوظيفي لذا يجب أن تعمل إدارة المرفق العام على الاهتمام بالموظفين والعاملين وتحفيزهم ماديا ومعنويا ومكافأة من يعمل وفق المواصفات في تحقيق جودة الخدمة وصولا إلى شعورهم بالانتماء للمرفق وفخرهم بنجاحه لتقديم الخدمات ويعتبرونه بالتالي نجاحا شخصيا لهم[1].

ثانيا: الاهتمام بالجانب الأخلاقي

وتنمية الشعور بالمسؤولية لدى العاملين والمسؤولين عن إدارة المرافق العامة فإتقان العمل وتقديم الخدمة الجيدة واجب ديني وقانوني امتثالا لقول الرسول صلى الله عليه وسلم: (إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه).

[1] قاسم نايف علوان المحياوي ،المرجع السابق، ص 93.

ثالثا: أساليب تجديد إدارة المرفق العام

أ-تأثير الإدارة الالكترونية على تفعيل مبدا مساواة الأفراد أمام المرفق العام:يقصد بهذا المبدا ان يقدم المرفق العام خدماته الى من يطلبها من الافراد لنفس الشروط المقررة لتقديم الخدمة، دون تمييز بينهم ومعنى ذلك ان المرفق العام يجب ان يلتزم بمساواة في التعامل مع طالبي الخدمة بصرف النظر على ما قد يوجد بينهم من تفاوت لا يتعلق بشروط الانتفاع[1].

ولا بد من القول أن من أساليب فشل المرافق العامة في تقديم خدماتها بمستوى ينال رضا المنتفعين هو غياب الأساليب الإدارية في القيادة الفعالة للمرفق العام واختيار قيادات غير كفؤة أو حتى غير متخصصة في بعض الأحيان لاعتبارات سياسية أو عشائرية وعلى الإدارة التركيز على تحسين جودة الخدمة وإيجاد ما يلزم لتحقيقها.

والتأكد من مستوى الممارسات الإدارية لإدارة المرفق العام يمكن تطبيق المواصفات الدولية iso2000:9001 وهي مدخل لتحسين الجودة في جميع التنظيم الإدارية[2].

ب-توفير المتطلبات المادية والفنية والتقنيات الحديثة: في تسيير المرفق العام، مثل التخصيصات المالية الضرورية للارتقاء بمستوى الخدمة وتوفير المعدات والمستلزمات التقنية والفنية الحديثة لإنتاج وتقديم خدمة جيدة لجمهور المواطنين[3].

[1] ليلى بن حليمة، سليم عاشور: تأثير الادارة الالكترونية على اداء وتحسين المرفق العام في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، الدسيلة، ص07.

[2] مليك محمد، نظام تقييم الموظفين وأثره على جودة المرفق العام -دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية- 2014-2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2017، ص53.

[3] المرجع نفسه، ص54.

ج –اعتماد نظام الإدارة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة باستخدام وسائل الاتصال التكنولوجي وتقنية المعلومات الضرورية للارتقاء بمستوى الخدمة والتحول إلى الإدارة الإلكترونية للمرفق العام من شأنه أن يقدم خدمة أفضل للمنتفعين ويحقق المساواة بينهم ويضمن تسيير الرفق باستمرار وانتظام في الليل والنهار لتلقى الخدمة في وقت وفي أي كان[1].

د– المنافسة: عد كثير من الكتاب وجود المنافسة من العوامل الرئيسية لتحقيق جودة المنتج وعلى هذا الأساس فإن عدم وجود منافسة لخدمات الكثير من المرافق العامة قد يكون سببا في تدني مستوى جودتا ونوعية خدماتها لذلك وجب على الحكومات أن تضع برامج ودراسات لتجاوز وتفادي سلبيات عدم وجود منافسة لنشاط أو خدمات بعض المرافق العامة وتأثير ذلك على مستوى نوعية وجودة خدماتها[2].

هـ– إنشاء فرق ووحدات لقياس الجودة: في كل مرفق من المرافق العامة من موظفين متخصصين وخبراء وتقوم هذه الفرق والوحدات العامة من موظفين متخصصين وخبراء وتقوم هذه الفرق والوحدات بتطبيق مقياس الانحراف المعياري حول المتوسط العام. ويناقش أعضاء هذه الفرق والوحدات يوميا مشاكل الجودة وتقديم الحلول إن أمكنهم أو اقتراح الحلول للقيادات الإدارية العليا[3].

[1] مليك محمد، نظام تقييم الموظفين وأثره على جودة المرفق العام –دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية– 2014–2016 المرجع السابق، ص54.

[2] نفس المرجع، ص 54.

[3] نفسه ص 55.

رابعا: توفير الأموال والخدمات:

أ-إيجاد بدائل لتمويل المرافق العامة:

يعتبر تمويل المشاريع بشكل عام أساس نجاح أي نشاط سواء كان اقتصادي أو اجتماعي كون توافر الأموال يلبي حاجات طالبيها ويحقق نتائج هامة تعود بالفائدة على اقتصاد الدولة. لكن مع تطور الحياة الاقتصادية وظهور أهمية المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجارية وبالنظر إلى حيويتها أصبحت الدولة بواسطة الخزينة العمومية عاجزة على الاستجابة للإنشاء وتسيير هذه المرافق الأمر الذي أدى بها للبحث عن بدائل أخرى لتمويلها خارج الخزينة العمومية من خلال إشتراك القطاع الخاص في هذا الإطار بواسطة آلية تفويض المرفق العام[1].

ب-تمويل المرافق العامة في النصوص التشريعية:

استناد إلى النصوص المنظمة لتفويض المرفق العام في الجزائر نستنتج ذلك من حيث النص في أشكال التفويض على تولي الشخص المفوض له تمويل المرفق العام الموكل له تسييره.

فنذكر في هذا الشأن نص المادة 210في الفقرة 5 من المرسوم الرئاسي رقم15-247 التي تضمنت " يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات وإستغلال المرفق العام بنفسه"[2].

لهذا المعنى يكون المشرع الجزائري قد وفر الأعباء على الخزينة العمومية للدولة وأوجد لها وسيلة أخرى إضافية لتمويل مشاريعها ذات الطابع الاقتصادي[3].

---

[1] آرزيل كاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائر"، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص23.

[2] المادة 210 من المرسوم الرئاسي، 15-247.

[3] آرزيل كاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائر"، مرجع سابق، ص 23.

الأمر الذي قد يساعدها على تطوير اقتصادها خاصة على المستوى المحلي سواء بالنسبة لتشغيل اليد العاملة واستعمال الأموال بواسطة المؤسسات المصرفية ومن ثمة المحافظة على مالية الدولة[1].

يتأكد الأمر أكثر في هذا الإطار حتى عند اختيار الشخص الذي يفوض له لتسيير المرفق العام على أساس أنه يتم دائما اختيار الشخص الذي يقوم ضمانات مالية لتسيير المرفق العام وهو مايعبر عنه بالاعتبار الشخصي عند اختيار المفوض له[2].

وقد تم التأكيد على هذه المسألة بالنسبة للمشرع الجزائري في المادة 104 من قانون المياه بنصها صراحة على:

" يمكن الإدارة المكلفة بالموارد المائية...أو تفوض كل جزء من تسيير نشاطات خدمة المياه أو التطهير.

لمتعاملين عمومين أو خواص.... وضمانات مالية كافية" نفس الموقف أكد عليه المشرع الغربي من خلال نص المادة 11 من القانون رقم05-54 بنصها على الصفة الشخصية للمفوض إليه من خلال التأكيد على أن عقد التسيير المفوض يبرم على أساس المزايا الشخصية للمفوض إليه.

كما نجد أيضا المشرع الفرنسي قد ضمن نص المادة 1-1411 L الفقرة 03 من القانون العام للجماعات الإقليمية منه على أنه عند الدعوة للمنافسة لإستقبال ملفات تفويض المرفق العام على السلطات العامة المكلفة بالتفويض التأكد من توافر الضمانات المالية.

---

[1] حميدي قبيلات، القانون الاداري، ط1، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، ص218.

[2] المرجع نفسه، ص218.

ج-الوسائل المالية:

تحتاج الدولة وهياكلها لممارسة نشاطها إلى أموال عامة ضرورية، وذلك لضمان أداء حسن لسير مرافقها، وعند العلم أنها ملك للدولة فهي بالضرورة تتميز بجملة خاصة سنستعرض مدلول الأموال والحماية المقررة لها.

1-مدلول الأموال العامة وكيفية تمييزها وطرق إكتسابها:

لمعرفة مفهوم الأموال العامة سنتطرق إلى مدلول الأموال العامة كيفية تمييزها عن غيرها، وأخيرا طرق اكتساب الأموال العامة.[1]

2-مدلول الأموال العامة:

تعد الأموال العامة هي المحرك الأساسي لنشاط الدولة ومرافقها، ولذلك تولى المشرع الجزائري تحديد مفهومه ولم يترك ذلك للاجتهادات القضائية[2].

جاءت المادة 87 من القانون المدني بتعريف الأموال العامة فعرفتها بأنها كل ما يعتبر عقارا أو منقولا ويكون مملوكا للدولة أو أحد هيئاتها ووضع شروط لهذه الأموال لكي تكتسب صفة العمومية وهي أم تكون مخصصة للنفع العام سواء بالفعل أو بمقتضى قرار أو قانون، ووضع قيود على هذه الأموال وهي عدم جواز التصرف فيها ، الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم[3].

[1] معروف جهاد، مرجع لسابق، ص37.

[2] حمدي قبيلات، القانون الإداري، ط1، ج2، دار وائل للنشروالتوزيع،2011، ص218.

[3] معروف جهاد، مرجع سابق، ص38.

المواد ،02،03،04 من قانون الأملاك الوطنية، والمواد 24،25،26 من قانون التوجيه العقاري وكذلك بالرجوع إلى المادة 18 والمادة20 من دستور 2016[1].

فقد بنيت هذه المواد بأن الأموال العامة أعطاها المشرع اسما أخر وهو ما يعرف بالأملاك الوطنية العمومية.

يتضح بأن الأملاك الوطنية العمومية هي التي تملكها الدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد مؤسساتها وهياكلها سواء كان عقارا أو منقولا والتي تكون محل ملكية خاصة سواء بطبيعتها أو هدفها، والتي لا تكون قابلة للتصرف فيها ولا لحجز ولا التقادم.

من هذه القوانين، القانون المدني والقانون العقاري نجد أن الأموال العامة تتميز بصفتين اثنين هما: تكون مخصصة للنفع العام، تملكها الدولة أو أحد هياكلها أو أحد أشخاص القانون العام[2].

وتصنف الأموال العامة من حيث طبيعتها إلى عقارات ومنقولات ومن حيث الجهة الإدارية المالكة لها إلى أملاك عمومية تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية وقد تم ذكرها في قانون الأملاك الوطنية في المواد (17،18،19،20)[3]، من حيث نشأتها إلى أموال عامة طبيعية وأخرى ذات نشأة اصطناعية وذلك ما نصت عليه المادة 14 من قانون الأملاك الوطنية وأخيرا من حيث مكان تواجدها إلى أموال عامة بحرية، نهرية، برية[4].

2-1: كيفية تمييزها عن غيرها:

---

[1] انظر قانون رقم 16_01 ،المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ،الجريدة الرسمية عدد 14،سنة2016.

[2] انظر المواد 02،03،04 ، 12 من قانون رقم 90/03 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، ع52، 1990.

[3] أنظر المواد 17،18،19،20 من قانون رقم 30/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد49، 1990.

[4] أنظر المواد 14،15،16 من قانون رقم 90-03 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

من مفهوم الأموال العامة السابق ذكره نجد أن هناك من خاصيتين لتمييز الأموال العامة عن غيرها من الأموال فالخاصية الأولى لتتميز المال العام تتمثل في طبيعة المال والتي يكون مملوكا للدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد هيئاتها وستبعد من هنا الأموال المملوكة للأفراد او الأشخاص المعنوية الخاصة.

تخضع الأموال العامة لأحكام القانون العام ومنازعاتها تكون أمام القضاء الإداري، فهو يضفي عليها حماية استثنائية، بالنسبة لموظفيها فهم موظفون عموميون وقرارتها قرارات إدارية.

يجب أن تكون الخدمات التي تقدمها خدمات عامة[1].

-أما الخاصية الثانية وهي أن تكون هذه الأموال العامة مخصصة للنفع العام فلا يكفي أن يكون المال العام مملوكا للدولة أو أحد هيئاتها لاكتساب صفة العمومية ولا يعتبر شرطا حازما لتمييزه عن غيره لا بد أن يرتبط بتقديم خدمة عامة للجمهور والمرفق سواء كان هذا التخصيص بنص قانوني أو نظام معين، من صور التخصيص.

للمنفعة العامة. أن يكون التخصيص لاستعمال الجمهور مباشرة أي بحكم الواقع لا يحتاج إلى نص قانوني مثلا وشاطئ البحار، الحدائق العامة، الطرق، الجسور...إلخ.

أما الصورة الثانية وهي أن يكون التخصيص لخدمة مرفق عام بالمستفيد من خدمات المرفق العام هو الجمهور.

[1] حمدي فبيلات، مرجع سابق، ص217.

فمال العام في هذه الصورة هي لخدمة المرفق العام كغاية أولى وتقديم خدمات للجمهور كغاية أساسية ويجدر الذكر أهم شروط تتوفر في المال العام أنه لا يمكن التصرف فيه، الحجز عليه، تملكه بالتقادم[1].

2-2- طرق إكتساب الأموال العامة:

لقد جاءت المادة 206 من قانون الأملاك الوطنية واضحة وصريحة بشان طرق اكتساب الأموال العامة والتي بينت صنفين وهما الأملاك العمومية بالوسائل القانونية أو الطبيعية والتي لا تحتاج إلى أي نص قانوني لالتحاقها بالأملاك العمومية وحتى إن صدور قرار بهذا الشأن فهي لا تنشأ مركزا جديدا[2].

أما الصنف الثاني وهو اكتساب الأموال بالوسائل القانونية وتتمثل في طرق الاكتساب التي تخضع للقانون العام:

أ)- العقد: وهو أن تخضع الإدارة على الأملاك عن طريق العقد وفقا للشروط المتفق عليها في العقد وفقا للشروط المتفق عليها في العقد ويكون أيضا بمقابل يحدد الطرفان[3].

ب)- التبرع: تكون التبرعات من طرف الأفراد أو التنظيمات المختلفة ويجب أن تكون في شكل عقد إداري تعده الإدارة المختصة. تخضع التبرعات لأحكام المعاهدات أو الاتفاقيات التي تكون الجزائر طرفا فيها.

---

[1] مصطفى أبو زيد الفهمي، الوسط في القانون الإداري، ط1، دار مطبوعات جامعية، 1995، ص380.

[2] أنظر ص 26، قانون 90-03 متضمن قالون الأملاك الوطنية.المرجع السابق .

[3] بومزبر باديس، " النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير غير منشورة، في القانون العام، فرع الإدارة العامة، جامعة منتوري، قسنطينة،2012، ص51.

الجهة المختصة بقبولها هي إما بمقتضى قرار من وزير المالية أو قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بضمان تخصيص هذه التبرعات مثقلة أو غير مثقلة بارتفاعات وتكون هذه بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري أما بخصوص البلديات والولايات فيكون القرار متخذا من طرف المجلس الشعبي الولائي أو البلدي، وإذا كانت مثقلة بأعباء فإن القرار يكون بالاشتراك بين الوزارة الوصية ووزير المالية[1].

ج)- التبادل: وفقا للمواد 92،93،94،95،96 من قانون الأملاك الوطنية فإن عملية التبادل تتم بين المصالح العمومية وذلك وفقا لشروط والكيفيات التي يحددها التنظيم.

وبقرار الوزير المكلف بالمالية أو الوالي بعد استشارة مصلحة أملاك الدولة المتخصصة وأيضا بين المصالح العمومية والأفراد ويتم ذلك بمقتضى قرار من الوزير المسؤول عن القطاع الذي يتبعه المال المراد تبديله أو مداخيل السلطة المختصة بعد استشارة المجلس الشعبي المعني ويحرر عقد التبادل في شكل عقد إداري أو في شكل عقد توثيقي طبقا لما اتفق عليه الأطراف المتعاقدة إذا كان الملك المراد تبادله يفوق قيمة الملك الأخر فيتم تحصيله ودفعه للطرف الأخر أما في حالة نشوء نزاع فينعقد الاختصاص للقضاء العادي[2].

د)- التقادم والحيازة:

طبقا لقواعد التقادم المنصوص عليها في المواد من 308 إلى 322 من القانون المدني والمادة 49[3]، من قانون الأملاك الوطنية[1]

[1] أنظر المادة من24إلى 47 من قانون 90_30 متضمن قانون الأملاك الوطنية.

[2] بومزير باديس: مرجع سابق، ص52.

[3] أنظر المواد 308إلى322 من قانون الأملاك الوطنية.

الأملاك التي تدخل ضمن أملاك عمومية هي: – مبالغ القسائم، الفوائد، الأرباح في شكل إيداع أو حساب جار إذا لم يصيبهم أي عملية عليها ولم يطالب بها أحد من ذوي الحقوق لمدة تزيد عن 15 سنة.

ومن طرق اكتساب الأموال العامة جاءت المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية باستثنائيين هما نزع الملكية للمنفعة العامة عن طريق حق الشفعة.

ثانيا :آفاق تطبيق تفويض المرفق العام على المستوى الإقليمي في الجزائر

في ظل الأزمة المالية التي تشهدها الجزائر وبشكل خاص بعد الانخفاض القوي لأسعار المحروقات وما نتج عنه من تراجع لحصيلة الإيرادات والنزعة التقشفية لخزينة الدولة وفي ظل نزعة الدولة إلى تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرار خاصة على مستوى جماعتها الإقليمية التي باتت اليوم وأكثر من أي وقت مضى مطالبة بإيجاد بدائل للتمويل بعيدا عن خزينة الدولة يعتبر تفويض المرفق العام احد البدائل الاستراتيجية التي يمكن أن تنتهجها الدولة خاصة على المستوى الإقليمي للحفاظ على استمرارية تقديم الخدمات العمومية مع تحسين للنوعية وفعالية في الداء و نجاعة التوزيع في ظل عدم قدرة خزينة الدولة على تحمل أية أعباء إضافية في هذا المجال[2]

[1] أنظر المادة 49 من قانون الأملاك الوطنية.

[2] امين بن سعد نادية عبد الرحيم، المجلد 1، ص72.

خلاصة الفصل الثالث

يتضح من خلال لجؤ المشرع الجزائري إلى هذه التقنية كان نتيجة للعيوب المسجلة في ظل التسيير العمومي للمرفق العام وأن فشل الجماعات العمومية على تسيير المرفق العام وعدم قدرتها على تحقيق الحاجيات المتزايدة للمواطنين .

إن الواقع العملي لايزال يطرح مشكل كفاءة الآداء للخدمات العمومية رغم الجهود المبذولة في الجزائر من خلال الإصلاحات الإدارية في القطاع العام وتزايد الإنفاق لتوظيف الموظفين المؤهلين، فقد أولت الجزائر إهتماما كبير بالمرافق العمومية من أجل تحسين الخدمة العمومية وعصرنتها

ومع ذلك لن تكون الإدارة بالقيم الأداء الوحيدة التي ستضمن فعالية الخدمة العمومية،لكن القاعدة التي تعتمد عليها لتحسين خدماتها العمومية تضمن لها نجاح برامجيها وذلك بتعزيز علاقة الإدارة بالمواطن وتفعيل للاستخدام تقنيات المعلومات وانشاء بوابة الكترونية .

الخـــــــــاتمـة

بعد دراسة تحولات المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 توصلنا لجملة من النتائج والاقترحات نذكر أهمها

أولا:النتائج:

_تخضع المرافق العامة إلى تحولات وتغيرات تختلف حسب نوع المرفق وطريقة إدارته.

تعد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18_199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويضات المرفق العام الحل الأمثل والأنجع في ظل الأزمة الراهنة (انخفاض أسعار البترول) وهذا من خلال تقليص من الانفاق الحكومي والبحث عن أساليب وطرق جديدة للتمويل العمومي، والمتمثلة أساسا في إدخال الخواص كطرف فعال في التنمية والاستثمار العمومي وهذا لا يكون إلا من خلال عقود التفويض.

_يهدف هذا المرسوم إلى التوجه نحو الفعالية وإرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تدخل الجماعات المحلية في التسيير المباشر لحاجات المواطنين من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام والخاص.

_التأكيد على أهمية المرسوم التنفيذي المتضمن تفويض المرفق في تطوير أداء الجماعات الإقليمية.

_أضاف هذا المرسوم شكلا جديدا لم يكن موجود في ظل المرسوم الرئاسي رقم : 15_247 المؤرخ 16\09\2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

_يعد صدور المرسوم التنفيذي 18_199 المتعلق بتفويض المرفق العام محاولة لتحديد الأطر العامة لاتفاقيات المرفق العام ،إلا أنه أثار العديد من الإشكالات والانتقادات نظرا للظروف الاستعجالية التي صدر فيها .

ثانيا : الإقتـــــــراحات

من خلال دراستنا لهذا الموضوع نقترح مايلي:

1_ فتح مجال الاستثمار في المرافق العامة لتحقيق تنمية الإنتاج والجودة أي تعميم عقود التفويض في جميع القطاعات

2_تكريس مبدأ المنافسة والشفافية ، أي بتوسيع مجال المنافسة دوليا حتى يتم توسع التجارة الدولية .

3_لنزاهة إبرام عقود التفويض ومحاربة الفساد،لابد من تعزيز الرقابة ،حيث حدد المرسوم 18_199 أحكام التسيير التفويض الاتفاقي وهو في الأصل يتم بشكل إنفرادي لذا يجب إعادة النظر في ذلك حتى لاتكون هناك ثغرة قانونية .

4_العمل على تجسيد مبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام ،لضمان الإستمرارية والمساوة ومساوة المنتفعين وقابلية المرفق للتغيير وشفافية والمجانية .

5_العمل على تحسين الأداء حتى يضمن في الواقع أشخاص قائمين مع ابرام عقود التفويض

قائمة المصادرو المراجع

أولا: المصادر

1/القوانين:

1_قانون رقم 07-05 مؤرخ في 13 ماي 1990، يتضمن القانون المدني، جريدة الرسمية، العدد31،سنة 1990.

2_قانون رقم 90-03 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة الرسمية ،عدد 52، 1990.

3_القانون رقم: 16-01 المؤرخ في: 06 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.

2/- الأوامـــــــــــــــــر:

1-الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ،عدد78 ،سنة 1975.

2-الأمر 05-07 المؤرخ في 23 أوت 2005 ، المتعلق بتحديد القواعد العامة التي تحكم التعليم في المؤسسة التربية والتعليم الخاصة ، الجريدة الرسمية رقم 59 الصادرة في 28 أوت.2005

3/- المراسيم:

1_ -المرسوم التنفيذي رقم: 91- 434 المؤرخ في 02 جمادي الأول 1412 الموافق ل09 نوفمبر 1991 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومة المعدل والمتمم.

2-المرسوم التنفيذي 05-432 المؤرخ في 08 نوفمبر 2005، يحدد شروط إنشاء مؤسسة التربية والتعليم الخاصة، جردة الرسمية رقم 74 الصادرة في 2005/11/13.

3-المرسوم التنفيذي رقم 07-371 المؤرخ في 22 أكتوبر 2007 الخاص بشروط إنشاء المؤسسات الخاصة، الجريدة الرسمية رقم 67 مؤرخ في 24/ 2007/10.

5_المرسوم الرئاسي 15- 247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق ل16 سبتمبر2015 ، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

6-المرسوم الرئاسي 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر2015، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية ،عدد 50 الصادرة في: 2015/09/20.

7-القانون رقم: 16-01 المؤرخ في: 06 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.

8-المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق لـ02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، جريدة رسمية، عدد 48، 2018.

ثانيا: المراجـــــــع

1- الكتب

1_أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، تنظيم المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الشامل للنشر والتوزيع، فلسطين، ط1، 2016م.

2-بن ونيسة ليلى، بن عيوا جيلالي: واقع جودة التعليم العالي في الجزائر من منظور التصنيفات الدولية، مجلة الدراسات الاقتصادية الكمية، عدد1، 2015.

3_توني نيوباي: التدريب على جودة الخدمة، ترجمة شويكار زكي، مصر: مجموعة النيل العربية،2003.

4-حمدي قبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري- النشاط الإداري)، وائل للنشر والتوزيع، ج1، الأردن، 2008م.

5-حمدي قبيلات، القانون الإداري، ط1، ج2، دار وائل للنشروالتوزيع،2011.

6-سعيد بو علي، وآخرون، القانون الإداري (التنظيم اللإداري- النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الجزائر.

7-سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس دار البيضاء، الجزائر، ب. ت.

8-صاروخ مليكة، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط7، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010م.

9-صالح حميد العلي، الموسوعات المالية الإسلامية، دار خور الدين، طالب، سوريا.

10-علي فيلالي، الالتزامات النظرية العامة للعقد، د ط، موفر للنشر، الجزائر، 2010م.

11-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2017م.

12-فرناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام – دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية.

13-قاسم نايف علوان المحياوي: إدارة الجودة في الخدمات: مفاهيم وعمليات وتطبيقات، الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006.

14-قدري عبد الفتاح الشهاوي، أحكام عقد الوكالة في التشريع المصري المقارن، د ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2001م.

15-محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005م.

16-محمد سلام مذكور، المدخل للفقه الإسلامي، تاريخه ومصادره ونظرياته العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1960م.

17-محمود عبد الله حمود، مبدأ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، ط2، 2009م.

18-مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009م.

19-مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009م.

20-مصطفى أبو زيد الفهمي، الوسط في القانون الإداري، ط1، دار مطبوعات جامعية،1995.

21-نادية ظريفي، "تسيير المرفق العام التحولات الجديدة" دار بلقيس، الجزائر، 2010،

22-ناصر لياد: الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، ط3.

23-وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009م.

24-وهبة الزحيلي، الفقه الميسر، العبادات، ج1، دار الكلام الكيبة، دمشق، 2010م.

2/ المقالات العلمية :

1-أرزيل الكاهنة: "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق وعلوم السياسية جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد03.سنة

2-أمين بن سعيد ناديه عبد الرحيم، "إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع التطبيق في المغرب وآفاق في الجزائر"، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة،المجلد 21، العدد1، جوان 2018، الجزائر.

3- حساييني ساميه، "قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والمرسوم التنفيذي 18/"199 ،مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد04، العدد 02، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2019.

4-بركبية حسام الدين،" تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة"، مجلة المفكر، ، جامعة محمد خيضر، بسكرة،عدد24،سنة

05-صالح زمال بن علي،" أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة وهران2، محمد بن أحمد، رقم 2017/16.

6_بن دراجي عثمان :"تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي "،مجلة آفاق علمية ،جامعة لونيسي علي ،البليدة (2) ،المجلد 11 ،العدد 04 ،.2019

7_أمين بن سعيدونادية عبد الرحيم :"إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق رالعمومية_واقع التطبيق في المغرب وآفائقه في الجزائر"،مجلة معهد العلوم الاقتصادي، المجلد21، العدد 01، جامعة الجزائر 3 ،الجزائر ،2018.

8_سمير بوعيسى :"أساليب تمويل المرافق العمومية والمحلية بالجزائر "،مجلة الأبحاث القانونة والسياسية ،العدد 5 ،جامعة محمد الصديق بن يحي ، جيجل ، ديسمبر .2017

9_سناء بولقواس:"الإدارة بالقيم كمدخل للدمج مفهوم الآداء والخدمة العمومية تجسيد الجودة ،مجلة الأبحاث القانونية والسياسية،العدد 3 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد الصديق بن يحي ،جيجل.

3/ المدخـــــــــلات :

1-حميس معمر، مداخلة ألقيت عن ملتقى الدولي بعنوان: "المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن"،كلية الحقوق جامعة خميس مليانه.

2- ليلى بن حليمة، سليم عاشور: تأثير الادارة الالكترونية على اداء وتحسين المرفق العام في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، الدسيلة.

5/ الرســـــــــائل الجامعية:

أ- الأطروحات :

1. نادية ظريفي: المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية –حالة عقد الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة – كلية بن عكنون، 2012/2011.

2. دعاس عز الدين :"أثر تطبيق نظام الإدارة المتكامل للجودة والبيئة والصحة على آداء البشري في المؤسسة الصناعية ،دراسة لعينة من المؤسسات الجزائرية "،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،جامعة الحاج الأخضر ، باتنة، 2018.

ب- المذكرات:

3. بومزبر باديس، "النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير غير منشورة، في القانون العام، فرع الإدارة العامة، جامعة منتوري، قسنطينة،2012.

4. ادير نصيرة، اعزوقن وهيبة: استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري (التركيز على عقد الامتياز)،مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية. 2012،2013

5. مليك محمد، نظام تقييم الموظفين وأثره على جودة المرفق العام –دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية– 2014–2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2017.

6. معروف جهاد :"المرفق العمومي يبن ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر ،مذكرة مكمل لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص منازعات عمومية ،كلية الحقوق والعلوم الساسية ،جامعة العربي بن مهدي ،أم البواقي ،2017_2018

7. بن شريط أمين،براقوبه ربيع :"النظام القانوني لتفويض المرفق العام ،مذكرة ماستر، قانون إداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة أحمد دراية ،أدرارا ،2018 _2019.

8. إيمان كرميش :"طرق إبرام عقود التفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18_199 ،مذكرة لنيل شهادة الماستر، قانون إداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة محمد بوضياف، المسيلة ،2019.

الملاحق:

الملحق رقم 01

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــة .....

دائـــرة .....

بلديـــــة .....

نموذج دفتـــــر الشـــــروط

المتعلق بتفويض المرفق العام

المتمثل في .....

على شكل إمتياز

الجزء الأول : دفتر ملف المترشح

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية .....
دائرة .....
بلدية .....

نمـــــــــــــــوذج

مقـرر رقم ..... المؤرخ في .....

متضمن انشاء لجنة تفويضات المرفق العام

إن رئيس المجلس الشعبي البلـــدي لبلديـــــة .....

- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ22جوان 2011 المتعلق بالبلدية .
- بمقتضى القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته والمعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 08/09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المؤرخ في 1991/11/23 والمتعلق بجرد الأملاك الوطنية المعدل .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16 الذي يحدد شروط وكيفيات ادارة وتسيير الاملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة .
- بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 2018/199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام .
- بناء على محضر تنصيب السيد ..... ، رئيسا للمجلس الشعبي البلدي بتاريخ .....

بـــاقتـــراح مـــن السيد الأمـــين العـــــام

يقـــــــــــــرر

المادة الأولى: تنشأ على مستوى بلدية ..... ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) طبقا للمادة **78** من المرسوم التنفيذي رقم 18/199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام .

المادة 02 : تتشكل هذه اللجنة من السادة :

1.	ممثل رئيس المجلس الشعبي البلدي	رئيـــسا
2.	عضو المجلس الشعبي البلدي	عضـــوا
3.	موظف بالبلدية	عضـــوا
4.	موظف بالبلدية	عضـــوا
5. ممثل عن مصالح أملاك الدولة		عضـــوا
6. ممثل عن مصالح الميزانية		عضـــوا

المادة 03: يكون عمل ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) لمدة ثلاث 03 سنوات قابلة للتجديد .

المادة 04 : طبقا للمادة **81** من المرسوم التنفيذي أعلاه ،تكلف ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) بما يأتي :

- الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط المتضمنة تفويض المرفق العام .
- الموافقة على مشاريع اتفاقيات تفويض المرفق العام وذلك من خلال مراقبة الاجراءات المتبعة في اختيار المفوض له.
- الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام .
- منح التأشيرات للاتفاقيات المبرمة .
- دراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين غير المقبولين والفصل فيها .

المادة 05 : تجتمع ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) على الأقل مرة كل ثلاثة 03 أشهر مع المفوض له و تعد خلاله تقريرا شاملا حول تقييم نجاعة التسيير والتأكد من جودة الخدمات المقدمة ومدى احترام مبادئ المرفق العام .

المادة 06 :يكلف السادة الامين العام للبلدية ورؤساء الأقسام التقنية للدائرة وأمين الخزينة كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا المقرر .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

دفتـــــر الشـــــــروط (الجـــــــزء الأول)
المحدد لكيفيات تأهيل المترشحين والوثائق التي تتكون منها الملفات والقدرات المهنية والتقنية والمالية للمترشحين .

المادة الأولى : **تعريف العملية** : تفويض المرفق العام المتمثل في .....لبلدية ..... على شكل إمتياز .

المـادة 2: المراجع القانونية و التنظيمية

- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 و المتعلق بالبلدية .
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويض المرفق العام.
- المرسـوم التنفيذي رقم 111/12 المؤرخ في 2012/03/06 المحدد لشـروط وكيفيات إنشـاء و تنظيم الفضاءات التجارية و ممارسة بعض الأنشطة التجارية .
- المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المؤرخ في 02 غشت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام .

الأحكام التمهيدية

المـادة 3: يهدف هذا الدفتر للشروط (الجزء الأول) إلى تحديد كيفيات تأهيل المترشحين والوثائق التي تتكون منها ملفاتهم وكذا كيفية تقديمها قصد المشاركة في المنافسة المتعلقة بتفويض المرفق العام المتمثل في.....لبلدية ..... على شكل امتياز لفائدة شخص معنوي عام أو خاص الخاضعين للقانون الجزائري بموجب اتفاقية تفويض .
كما يحدد القدرات المهنية و التقنية و المالية للمترشحين.

تعريف المرفق العام

المـادة 4 : موقع المرفق العام محل التفويض

يقع .....محل تفويض المرفق العام على إقليم بلدية ..... ، يحده :

- **من الشمال** : .....
- **من الجنوب** : .....
- **من الشرق** : .....
- **من الغرب** : .....

أصل الملكية : المرفق تابع ل..... مبني على أرضية مساحتها ..... هكتار ..... آر ملك خاص ل.....

مكونات المرفق :

- .....
- .....
- .....
- .....

- كشف السوابق العدلية .
- التعهد بالاستثمار ، قصد تثمين و تطوير المرفق العام .
- وصل تسديد مستحقات سحب دفتر الشروط.

المـــادة 6 :سحب دفتر الشروط

تضع السلطة المفوضة تحت تصرف الراغبين في المشاركة الجزء الأول من دفتر الشروط المتمثل في دفتر ملف الترشح المتعلق بتفويض المرفق العام ، و يمكن سحبه من طرف المعنيين بالأمر أو ممثليهم بالتقرب من بلدية .....

(ذكر المكتب أو المصلحة المكلفة) مقابل تسديد مبلغ ..... دج غير قابل للاسترداد .

المـــادة 7 : مدة تحضير العروض و تمديد الآجال

تحدد مدة تحضير العروض بواحد و عشرون (21) يوما إبتداءا من تاريخ أول صدور للطلب على المنافسة بالجرائد الوطنية و يحدد آخر يوم لايداع الملفات بآخر يوم لمدة تحضير العروض على الساعة العاشرة صباحا (10 سا).

إذ صادف تاريخ إيداع العروض يوم عطلة أو يوم راحة قانونية يتم تمديده إلى يوم العمل الموالي .

يمكن للسلطة المفوضة تمديد الآجال المحدد لتحضير العروض بمبادرة منها أو بطلب معلل من أحد المترشحين ، و في الحالتين يتم اخبار المتعهدين بذلك بنفس طريقة الاعلان وفقا للمادة 28.

المـــادة 8:تقديم ملف الترشح :

يقدم ملف الترشح في ظرف مغلق و مبهم ، تكتب عليه عبارة (لا يفتح إلا من طرف لجنة اختيار و انتقاء العروض).

اختيار المترشحيـــــن :

المـــادة 9 :فتح الأظرفة و اختيار و انتقاء العروض

تقوم لجنة اختيار و انتقاء العروض في جلسة علنية و في مرحلة أولى بفتح الأظرفة و تسجيل جميع الوثائق المقدمة من المترشحين .

تقوم بعدها في مرحلة ثانية و في جلسة مغلقة بدراسة ملفات الترشح ابتداء من اليوم الموالي لجلسة فتح الأظرفة .

يقصى مؤقتا أو نهائيا من المشاركة في إجراءات تفويض المرفق العام ، المتعامل الذي إرتكب فعلا أو عملا محل إجراء من ضمن الإجراءات المنصوص عليها في المادة 75 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام

تعد قائمة المترشحين المقبولين الذين يستوفون شروط التأهيل طبقا للجزء الأول من دفتر الشروط .

تقوم اللجنة بدراسة العروض المقدمة من المترشحين المقبولين و تقييمها حسب سلم التنقيط المحدد كما يلي ، ثم تقوم بإعداد قائمة العروض ، مرتبة ترتيبا تفصيليا حسب النقاط المتحصل عليها .

النزاهة و المميزات الخلقية : **مثال** (40 نقطة .)

القدرات : 40 نقطة موزعة كما يلي :

- المهنية: 20 نقطة. **مثال**
- المالية: 10 نقاط. **مثال**
- التقنية: 10 نقاط. **مثال**

مستوى الاستثمارات المزمع القيام بها : مثـــــــــال 40 نقطة .

تحدد اللجنة سلم التنقيط داخل كل معيار حسب متطلبات المرفق العام و السلطة المفوضة.

كل عرض يتحصل على 00 نقطة في أحد المعايير يتم إقصاء تلقائيا كما يتم إقصاء كل عرض يتحصل على أقل من 70 نقطة من مجموع النقاط.

المـــادة 10 :لا تقبل الملفات الناقصة ، غير أنه يمكن اللجنة أن تطلب عند الاقتضاء من المترشح وثائق تكميلية لتدعيم العرض، عن طريق السلطة المفوضة و في أجل محدد .

المـــادة 11 : طبقا لأحكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، يتم إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة في الحالات الآتية :

1. بعد الطلب على المنافسة للمرة الأولى: إذا تبين:
   - عدم استلام أي عرض،
   - استلام عرض واحد ،
   - عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط .
2. إذا تبين بعد الطلب على المنافسة للمرة الثانية:
   - عدم استلام أي عرض،
   - عدم مطابقة أي عرض لدفتر الشروط.

وعند استلام عرض واحد في حالة الطلب على المنافسة للمرة الثانية يتبين أنه عرض مطابق لدفتر الشروط، فإنه يقبل لمتابعة الإجراءات.

المـــادة 12 :استدعاء المترشحين المقبولين

تقوم السلطة المفوضة بدعوة المقبولين بكل وسيلة ملائمة إلى سحب دفتر الشروط للجزء الثاني عنوانه " دفتر العروض " المتضمن :

- البنود الإدارية و التقنية .
- البنود المالية .

المترشح للمنافسة

ختم / امضاء

الملحق رقم 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــة .....

دائـــرة .....

بلديـــــة .....

دفتـــــر الشـــــروط

المتعلق بتفويض المرفق العام

المتمثل في .....

على شكل إمتياز

الجزء الثاني : دفتر العـــــروض

- صك بنكي مؤشر بمبلغ 1/10 من السعر الافتتاحي .
- العرض المالي .

المـــادة 8 : تحديد السعر الافتتاحي

حدد السعر الافتتاحي لمنح الامتياز بمبلغ : ..... **دج سنويا** .

المـــادة 9: الإشراف على عملية تقييم العروض

في اطار الرقابة الداخلية لتفويضات المرفق العام, تنشأ السلطة المفوضة لجنة لإختيار و انتقاء العروض وفقا للمواد 75, 76, 77 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام.

المـــادة 10 : الرقابة الخارجية

في اطار الرقابة الخارجية لتفويضات المرفق العام, تنشأ السلطة المفوضة لجنة تفويضات المرفق العام وفقا للمواد 78,79, 80, 81 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 /08/ 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام

المـــادة 11 : اختيار و انتقاء العروض

تقوم لجنة تفويضات المرفق العام بدعوة المترشح أو المترشحين المقبولين و المؤهلين كتابيا كل على حدة من أجل مفاوضة العرض أو العروض المعينة.

ترسل الدعوات بكل وسيلة ملائمة و يحدد فيها الموضوع المكان و اليوم و الساعة على أن يكون أول يوم الذي يلي يوم استنفاذ مدة إيداع العروض

يمكن للجنة أن تطلب ، عند الاقتضاء ، من المترشح وثائق تكميلية لتدعيم العرض، عن طريق السلطة المفوضة و في أجل محدود .

تحرر اللجنة محضر مفاوضة و تقييم العروض المدروسة و المرتبة ترتيبا تفضيليا .

تقترح اللجنة على مسئول السلطة المفوضة المترشح الذي تم انتقاؤه على أساس أحسن عرض.

المـــادة 12: معايير إقتناء أحسن عرض

انتقاء أحسن عرض يكون على النحو التالي :

- مجموع النقاط المتحصل عليها في التقييم التقني للعرض + النقطة المتحصل عليها في العرض المالي .

تقييم العرض المالي :

- إقصاء العروض التي تقل عن السعر الإفتتاحي المحدد .
- 90 نقطة لأحسن عرض مالي .

ثم يتم إنزال هذه النقطة تدريجيا بـ 10 نقاط حسب العروض المالية التي ترتب بصفة تفضيلية .

المـــادة 13: الإعلان عن المنح المؤقت

يتخذ مسؤول السلطة المفوضة قرار المنح المؤقت للتفويض وفقا لأحكام المادة 73 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، ويتم إشهار هذا القرار بنفس الكيفيات التي تم بها الإعلان عن المنافسة .

المـــادة 14:كيفية تقديم الطعون

يمكن لأي مترشح شارك في الطلب على المنافسة أن يحتج على قرار المنح المؤقت للتفويض ، برفع طعنا لدى لجنة تفويض المرفق العام على مستوى السلطة المفوضة في أجل لا يتعدى عشرين (20) يوما ابتداءا من تاريخ اشهار قرار المنح المؤقت للتفويض.

تقوم لجنة تفويض المرفق العام بدراسة ملف الطعن و إتخاذ القرار المتعلق به في أجل لا يتعدى عشرين (20) يوما ابتداءا من تاريخ استلامها الطعن ، و يبلغ قرارها المعلل إلى السلطة المفوضة ، و صاحب الطعن

المـــادة 15: اعداد اتفاقية التفويض

بعد إنقضاء مدة الطعون ، تعد السلطة المفوضة إتفاقية التفويض التي تبرم مع المترشح المقبول ، و تسلم له نسخة منها .

المـــادة 16: يجب أن تشير اتفاقية تفويض المرفق العام إلى التشريع و التنظيم المعمول بهما و تضمن على الخصوص البيانات الآتية :

- تعيين الأطراف المتعاقدة و كذا هوية الأشخاص المؤهلين قانونا لإمضاء الاتفاقية وصفتهم.
- موضوع التفويض بدقة .
- صيغة الإبرام .
- شكل التفويض .
- شكل المقابل المالي الذي يدفعه مستعملو المرفق العام ، و كذا اليات تحيينه و مراجعته .
- شروط التسديد و بنك محل الوفاء عند الاقتضاء .
- مدة التفويض.
- الإختصاص الإقليمي للمرفق العام .
- حقوق وواجبات السلطة المفوضة و المفوض له .
- جرد المنشآت و المعدات المسخرة للخدمة عند الإقتضاء .
- انجاز و اقتناء ممتلكات المرفق العام عند الاقتضاء.
- البنود المتعلقة باستغلال منشآت و ممتلكات المرفق العام .
- البنود المتعلقة بصيانة منشآت و ممتلكات المرفق العام عند الاقتضاء.
- الضمانات .
- حالات دفع التعويضات و آليات حسابها .
- التأمينات .
- الواجبات الواقعة على عاتق المفوض له تجاه مستعملي المرفق العام.
- التكفل بالمصاريف الناجمة عن أضرار تكون قد مست بمنشآت و ممتلكات المرفق العام و التي تتم معاينتها بعد الجرد الذي يتم عند نهاية اتفاقية التفويض .
- تدابير الأمن و النظافة و السلامة الصحية و حماية البيئة .
- شروط المناولة ، عند الإقتضاء .
- البند المتعلق باستعمال اليد العاملة .
- كيفيات مراقبة تنفيذ اتفاقية التفويض.
- كيفيات تنفيذ حالات القوة القاهرة .
- كيفيات حل النزاعات .
- الجهة القضائية المختصة في حالة نزاع .

- العقوبات المالية و كيفيات تطبيقها .
- الرقابة البعدية و اعداد حصائل و تقارير دورية .
- حالات الفسخ .
- ابراء ذمة لفائدة المفوض له بعد نهاية اتفاقية تفويض المرفق العام .
- شروط و كيفية الإستثمار قصد تثمين المرفق العام .

المنـــاولـــــة

المـــادة 17: يمكن للمفوض له أن يعهد لشخص آخر طبيعي أو معنوي بدء " المناول " بتنفيذ جزء من الإتفاقية المبرمة بين السلطة المفوضة والمفوض له ، شريطة أن يتضمن هذا الجزء إنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات.

ضرورية لإقامة المرفق العام أو تسييره وذلك في حدود 40% من إتفاقية تفويض المرفق العام . يتم ذلك بعد الموافقة المسبقة و الصريحة من السلطة المفوضة على إختيار المناول أو المناولين .

مستحقات منح الإمتياز

المـــادة 18: يلتزم المفوض له بدفع المستحقات الناتجة عن منح الإمتياز لتفويض المرفق العام على شكل آتاوى سنوية تقدر كمايلي : (**مثـــــــــال**)

الفترة الأولى : من بداية المنح بتفويض المرفق العام إلى نهاية تسعة سنوات – السعر الذي رسا عليه العرض

الفترة الثانية : من بداية السنة العاشرة حتى نهاية السنة الثامنة عشر – زيادة من 10 % إلى 50% حسب مستوى الإستثمار المنجز

الفترة الثالثة : من بداية السنة التاسعة عشر إلى السنة الثلاثين – زيادة من 10 % إلى 50% حسب مستوى الإستثمار المنجز

تدفع الأتاوى بصفة منتظمة بستة (06) أشهر قبل إستنفاد السنة المناسبة .

يلزم المفوض له دفع مبلغ ثلاثة سنوات مسبقا عند إمضاء الإتفاقية كضمان على الأتاوى السنوية .

إلغاء إجراء تفويض المرفق العام .

المـــادة19: يمكن السلطة المفوضة إلغاء إجراء تفويض المرفق العام ، في أي مرحلة من مراحل التفويض يتم إشهار قرار الإلغاء إلى نفس قواعد الإعلان عن المنافسة .

المـــادة20: يمكن أي مترشح يحتج على قرار إلغاء إجراء تفويض المرفق العام ، أن ترفع طعنا لدى لجنة تفويضات المرفق العام ، في أجل لا يتعدى عشر (10) أيام إبتداء من تاريخ إشهار قرار الإلغاء .

انتهاء إتفاقية تفويض المرفق العام و فسخها .

المـــادة 21: يمكن السلطة المفوضة اللجوء من جانب واحد ، إلى فسخ إتفاقية تفويض المرفق العام دون تعويض المفوض له في حالة استمرار في الإخلال بإلتزاماته رغم تفعيل الإجراءات المنصوص عليها في المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام .

يمكن أن تلجأ السلطة المفوضة إلى فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام، عند الاقتضاء، من جانب واحد، قصد ضمان استمرارية المرفق العام والحفاظ على الصالح العام، مع تحديد مبلغ التعويض لصالح المفوض له، طبقا لبنود اتفاقية التفويض .كما يمكن السلطة المفوضة اللجوء إلى فسخ اتفاقية التفويض، من جانب واحد، في حالة القوة القاهرة وبدون أي تعويض للمفوض له طبقا للمادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام .

يمكن أن يتم فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام بموجب اتفاق ودي بين السلطة المفوضة والمفوض له، حسب الكيفيات المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق العام .تحدد كيفيات حساب التعويض لصالح المفوض له في اتفاقية تفويض المرفق العام طبقا للمادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام.

المـــادة 22:يمكن المفوض له الذي يحتج على قرار الفسخ أن يقدم طعنا لدى لجنة التسوية الودية للنزاعات في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام إبتداء من تاريخ إستلام قرار فسخ الإتفاقية الذي تم تبلغيه إياه.

تتخذ لجنة التسوية الودية للنازعات القرار المناسب في الطعن في أجل لايتعدى عشرين (20) يوما إبتداء من تاريخ إستلام الطعن.

المـــادة 23:تحول ممتلكات المرفق العام إلى السلطة المفوضة عند نهاية إتفاقية تفويض المرفق العام بعد جرد يقوم به الطرفان وفقا لبنود إتفاقية التفويض.

التسوية الودية للنزاعات .

المـــادة 24: يجب على السلطة المفوضة والمفوض له في حالة وجود خلاف بينهما في تنفيذ إتفاقية تفويض المرفق العام ، البحث عن حلول ودية للنزاعات المنصوص عليها في المادة 25 أدناه .

المـــادة 25:تنشأ لدى السلطة المفوضة لجنة التسوية الودية للنزاعات ، تختص بدراسة النزاعات الناجمة عن تنفيذ إتفاقيات تفويض المرفق العام وتسويتها وفقا للمواد 71 ، 72، 73 من المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام .

المـــادة 26:يعين أعضاء لجنة التسوية الودية للنزاعات بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة من بين الموظفين غير المعنيين بإجراءات إبرام ومراقبة وتنفيذ إتفاقيات تفويض المرفق العام .

رقابة تفويضات المرفق العام

المـــادة 27:زيادة على الرقابة الخارجية المنصوص عليها في التشريع المعمول به ، يخضع تفويض المرفق العام لرقابة السلطة المفوضة والرقابـــة القبلية و البعدية من طرف لجان مختصة.

تمارس الرقابة القبلية من خلال لجنة اختيار وانتقاء العروض تمارس الرقابة الخارجية من خلال لجنة تفويض المرفق العام تمارس الرقابة البعدية من خلال السلطة المفوضة.

تتم هذه الرقابة وفق الإجراءات المنصوص عليها في المواد 75 إلى 83 من المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام.

المترشح للمنافسة

ختم / امضاء

الملحق رقم 03

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية .....

دائرة .....

بلدية .....

نمـــــــــــــــوذج

مقـرر رقم ..... المؤرخ في .....

متضمن انشاء لجنة اختيار وانتقاء العروض

إن رئيس المجلس الشعبي البلـــدي لبلديـــــة .....

- ❖ بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم .
- ❖ بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية .
- ❖ بمقتضى القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته والمعدل والمتمم .
- ❖ بمقتضى القانون رقم 08/09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية .
- ❖ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المؤرخ في 1991/11/23 والمتعلق بجرد الأملاك الوطنية المعدل .
- ❖ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16 الذي يحدد شروط وكيفيات ادارة وتسيير الاملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة .
- ❖ بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .
- ❖ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 199/2018 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام .
- ❖ بناء على محضر تنصيب السيد ..... الوكال . رئيسا للمجلس الشعبي البلدي بتاريخ .....

بـــاقتـــراح مـــن السيد الأمـــين العـــــام

يقـــــــــــرر

المادة الأولى: تنشأ على مستوى بلدية ..... ((لجنة اختيار وانتقاء العروض)) طبقا للمادة 75 من المرسوم التنفيذي رقم 18/199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام .

المادة 02 : تتشكل هذه اللجنة من السادة :

1.	موظف	رئيس اللجنة
2.	موظف	عضوا
3.	موظف	عضوا
4.	موظف	عضوا
5.	موظف	عضوا
6.	موظف	عضوا

المادة 03: يكون عمل ((لجنة اختيار وانتقاء العروض)) لمدة ثلاث 03 سنوات قابلة للتجديد .

المادة 04 : طبقا للمادة 77 من المرسوم التنفيذي أعلاه ،تكلف ((لجنة اختيار وانتقاء العروض)) بما يأتي :

- فتح العروض .
- فحص ملفات التعهد .
- فحص العروض .
- المفاوضات .

المادة 05 : بالاضافة الى ما ذكر في المادة 04 اعلاه تقوم اللجنة باقتراح المترشح الذي تم انتقاؤه لتسيير المرفق العام و تعد محضرا بذلك .

المادة 06 : خلال تأدية ((لجنة اختيار وانتقاء العروض)) لمهامها يمكنها الاستعانة بكل شخص بحكم كفاءته .

المادة 07 : يكلف السادة الامين العام للبلدية ورؤساء الأقسام التقنية للدائرة وأمين الخزينة كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا المقرر .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم 04

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية .....
دائرة .....
بلدية .....

نمـــــــــــــــوذج

مقـرر رقم ..... المؤرخ في .....

متضمن انشاء لجنة تفويضات المرفق العام

إن رئيس المجلس الشعبي البلـــدي لبلديـــة .....

- ❖ بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم .
- ❖ بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ22جوان 2011 المتعلق بالبلدية .
- ❖ بمقتضى القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته والمعدل والمتمم .
- ❖ بمقتضى القانون رقم 08/09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية .
- ❖ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المؤرخ في 1991/11/23 والمتعلق بجرد الأملاك الوطنية المعدل .
- ❖ بمقتضي المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16 الذي يحدد شروط وكيفيات ادارة وتسيير الاملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة .
- ❖ بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .
- ❖ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 2018/199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام .
- ❖ بناء على محضر تنصيب السيد ..... ، رئيسا للمجلس الشعبي البلدي بتاريخ .....

بـــاقتـــراح مـــن السيد الأمـــين العـــــام

يقـــــــــــرر

المادة الأولى: تنشأ على مستوى بلدية ..... ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) طبقا للمادة **78** من المرسوم التنفيذي رقم 18/199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام .

المادة 02 : تتشكل هذه اللجنة من السادة :

1.	ممثل رئيس المجلس الشعبي البلدي	رئيـــسا
2.	عضو المجلس الشعبي البلدي	عضـــوا
3.	موظف بالبلدية	عضـــوا
4.	موظف بالبلدية	عضـــوا
5. ممثل عن مصالح أملاك الدولة		عضـــوا
6. ممثل عن مصالح الميزانية		عضـــوا

المادة 03: يكون عمل ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) لمدة ثلاث 03 سنوات قابلة للتجديد .

المادة 04 : طبقا للمادة **81** من المرسوم التنفيذي أعلاه ،تكلف ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) بما يأتي :

- الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط المتضمنة تفويض المرفق العام .
- الموافقة على مشاريع اتفاقيات تفويض المرفق العام وذلك من خلال مراقبة الاجراءات المتبعة في اختيار المفوض له.
- الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام .
- منح التأشيرات للاتفاقيات المبرمة .
- دراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين غير المقبولين والفصل فيها .

المادة 05 : تجتمع ((**لجنة تفويضات المرفق العام**)) على الأقل مرة كل ثلاثة 03 أشهر مع المفوض له و تعد خلاله تقريرا شاملا حول تقييم نجاعة التسيير والتأكد من جودة الخدمات المقدمة ومدى احترام مبادئ المرفق العام .

المادة 06 :يكلف السادة الامين العام للبلدية ورؤساء الأقسام التقنية للدائرة وأمين الخزينة كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا المقرر .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

فهرس الموضوعات

مقدّمـــة..... 6

الفصــل الأوّل:

التحول المفاهيمي للمرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي رقم: 18-199.

المبحث الأول: تحول المفهوم التقليدي للمرفق العام على ضوء تحولات الدولة. 9

المطلب الأول: فكرة المرفق العام في إطار الدولة الحارسة والدولة الرعاية 10

الفرع الأول: فكرة المرفق العام في إطار الدولة الحارسة 10

الفرع الثاني: فكرة المرفق العام في إطار الدولة الرعاية..... 13

المطلب الثاني: تأثير عقود التفويض على تحول مفهوم المرفق العام 15

الفرع الأول: تمييز تفويض المرفق العام وطرق الإدارة الأخرى..... 15

الفرع الثاني: أوجه التشابه بين تفويض المرفق العام والإدارة المباشرة والمؤسسة العامة 17

أولا: أوجه الاختلاف بين تفويض المرفق العام والإدارة مباشرة:..... 17

ثانيا: تفويض المرفق العام والمؤسسة العامة:..... 18

ثالثا: أوجه التشابه والاختلاف بين التفويض والمؤسسة العامة..... 21

المبحث الثاني: نتائج التحول في مفهوم المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي رقم: 18-199..... 23

المطلب الأول: ضرورة وجود مرفق عام يهدف للمنفعة العامة..... 24

المطلب الثاني: ضرورة وجود علاقة تعاقدية بين طرفين مختلفين:..... 26

الفرع الأول: ضرورة اتصال عقد التفويض باستغلال المرفق العام:..... 26

الفرع الثاني : مقابل مالي متعلق باستغلال المرفق العام:..... 27

خلاصة الفصل الاول.....30

الفصل الثاني:

التحول في طرق إدارة المرفق العام على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي 18-199.

المبحث الأول: أشكال عقود التفويض ودورها في تحول المرفق العام.....33

المطلب الأول: بيانات اتفاقية تفويض المرفق العام.....34

المطلب الثاني: أطراف عقد التفويض.....36

المطلب الثالث: أشكال عقود تفويض المرفق العام.....40

المبحث الثاني: ابرام عقود التفويض على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي 18-199.....48

المطلب الأول: اجراءات إبرام عقود تفويض المرفق العام.....49

الفرع الأول: فيما يتعلق بإجراءات تفويض المرفق العام.....50

المطلب الثاني: صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام.....53

الفرع الأول: من حيث الاشخاص المعينة بتطبيق النص.....54

الفرع الثاني: من حيث صيغ ابرام اتفاقيات تفويض المرفق العام.....55

الفرع الثالث: انتهاء اتفاقية التفويض:.....58

خلاصة الفصل الثاني:.....61

الفصل الثالث:

تحولات المرفق العام على مستوى أداء الخدمة العمومية على ضوء المرسوم التنفيذي 18-199.

المبحث الأول: الالتزام بضمان تأهيل المرشحين.....65

المطلب الأول: تأهيل المترشحين لتفويض المرفق العام حسب المرسوم التنفيذي 199/18:.....66

الفرع الأول: مبدأ المنافسة بين المترشحين..... 67
أولا: كيفيات ابرام عقد التفويض 67
ثانيا: إجراءات الإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام:..... 68
المطلب الثاني: تأثير تأهيل المترشحين على تحولات أداء المرفق للخدمة العمومية 75
الفرع الأول: دور في تحسين أداء الخدمة العمومية في تنمية الخدمة العمومية 75
الفرع الثاني: تدبير المفوض الاسلوب الأنجع في تحسين اداء الجماعات المحلية وتجديد نظام تمويل التنمية المحلية ..... **خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**
المبحث الثاني: الالتزام بضمان النجاعة والجودة..... 80
المطلب الأول: النجاعة والفعالية..... 81
الفرع الأول: النجاعة..... 81
الفرع الثاني : الفعالية..... 82
المطلب الثاني: الجـــودة..... 86
الفرع الأول: الجودة في المرفق العام..... 87
أولا: مفهوم جودة الخدمة العمومية:..... 87
ثانيا: قياس جودة الخدمة العمومية:..... 87
ثالثا: جودة المرفق العام عبر سياسة تقييم الموظفين في الجزائر: 88
رابعا: جودة المرافق العامة عبر سياسة العصرنة..... 89
الفرع الثاني: متطلبات تحقيق جودة المرفق العام..... 89
أولا: العنصر البشري..... 89
ثانيا: الاهتمام بالجانب الأخلاقي. 90
ثالثا: نشر ثقافة الجودة خدمة المرفق العام. ..... **خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**
رابعا: أساليب تجديد إدارة المرفق العام..... 91

خلاصة الفصل الثالث..... 101

الخاتمة..... 102

قائمة المصادر المراجع 105

فهـــرس الموضوعـــات..... 125

الملخص

تعد الجزائر من بين الدول التي تسعى لعصرنة قطاعاتها العمومية وتحديث أداء المرفق العام وظيفته موضوعه وعلاقاته واستدعى هذا التوجه الجديد لنظرة المرفق العام إشراك القطاع الخاص في أداء هذه المهام حيث تعتبر فترة التسعينيات بداية مسار جديد للجزائر في تجسيد هذه الفكرة إذ تم تنفيذ سياسية جديدة لتحرير الاقتصاد بفتح السوق لمبادرات القطاع الخاص لمارس مختلف الأنشطة الاقتصادية كما توسيع نطاق هذه السياسة لتشمل مختلف أنشطة الخدمة العمومية لاسيما منها تلك الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية فسمح للقطاع الخاص بمشاركة الدولة في القيام بمهمة تسيير المرافق العامة والتنازل عن بعض مهامها التي كانت تديرها هي وإحدى المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والتابعة لها عن طريق الية تفويض المرفق العام

يعتبر تحديث المرافق العامة من أكثر المواضيع إثارة للجدل سواء من حيث تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة أو من حيث تطور طرائق تسييرها إلا انه رغم الأهمية البالغة التي يحتلها أسلوب التفويض في تسيير المرافق العمومية فانه لم يتم تناول تفويضات المرفق العام في الجزائر منذ التسعينيات إلى غاية سنة 2015 إلا من طرف نصين فقط على الرغم من أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح التفويض لأول مرة في قانوني البلدية 08\90 وفي قانون الولاية 09\90 حيث نجد المادة 138 من قانون البلدية لسنة 1990 نصت على إمكانية تفويض بعض المرافق العامة المحلية كإجراء استثنائي ويتم تسييرها بموجب التسيير المباشر أو عن طريق الامتياز وفي حالة عدم نجاح الأسلوبين يمكن أن تلجا إلى عملية التفويض إلا أن هذا التفويض لم يكن بالمفهوم الذي هو عليه في نظرية تفويضات المرفق العام.

الحاجة الماسة له بعد ما آلت إليه المرافق العامة (كثرة المرافق العامة غير المستغلة) فلجوء الجزائر إلى هذه التقنية كان نتيجة للعيوب المسجلة في ظل التسيير العمومي للمرفق العام وان

فشل الجماعات العمومية على تسيير المرفق العام وعدم تمكينها من تحقيق الحاجيات المتزايدة للمواطنين ويأخذ انتقال الخدمة العمومية في هذا الإطار أما تفويض اتفاقي أو تفويض انفرادي.

العبء المالي لتسيير المرافق العامة في ظرف مالي واقتصادي غير مريح للدولة.

كان تحرك الوزارة الأولي واتخاذها لهذا القرار إنما هو دليل على الأهمية التي توليها الحكومة لهذا النص من حيث انه يحمل في طياته العديد من الحلول المتعلقة أساسا بتفعيل المرافق العامة في ظل الأزمة المالية التي تعيشها الدولة مؤخرا والتي جعلت من تكاليف تسييرها عبئا على ميزانية الدولة بالإضافة إلى هذا فان تفويض المرافق العامة أصبح ينظر إليه من زاوية المردودية وإمكانية مساهمته في دعم التنمية المحلية.

Abstract

Algeria is one of the countries that seeks to modernize its public sectors and modernize the performance of the General Assembly. Its role is related to its role and its relations. This new approach called for the public sector to view the involvement of the private sector in performing these tasks. The 1990s is the beginning of a new path for Algeria to realize this idea. To open the market for private sector initiatives to monitor various economic activities and expand the scope of this policy to include various public service activities, especially those activities of an industrial and commercial nature, allowing the private sector to participate with the State in the task of managing the Accompanied by the public and the assignment of some of its functions, which was managed by one of the public institutions of administrative nature and its subsidiary through the mechanism of authorization of the General Facility

The modernization of public utilities is one of the most controversial issues in terms of improving the quality of public services in terms of the development of methods of operation, but despite the importance of the method of authorization in the management of public utilities, the mandate of the General Facility in Algeria has not been addressed since the nineties to a year Only in two texts, although the Algerian legislator used the term "authorization" for the first time in municipal law

08/90 and state law 90/90. Article 138 of the municipal law of 1990 stipulates that some local public utilities may be delegated as an exceptional procedure Under the terms of For the conduct of the direct or through the concession and in the case of failure of the two methods can lead to the process of delegation, but this delegation was not in the sense that it is in the theory of mandates of the General Facility

The need for public facilities (many unused public facilities), the resort of Algeria to this technology was a result of the shortcomings recorded under the public administration of the public utility and the failure of public groups to run the public utility and not enable them to meet the growing needs of citizens and takes the transition of service In this context, a unilateral mandate or authorization

The financial burden of running public utilities in an uncomfortable financial and economic situation of the state

The ministry's first move and taking this decision is evidence of the importance attached by the government to this text in that it carries many solutions related mainly to the activation of public utilities in light of the financial crisis experienced by the state recently, which made the costs of running a burden on the state budget in addition to The mandate of public utilities has been seen from the point of view of

profitability and the possibility of its contribution to support local development.

قائمة المختصرات المستعملة في هذا البحث

1-ج ر: الجريدة الرسمية

2-ص: الصفحة

3-ط : الطبعة

4-ج : الجزء

ع : العدد