



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

## تفويض المرفق العام كآلية لتحسين الخدمة العمومية

مذكرة تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر

في الحقوق والعلوم السياسية - تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذة:

نزلي غنية

إعداد الطلبة:

- سخري هناء

- سديرة سعيدة

### لجنة المناقشة:

الصفة	المؤسسة	الاسم واللقب
رئيساً	جامعة الوادي	د. حوبة عبد القادر
مشرفاً ومقرراً	جامعة الوادي	د. نزلي غنية
مناقشاً	جامعة الوادي	د. عائشة غنادرة

السنة الجامعية: 2022/2021



# شكر وعرهان

بداية نحمد الله عزوجل الذي منحنا القوة والصبر ووقفنا لإتمام هذا العمل المتواضع، تتقدم بحزبل

الشكر إلى الأستاذة المشرفة "نزلب غنية".

التي نكن لها احتراماً خاصاً، اعترافاً منا بفضلها الكبر من خلال اشرفها على

المذكرة والارشادات والنصائح القيمة التي قدمتها لنا وأفادتنا كثيراً في هذا العمل.

إلى كل من ساعدنا من قريب وبعيد ولو بالكلمة الطيبة في انجاز هذا العمل طالبين

من المولى عزوجل أن ينفع به غيرنا . . .

فاحمد لله حتى يرضى

والحمد لله إذا رضى

والحمد لله بعد الرضى .

## إهداء

إلى أعلى ما في الوجود، وإلى من علمني مبادئ الإيمان والعلم والمعرفة  
وسقاني مبادئ التربية والأخلاق، . . . . إلى التاج الذي أرفعه فوق رأسي "أبي

العزیز"

إلى من استحیل العیش بدونها . . . . إلى تحفة الله الرائعة . . . إلى من تعبت وعانت

وكلها أمل في نجاحي "أمي العزیزة"

إلى من هم سندی في الحياة ومن دونهم لا یصبح لها طعام إخوتي وأخواتي .

إلى أحوالي وخالاتي وأبنائهم وعمتي، وكل الأهل والأقارب .

إلى رفقاتي الاعزاء .

إلى كل طلبة الدفة دون استثناء

إلى كل من علمني حرفاً، . . . . في فكرة أنا رلي طريقها .

هناء

## إهداء

اهدي هذا العمل إلى روح والدي العزيز، وأسأل الله عز وجل  
أن يجعل هذا البحث في ميزان حسناته، رحمه الله وأسكنه  
فسيح جناته.

إلى القلب الطهور والقلب الحنون، إليك قرّة عيني، أمي الغالية  
أطال الله في عمرك.

إلى زوجي وأبنائي سوار، وعبد الرحمان.

إلى كل إخوتي وأخواتي

إلى كل عائلة زوجي

إلى جميع الأهل والأقارب

# مقدمة

## مقدمة

يعتبر المرفق العام هو الوسيلة الأساسية التي تتخذها الدولة من أجل تقديم الخدمات العمومية لجميع المواطنين، على وجه المساواة وفي ظل خلق المناخ الملائم لتسيير وتحسين الحياة اليومية للمواطنين، تجسيدا لسياسة التضامن الاجتماعي في رعايتها لهم، وتضم الخدمات العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة، كالخدمات الادارية، والخدمات الاجتماعية والثقافية، والخدمات الصناعية والتجارية، وتستند عملية تسيير نشاطات هذه الخدمات على قواعد مشتركة تستمد منها شرعيتها وصفاتها، أهمها قاعدة المساواة، وكذلك الاستمرار والتطور، الأمر الذي يسمح بتقديم الخدمة العمومية للجميع دون تمييز على سبيل الاستمرار وكذا تكييف محتوى الخدمة العمومية.

وإنما تتعدى اشكالها وتتنوع وذلك تبعا للزاوية التي ينظر منها المرفق العام، فالمرافق تختلف من حيث طبيعة نشاطها، زمن حيث الشخصية المعنوية من ناحية تمتعها أو عدم تمتعها بها، ومن حيث النطاق الاقليمي الذي يمتد إليه نشاطها، ومن حيث توافر عنصر الاختيار ومن أهمها: المرافق العامة بحسب طبيعة نشاطها وتنقسم إلى ثلاثة أنواع، المرافق العمومية الادارية وهي تلك المرافق التي تتناول نشاط لا يزاوله الأفراد، والمرافق العمومية الاقتصادية وتسمى بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية، والمرافق العمومية المهنية او النقابية وهي عبارة عن منظمات أو هيئات، أما المرافق العامة بحسب نطاقها الاقليمي وتنقسم إلى المرافق الوطنية وهو الذي يشمل كافة إقليم الدولة والمرافق المحلية وهي التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة معينة أو إقليم، أما المرافق العامة بالنظر لسلطة الادارة في إنشائها تنقسم إلى المرافق الاختيارية أنها اختيارية والمرافق الاجبارية تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العمومية ن أما المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية تنقسم إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية وهي التي يعترف لها قرار إنشائها ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

حيث أن المرافق العامة مجالاتها وتسييرها مستندة على آلية تفويض تسيير المرفق العام.

حيث ارتبط مصطلح التفويض في القانون الإداري زمنا طويلا باختصاص السلطة الإدارية، غير أنه انتقل حديثا إلى مجال إدارة واستغلال المرافق العامة، فإذا كان الأول يدخل في دائرة القرارات الإدارية، فإن التفويض في إدارة واستغلال المرافق العامة يشكل طائفة من العقود الإدارية، فإن التفويض في إدارة واستغلال المرافق العامة يشكل طائفة من العقود الإدارية التي يكون موضوعها أن تكلف الدولة في إطار القانون أحد أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص بالقيام بتسيير المرفق العام على نفقته، على أن يتكفل بتوفير اليد العاملة وكل ما يلزم المرفق لتقديم خدمة عمومية للجمهور، مقابل أن يتقاضى روما من المنتفعين.

حيث العلاقة الأساسية التي تربط الدولة بمواطنيها هي أداء الخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة وذلك بإشباع الحاجات العامة للمواطن والتي يعجز النشاط الفردي لوحده عن توفيرها كل ذلك بغية تحقيق النفع العام.

وقيام الدولة بأداء الخدمات العامة، يتخذ في أغلبيته صورة المرفق العام الذي أصبح بمثابة الوظيفة الرئيسية للدولة التي تتسع كلما نقص النشاط الفردي الخاص وتضيق كلما زادت الأنشطة الخاصة للأفراد في الدولة.

وترجع جذورها إلا عقد إمتياز المرافق العامة التي جاءت مع الزمن.

### أهمية الموضوع:

تكمن أهمية تقنية تفويض المرفق العام في كونها تتعلق بالمرفق الذي يتولى تأمين تقديم خدمات للجمهور لا يستطيع الاستغناء عنها كما تظهر في أن المواطن أصبح يعاني كثيرا في سبيل الحصول على خدمة عمومية نظرا للمشاكل التي أصبح يتخبط فيها المرفق العام خاصة مرفق الصحة والمياه... الخ.

### أسباب اختيار الموضوع:

#### أسباب ذاتية:

- الاهتمام بمجال القانون الإداري عامة والمرفق العام خاصة.
- الرغبة في دراسة أهم التطورات الحديثة التي تدخل في صميم القانون الإداري.

### أسباب موضوعية:

- القيمة العلمية والعملية إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية والهامة وذلك لارتباطه بالمرفق العام.

### أهداف الدراسة:

- يهدف دراسة الموضوع من جهة، إلى تأصيل عقد التفويض وتحديد موقعه في القانون الإداري، وايضا باعتباره أسلوبا متميزا عن الطرق المعتمدة في تسيير المرافق العامة، فنجاح عقد التفويض يتمثل أساسا بتحقيق أفضل للمصلحة العامة.

الصعوبات التي واجهت موضوع الدراسة:

- ضيق الوقت نظرا لأسباب وقعت.

- تزامن فترة إعداد البحث.

### الدراسات السابقة:

اعتمدنا في دراستنا للموضوع على أدبيات الدراسة التي تناولت موضوع تفويض المرفق العام وهي على النحو التالي:

- تفويضات المرفق العام كآلية من آليات التنمية المحلية في الجزائر:

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر للطالب: مني أكرم، حيث حاول من خلالها إبراز دور

تفويض المرفق العام في التنمية المحلية أما الدراسة التي سنقوم بها، تحليل دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية والوصول إلى حلول والنتائج.

انطلاقا مما تقدم يمكننا حصر الاشكالية العامة للدراسة في:

- ما مدى فعالية أسلوب التفويض لترقية الخدمة العمومية؟

وتتفرع عن هذه الاشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية المتمثلة في:

- ما المقصود بتفويض المرفق العام؟

- ماهي خصائص وأنواع تفويض المرفق العام؟

- فيما يتمثل دور تفويض المرفق العام؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي يعالج لنا المصطلحات الإدارية القانونية المرتبطة بالموضوع.

وعلى هذا قسمنا المبحث إلى فصلين: الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام والخدمة العمومية، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى الأطر المعرفية لتفويض المرفق العام، والمبحث الثاني تمييز تفويض المرفق العام عن غيره من المفاهيم القانونية، أما الفصل الثاني: دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية.

المبحث الأول: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه، المبحث الثاني: آفاق تطبيق عقود تفويض المرفق العام في الجزائر ومعوقاته.

# الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام والخدمة العمومية.

تعتبر المرافق العامة الأداة الهامة للدولة، لممارسة نشاطاتها، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، نظراً بمختلف الميادين التي ظهرت، حيث أصبحت جاهزة للبحث عن الطرق القانونية الجديدة لتنشيط فكرة الخدمة العمومية وتطويرها، حيث ظهرت فكرة تفويض المرفق العام، والذي يعتبر مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص، والتي تعتبر حديثة تقوم بها الدولة لتسيير مرافقها وهذا تبعاً لحسن استمراريتها وكفاءتها، وذلك من أجل الإطاحة بمفهوم تفويض المرفق العام، لا بد من تناول عدة تعاريف التي قدمت من قبل الفقهاء ورجال القضاء والتي قدمتها بعض التشريعات.

حيث سنتناول في المبحث الأول الأطر المعرفية لتفويض المرفق العام وفي المبحث الثاني الأطر المعرفية للخدمة العمومية.

## المبحث الأول

### الأطر المعرفية لتفويض المرفق العام

من أجل الالمام بمفهوم تفويض المرفق العام ومضمونه هناك عدة تعاريف أحاطت بهذا الأسلوب الذي يعتبر من أساليب الإدارة، ولهذا سنتناول في المطلب الأول مفهوم تفويض المرفق العام وفي المطلب الثاني تمييز تفويض المرفق العام عن المفاهيم المشابهة له.

#### المطلب الأول: مفهوم تفويض المرفق العام

مما لا شك فيك أن تعريف التفويض للمرفق العام يعتبر أطرا بالغ الأهمية، وهذا راجع للتطور الحاصل في المرافق العامة، وهكذا لحصولها على صور متعددة، ومع ذلك يمكن إعطاء تعريف جامع مانع لتفويض المرفق العام في الفقه (الفرع الأول وتشريعا، الفرع الثاني وقضاء، الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: تعريف تفويض المرفق العام

نقدم بعض التعاريف المقدمة من قبل أساتذة وفقهاء، من خلالها يمكن تعريف تفويض المرفق العام ما يلي:

#### أولا: المدلول الفقهي

- لقد عرف الفقيه الفرنسي Jean François Auby عقد تفويض المرفق العام "بأنه العقد الذي يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية:
- أن يعهد إلى شخص آخر يطلق عليه تسمية (صاحب التفويض) تنفيذ مهنة المرفق العام والقيام باستغلال ضروري للمرفق.
  - أن يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام وإقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين الذين تؤدي إليهم الخدمات مقابل تأديتهم لتعريفات محددة.
  - أن يتقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة والتي تعكس الاستثمارات التي تهدف إلى تغطيتها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> نادية ظريف، تسيير المرفق والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص130.

ومن جهة أخرى عرفه الأستاذ JEAN BOUINA أن تفويض المرفق العام يتم بوجود مؤسسة تكلف بتحقيق في مدة معينة سواء باللجوء أو بعدم اللجوء إلى الاستثمارات واستغلالها لمرفق الخدمة للجمهور ولحسابه.<sup>1</sup>

أما تعريف الأستاذ G.DROU تنفيذ المرفق العام هو عقد مبرم بين شخص عام وشخص خاص ويقوم على الاعتبار الشخصي بغية استغلال مرفق عام وهو يأخذ عدة أشكال: الامتياز، الايجار، الادارة غير المباشرة، وادارة المرفق العام.

كما تعرفه الاستاذة امال مراد بأنه العملية التي تسمح بتخلي أشخاص القانون العام عن صلاحياته والمهام الضرورية لتسيير مرفق عام واستغلاله لأشغال القانون الخاص.<sup>2</sup>

### ثانياً: المدلول القضائي

يعتبر الاجتهاد القضائي الفرنسي أول من حاول وضع تعريفاً لتفويض المرفق العام، حيث عمل على إعطاء تعريف لمكونات مفهوم تفويض المرفق العام، قبل أن يقوم المشرع الفرنسي بتكريس هذا التعريف في المادة 03 من قانون رقم 110 / 2001 الصادر في 11 ديسمبر 2001 الذي يتضمن الاجراءات الاستعجالية للإصلاحات ذات الطابع الاقتصادي المالي.

كما ساهمت محكمة القضاء الإداري المصري في تعريف عقد التزام المرفق العام حيث عرفته بأنه "....عقدا إداريا يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقتهم وتحت مسؤوليتهم المالية وبتكليف من الدولة أو احدى وحداتها وطبقاً للشروط التي توضع له بأداء خدمة عامة الجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، التفويض في ادارة واستعمال المرافق العامة، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، 2009، ص 58،59.

<sup>2</sup> مازن ليو راضي، الوجيز في القانون الإداري (طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري، نشاط الادارة العامة)، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 07.

<sup>3</sup> تقي صليحة، تفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر قانون العام، إدارة مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج، البويرة، 2016/2015، ص10.

لما جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 09 / 03 / 2004 قضية رقم 11950 أن عقد الامتياز التابع لأملاك للدولة هو " عقد اداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز المشتغل باستغلال مؤقت لعقار تابع للأملاك الوطنية بشكل استثنائي وبهدف محدد ومتواصل، مقابل دفع إتاوة لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه".

### ثالثا: مدلول التشريعي

القانون الفرنسي ن اول التشريعات في مجال تفويضات المرفق العام، حيث عرف القانون الفرنسي تفويضات المرفق العام على أنه " العقد الذي لم يتعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص إدارة مرفق عام بحيث يكون المقابل المالي الذي يتحصل عليه هذا الاخير مرتبطا بصورة نتائج استغلال المرفق.<sup>1</sup>

كما أورد المشرع الجزائري تعريفه في المرسوم الرئاسي 15.247 والذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في المادة 207 منه حيث نصت على أنه " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن المرفق العام أن يقوم بتفويض تسييره إلى صفوف له، وذلك ما لم يود حكم تشريعي مخالف ويتم التكافل بأحد المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام".<sup>2</sup>

كما أكدت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المتعلق بتفويض المرفق العام على انه " بقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام الغير سيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة أدناه بهدف الصالح العام".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> مني أكرم، تفويضات المرفق العام كآلية من آليات التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، قانون عام إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص08.

<sup>2</sup> المادة رقم 207، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436هـ الموافق ل 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر، العدد 50.

<sup>3</sup> المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 المؤرخ في 02 غش، ج ر، العدد 48.

## الفرع الثاني: خصائص وأنواع تفويض المرفق العام

يعد تفويض المرفق العام بأنه يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض سرية إلى المفوض له وهذا ضمن المشرع عرفه، ومن هذا نجد لهذه التقنية جملة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

### أولاً- خصائص تفويض المرفق العام

#### 1- الخصائص المتعلقة بإجراءات التفويض

وتكمن فيما يلي:

#### أ- وجود شخص معنوي عام:

إن التفويض في إدارة واستغلال المرافق العامة لا يمكن أن يمنح إلا من قبل شخص معنوي عام (دولة، مؤسسة عامة، بلدية)، يكون مسؤولاً أصلاً عن إدارته وتنظيمه وحت أحيانا عن إنشائه، وعليه لا يمكن لأشخاص القانون الخاص منح تفويض في إدارة واستثمار مرفق عام لأن هذا المنح يدخل في الاختصاص الحصري لأشخاص القانون العام، التابع أصلاً من امتيازات السلطة العامة.<sup>1</sup>

وقد جاء في محتوى المادة 207، من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 أنه يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام تفويض تسيير المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18- 199، فإن الشخص المعنوي العام يكمن في الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها المسؤولة عن مرفق عام والتي تدع " السلطة المفوضة".<sup>2</sup>

#### ب- قابلية المرفق العام للتفويض:

في إطار تنظيم أوجه التشريع، حيث يتوقف تفويض المرفق العام على طبيعة هذا المرفق، فقد تكون المرافق العامة بحكم إدارتها مرافق إدارية، كمرفق التعليم، والصحة، والسجون، أو مرافق عامة اقتصادية، ويقصد بقابلية المرفق العام لتفويض مدى صلاحيته، هذا الآخر لأن يكون ميدانا

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

<sup>2</sup> المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 18 247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المصدر السابق.

لتطبيق تقنية التفويض في تسيير وإدارة أو استغلال المرافق العامة، ذلك أن النصوص القانونية قد تمنع مشاركة القطاع الخاص من تنفيذ بعض المرافق العمومية.

### ب-1- المرافق العامة القابلة للتفويض:

وتشكل المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري الجزء الأكبر من المرافق العامة موضوع التفويض، على اعتبار أن الطبيعة الاقتصادية لهذه المرافق تساهم بصورة كلية أو جزئية في تمويل المرافق العامة من قبل المستفيدين من خدماتها.

### ب-2- المرافق العامة غير قابلة للتفويض:

إذا كان الفقه والاجتهاد الفرنسيان قد استقرا علة جواز تطبيق تقنية التفويض على جميع المرافق العمومية باختلاف أنواعها، فهذا المبدأ تقع عليه بعض الاستثناءات، ذلك انه توجد مجموعة من المرافق العمومية لا يمكن أن تكون محلا لعملية التفويض، إما لعدم جواز تفويضها كونها تدخل ضمن قائمة المرافق الأساسية والسيادية للدولة، وإما لعدم صلاحيتها للتفويض بسبب الطبيعة الخاصة.<sup>1</sup>

### ب-3- تقنية التفويض هي عمل قانوني:

يمنح تفويض المرفق العام من قبل الشخص المعنوي العام بموجب عمل قانوني يصدر عنه، وقد ذهب كل من الفقهاء p.DELVDVE و G.VEDEL إلى التمييز بين نوعين من الأعمال القانونية، حيث هناك الاعمال القانونية الصادرة عن الجماعة العامة بإرادتها المنفردة تحت عنوان الانتقال التنظيمي Devolutions Statuaries وهناك الاعمال القانونية التعاقدية والمسماة الانتقال التعاقدية Devolutions CONTRACTUELLE والتي هي من الناحية العملية الغالبة في إدارة واستغلال المرافق العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمود حجاز، فروق الطباخ، تفويض تسيير المرفق العام في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 18/199، تسيير المطاعم المدرسية نموذجاً، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2019، ص 66.

<sup>2</sup> المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 18، 199، المتعلق بتفويض المرفق العام.

والمادة 6 من نفس المرسوم، والتي أضفت على هذه الاتفاقية طابع العقد الإداري، وبالتالي يكون المنظم الجزائري قد كيف عقود تفويضات المرفق العام على أنها عقود إدارية.<sup>1</sup>

## 2- الخصائص المتعلقة بطبيعة التفويض

يمكن إجمال الخصائص المتعلقة بطبيعة التفويض في مجموعة من الصفات التي يميزها عن غيرها وتتمثل فيما يلي:

### أ- الطابع المالي والاقتصادي:

على الرغم من ذلك فإن تقنية التفويض في إدارة واستغلال المرفق العام تشكل وسيلة قانونية لتنظيم المرافق العامة وبالتالي القطاع العام في الدولة، فهذا لا ينفي عنها طابعها المالي والاقتصادي التي تركز عليه، وقد غلب البنك الدولي هذا الطابع على تقنية التفويض، عندما اعتبرها بمثابة تسوية بين تأدية لخدمات مفروضة أصلا على الجماعة العامة من جهة ورغبات القطاع الخاص في تحقيق منافع مادية من جهة أخرى.<sup>2</sup>

### ب- الطابع المرن:

تجد المرونة أساسها رفي مبدأ قابلية المرافق العامة موضوع التفويض للتطوير والتعديل اللازم بدوره لمبدأ استمرارية المرافق العامة في هذا الصدد نهت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالفة الذكر على أن تفويض المرفق العام يجب أن يتم في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف.<sup>3</sup>

### ج- الطابع الكلي أو الجزئي:

إن تفويض تسيير المرفق العام قد يتناول هذا الأخير بكامله أو قد يقتصر على جزء منه، فالتفويض الجزئي يعتمد إليه الجماعة العامة، لنمط تختاره مع احتفاظها بتحقيق الجزء الآخر من نفس النشاط المرفقي، أو كأسلوب لتحقيق نشاط مستقل ومتميز عن سائر الأنشطة المرفقية

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 69.

<sup>2</sup> وليد حيدر جابر، المرجع نفسه، ص 71.

<sup>3</sup> أنظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر السابق.

الأخرى، أما الاعتبارات التي تدفع الجماعة العامة إلى التفويض الجزئي فهي عدة كتعلقها بالمنفعة العامة أو بتقدير الأوضاع مختلفة بين المنتفعين.

#### د- الطابع السيادي:

أن تنظيم هذا الأخير يشكل أحد امتيازات العامة، فإن تقنية التفويض، تصبح بذلك مظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامة.

إضافة إلى ذلك إن وصف نشاط بأنه مرفقي، يستتبع بدوره تطبيق لنظام خاص واستخدام لوسائل ترتبط بنوع من الامتيازات.<sup>1</sup>

وهذا ما دفع بالمنظم الجزائري، إلى التأكيد على أن المهام المراد تفويضها هي تلك المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية.<sup>2</sup>

#### هـ- الطابع الكتابي:

إذا كان الأصل أن الالتزامات العامة تجري كتابيا، إلا أنه بالمقابل ونظرا لعدم وجود قاعدة قانونية بذلك، فإن الجماعة العامة غير ملزمة بإتباع الشكل الكتابي في أعمالها القانونية التي تتم من خلالها تقنية التفويض، وقد رفض جانب من الفقه الفرنسي الصيغة الشفاهية للعقد، أما البعض الآخر فقد رأى أنه لا مانع من تصور عقد شفهي.<sup>3</sup>

### ثانيا- أنواع تفويض المرفق العام

#### 1- عقد التسيير:

##### أ- تعريفه:

هو تعهد جهة الإدارة بمقتضاه إلى القطاع الخاص عين التشغيل المرفق وصيانته لفترة من الزمن وطبقا للواقع العملي المستقر في هذه الخصوصية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 71.

<sup>2</sup> انظر: المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر السابق.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 73-74.

<sup>4</sup> مني أكرم، مرجع سابق، ص 22.

أما المشرع الجزائري وضع تعريف تشريعي لعقد تسيير المرفق العام ونظمه المشرع في المرسوم الرئاسي 15-247 المادة 210، الفقرة الرابعة التي تعتبر بأنه "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإرادته ويدفع اجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية..."<sup>1</sup>

والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المادة 56 "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسيير وصيانة بدون أي خطر يتحمله المفوض له."<sup>2</sup>

#### ب- خصائص عقد التسيير:

وتتمثل في:

- عقد التسيير من عقود التفويض بالنظر إلى التسيير وتقديم الخدمات
- هو بمقابل مالي جزائي محدد مسبقا في العقد.
- يضمن السير العادي للمرفق.

#### 2- عقد الامتياز

##### أ- تعريفه:

هو عقد إداري يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص عادة فردا أو شركة تشغيل أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة على مسؤوليته وبواسطة عماله وأمواله مقابل رسوم يدفعها المنتفعون بالمرفق، أو مقابل مبلغ معين تدفعه الإدارة.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي 15/247

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 18/199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر، ج.ج، د.ش، العدد 48، الصادر في 05 أوت 2018.

وتتماز هذه الطريقة من طرق إدارة المرفق العام عن أسلوب الإدارة المباشرة والمؤسسة العامة، في الحالتين الأخيرتين يتولى الإدارة أشخاص قانون عام، أي أن من يدير المرفق العام شخص من اشخاص القانون العام، في حين أنه في عقد الامتياز من يتولى إدارة المرفق العام شخص من اشخاص القانون الخاص، ولاكن يخضع لإشراف ورقابة شخص من اشخاص القانون العام في حدود معينة، ولذلك بنظر لعقد امتياز المرافق العامة على أنه عقد إداري.<sup>1</sup>

### ب- طبيعة عقد الامتياز:

يكيف عقد امتياز المرافق العامة بأنه ذو طبيعة مزدوجة فيها جانب عقدي وجانب تنظيمي، فهذا العقد يتضمن نوعين من الشروط:

### ب-1- الشروط التعاقدية:

وهي الشروط التي تتعلق أساسا بالأمور المالية بحيث تضمن لحامل الامتياز مقابل تشغيل المرفق العام، ويحكمها مبدأ التوازن المالي للعقد.

### ب-2- الشروط التنظيمية:

وهي الشروط التي تتصل بتنظيم المرفق وتشغيله وتقوم الإدارة وحدها بإعدادها وتسنأثر بحق تعديلها، ويستطيع المنتفعون بالمرفق الاستناد إليها في الطعن في قرارات الإدارة المخالفة لها، ومن أمثلتها: شروط استغلال المرفق بمقابل أو رسوم الانتفاع.<sup>2</sup>

### ج- آثار عقد الامتياز:

يترتب على عقد الامتياز آثار بالنسبة لأطرافه والمنتفعين من خدمات المرفق محل الامتياز ومن أهم الآثار ما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلوة، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994، ص 457، 458.

<sup>2</sup> مصطفى أبوزيد فهمي، الوجيز في القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1988، ص 338، 339.

<sup>3</sup> مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، ص 365.

**ج-1- حقوق الإدارة مانحة الامتياز:**

بصرف النظر عن طريقة إدارة المرفق العام تبقى الإدارة وهي المسؤولة أولاً وآخراً عن حسن سير المرافق العامة، لذلك فإن منح امتياز إدارة أحد المرافق العامة لأحد الأشخاص لا يعفي الإدارة من مسؤوليتها في ضمان حسن سير المرافق العامة، وبناء عليه تملك الإدارة مانحة الامتياز طائفة من الحقوق مستمدة من طبيعة المرفق العام، هي حق الرقابة وحق التعديل، وحق الاستيراد.

**ج-2- حقوق حامل الامتياز:**

لا شك أن إقدام المتقاعد مع الإدارة على إبرام عقد الامتياز هدفه الأساسي هو تحقيق الأرباح، ولذلك فإن حقوقه تدور حول هذا الأمر وهي:

- الحق في اقتضاء الرسوم مقابل الانتفاع بالخدمة.
- من الطبيعي أن يتقاضى حامل الامتياز رسوماً من قبل المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي يديره بموجب عقد الامتياز ومقابل الخدمة، هذا لا يعيد ثمن تسري عليه القواعد المدنية، وإنما هو رسم بخضع للأحكام الخاصة بذلك في كل دولة.
- الحق في الحصول على المزايا والمساعدات المالية المتفق عليها.
- الحق في حفظ التوازن المالي للمشروع.

**ج-3- حقوق المنتفعين من المرفق العام محل الامتياز:**

- الحق بالانتفاع بخدمات المرفق: لكل فرد تنطبق عليه شروط الانتفاع بخدمات المرفق، سواء كان هذا الانتفاع بموجب عقود خاصة بين حامل الامتياز وبين هؤلاء المنتفعين.

- الحق بمطالبة الإدارة بالتدخل: إذا أخل حامل الامتياز بشروط العقد، أو لم يقدم الخدمة وفقاً لشروط العقد، ولم ينفذ التزاماته، جاز للمنتفعين أن يتقدموا بطلب للإدارة للتدخل لإجباره على الوفاء بالتزاماته.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 465.

## 3- عقد الايجار

## أ- تعريفه

عرفته الاستاذة Boite Am "على أنه عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية شخص آخر قد يكون عاما أو خاصا. استغلال مرفق عام مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات، ويتم دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات يدفعها المرتفقون وهي متعلقة مباشرة باستغلال المرفق".

حيث أن الأستاذ Braconnier عرفه أنه " عندما تكون منشآت المرفق العام موجودة قبل العقد، ويتولى المستأجر فقط بعض أعمال الصيانة إلى جانب التجهيزات، ويبقى كل من المستأجر والهيئة العمومية المؤجرة مسؤولان عن التجهيزات بنسب متفاوتة محددة في عقد الايجار.

على عكس الوضع في الجزائر حيث لم يخطي عقد إيجار المرفق العام باهتمام كبير للمشرع، حيث أنه من خلال الاطلاع على النصوص التشريعية والتنفيذية، غياب تعريف عقد ايجار المرفق العام، حيث اكتفى المشرع بتحديد العناصر التي تشكل نظامه القانوني

## ب- خصائصه:

وتتمثل في:

- 1- مدته تحدد 15 سنة كحد اقصى قابلة لتمديد مرة واحدة، شرط أن لا تتعدى مدة التمديد ثلاث سنوات كحد أقصى، طبقا للمادة 56 فقرة 4 و 5 في المرسوم التنفيذي 18 / 199.<sup>1</sup>
- 2- إن عقد الايجار كأحد طرق تفويض المرفق العام لا يعرف تطبيقات في الواقع العملي الجزائري ما عدا البلديات التي تلجأ إلى هذا الاسلوب لتأجيل السوق الاسبوعي أو مرافق السيارات أو حافلات النقل المدرسي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المرسوم رقم 15 / 247، السابق ذكره.

<sup>2</sup> سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008، ص 96.

### الفرع الثالث: عناصر تفويض المرفق العام

إن مهمة تحديد العناصر الدالة على أن هذه الوسيلة أو تلك تدخل في تقنية التفويض، هي من المهام الصعبة والمعقدة، فنظرا لأن الأخيرة تحمل في مضمونها على بعض التعقيدات.

#### أولا-العناصر المرتبطة بالمرفق العام:

##### 1-وجود مرفق عام:

حيث أن تفويض المرفق العام هو أحد طرق إدارة المرافق العامة فمن البديهي وجود مرفق عام يكون محلا لعقد التفويض، وفي حال لم يشكل النشاط موضوع العقد مرفقا عاما فلا تكون بصدد عقد تفويض مرفق عام.<sup>1</sup>

وهذا بدوره جعل محاولات فقهية كثيرة تتضارب بشأنه، حيث عرفه البعض بأنه نشاط تباشره السلطة العامة لإشباع حاجات ذات نفع عام، وهذا هو المعنى المادي للمرفق العام، حيث يركز على العمل الذي يقوم به المرفق تحقيقا للنفع العام مثل: التعليم، الصحة، الأمن... الخ. في حين يعرفه البعض الآخر بأنه هيئة عامة تعمل بانتظام على تزويد الجمهور بالحاجات العامة وتستغيث بسلطات الإدارة لتحقيق أهدافها، وهذا هو المعنى العضوي للمرفق العام مثل: الجامعات، والمستشفيات العامة... الخ.

ويكتسي المرفق العام في الجزائر أساسيا مدلولين يتمثل الأول في أنه مؤسسة، أي الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية " كالدولة والجماعات المحلية" أما المدلول الثاني يتمثل في اعتبار المرفق العام نشاط، أي النشاط الذي يقوم به الاجهزة سواء كانت من أشخاص القانون العام أو الخاص، بهدف تحقيق المصلحة العامة.<sup>2</sup>

##### 2-عدم ارتباط تفويض المرفق العام بطبيعة الشخص المكلف بتحقيقه:

في واقع الأمر لم يعد المرفق العام موضوع التفويض مرتبطا بطبيعة أو بنظام الشخص المكلف بتحقيقه، فهذا الأخير قد يكون من أشخاص القانون الخاص، إما مستقلا كليا عن الجماعة

<sup>1</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 153

<sup>2</sup> وليد حيدر جابر، نفس المرجع السابق، ص 63.

(فرد- شركات) أو مشتركا معها برباط قانوني ومالي (شركة الاقتصاد المختلط)، كما قد يكون أيضا من أشخاص القانون العام، فحب الاجتهادين الأوروبي والفرنسي، فإنه ليس هناك أي نص ومبدأ يمنع أشخاص القانون العام في أن يكونوا ملتزمي لصفقات عامة، أو أن يعهد إليهم تنفيذ مرفق عام عن طريق التفويض،<sup>1</sup> فإن المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 لم تهمل ذلك حيث نصت على أنه: " يمكن ... تفويض تسيير مرفق عام أ ل شخص معنوي عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعن في صلب النص " المفوض له" بموجب اتفاقية تفويض".<sup>2</sup>

### ثانيا: العناصر المرتبطة بعقد التفويض

لقد توصلنا إلى ان المرفق العام يشكل العنصر الأساسي والقانوني لوجود تقنية التفويض، ويشترط في هذا الأخير أن يكون قابلا للتفويض، إلا أنه يوجد عناصر أخرى متعلقة بعقد التفويض ويشترط قيامها في عملية التفويض تتمثل فيما يلي:

العلاقة التعاقدية، موضوع العقد هو استغلال مرفق عام، وارتباط المقابل المالي بنتائج

الاستغلال.

### 1-العلاقة بين الهيئة المفوضة والمفوض له:

يبرم عقد التفويض عادة بين شخص عام وهو مانح التفويض وشخص خاص هو صاحب التفويض، إذ يقتضي ان يكون مانح التفويض شخصا عاما سواء كانت الدولة أو أحد الأشخاص العامة المحلية، وفي حال ما إذا كان مانح التفويض شخصا خاصا فلا نكون بصدد عقد التفويض مرفق عام، إلا أنه يستثني من ذلك العقد المبرم بين شخص من أشخاص القانون الخاص لحساب وباسم الشخص العام، وتخت إشرافه ورقابته، في هذه الحالة نكون أمام عقد تفويض المرفق العام بالرغم من كون أطرافه من أشخاص القانون الخاص فالعلاقة القائمة بين صاحب التفويض

<sup>1</sup> المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر السابق.

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

والسلطة المانحة له هي علاقة تعاقدية وبالتالي يخضع طرفا العقد إلى البنود والأحكام المدرجة في العقد.<sup>1</sup>

### ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال:

تعتبر كيفية دفع المقابل المالي محددا لوجود التفويض إذ يتحصل صاحب التفويض على إتاوات من قبل المرتفقين نظيرا لخدمة المؤداة، كما يمكنه الحصول على إعانات من الهيئات العمومية، لكن هذا كاستثناء وبصفة تكميلية لأن الأساس أن يكون المقابل المالي مرتبط بالاستغلال وعليه فحتى يتحقق تفويض المرفق العام، من الضروري أن يكون المقابل المالي الذي يتلقاه المفوض مرتبطا بصفة أساسية وجوهرية بنتائج الاستغلال، وهذا ما أكدته المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، حيث جاء في الفقرة الأولى منها: " ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية من استغلال المرفق العام."<sup>2</sup>

إذ ارتبط المقابل المالي بنتائج الاستغلال يعد بمثابة المعيار الحاسم والفاصل لتمييز تفويض المرفق العام عن عقود الصفقات العمومية، ففي هذه الأخيرة، يتخذ المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعامل المتعاقد شكل ثمن محدد، بحيث يتم تحديد هذا الثمن في ضوء تكلفة الاعمال المنفذة، وهذا بخلاف عقود تفويض المرفق العام، التي يتم تحديد المقابل المالي في ضوء نتائج الاستغلال وليس في صورة تكلفة الاعمال التي يتطلبها المرفق العام.

ولا يعني ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال أن مصدر المقابل المالي هو المستفيدين من خدمات المرفق العام فقط، بل يمكن أن توجد مصادر تمويل أخرى تعكس الارتباط بنتائج الاستغلال، وإن كان جزء من المقابل المالي يدفع من الشخص العام أو كان هذا الأخير يساهم في دعم المرفق.

<sup>1</sup> مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز الشركات المختلطة وتفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 405.

<sup>2</sup> بن بركان أسماء، حروف زهرة، تفويض المرافق العامة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 03.

### الفرع الرابع: الطبيعة القانونية لتقنية التفويض

#### أولاً- النظرية التعاقدية لامتياز المرفق العام

حتى بداية القرن العشرين كانت الفكرة السائدة بأن امتياز المرفق العام له الطابع التعاقدية بصورة حصرية، على الرغم من احتوائه على بنود غريبة بطبيعتها عن العقود المدنية. هذه النظرية المستوحاة من فكرة الاشتراط لمصلحة الغير طبقها الاجتهاد فأيدها جانب من الفقه.

لكن هذه النظرية وجهت إليها انتقادات من جانب الفقه، كما أن الاجتهاد عدل عنها لعدم مجازاتها لمقتضيات المصلحة العامة، فالعلامة L.Duguit وغيره من الفقهاء اعتبروا أن فكرة الاشتراط لمصلحة الغير كأساس قانوني للطابع التعاقدية لامتياز المرفق العام هي غير مقنعة، باعتبار أن هذا الشرط لا يحدد وقت إبرام العقد، من هو المستفيد بصورة شخصية ومباشرة من آثاره كما أن هذه النظرية لا تتلاءم مع حق المنتفعين والغير في الطعن عن طريق الابطال لتجاوز حد السلطة بالتدابير المتخذة خلافا للعقد واحكام دفتر الشروط.

الاجتهاد أيضا وفيصل منه لترك هذه النظرية لافتقارها لأي أساس قانوني اعتبر أن الاشتراط لمصلحة الغير أو امتداد أثر العقد تجاه الغير هو في الواقع إحدى نتائج قانون المرافق العامة، أي المبادئ التي تسود الاخير، ومن الحجج التي أثرت في انتقاد الطابع التعاقدية للامتياز المرفقي، أن الاخير بأن يشكل شريعته للمتعاقدين، وبالتالي إن أي تعديل في العقد يدب أن يتم بموافقة أطرافه لهذه الاعتبارات بدأ الحديث عن ظهور نظرية أخرى تمثلت بالعمل المزدوج.<sup>1</sup>

#### ثانيا- نظرية العمل المزدوج

قد كان للاجتهاد دور في اعلان هذه النظرية كبديل عن النظرية التعاقدية، امتياز المرفق العام.

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص68.

إن بعض كمن الفقهاء أمثال DuFau أيد هذه النظرية، إذ وفقا فان المرفق العام تجاه جمهور المنتفعين وسواء تمت ادارته عن طريق الامتياز أم لا، هو مؤسسة قانونية وتنظيمية. لكن هذه النظرية لم تكن مقتنعة كفاية، إذ كيف يمكن أن يكون العمل القانوني الواحد في نفس الوقت ذات طبيعة تنظيمية وتعاقدية، فمن الصعب تصور عمل قانوني تختلف طبيعته باختلاف الاشخاص الذين يتوجه إليهم.

هذا الغموض شكل الدافع لانتقادات عدة سواء من جانب الاجتهاد ولا سيما في قضية "société de journd" L'Aurore" أم من قبل الفقه خاصة مع الأستاذ Madiot الذي اعتبر في اطروحته " أنه هناك تعارض قانوني بين المفاهيم التعاقدية والتنظيمية، وبالتالي إن العمل الواحد لا يمكن أن يكون تعاقديا وتنظيميا في نفس الوقت.<sup>1</sup>

### ثالثا- نظرية العمل المختلط

قد بات العلم والاجتهاد شبه متعارف بهما على أن عقد امتياز المرفق العام هو عمل قانوني مختلطا، لكونه يضم على السواء بنودا تنظيمية أخرى تعاقدية، وهذه البنود لا تتغير طبيعتها باختلاف الأشخاص التي تتوجه إليهم، فهي ثابتة في طبيعتها وموقعها لتحقيق المرفق العام، والنظرية مفادها أن عقد الامتياز تختلف طبيعته القانونية باختلاف الجهة التي تتسحي آثاره عليها، فهو يأخذ الطابع التنظيمي في العلاقة بين صاحب الامتياز والمنتفعين، أما في العلاقة ما بين الجماعة العامة مانحة الامتياز وصاحب الامتياز، فإن للامتياز الطابع التعاقدي.

الأستاذ Y.madiot في أطروحته يقول: " أن العمل المختلط هو العمل الذي يجمع مفاعيل تعاقدية ومفاعيل تنظيمية وبصورة دقيقة ومحددة، أن العمل المختلط هو كعقد ذي مفاعيل تنظيمية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بوضياف عمار، القانون الاداري "النشاط الاداري"، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص192.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، العقود الادارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 130.

### المطلب الثاني: تفويض المرفق العام عن غيره من المفاهيم القانونية

نظرا للتشابه والتقارب بينه وبين غيره من المفاهيم القانونية، فإنه من الواجب تمييزه عن غيره.

#### الفرع الأول: التمييز بين تفويض المرفق العام وتفويض الاختصاصات الإدارية

بقصد بتفويض بعض اختصاصاتهم إلى مرؤوسيهيم ليمارسوها دون الرجوع إليهم، أي تحويل الصلاحيات في مجالات مختارة إلى المرؤوسين، مع تحميل المفوض المسؤولية، وعليه فإذا كان تفويض الاختصاصات الإدارية يتشابه مع تفويض المرفق العام في نقل الاختصاص من جهة إلى أخرى فإنه يختلف عنه عدة نواحي وتتمثل في:

- تفويض الاختصاصات لا يكون إلا اجرائيا بحيث لا يشمل كل اختصاصات المفوض، أما تفويض المرفق العام يشمل جميع المهام والاعمال التي تقتضيها الإدارة واستغلال المرفق.

- إن الاختصاصات لا يستمدها الرئيس الإداري سلطة أعلى بناء على قواعد التفويض، لا يجوز له تفويضها إلى غيره طبقا لقاعدة الاختصاصات المفوضة، لا تفوض إلا إذا وجد نص قانوني يأذن بذلك، أما في تفويض المرفق العام فإن التنازل الكلي أو الجزئي عن العقد إلى شخص ثالث جائز بشرط الموافقة المسبقة من قبل مانح التفويض.<sup>1</sup>

- يبرم عقد التفويض مع الهيئات العامة أو الخاصة ذات انشاط الاقتصادي أما المفوض له في تفويض السلطة فهو الموظف المرؤوس.<sup>2</sup>

- يجوز في تفويض الاختصاص تعديل الاختصاصات المفوضة أو استردادها، فيحق للرئيس الذي فوض الصلاحيات أن يقوم بتعديل نطاق التفويض، كما يحق له إلغائه، أما في تفويض المرفق العام فإن تعديل عقد التفويض ممكن أيضا إلا أنه يقتضي أن يكون بهدف تحقيق المصلحة العامة، ودون أن يؤدي إلى تغيير جوهري في موضوع العقد أو طبيعته، ودون أن

<sup>1</sup> ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دط، دار بلقيس، الجزائر، دس، ص 148.

<sup>2</sup> بولكور عبد الغني، مرجع سابق، ص 17.

يحدث اختلالاً كبيراً في موضوع العقد، كما أن إلغاء تفويض المرفق العام من قبل السلطة المانحة لا يكون غلاً بناءً لخطأ جسيم من قبل صاحب التفويض أو بناءً على دافع تحقيق المصلحة العامة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: التمييز بين تفويض المرفق العام والخصوصية

لو أردنا تعريف ظاهرة الخصوصية، فإنها تعني تحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية، التي لا ترتبط بالسياسة العليا للقطاع الخاص، بالدولة في مفهومها الحديث تهتم بالأمور الكبيرة والأمور السياسية، الإدارية، الأمنية والاقتصادية والاجتماعية التي تربط بسياستها العليا، أما سائر الأمور الأخرى فهي تؤمن من قبل القطاع الخاص وذلك في إطار القوانين والأنظمة التي تضعها وتنظم من خلالها عامل القطاع الخاص ولا يمكن فهم التخصص إلا في ضوء تغيير مفهوم الدولة في التسعينات.

نعلم أن دور الدولة في القرن التاسع عشر كان محدوداً في توطيد الأمن وإرسال العدل وتحقيق العدالة الاجتماعية، ولكن الدولة في مطلع القرن العشرين اضطرت بحكم الظروف الموضوعية الداخلية والخارجية، أن تتدخل في كثير من الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وقد وسعت الدولة نشاطها، وأخذت تهتم بأمور اقتصادية واجتماعية تاميناً للمصلحة العامة، وتشمل تدخل الدولة في مرحلة لاحقة كل المشاريع المعروفة باسم المنافع العامة، كالكهرباء، والماء، والاتصالات السلكية واللاسلكية وسواها، وقد أخذ مبدأ الحماية الاقتصادية وتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية يزداد انتشاراً في الحياة العملية، حيث شمل أكثر الدول المتقدمة كفرنسا وألمانيا.<sup>2</sup>

إن للخصوصية مفهومين: الأول فيما يتعلق بنقل الملكية، والثاني واسع يتضمن مجموعة من الإجراءات يدخل ضمنها إدارة، أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة الاقتصادية، وتعني

<sup>1</sup> بولكور عبد الغني، مرجع سابق، ص 469.

<sup>2</sup> صافي عبد القادر، اشكالية خصوصية القطاع العام في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في التسيير، جامعة الجزائر، 1995، ص 472.

الطرق الحديثة المشابهة لعقد الامتياز، طرق ادارة المرفق العام التي تشكل أنواع التفويض المرفق العام، إلا في حال كان صاحب التفويض من أشخاص القانون الخاص، لأن التفويض يمكن ان يكون لأشخاص عامة أو خاصة، اما في حال كان التفويض إلى أحد أشخاص القانون العام فلا يشكل أحد أشكال الخصخصة<sup>1</sup>.

إن ظاهرة ليبرالية النشاط الاقتصادي الممنوحة من السلطات العامة منذ 15 سنة، تأخذ اتجاه جديد بإزالة الاحتكارات في القطاعات المعينة إلى حد الن، مثل نشاطات المرفق العام<sup>2</sup> الذي أدخلت عليه تقنيات تسيير جديدة كتقنية التفويض.

### أولاً: أوجه الشبه بين تفويض المرفق العام والخصخصة

كل من الخصخصة والتفويض يؤديان إلى نقل عامل الاستثمار إلى شخص خاص، وفق مجموعة من القواعد والاجراءات التي تحكم آليات اختيار المستثمر<sup>3</sup>.

- لا تعني الخصخصة والتفويض حق السلطة العامة في الرقابة علة النشاط الذي أصبح بيد القطاع الخاص، ففي الخصخصة هناك فكرة السهم النوعي الذي يسمح بتدخل الدولة في حال وجود مصالح وطنية عامة تستوجب الحماية.

- كل من الخصخصة والتفويض يؤديان إلى احتكار القطاع الخاص والذي ينجم عنه صغر حجم القطاع العام، وهنا تنقل من احتكار القطاع العام إلى الاحتكار الخاص.

### ثانياً: أوجه الاختلاف بين الخصخصة والتفويض:

تختلف الخصخصة عن التفويض في العديد من النقاط الاساسية أهمها:

#### 1- من حيث امتيازات السلطة العامة:

في التفويض تبقى السلطة صاحبة السلطة والرقابة والتنظيم على المرفق العام، لأن بتفويضها الغير إدارة واستثمار المرفق العام فهي لا تتخلي عنه ككيان في القطاع العام، وإنما

<sup>1</sup> مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 472.

<sup>2</sup> ZOUAIMIA RACHID, droit de la régulation économique, Borti édition, Alger, 2006, p

<sup>3</sup> وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 462.

هي تعهد إلى الغير فقط، وظيفة تسييره، بينما في الخوصصة ترفع السلطة العامة يده عن المرفق محل الخوصصة من امتيازات السلطة العامة، لأن بقائها لا ينسجم مع دوره لاحقا في القطاع الخاص.

## 2- من حيث طبيعة المستثمر:

المستثمر في التفويض يمكن أن يكون من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص، بينما في الخوصصة فإن المستثمر لا يمكن أن يكون إلا من أشخاص القانون.<sup>1</sup>

## 3- من حيث المصلحة العامة:

تشكل الخوصصة حسب عدد كبير من الفقهاء، تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، لأن الدولة تسعى إلى الخوصصة بأعلى الأسعار، تأميناً لمصلحة الخزينة وتجنباً للالتزامات المستقبلية في إهدار المال العام أما المستهلك فمصالحته تكمن في دفع أقل الأثمان عند الاستهلاك، ويمكن التعارض، هو ان في حالة الخوصصة يرتفع ثمن الخدمة عن الثمن الذي كان يدفعه المستهلك قبل الخوصصة، بينما في التفويض تتدخل السلطة المفوضة في العلاقة بين المستثمر وتفوض في أغلب الأحيان تسعيرة الخدمة.<sup>2</sup>

## الفرع الثالث: امتياز الأشغال العامة وتقنية التفويض

لعل تحديد موقع امتياز الأشغال العامة من تقنية التفويض، إنما يعني تحديد أهمية ومدى الصلة التي تقوم بين مفهوم الأشغال العامة من ناحية ومفهوم المرفق العام لمرتکز قانوني ومؤسساتي لتقنية التفويض من ناحية أخرى.

<sup>1</sup> مروان محي الدين القطب، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> Christian Betting; la gestion déléguée des services puddics dans le mende, concessionou bat Berger, le vrault panis ,1997,p 106.

## 1- مفهوم امتياز الأشغال العامة:

تاريخيا ووفقا للمفهوم التقليدي لعبارة الامتياز، لقد شكلت الأشغال العامة العنصر الأساسي في نظام الامتيازات وتحديدا خلال القسم الأكبر من القرن التاسع عشر، حيث ازدهرت امتيازات السدود والقنوات وسكك الحديد والطرق وشبكات المياه.

لكن هذا الوضع ما لبث أن تبدل في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وذلك بظهور وتطور فكرة المرفق العام كنشاط تستهدف الجماعة العامة تحقيقه تأمينا منها لاحتياجات الجمهور.

ففي هذه المرحلة بات ينظر إلى الأشغال العامة كعنصر تابع وثنوي بالنسبة للمرفق العام، الذي انحصرت فيه عبارة الامتياز، فوجود الأشغال العامة بات يتحدد من خلال وجود المرفق العام.

كذلك يرى الأستاذ capitont أن مفهوم الأشغال العامة هو مزدوج يحتوي على نشاط مرفقي في أن معا يخلب في وجوده عليه، أما الأستاذ Hauniou فيرى امتياز الأشغال العامة برأيه عملية معقدة، العنصر الأهم فيها ليس فير بناء منشآت عامة إنما في استثمارها.<sup>1</sup>

الاجتهاد عبر أیضل في هذه المرحلة عن فكرة سمو المرفق العام على الأشغال العامة في إطار الامتياز، عندما استخدم عبارة امتياز عام كتعبير يلحظ تنفيذ لأشغال عامة واستثمار مرفق عام.

لكن مرحلة هيمنة المرفق العام على مفهوم الأشغال العامة الذي لم يكن بالإمكان تصوره إلا تنفيذا للمرفق العام، ما لبثت أن تطورت من خلال استعادة مفهوم الأشغال العامة لرونقه ومكانته في إطار الامتياز، وذلك بالحديث عن امتياز الأشغال العامة والمرفق العام أي الامتياز المختلط وظهر عدة قرارات.

<sup>1</sup> CE.14 Février 1902 blonleuil et vernaudoned civile d' angoulère. S.1904. p.81.

لقد طرح موضوع استعادة الأشغال العامة لموقعه في الامتياز تساؤلات عدة لعل أبرزها يتمثل في ما إذا كان هناك استقلالية بين امتياز الأشغال العامة ليس إلا تأكيدا على أهمية ارتباطه بالمرفق العام الذي يبقى مهيمنا على نظام الامتياز.

أول تعريف لامتياز الأشغال العامة كان مع الفقيه Delalleau وقد عرفه: "عقد من خلاله يتعهد شخص أو عدة أشخاص تجاه الإدارة على نفقتهم ومسئوليتهم بتنفيذ شغل ذات منفعة عامة لقاء الحصول على مقابل أو منافع ملحوظة في عقد الامتياز".

الاستاذ waline يعرف امتياز الأشغال العامة بالقول: "عقد من خلاله يقوم شخص رأسمالي ببناء وصيانة منشأ عام دون مطالبة الإدارة بأي ثمن".

أما الاستاذ Dufau فيعرف امتياز الأشغال العامة بأنه "عقد من خلاله يتعهد شخص معنوي أو طبيعي تجاه الجماعة العامة ببناء منشأ عام مقابل حصوله على عائدات تنتج عن استغلال المنشأ"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> M. waline traite de droit administratif Edition sirey 2° edition paris 1963.p.575.

## المبحث الثاني

## الأطر المعرفية للخدمة العمومية

حيث أن سندرس في هذا المبحث كل ما يخص الخدمة العمومية التي تعتبر من المرفق العام، والتي هي وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، حيث من خلاله الدولة تنفذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية ونجاحها مرفوق بنجاح المرفق العام وتسييره في تقديم خدمة عمومية ترقى لتطلعات المواطنين ولقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين وهما المطلب الأول مفهوم الخدمة العمومية والمطلب الثاني المبادئ الأساسية المتعلقة بالخدمة العمومية.

## المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية

سنتناول في هذا المطلب الخدمة العمومية بصفة عامة حيث سنحدد تعريفها وأنواعها وأهميتها ومعاييرها والأنظمة التي اعتمدت عليها الخدمة العمومية.

## الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية وتحديد معاييرها

## أولاً-تعريف الخدمة العمومية:

مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع حاجات الأفراد من طرف الجهات الادارية والمنظمات العامة<sup>1</sup>

أما بالنسبة للمشرع الجزائري نجد أنه حاول وضع تعريف للخدمة العمومية في مجال السمي البصري وذلك بموجب القانون رقم 14-04<sup>2</sup> المؤرخ في 24/02/2014، المتعلق بقانون السمي البصري، حيث عرفت المادة 7 من الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسمي البصري هي " نشاط الاتصال السمي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معه ويشغل خدمة الاتصال السمي البصري في ظل احترام المبادئ والمساواة الموضوعية والتكليف والاستمرارية".

<sup>1</sup> ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد النشر، 2001، ص 455.

<sup>2</sup> القانون رقم 04/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بقانون السمي البصري.

كما نصت المادة 08 منه على أنه "يشكل القطاع العمومي للسمعي البصري في الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الاسهم وتصلح في إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية".

وقد عرف الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 21 جانفي 2011، الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنها أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الادارة.<sup>1</sup>

ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج أن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام وفي عنصرين أساسيين هما:

- الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.
- الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.<sup>2</sup>

### ثانيا-معايير تحديد الخدمة العمومية

من خلال عملية التسيير لنشاطات الخدمة العمومية، يجب عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستهدفها شرعيتها ومنحاتها والتمثلة في المعايير التالية:

- 1- **معيار المساواة:** هذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة، ويستهدف هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العامة وإعلانات الحقوق التي تقتضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية وهو يعبر عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون ... الخ

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 12-415، المؤرخ في 11 / 12 / 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 / 01 / 2011، الجريدة الرسمية، العدد 68، المؤرخة في 16 / 12 / 2012، ص 5.

<sup>2</sup> قوادري عائشة، شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم الاعلام والاتصال، تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة 08 ماي 1945 قالم، 2016 / 2017، ص 52-55.

2- معيار الاستمرارية: والذي يعني ضمان استمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة، كونها مرتبطة بحاجات متواصلة لعموم الناس .

3- معيار الشمولية: كونها خدمة أساسية، يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل مواطن لأنها تعتبر ضرورية، ومن ثم فإن هذه الخدمة تنبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين.

4- معيار التضامن: تعتبر الخدمة العمومية تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا.

5- معيار التطور والتكيف: هذا المعيار يسمح بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى.

### الفرع الثاني: أنواع الخدمة العمومية وأهدافها

#### أولاً-أنواع الخدمة العمومية

يمكن تصنيف الخدمة العمومية إلى مجموعة من الخدمات المنظمة من طرف الدولة وهي كالاتي:

#### 1-من حيث طبيعة الخدمة المقدمة

تنقسم كم حيث الطبيعة إلى خدمات فردية وخدمات جماعية

##### أ-خدمات فردية:

تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة، حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها، مثل الخدمة الصحية التي يخطى بها بمفرده.

##### ب-خدمات جماعية:

تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الأفراد في إطار جماعة دون أن يقوم الفرد بطلب توفيرها، مثل توفير الإدارة العمومية.

#### 2-من حيث طبيعة نشاط الخدمة:

تصنف إلى خدمات إدارية وأخرى ذات طابع اقتصادي وخدمات اجتماعية وثقافية.

**أ-الخدمات الإدارية:**

هي الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، مثل: خدمة الحالة المدنية بالبلديات.

**ب-الخدمات الاجتماعية والثقافية:**

وهي الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل: خدمة التمدريس الالزامي ... الخ

**ج-الخدمات ذات الطابع الاقتصادي (الصناعية والتجارية):**

وهي الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية مثل: خدمة مؤسسة المياه ومؤسسات الكهرباء والغاز.

**3-من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة**

حيث تأخذ ثلاثة أشكال وهي كالاتي:

**أ-خدمته بالمقابل:**

وهي الخدمات التي يتحملها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها مثل: خدمة الهاتف العمومي، كهرباء المنازل.

**ب-خدمة مجانية:**

وهي الخدمات التي تقدم دون مقابل وتتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة كإدارة الشوارع، الأمن العمومي ... الخ.

**ج-خدمة مدعمة:**

وهي تجمع بين النوعين السابقين حيث يتحمل تكلفة هذه الخدمة جزئيا المستفيد منها، والباقي يكون على شكل دعم حكومي مثل: النقل العمومي.

### ثانيا- أهداف الخدمة العمومية:

فهناك أهداف نلخصها كالآتي:<sup>1</sup>

- المساواة بين أفراد المجتمع والاستفادة من البرامج المتاحة.
- تحقيق النمو والتقدم للمجتمع من خلال المشاريع الخدمة العامة.
- التعود على الأخذ والعطاء، والعمل على تحقيق النفع العام.
- احترام النظم العامة ومعرفة قوانينها والعمل بمقتضاها.
- الايمان بالأهداف العامة والعمل على تحقيقها.
- تلبية حاجات ذات منفعة عامة.
- القيام بالمشروعات والبرامج المختلفة التي تحتاجها البيئة المحيطة بها.

### الفرع الثالث: خصائص وأهمية الخدمة العمومية

#### أولا- خصائص الخدمة العمومية

للخدمة العمومية مجموعة من الخصائص والتي يمكن ذكرها كالآتي:

- تلبية الحاجات الجد ضرورية
- الاستمرارية أي: استمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة وبدون انقطاع مهما كانت الظروف.

- الملائمة: تلائم الخدمة العمومية بصورة منتظمة وبدون انقطاع
- المساواة: مساواة كل الأشخاص الذين يجدون أنفسهم في الاتصال مع المصالح العمومية دون أن يكون لهم صفة.

- اتاحتها لجميع أفراد المجتمع دون استثناء وبصورة عادلة.
- اتاحة الخدمة العمومية لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة.

<sup>1</sup> أبحري عبد النور، أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري من 2014 إلى 2019، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة موارد بشرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، 2019، ص 3-4

- المساواة في تقديم الخدمة العمومية وحصول أفراد المجتمع على الخدمة العامة.

### ثانياً- أهمية الخدمة العمومية

وبالإضافة إلى هاته الخصائص فإن للخدمة العمومية أهمية كبيرة في أي مجتمع وهي

كالآتي:

- تحمل المسؤولية والاعتماد على النفس.
- تنظيم الوقت في نشاط مفيد.
- احترام العمل اليدوي.
- اكتساب مهارات وخبرات ومعلومات جديدة.
- استمرار التجديد والتنوع في البرامج.
- تساهم في زيادة الوعي الاجتماعي الشامل.
- توطيد العلاقات بين الأفراد والمؤسسة الخدمائية.
- تساعد الخدمة العمومية المجتمع على تحمل وتنمية قدراته.

### الفرع الرابع: أنظمة الخدمة العمومية

وتقسم إلى نظامين هما:

- نظام الخدمة العمومية المفتوحة
- نظام الخدمة العمومية المغلقة

### أولاً-الخدمة العمومية في النظام المفتوح

إن هذا النظام وظيفته ينظر إليها المهنة مجتمعية، يتم الفرد إعداد لها ويتوزع لممارستها طوال حياته، ولتعرف على الخدمة في هذا النظام يجب التطرق على نشأة وتطور هذا النظام.

#### 1-النشأة والتطور:

إن هذا المفهوم للوظيفة العامة هو مفهوم الوظيفة الادارية نفسه، حيث تبنته المدرسة الانجلوسكسونية وكان أول ظهور له في الولايات المتحدة الأمريكية ثم انتشر كل من كندا وسويسرا

والدول الاشتراكية سابقا، وأسس ظهور هذا النظام إلى الظواهر التاريخية التي عرفت هذه الأخيرة منذ القرن الثامن عشر، ومن بين هذه العوامل نذكر:<sup>1</sup>

- ثقافة المجتمع الأمريكي المتأثر بالمذاهب الاجتماعية والاقتصادية السائدة في القرن التاسع عشر (ق 19) كالحرية الفردية.
- نبذ المواطن الأمريكي فكرة تفضيل القطاع العام (الاداري) عن القطاع الخاص (الاقتصادي).

ويتميز هذا النظام بمجموعة من الخصائص وهي:<sup>2</sup>

- أ- المرونة: يعطي هذا النظام هامش من الحرية للموظف، كي يبحث عن وظيفة أخرى تتناسب مع ميوله واستعداداته. حيث أن الإدارة العامة إذا وجدت أنها لم تعد بحاجة إل فئة معينة من الموظفين فإنه لا يقع على كاهلها مهمة تأمين وظائف أخرى.

#### ب- البساطة:

حيث فإدارة وظيفة عامة تتطلب فعلا جهد كبير في سبيل تشييف المناصب والوظائف التي يوفرها الهيكل التنظيمي للإدارة، ويجب أيضا أن تتناسب الأجور مع متطلبات السوق التجارية، وهذا يعني أن هذه الأجور لا يمكن تحديدها بشكل تعسفي.

الإدارة ليست مسؤولة عن التدريب أثناء العمل سواء تتعلق بدورات تدريبية أو غيرها.

#### - عيوبه:

**هذا النظام لا يمكن تطبيقه في جميع المجتمعات:**

هناك أعمال كثيرة تتطلب اختصاصات محددة، ولكن هذه الأعمال لا تتطلب اختصاصات محددة بذاتها بل تتطلب نوعا من التدريب والخبرة العلمية.

<sup>1</sup> عبد الله طلب، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، 1980 / 1981، ص 32.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 35.

### الإدارة العامة ليست مشروعاً في تحقيقها:

هي تسعى إلى تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة المصالح المختلفة للأفراد، حيث هدفها لا ينحصر في تحقيق الدخل والفائدة، حيث تعمل على تحقيق المصلحة العامة.

في النظام المفتوح للخدمة العامة يقتضي شرطين لنجاحه وهما:

- يقتضي وجود نظام تعليمي كثير التغير والتنوع.

- يقتضي أيضاً وجود قطاع خاص ناشط جداً.<sup>1</sup>

### ثانياً-الخدمة العمومية في النظام المغلق:

القاعدة العامة للنظام المغلق في الخدمة العمومية هي الاستمرارية

#### 1- النشأة والتطور:

ظهر هذا النظام في فرنسا وطبقته في كل مستعمراتها، ويعود سبب تبني الأيديولوجية الفرانكفونية خاصة بعد الثورة الفرنسية، حيث أقرت مبدأ تمتع كل المواطنين بحقوقهم في التوظيف وهذا حسب المؤهلات والكفاءة.<sup>2</sup>

ومن هنا بدأت الوظيفة العمومية تفرض نفسها كمجموعة اجتماعية قائم على الهرمية، واصبحت العلاقات والروابط الشخصية تتلاشى شيئاً فشيئاً، وبدأ تطبيق الحجم الساعي للعمل وسلم المرتبات، وكل هذا أعطى مفهوم جديد للوظيفة العمومية.

ويتركز على عنصرين أساسيين هما:<sup>3</sup>

#### (أ) النظام:

- فقانون الموظفين ينطوي على خاصة تتعلق بالتعيين والمعاملة المالية والإجازات والمنافع المادية.

<sup>1</sup> بولكور عبد الغني، مرجع سابق، ص 35، 36.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 38.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 39.

- يكون لهؤلاء الموظفين حقوق وواجبات يحددها نظامهم العام، بما أنهم يتلقون تكوينهم المهني خلال خدمتهم في الوظيفة العامة.

### ب) السلك الوظيفي:

العمل في خدمة الادارة ليس مقصورا على القيام بأعباء وظيفية معينة، بل القيام بأعباء مجموعة من الوظائف، وهذا ما يترتب عنه الزيادة في التعويضات بشكل مستمر.

### مميزاته:

- رعاية الموظفين وتنمية الحس الوظيفي لديهم، أي الشعور والالتزام بالمصلحة العامة.
- امكانية الحصول على الموظفين القادرين على تجاوب مع الإدارة.

### عيوب:

- كثرة الحقوق والامتيازات للعاملين تؤدي إلى كثرة الخمول والالتكالية.
- صعوبة قيام الادارة بعمليات ترتيب الوظائف والترقيات.

### المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة الوطنية

أغلب الفقهاء اتفق على مبادئ أساسية، التي تحكم سير المرافق العمومية في تقديمها للخدمة العمومية، وهي التي تهدف إلى استقرار النظام العام.

حيث ينظر إلى هذه المبادئ وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والاداري لتقديم الخدمة العمومية، ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع وتتجلى فيما يلي:

#### الفرع الأول: مبدأ الاستمرارية في تقديم الخدمة العمومية

نظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة فقد تم تكريس دستور رياض خلال المادة 90 من دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/06، والمادة 16/99<sup>1</sup>، منه حيث نصت المادة 90 على " أن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة، والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات...". حيث تقوم المرافق العامة بتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وتؤمن حاجات عمومية جوهرية، كالتزويد بالمياه، النقل، الغاز، ويجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما ومستمر دون انقطاع، فاستمرارية الدولة واستقرار سلطاتها المركزية.

#### الفرع الثاني: مبدأ تكيف الخدمة العمومية

يقوم هذا المبدأ على أن تتطور الخدمة العمومية مع مرور الزمن وتتطور بتطور المجتمع، حيث يساير تقديمها تطور حاجات المواطن على اعتبار هذه الحاجات تتغير وتتطور مع الزمن.

وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة نصوص قانونية منها:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخ في 2016/03/07.

<sup>2</sup> حمريط سهام، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 12.

- المرسوم الرئاسي 88-131 المؤرخ في 04 / 07 / 1988، والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، حيث جاء في نص المادة 06 منه على أنه " تسهر الادارة دوما على تكيف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، وجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".  
كما نصت المادة: 21 / 3، منه على أنه: "... يجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

### الفرع الثالث: مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية للمنتفعين

يعد هذا المبدأ عامل من عوامل الديمقراطية الادارية، ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية، وأن يحصلوا على جميع الضمانات، ويتضمن هذا المبدأ ضرورة توفير الخدمة العمومية بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء.<sup>1</sup>  
ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تميز بين أحدهم، وهذا ما تجسد في الدستور الجزائري ففي مادته 10 / 34 التي تكد وجوب تقديم الخدمة العمومية دون تمييز على قدم المساواة بين كل المواطنين.  
حيث أن المبدأ يقوم على أساس التزام الجهة القائمة على تسيير المرافق العمومية، وتؤدي خدماتها لكل من يطلبها، ولمن تتوفر فيهم شروط الاستفادة دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو المركز الاقتصادي.

<sup>1</sup> حاكمي حمزة، اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، منكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسات العامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2015 / 2016، ص 13.

## الفصل الثاني:

دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة

العمومية.

إن أهمية تفويض المرفق العام تلعب دورا كبيرا وفعال في تحقيق التنمية المحلية وتسمح بالمحافظة على المرافق العامة مع تحسين جودة أداء المرفق العام لأنها تسعى دائما لتحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجيات المنتفعين من خدمات المرافق العامة.

ولهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية من جانب ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه في المبحث الأول وأيضا إلى آفاق تطبيق عقود المرفق العام في الجزائر ومعوقاته في المبحث الثاني.

## المبحث الأول

### ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه.

تهدف المرافق العامة إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وتخضع في سبيل ذلك لقواعد ومبادئ استقرت عليها أحكام القضاء الإداري وسلم بها فقهاء القانون العام، هذه الضمانات هي التي تضمن استمرار عملها وأدائها لوظيفتها تسمى النظام القانوني العام للمرافق العامة أو المبادئ القانونية التي تحكم وتنظم المرافق العامة، لمعرفة هذه القواعد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سنتطرق في المطلب الأول إلى ضمانات تحقيق المرفق العام الذي بدوره سنتناول فرعان الفرع الأول: المبادئ التقليدية للمرفق العام اما الفرع الثاني المبادئ الحديثة للمرفق العام بينما المطلب الثاني سنتطرق فيه إلى أهداف المرفق العام.

#### المطلب الأول: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام.

تتمثل ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام في جملة من المبادئ التي تميز سير المرافق العامة، وهي بمثابة قانون ينظمها وضامنا للمصلحة العامة وهي قيود بالنسبة لمسير المرفق العام وحدودا له وكما تعد أساسيا كونها تحرس المصلحة العامة التي وجد المرفق لأجلها<sup>1</sup>.  
فهناك مبادئ تقليدية تحكم سير المرفق العام (الفرع الأول) ويوجد أيضا مبادئ حديثة تحكم سير المرفق العام (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: المبادئ التقليدية لسير المرفق العام.

تتمثل في المبادئ القديمة التي يقوم عليها المرفق العام، والمتمثلة في ضمان استمرارية سير المرفق العام وضمان المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية وضمان تكييف المرفق العام، حيث تناولها المشرع ضمن المادة 209 الفقرة الثانية من أحكام المرسوم 15-247 بالنص على: "... يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف وبذلك يستبعد المشرع مبدئي الحياد والمجانبة إذ أن الحياد مبدأ ذا طابع

<sup>1</sup> نادية ظريف، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، الجزائر 2011/2012، ص200

إيديولوجي فلسفي من جهة إضافة إلى أنه يعتبر نتيجة حتمية لمبدأ المساواة في حين ان المجانية استثناء يميز بعض المرافق الإدارية ذات الخدمات الإلزامية على المنتفعين.

أولاً: مبدأ استمرارية سير المرفق العام:

تحمل الاستمراري معنى الديمومة لوجود بعض المرافق العامة كالاستشفاء والأمن ومعنى الوجود الطبيعي والعادي للبعض الآخر من المرافق من جهة ثانية، حيث أن المنتفعين يستطيعون وفقاً للسير العادي للمرفق الاستفادة منها كالطاقة والمياه والنقل، وتبرير مبدأ استمرارية المرفق العام يرتكز على مدلولين أحدهم دستوري سياسي هو تواجد الدولة، والثاني مدلول اجتماعي هو ضرورة تقادي الفوضى، وقد راجع اجتهاد بدوره منذ قرار winkell الصادر في 07 أغسطس 1909 إن الاستمرارية هي جوهر المرفق العام.<sup>1</sup>

ويحمل مبدأ الاستمرارية المكرس في الاجتهاد القضائي الفرنسي والمجلس الدستوري الفرنسيين ينبغي على المرفق العام أن يعمل باستمرار دون انقطاع ودون تأخير. وعليه دخول تأمين المستفيدين من المرافق العامة إلى المكاتب بشكل منتظم وضمن الدوام الرسمي، إن إغلاق المكتب قبل انتهاء الدوام يشكل خطأ خدمة تسأل عنه الإدارة.<sup>2</sup> بحيث يقترن الإهمال أو التأخر في تلبيتها من طرف الشخص المكلف بتأمينها جزاءات تتمثل في إبطال الأعمال الصادرة عنه، إضافة إلى إمكانية التعويض على أساس فكرة المسؤولية.<sup>3</sup>

مبدأ الاستمرارية كقيد يقع على عاتق المفوض له المتعاقد مع السلطة المفوضة سواء كان شخصاً من أشخاص القانون العام أو الخاص، له نتائج القانونية على صعيدي الالتزامات والمزايا والحقوق الناشئة من عقد التفويض.

<sup>1</sup> عبد الوهاب برتيمية، مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الأول المرسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، جامعة خميس مليانة.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) د. ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، د. س. ن، ص 225.

<sup>3</sup> : مؤرخ في 9 فيفري 2008، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، ح. ر، عدد 08، بتاريخ 13 فيفري 2008م

**1-التزامات المفوض إليه:** الشخص المكلف بتسيير المرفق العام يخضع من جهة لحكم النصوص القانونية والتنظيمية والتعاقدية، إضافة إلى قرارات القاضي الإداري من جهة ثانية للقيود المتمثلة بمبدأ الاستمرارية، في هذا الشأن تشير المادة 25 من المرسوم التنفيذي 08-54: "يجب أن تسيّر الخدمة العمومية للتزوير بالماء الشروب باستمرار ماعدا في حالات الانقطاع الخاصة الآتية: القوة القاهرة، الانقطاع الاستعجالي، الانقطاع الخاص، والتحديد الظرفي لاستعمال المياه"، المنتفع وإن كان لا يملك حق إنشاء المرفق العام أو بتحديد طرق تحقيقه أو تنظيمه، إلا أنه بالتأكد له حق السير الطبيعي والمنتظم للمرفق العام طالما هو موجود.

وعليه وجوب التزام الشخص المفوض لها بإدارة وتسيير المرفق العام في اتخاذ كل التدابير الكفيلة بمواجهة أي طارئ يعيق استمراريته.<sup>1</sup>

لصيانة مبدأ استمرارية عمل الاجتهاد على تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند وجود تضارب بينهما قد يصل إلى تحمل المكلف بتسيير المرفق العام إلى خسائر لم تكن متوقعة عند تنفيذ اتفاقية التفويض.<sup>2</sup>

**2-المزايا والحقوق:** يتمتع المفوض له في مقابل التزامه بضمان استمرارية المرفق العام بامتيازات تهدف إلى الحفاظ على مبدأ الاستمرارية والمتمثلة فيما يلي:

- توفير الحماية للشخص المكلف بتسيير المرفق العام تتمثل في منحه حقا حصريا والذي بموجبه تحصر السلطة المفوضة مهمة تحقيق خدمات المرفق العام المكلف بتسييره دون أية منافسة في النشاط ذاته.<sup>3</sup>

- الحق في تستغل أملاك خاصة تعود ملكيتها إلى الأفراد وكذا تملكها من اجل استثمار المرفق العام بطريقة فعالة وناجعة.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 02-195 المؤرخ في 01 جوان 2002 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري " سونلغاز" المعدل والمتمم المادة 02" تلتزم مؤسسة سونلغاز بتقديم الطاقة الكهربائية والغازية باستمرار فيما عدا الانقطاعات التي من شأنها أن تحدث على إثر حوادث رداءة الطقس أو القوة القاهرة."

<sup>2</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 322

<sup>3</sup> وليد حيدر جابر، المرجع نفسه، ص 83.

- حق المفوض له في المكالبة بالتوازن المالي لعقد التفويض وهو مبدأ يترجم حق المكلف بتسيير المرفق العام الذي يركز على اعتبارات العدالة وهو وسيلة تسمح له في تنفيذ اتفاقية التفويض بشكل صحيح، والاستمرار في التعاون الفعال مع السلطة المفوضة في تسيير المرفق العام. إذ يعد مبدأ التوازن المالي هو من المبادئ الأساسية في العقود الإدارية.<sup>1</sup>

### ثانيا: ضمان المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية:

-يعتبر هذا المبدأ تاريخي يتمثل في إعلان حقوق الانسان بحيث كرمته الدساتير لاحقا ومنها الدستور الجزائري في مادته 38: " كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأن تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"<sup>2</sup>. هذا من تطبيقات مبدأ المساواة إضافة إلى المساواة أمام الأعباء العامة وتولي الوظائف والمساواة أمام الضرائب<sup>3</sup> إن القصد من المساواة أما المرفق العام ليس الانتفاع بصورة مطلقة متساوية ومتشابهة إنما الانتفاع وفقا للشروط والقيود التي يفرضها القانون أي تطبيق القانون على جميع المنتفعين سواء بسواء دون تمييز بينهم.<sup>4</sup>

-وبالتالي قد يؤدي الاخلال بالمساواة أمام القانون إلى إخلال في المساواة بين المنتفعين الأمر الذي قد يوجب إبطال كل عمل إداري يشوبه تجاوز السلطة، خاصة أن هذا المبدأ له قيمة دستورية يمكن أن تال حتى التجاوزات التي قد يرتكبها المشرع ذاته.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 329-330

<sup>2</sup> المادة 76: " على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية"

<sup>3</sup> المادة 78: " كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة".

<sup>4</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 87.

<sup>5</sup> الأمر 06-07، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006، (معدل و متمم)، المادة 27" لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آراءهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية.

-إلا أن هذا المبدأ قد تشوبه بعض الاستثناءات التي قد يستفيد منها المفوض لتسيير المرفق العام كما السلطة المفوضة نفسها، وقد تكون محل بنود ضمن دفتر شروط اتفاقية التفويض أو حتى الإفادة منها وفقا لأحكام القانون الإداري واجتهادات القضاء وهي كالتالي:

**1-وجود نص قانوني:** اعتبر الاجتهاد القضائي أن مبدأ المساواة بين المنتفعين لا يتعارض مع إمكانية أو حق المشرع في وضع نصوص تمييزية في مسألة الانتفاع من المرفق العام، وذلك بإجراء نوع من التفرقة في معاملة بين الأشخاص التي تنتمي إلى مركز قانوني واحد عن طريق منح ميزة قانونية لطائفة محددة، وذلك بهدف تعويضها عن الحرمان الذي تتعرض له قبل تدخل المشرع، وتمكينها من الممارسة الفعلية للحقوق التي يكفلها الدستور والقانون. والتي لم تستطع ممارستها فعليا بسبب أوضاع خاصة من قبل المكلف بتسيير المرفق العام أو إعفاءات ضريبية للمشروعات القائمة في المناطق الجغرافية المتأخرة اقتصاديا والتي تهدف الدولة لتميتها وبالتالي لا يتنافى هذا الاستثناء مع قاعدة المساواة بين المنتفعين. بخدمات المرفق العام، ولا يعد خروجاً عن هذه الأخيرة لكونها تهدف لتحقيق المصلحة العامة لفئة معينة من المجتمع تعاني الحرمان.<sup>1</sup>

**2-التمييز بين المنتفعين في المزايا التي يقدمها المرفق العام:**

وذلك لأسباب كثيرة نذكر منها:

**التمييز بين المنتفعين بسبب المكان:**

نظرا للتكلفة العالية التي يتكبدها المرفق العام في أثناء تقديم الخدمات للمنتفعين، كما يمكن للمكلف بتسيير المرفق العام دعم الأسعار كالدعم المقدم لسكان الجنوب الجزائري بسبب الاستهلاك المفرط للكهرباء الناجم عن ارتفاع درجات الحرارة في فصل الصيف.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، ج1، 2018، ص 507، 508.

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 316.

**التمييز بسبب نوع الخدمة:** كاشتراط دفع السعر أعلى لخدمات النقل البحري او الجوي لراكبي الدرجة الأولى دون عن بقية الركاب، ولا يعد هذا انتهاكا لمبدأ المساواة نظرا لتنوع مستوى ودرجة الخدمة المطلوبة ونوعيتها.<sup>1</sup>

**التمييز بسبب الغرض:** يمكن التمييز بين فئات المنتفعين وذلك لاختلاف الغرض من استعمال الخدمة العمومية المقدمة من قبل المرفق العام، كاختلاف في سعر المياه في محطات غسل السيارات والشاحنات والتي تفرض عليها أسعار أعلى من سعر الاستخدام المنزلي، أو اختلاف أسعار الكهرباء باختلاف الغرض كالاستخدام الصناعي إذ بمعنى يجب ان يخضع الشخص المكلف بتسيير المرفق العام إلى التوازن بين تحقيق المهام المرفقين من جهة وبين شرو تسيير المرفق من جهة أخرى.<sup>2</sup>

### ثالثا: ضمان تكييف المرفق العام:

كرس المشرع الجزائري ولو ضمنيا هذا الضمان ضمن العديد من النصوص نذكر منها المادة 06 من المرسوم 88-131: "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".

المادة 02 من الفقرة 08 من المرسوم التنفيذي 90-188: "تتولى الإدارة المركزية في الوزارات على الخصوص ما يلي: "... تسهر على تحسين نوعية خدمات العامة وتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن".<sup>3</sup>

يمثل ضمان التكيف الضرورة في تطوير المرافق العامة إذ يعد وظيفي عملي والتي يعود تقديرها أثناء اتفاقية التفويض إلى المكلف بتسيير المرفق العام في إطار المصلحة العامة فقط،

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، د ط، دار المعارف، الاسكندرية، د س، ص 425.

<sup>2</sup> ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، د ط، دار بلقيس، الجزائر، د س، ص 39.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 90-188، المؤرخ في 23 جوان 1990، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 26، بتاريخ

1990/06/27.

ذلك أن ضمان التكييف لا يتمتع بقيمة دستورية كالضمانات السابقة، إذ يرتبط بمصالح المفوض له من جهة والمنتفع من جهة أخرى.<sup>1</sup>

ونستخلص في ذلك التزامات ناشئة عن اتفاقية التفويض بحيث بالنسبة للمفوض له تتماثل هذه الالتزامات التي يفرضها ضمان التكييف مع تلك التي يفرضها ضمان الاستمرارية فهو ملزم باتخاذ كافة التدابير الضرورية والملزمة بغية تكييف المرفق مع موضوع التفويض في غطاء المنفعة، دون ان يكون ملزما باتخاذ تدابير تهدف على خدمة مصالحه الشخصية دون الجمهور، كما تبقى مهمته خاضعة لصلاحية السلطة المفوضة في ممارسة أي تعديل أو إلغاء من جانبها، أو حتى سلطتي الإشراف والرقابة مع إمكانية الجزاءات الناتجة عن مخالفة الضمان حسب ضرورة تطبيق ضمان التكييف.

أما بالنسبة للمنتفعين فليس لهم الحق في البقاء على المرفق العام أو على نظامه القانوني إذ تبقى السلطة المفوضة صاحبة السيادة في تعديل أو إلغاء نظام المرفق وجميع المسائل المتعلقة به، كأوقات الدوام والرسوم وشروط الاستفادة بالاتفاق مع المكلف بتسيير المرفق العام بموجب دفتر شروط عقد التفويض.

ونشير أخيرا إلى أن القضاء الإداري لا يملك سلطة الرقابة على تقدير ضمان التكييف إلا في حالة واحدة وذلك عند وجود خطأ جسيم في التقدير لكن الاجتهاد اعتبر لاحقا أنه يعود للقاضي فرض رقابته بصورة عادية، عندما يكون هناك نص يقيد السلطة المفوضة في تطبيق ضمان تكييف وفقا لشروط معينة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: المبادئ الحديثة لسير المرفق العام.

نتيجة للتغيرات والتحولات الجديدة التي عرفتها الجزائر قد أثرت على طرق تسيير المرافق العامة، وفرضت أساليب ومبادئ حديثة عملت على حدوثها، وأوجبت تسيير المرافق العامة، وفرضت أساليب ومبادئ حديثة عملت على حدوثها، وأوجبت المحافظة والإبقاء على الأساليب

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 84-85.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 85.

التقليدية تماشيا مع التحولات اليومية، وكذا من أجل تحقيق الهدف الأساسي والأسمى للمرفق العام والمتمثل في تقديم خدمة عمومية ذات جودة عالية وصحيحة وحتى ثابتة تتماشى مع المستجدات الطارئة عن طريق الرقابة الدائمة والمستمرة من طرف المشرع الجزائري وكي تضمن تكريس آلية تفويض المرفق العام، بالرغم من ان المرسوم التنفيذي 18-199 عبارة عن نقلة نوعية في مجال تفويض المرفق العام، إلا أننا لا يمكن ان نتغاضى على ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مع انه تكلم على أربعة مواد فقط، فأبرزت لنا أهمية تفويضها المرافق العامة والمبادئ المنظمة لها وعليها نذكر هذه الضمانات فيما يلي: <sup>1</sup>

**أولاً: ضمانات إجراءات إبرام عقود تسيير المفوض واحترام مبادئ تنفيذه (مبدأ الشفافية):**

يجد هذا المبدأ تطبيقه في مرحلة تنفيذه لاتفاقية التفويض كما مرحلة إبرامها والمتعلقة أساساً بشفافية الإجراءات في اختيار المفوض له من بين عدد من المتعهدين، أما في مرحلة التنفيذ فهو يرد كالتزام على المكلف بتسيير المرفق العام، وبالتالي تشكل الشفافية مركز صراع بين المنتفعين والمفوض له، إذ أن من مصلحة المنتفع أن يعلم كيفية تأدية المرفق العام نشاطه خصوصاً من ناحية النوعية والرسم المرتبط بها، ومدى القابلية المفروضة عليه، أما بالنسبة للمفوض له ضمن مصالحته عدم إعلام المنتفعين عن كيفية تحقيقه للنشاط المرفقي وإخفاءها، كذلك الوضع الحالي والاقتصادي له.

لقد وضع المشرع الجزائري في بعض النصوص المتعلقة بتفويض بعض المرافق العمومية حدا لهذا الصراع بتبنيه فكرة التوازن بين المصالح وذلك بإلزام المفوض له بتقديم تقرير سنوي يبين فيه نوعية وجودة الخدمات المؤداة إلى المنتفعين، وأبرز مثال هو ما تناولته المادة 109 من القانون 05-12: "يجب على صاحب الامتياز تقديم تقرير سنوي السلطة المانحة للامتياز يسمح بمراقبة شروط تنفيذ تفويض الخدمة العمومية وتقييمها..."، كما يشير إلى ذلك البند 3-36 من دفتر الشروط المتعلق بإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية" يجب على

<sup>1</sup> وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 85.

صاحب الرخصة أن يقدم تقريراً سنوياً إلى سلطة الضبط والوزارة في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من نهاية كل سنة اجتماعية.. يتضمن تطوير الشبكة والخدمات موضوع الرخصة خلال السنة الأخيرة بما في ذلك تقييم نوعية الخدمة وتغطية الشبكة.<sup>1</sup>

**ثانياً: ضمان استرجاع المفوض لاستثمارات وممتلكات المرفق العام عند نهاية عقد التفويض (مبدأ النوعية):**

يتعلق مفهوم هذا الضمان بحق المنتفع من خدمات المرفق العام في الحصول على أفضل الخدمات وأجودها نظير أفضل الأسعار، وبالتالي نجد هذا المبدأ يرتب ارتباطاً وثيقاً بسابقه مبدأ الشفافية كما يرتبط كذلك بمبدأ التقليدي المتمثل في القابلية لتكييف والتطور ذلك أن التكيف والتطور يكون أساساً من أجل تطوير الخدمات المقدمة من المرفق العام، ونجد هذا الضمان أو المبدأ تطبيقه وفقاً لنصوص قانونية منها ما تضمنه المرسوم 04-09 البند 142: "يلتزم صاحب الرخصة برصد كل الوسائل لتوفير خدمات بنوعيات تكون مستوياتها مطابقة للمقاييس الدولية، لاسيما منها مقاييس الاتحاد ويلتزم أيضاً بالاحترام الدقيق لمعايير النوعية الدنيا المحددة..". أو حتى في بنود تعاقدية.

أما عن تطبيقات مفهوم النوعية فهي تغلب على المرافق ذات الطابع الاقتصادي بالمقارنة بالمرافق العامة الإدارية.<sup>2</sup>

### ثالثاً: الفعالية الاقتصادية والاجتماعية لسير المرفق العام:

يجد هذا المبدأ أساسه في أحد أسباب اللجوء إلى تقنية التفويض ذاتها المتعلقة بالدوافع الاجتماعية، التي تتخلص في النحو الديمغرافي الذي تعرفه الجزائر خلال العقود الأخيرة وعدم مسايرة الدولة لهذا الارتفاع وكذا تزايد حاجات المواطنين حتى أصبحت الدولة مرغمة للبحث عن

<sup>1</sup> دفتر الشروط، الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 04-08 المؤرخ في 11 جانفي 2004، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية الخلوية من نوع GSN واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، ج ر، عدد 04، بتاريخ 14 جانفي 2004.

<sup>2</sup> صالح زمال، مبادئ التفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 511.

حلول لهذه الإشكالات عن طريق البحث عن الاستثمار وإعطاء الأولوية للقطاع الخاص لتسيير بعض المرافق العامة التي تساهم نوعا ما في تحقيق هذه الظواهر واستيعابها كلما حلت محل القطاع العام، الذي أصبح يكتفي بوضع ضمانات لمستخدمي المرافق العمومية تحقيقا للأمن الاجتماعي وللحفاظ على المصالح العامة. 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، ونعني بالفعالية الاقتصادية القدرات العادية للمفوض والتي تعد ضمانا أكثر لفعالية اتفاقية التفويض خاصة وتحقيق النشاط المرفقي عامة، أما الفعالية الاجتماعية فتكمن في ما يؤديه المرفق العام من خدمات الجمهور بصورة متساوية وفقا للشروط التي تحكم المرفق العام.<sup>1</sup> وبالتالي تشكل الفعالية الاقتصادية والاجتماعية التزاما في ذمة المكلف بتسيير المرفق العام تستهدف تأمين الخدمة بأفضل الوسائل والشروط، وإن كان من الصعب أن يتم تضمينها ضمن نصوص قانونية إلا أن الفعالية الاجتماعية الاقتصادية قد تكون أحد الالتزامات التي ترد ضمن دفتر شروط اتفاقية التفويض، حسب كل نمط من أنماط المرافق العامة.

<sup>1</sup> صالح زمال، مبادئ التفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، المرجع السابق، 511، 512.

### المطلب الثاني: أهداف تفويض المرفق لتحسين الخدمة العمومية

لتفويض المرفق العام أهداف بالغة، تمكنه من أن يتكفل بإنشاء المرافق العامة وتسييرها طيلة مدة التفويض، نظرا لما عاد يبعها من تخصص وتقنيات متطورة يستحسن معها مسيرتها وتحقيق الاكتفاء والرضاء لدى المواطنين.

في الفرع الأول: نتطرق إلى أهداف التفويض بالنسبة للمرفق أما الفرع الثاني نذكر فيه أهداف التفويض بالنسبة للمرتفقين.

#### الفرع الأول: أهداف التفويض بالنسبة للمرفق.

بينت التعليمات (006) التي تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام،<sup>1</sup> الأهداف التي يمكن تحقيقها بتفويض المرفق العام. أولا: تحقيق تنمية محلية أفضل عن طريق خلق الثروة من خلال إنجاز وتثمين وتسيير المنشآت المنتجة للمداخل بنجاعة وكذا خلق مناصب الشغل.

ثانيا: التكفل بأجار المفوض له المرتبط بنتيجة استغلال المرفق العام، وجميع الاستثمارات والممتلكات التي ينجزها أو يقتنيها المفوض له، بنهاية عقد التفويض ملكا للسلطة المفوضة. ومنه فإن أهداف تفويض المرفق العام تتمثل في الفائدة التي تعود بالأثر على جودة المرفق العام.

وعليه فإن أهداف تفويض المرفق العام بالنسبة للمرفق تؤدي إلى:

**1- تثمين المالية المحلية:** هي بديل تمويلي للخروج من أزمات الإفلاس والركود الاقتصادي توفر خلا لضعف المالية المحلية، بواسطة الاستثمارات في القطاع العام والخاص من أجل النهوض وتوفير الأموال والتقنيات البشرية، وهذا إذا كان هناك حسن في تسييرها واستغلالها، فيظهر التفويض كآلية مناسبة ومساعدة لتدبر العنصر المالي والمساهمة في خلق الثروة.

<sup>1</sup> تعليمات (600)، مؤرخة في 09 / 06 / 2019، المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي 18 / 199، المؤرخ في 02 / 08 / 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

**2- تحمل المسؤولية والمخاطر:** هو عنصر على إثره يتم تحديد شكل التفويض للمرفق العام، وهو من أهم النتائج بألا تتحمل السلطة المفوضة المسؤولية في تسيير واستغلال المرفق العام، وكذا المخاطر الناجمة عنها.

**3- تحسين أداء المرافق العامة:** هي أبرز الأسباب للجوء لتفويض المرفق العام، وبغية المحافظة على المرفق العام وتطويره ويتم ذلك ب:

**أ- عصريّة وتحديث المرفق العام:** يتك تحقّقها من خلال إدخال أدوات وتقنيات حديثة وعالية الجودة من طرف المفوض له، مما يمتلك من تقنيات ومؤهلات تكنولوجية ومهارات عملية خاصة، بحسب نوع المرفق فجدوى التفويض أيضا للخواص أو مؤسسات القطاع العام التي تسلك سلوكهم وأساليبهم في التسيير بمثابة اعتراف بعدم تخصصها ولا قدرتها على امتلاك من تقنيات وتكنولوجيا متطورة المتمثلة في المعرفة الفنية وامتلاك حقوق الملكية الفكرية كبراءات الاختراع مما ينتج عنه خدمة عمومية ذات جودة عالية.<sup>1</sup>

**ب- تحسين العلاقة بين المرفق والمنتفعين:** تسعى المرافق العامة من خلال التفويض كآلية لاستغلاله، من أجل نيل رضى المواطن على ما يقدمه المرفق العام لتوعية الخدمة وطريقة إدارة استغلال المرفق العام، ويرتبط ذلك بجودة الخدمات ونوعيتها وظروف تقديمها للمنتفعين، ومدى تحقيق الفعالية والنجاعة لهذا التفويض، لذلك فالسلطة المفوضة تلتزم برقابة المفوض له في ضمان تطبيق ما ورد في دفتر الشروط واجباره على ذلك، وفي ظل احترام مبادئ المرفق العام.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الكاهنة أرزيل، عن استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 03، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2017، ص 280.

<sup>2</sup> فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019-2020، ص 369.

### الفرع الثاني: أهداف التفويض بالنسبة للمرتفقين

إن جعل المواطن في صلب السياسات والخدمة العمومية هدف يستلزم توفير الرفاه الاجتماعي وتلبية الحاجيات الاجتماعية المتزايدة باستمرار، لئلا تعمل السلطات العمومية على إعطاء الأولوية لتحسين الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين.<sup>1</sup>

وعليه تقنية التفويض لا تقتصر فقط على قيام علاقة بين الجماعة العامة وصاحب التفويض بل هي مولدة للعلاقة ثلاثية من خلال امتدادها إلى المنتفع باعتباره المستفيد من المرفق العام من جهة والممول الأساسي له من جهة أخرى.<sup>2</sup>

ومنه فأهمية تفويض المرفق العام تمتد إلى المرتفقين باعتبارهم الطرف المستفيد من خدماته.

#### أولاً: تسهيل الولوج إلى المرافق العامة

إن ضمان احترام حقوق المواطنين والمرتفقين والمستخدمين يعد أولوية رئيسية للسلطة العامة، يعتبر وولوج جميع المواطنين إلى المرافق العمومية ذات خدمة جيدة في متناول الجميع، رابطاً أساسياً لتعزيز التماسك الاجتماعي والمالي، من أجل الحد من المعوقات الناجمة عن الولوج المحدود للجهات، والعمل على تحسين هذا الولوج على مستوى مختلف السياسات ذات الصلة، حتى يتم تسهيل الولوج إلى المرافق العمومية بصفة فعالة وشاملة وذلك من أجل تقريب الخدمة العمومية من المواطن وتبسيط الإجراءات الإدارية.<sup>3</sup>

ويتجلى ذلك في جودة الخدمات المرفقية، وفي تسعيرة الخدمة وشموليتها.

<sup>1</sup> فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 370.

<sup>2</sup> تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التدبير لمفوض المرافق العمومية في خدمة المرتفق، المملكة المغربية، إحالة رقم 18 / 2015، 1 / 11، المتوفر على الموقع الإلكتروني: [www.cese.ma](http://www.cese.ma) تاريخ الاطلاع: 20 - 04 - 2022، 22 سا و38د.

<sup>3</sup> وليد حيدر جابر، طرق ادارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلب الحقوقية، بيروت، 2009، ص ص 48-52.

**1- جودة الخدمات المرفقية:**

لم يعد دور المرفق العام يقتصر على تلبية الحاجات العامة فقط، بل أصبحت نوعية الخدمة وجودتها تحتل الصدارة في مهام المرافق العامة، وتعتبر الجودة في نوعية الخدمة أحد المبادئ الحديثة التي تساعد على تحسين صورة المرفق العام، فجودة الخدمات العمومية تعني انتاج وتقييم سلع ذات جودة عالية تكون قادرة على الوفاء باحتياجات ورغبات المرتفقين بما يتفق وتوقعاتهم.<sup>1</sup> أي أن نجاعة الخدمة العمومية المقدمة من طرق المرفق العام تتوقف على مدى رضى المرتفق عن هذه الخدمة المقدمة.

**2- جودة تسعيرة الخدمة المرفقية:**

تقوم المرافق العامة بتقديم خدماتها للمنتفعين كأصل عام بدون مقابل أو مجانا، وهذا واقع المرافق الادارية التي تعمل على تلبية واشباع الحاجات العامة للمواطنين، دون دفع رسوم الانتفاع، لكن التطور الذي عرفته المرافق العامة وما واكبه من مستجدات مرتبطة به لا سيما ما يتعلق بالمنافسة ونظام السوق أدى إل قيام مرافق عامة تؤدي خدماتها بمقابل وهي في الغالب مرافق عامة ذات طابع صناعي وتجاري تمارس نشاطها في ذات الظروف والشروط التي يمارس فيها الخواص نشاطهم.<sup>2</sup>

وبذلك فان المنتفعين من هذه المرافق ينظر إليهم كزبائن يساهمون في تكلفة الخدمات المقدمة لهم.<sup>3</sup>

**1- تقرب الخدمة من المواطنين:**

تقريب الخدمة من المواطنين من المبادئ الأساسية والمفاهيم التي عرفت تداولاً كبيراً، في نجاح الادارة وتميزها، مرتبط ليس فقط بتحقيق أهدافها الخاصة وإنما بمدى اندماجها في محيطها

<sup>1</sup> باديس بوخلوة، أثر تطبيق الجودة الشاملة على جودة المنتجات النفطية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص ادارة أعمال، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 206، ص 11 وما بعدها.

<sup>2</sup> محمود حجاز، فروق الطباخ، المرجع السابق، ص 62.

<sup>3</sup> ناصر لباد، القانون الاداري، الجزء الثاني، النشاط الاداري، الطبعة الاولى، مطبعة SARP، الجزائر، 2004، ص 208 وما بعدها.

وتفاعلها معه، وقدرتها على تحقيق تواصل مع المواطن، يستمد هذا التواصل بين الإدارة والمواطن من أهميته كونه عنصرا ومؤشرا مهما على ديمقراطية المرفق العمومي وخدمته للمرتفق بكفاءة وفعالية، باعتباره أساس وغاية إنشاء المرفق العام.<sup>1</sup>

## 2-تبسيط الاجراءات الإدارية:

ترتكز عصرنة المرافق العامة على ضرورة قيام نصوص قانونية، تمكن المرتفقين من تلبية حاجياتهم بعيدا عن التعقيد والبيروقراطية، لأنها من أهم عوائق التواصل الإداري في الجزائر، الشيء الذي جعل من عصرنة المرفق العمومي ضرورة ملحة بغية تقليص الشكليات الإدارية المبالغ فيها.<sup>2</sup>

وفي هذا المجال نجد المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، وقد استند إلى جملة من المهام لهذا المرصد منها ما يتعلق بمجال استفادة المواطنين من المرفق العام، والبعض الآخر يتعلق بعصرنة المرفق العام.<sup>3</sup>

## ثانيا: الارتقاء بالخدمات المرفقية

إن الارتقاء بالخدمات المرفقية هو أحد الأهداف التي تسعى السلطة العامة لتحقيقه، بالاعتماد على تقنية تسيير المرفق العام، وبذلك يشكل الارتقاء بالخدمات المرفقية إحدى الاتجاهات التي تبنتها الدولة قصد تحسين أداء المرافق العامة، والرفع من نوعية وجودة الخدمات التي تقدمها.

<sup>1</sup> شرفي بن يوسف، اصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة(الماجستير) في اطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 2014، 2015، ص 57.

<sup>2</sup> جهاد معروف، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017، 2018، ص 54.

<sup>3</sup> مرسوم رئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر، عدد 02، صادر في 13، جانفي 2016.

## المبحث الثاني

### آفاق تطبيق عقود تفويض المرفق العام في الجزائر ومعوقاتها

لتحقيق نجاعة مردودية المرافق العمومية في الجزائر تماشيا والمتطلبات التي تفرضها متطلبات العصر الحديث، بات من الضروري تخلي الدولة ولو تدريجيا في تقديمها للخدمات بغية اكسابها نوعا من المرونة في التسيير وابعادها عن مظاهر البيروقراطية التي ثقلت كامل هاته المرافق.<sup>1</sup>

في ظل الرهانات التي أصبحت توجهها من أجل تحديث مرافقها العامة والبحث عن مردودية، تبنت الجزائر النظام القانوني لتفويض المرفق العام لولاكن هذا لا يعني أن الجزائر لم تعرف عقود الامتياز كوجه قديم لتقنية تفويض المرافق العامة، ولكن الصعوبات العملية والقانونية التي واجهت الامتياز جعلته لم يتجسد على أرض الواقع.<sup>2</sup>

وهناك عراقيل أحلت على تطبيق عقود تفويض المرفق العام وجعلت صعوبات كثيرة تعيق عملية تجسيده، لهذا سنتطرق في المطلب الأول إلى آفاق تطبيق عقود تفويض المرفق العام، وفي المطلب الثاني نتناول: معوقات تطبيق عقود تفويض المرفق العام في الجزائر.

<sup>1</sup> أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، اشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع تطبيقه في المغرب وآفاقه في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتسيير والتجارة، المجلد 21، العدد 01، جامعة الجزائر 3، 2017، ص 72.

<sup>2</sup> صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2019، ص 123.

### المطلب الأول: آفاق تطبيق عقود تفويض المرفق العام في الجزائر

في ظل نظام التفويض المرفق العام اتخذ المشرع الجزائري العديد من التغييرات التي من شأنها التوسع في مجال تسيير المرفق العام، أدت هذه المجالات لتدخل بالنسبة للمرافق القابلة للتفويض.

#### الفرع الأول: توسع مجال عقود تفويض المرفق العام

المشرع الجزائري من خلال تبنيه تقنية تفويض المرفق العام، يهدف لتوسيع في مجال التطبيق، ويشمل التفويض المرافق الادارية وعقود التفويض ما يجعلها تلاءم العديد من المرافق لتمكنا من سهولة تطبيق هذه التقنية

#### أولاً: الميزة الانتاجية:

إن المرافق الاقتصادية مميزة بكونها دائماً تبحث على الميزة الاقتصادية، إلا أن هذه الميزة أصبحت صفة موجودة لدى المرافق الادارية، هي أن تقنية تفويض المرفق العام تقوم على فكرة الاستثمار والنتائج المالية المرتبطة بها، لم يعد هذا من الضروري أن تكون العائدات المستثمر محصلة مباشرة من المنتفعين بل يكفي أن تكون هناك علاقة بين السلطة المفوضة والمفوض له، كما هو الحال في عقود التسيير، وعقود الوكالة المحفزة والتي يكون المقابل المالي فيها مرتبط بنتائج استغلال المرفق العام الذي منحت له السلطة المفوضة<sup>1</sup>.

ثانياً: فكرة ارتباط المرافق الادارية فقط بمهام الدولة.

إن التوسع في مجال تطبيق تقنية تفويض المرفق العام، يجب تجاوز التحديات المرتبطة بالظروف العامة للدولة التي تمثل الاعتبارات السياسية والاقتصادية والقانونية التي قد تحول دون نجاح تقنية تفويض المرفق العام أهمها:

- توفير الحد الأدنى من التوافق السياسي عل تبني سياسة خصوصية التسيير للإدارة المرافق العامة وعدم وجود هذا التوافق يسبب صدور قرارات متناقضة ويهدد استمرارية عقد تفويض المرفق

<sup>1</sup> حسام الدين بوركيبية، "تعزيز تقنية المرفق العام بفرنسا وتحديات تطبيقها في الجزائر"، دفاثر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 02، جامعة ورقلة، جوان 2019، ص 121.

العام لأنه من دون هذا الاستقرار تخطر الدولة إلى التدخل بشكل واسع من أجل تأمين حسن تنفيذ العقد، وهو ما يؤدي إلى احجام المستثمرين عن مشاركة في عقود تفويض المرفق العام.<sup>1</sup>

-الظروف المالية المحطة بالعقد متغيرة وتتأثر بعوامل داخلية وخارجية وتتجم عن عدم وجود استقرار اقتصاديين سواء بالنسبة للسلع والخدمات أو النقد والصرف وتحويل الأموال، فكل هذه المخاطر تؤثر على التفويض وتزيد من أعباء صاحب التفويض.<sup>2</sup>

-عقد التفويض من العقود الحديثة ونجاحها لا يتوقف على تنظيمه في قانون خاص بل يمتد ليشمل الكثير من القواعد القانونية والتي هي في حاجة إلى تعديل وتطوير ليتناسب مع العقد.

-تحسين وتطوير قوانين مكافحة الفساد، لأن نجاح تفويض المرفق العام لا يرتبط فقط بمعطيات قانونية وتقنية.

-تعيين قانون الوظيفة العمومية ليتلاءم مع وضع الموظفين في المرافق العمومية.

### الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن توسيع تطبيق تفويض المرفق العام

يسع المشرع عند تبنيه لتقنية تفويض المرفق العام، إلى تحقيق النتائج التنظيمية والبنوية أهمها:

**أولاً:** استخدام أموال القطاع الخاص كمصدر أساسي في تمويل المرفق العام مما يساعد على تحقيق اللجوء إلى سياسة الاقتراض بمعنى الحد من التمويل المباشر للمرافق وتوفير القدرة على تسريع مشاريع التنمية، بدلا من الانتظار الفترات الطويلة لتأمين الاعتمادات المالية،.

**ثانياً:** الاستعانة بخبرات وفعالية القطاع الخاص في ادارة واستثمار المرفق العام وذلك بتبادل التكنولوجيا وتدريب العمال المستخدمين لتسيير المرفق العام والتي ستنقل لاحقا السلطة المفوضة

<sup>1</sup> مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 322.

<sup>2</sup> حسام الدين بوركيبيبة، مرجع سابق، ص 121.

بالإضافة إلى السلطة المفوضة بالإضافة إلى تحميل القطاع الخاص كل جزء من مخاطر وأعباء التشغيل، والتي كان من الممكن ان يتحملها القطاع العام.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: معوقات تطبيق عقود تفويض المرفق العام.

سننتظر من خلال هذا المطلب التعرف على أهم صعوبات تطبيق عقود تفويض المرفق العام من خلال الفرع الأول، ثم التعرف على كيفية تجاوز صعوبات تطبيق تفويض المرفق العام من خلال الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: صعوبات التفويض المرفق العام خصوصا بالإدارة

موزاة مع الايجابيات التي تتميز بها عقود التفويض إدارة المرفق العامة، فإن هناك صعوبات تتسم بها عقود تفويض المرفق العام وهي:

-التقليص من حرية السلطة المفوضة في المراقبة والتعدي: من المعلوم أن السلطة المفوضة في حالة تفويض أحد مرافقها العامة، يجب عليها أن تحتفظ بحقها في المراقبة والمتابعة، ما تصطدم بعدة عراقيل تفرضها طبيعة هذه العقود، التي قد تتطلب تقنيات عالية قد تستدعي إل اللجوء إل الاستعانة بالخبرة الجنبية.

-المخاطر المالية للسلطة المفوضة: تظهر هذه المخاطر على الخصوص عند استرداد المرفق العام محل التفويض أو عند انتهاء العقد بصفة عادية بعد مضي المدة المتفق عليها، ففي حالة استرداد التفويض للمصلحة العامة، وبدون خطأ من المفوض إليه، يكون حق هذا الأخير الحصول على تعويض على الخسائر التي لحقت به، كما يمكن من الأفضل في هذا الإطار أن يضع المشرع نماذج لهذه العقود لتساعد الجهة المفوضة وتسهل عليها عملية التعاقد هاته.<sup>2</sup>

-المخاطر الاجتماعية: تعتبر المرافق العامة آلية من الآليات التي تستطيع بواسطتها انعاش التشغيل، فإن المستثمر يحث دائما عن الانتاجية وعن الربح، الشيء الذي يمكن أن يتيح عند تخفيض أو تقليص عدد العاملين تماشيا مع الظروف الاقتصادية للمفوض له.

<sup>1</sup> حمايتي صباح، مرجع سابق ص 125.

<sup>2</sup> سهيلة فوناس، المرجع السابق، ص 263.

- ارتفاع ثمن الخدمة المقدمة للمستخدمين: عقود تفويض المرفق العام، قد تؤدي إلى الرفع من رسوم الاستفادة من الخدمات المقدمة، حيث يتم اعتماد هذه الزيادة في حالتين:
- ارتفاع التعريفية في الوقت الذي يتم فيه انتقال تدبير المرفق إلى المفوض إليه
- ارتفاع مهم للتعريفية وبصفة سريعة أثناء الاستقلال المرفق.

وكذلك نجد من العراقيل والصعوبات المساهمة في عدم تحقيق تفويض المرفق العام خصوصا بالإدارة أهمها:

**1-عدم تمكن البلديات من تشكيل لجان تفويض المرفق العام:** ذلك بسبب عدم تعيين ممثل صالح غير مركز للميزانية التابعة للمراقبين الماليين لدى البلديات، مما يضطرها إلى تسيير ممتلكاتهم المنتجة للمداخيل أو التي انتهت عقود استغلالها، عن طريق الأنماط الأخرى لا سيما المزايدة الواردة في المادة 191، من قانون البلدية.<sup>1</sup>

**2-صعوبات عملية في تطبيق تفويض المرفق العام:** تتمثل في جملة المعوقات التي يفرزها واقع تسيير الجماعات الإقليمية وامكانياتها.

- تأخر صدور النص التنظيمي لتفويض المرفق العام من جهة ومن جهة أخرى كذلك التعليمات المفسرة لتطبيقه، مما أسفر على صعوبات تتعلق بتجسيد هذه التقنية على أرض الواقع.
- حادثة تطبيق تفويض المرفق العام المحلي: تعد تجربة مستحدثة لم يستوعبها المواطن بعد، ولم تتمشى على استكمال ثقته التامة بها، كبديل لما تقدمه الدولة والجماعات الإقليمية بتسييرها المباشر أو عن طريق إحدى مؤسساتها، مما يستلزم بحملات توعية وارشادات لدى المجتمع المدني لاستوعاب المستثمرين من جهة وتفهم المواطنين للفرق التي يوفرها هذا النظام من توعية وارشادات ترجع بالفائدة عليه.

-غياب القطاع الخاص الحقيقي والشريك القوي: كالمفوض له الذي يساهم مع الجماعات الإقليمية إلى تحسين الخدمات المرفقية، والذي يعطي في المجالات المستحدثة التكنولوجية لا سيما

<sup>1</sup> فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 371.

منها الرقمية وتطبيقاتها، وكذا شفافية المساواة والاجراءات بين المتنافسين هذا كنتيجة السياسات العامة في الاصلاح الاقتصادي والانفتاح على الخارج الذي لم يتوفر له بيئة محفزة على الشراكة وتحقيق الربح المتبادل.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تجاوز صعوبات تطبيق تفويض المرفق العام

بالنظر إلى العراقيل التي حالت دون الاستعادة من هذه التقنية وما يمكن أن يتم تجسيده واقعا على تطوير الجماعات الإقليمية، ينبغي البحث عن الآليات التي تسمح بذلك، وباستمرار وتحقيق الأهداف المنتظرة منها نجملها فيما يلي:

-تفعيل دور اللجان تفويضات المرفق العام، بحيث تتكون لجان تفويض المرفق العام على مستوى الجماعات الإقليمية، عدتها المادة 79 من المرسوم التنفيذي 18 / 199، المتعلق بتفويض المرفق العام، بحيث تقوم هذه اللجان دورا مهما في نجاح تفويض المرفق العام المحلي، لاعتبارها جهة تمارس رقابة خارجية، بمهام متعددة تتمثل في الموافقة على مشاريع دفتر الشروط المتضمنة تفويض المرفق العام.<sup>2</sup>

-بالنظر للمادة 20 والمادة 22 من المرسوم التنفيذي 18 / 199، المتعلق بتفويض المرفق العام، التي يلجأ فيها للتراضي البسيط للتفويض، فإنه يتم إبرام اتفاقيات للتفويض بالطلب على المنافسة كقاعدة عامة بالمادة 08 منه، ويتم اللجوء للتراضي البسيط كاستثناء عنها، كما أنه يمنع القيام بتفويض أي مرفق من المرافق التابعة للدولة والموجودة على المستوى المحلي، أو التنازل عن العقارات أو تحويل أملاك الدولة لصالح مؤسسة أو هيئة أخرى بدون موافقة الجهات المركزية. بحيث يجب تسوية الوضعية القانونية للأموال غير المتوفرة على سند قانوني للملكية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> الكاهنة ارزيل، المرجع السابق، ص 30.

<sup>2</sup> فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 372.

<sup>3</sup> تعليمة رقم (006) مؤرخة في 09 / 06 / 2019، المتضمنة تجسيد احكام المرسوم التنفيذي رقم 18 / 199، المتعلق ب تفويض المرفق العام، ص 04.

الخاتمة

## الخاتمة:

نجحت طريقة تفويض المرفق العام عن طريق أسلوب الامتياز عقود البوت في مجالات عديدة، إلا أنها فشلت في أخرى، إذ نرى أن أسلوب التفويض في الجزائر ليس مزدهر كفاية مقارنة بالدول الأخرى حيث أن تقلبه لم يسمح بتكوين فكرة عنه، وذلك نتيجة إلى ضعف تنظيمه ومحدودية تطبيقه في الواقع.

وما يمكن في الأخير قوله هو أن التحولات التي عرفتها الجزائر أثرت على طرق تسيير المرفق العام، وفرضت أساليب جديدة لتجعل من أسلوب التفويض الوسيلة المفضلة والأولى والتي تهدف إلى الوصول إلى أكثر مردودية للمرافق مع الحفاظ على خصوصية الخدمة العمومية وتحقيق المصلحة العامة.

هدف تفويض المرفق العام هو القيام بالخدمة العمومية نيابة على السلطة المفوضة من أجل المصلحة العامة وهو ما يفرض على المفوض له تسيير المرفق العام وفق مبادئه، وفي ذلك فهو يخضع للرقابة من السلطة المفوضة التي لها سلطة ضمان الوفاء بالالتزامات في مجال تقديم الخدمة العمومية، وذلك من خلال ممارسة سلطاتها الرقابية وهي التي تمثل الضمانات في مواجهة أي تقصير في تقديم الخدمة العمومية من قبل المفوض له، وأساس هذه الرقابة يأتي لتعلقه بالمرفق العام وما تقره الأسس التعاقدية والتنظيمية حين تصل سلطة الإدارة العمومية المفوضة في فرض الجزاءات الإدارية إلى حد فسخ العقد الإداري.

ومما سبق ذكره توصلنا للنتائج التالية:

- تفويض المرفق العام يتميز عن العديد من المفاهيم المشابهة له، كالتفويض في السلطة الإدارية الذي يكون إما تفويض اختصاص أو إمضاء داخل الحكومة نفسها.
- المبادئ التي تحكم عقود تفويض المرفق العام هي نفسها الخاصة بالصفقات العمومية.
- يهدف تفويض المرفق العام بالدرجة الأولى لتطوير المرفق العام وتحسين جودة الخدمة العمومية.

وفي المقابل نضع جملة من الاقتراحات التي من شأنها المساهمة في هذا الموضوع أهمها:

- الحرص على تطوير المرافق العمومية بما يتوافق وحجم الخدمات المنوطة بها.

- ضرورة توسع مجال تطبيق عقود تفويض المرفق العام كي لا يحط تصادم مع ثغرة التسيير التي يعاني منها القطاع العام.
- الأخذ بتجارب الدول الرائدة في مجال تفويض المرفق العام من خلال الوقوف على سلبيات وإيجابيات تقنية التفويض، وتفاذي الوقوع في الإشكالات.

# قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً-الكتب العربية:

- 1.بوضياف عمار، القانون الاداري "النشاط الاداري"، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 2.ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الادارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد النشر، 2001.
- 3.ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دط، دار بلقيس، الجزائر، دس.
- 4.عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، د ط، دار المعارف، الاسكندرية، د س.
- 5.عبد الله طلب، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، 1980 / 1981.
- 6.ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994.
- 7.مازن ليو راضي، الوجيز في القانون الاداري (طبيعة القانون الاداري التنظيم الاداري، نشاط الادارة العامة)، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005.
- 8.محمد الصغير بعلي، العقود الادارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 9.محمد الصغير بعلي، القانون الاداري (التنظيم الاداري، النشاط الاداري) د. ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، د. س. ن.
10. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
11. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
12. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز الشركات المختلطة وتفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
13. مصطفى أبوزيد فهمي، الوجيز في القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1988.

14. ناصر لباد، القانون الاداري، الجزء الثاني، النشاط الاداري، الطبعة الاولى، مطبعة SARP، الجزائر، 2004.
15. ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
16. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، دار الحلبي، بيروت، لبنان، 2009.
17. وليد حيدر جابر، طرق ادارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلب الحقوقية، بيروت، 2009.

#### ثانيا-الكتب بالفرنسية:

1. Christian Betting; la gestion déléguée des services puddics dans le mende, concessionou bat Berger, le vrault panis ,1997.
2. ZOUAIMIA RACHID, droit de la régulation économique, Borti édition, Alger,2006.

#### ثالثا-المقالات والبحوث:

1. أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، اشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع تطبيقه في المغرب وأفاقه في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتسيير والتجارة، المجلد 21، العدد 01، جامعة الجزائر 3، 2017.
2. حسام الدين بوركيبيبة، "تعزيز تقنية المرفق العام بفرنسا وتحديات تطبيقها في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 02، جامعة ورقلة، جوان 2019.
3. صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15- 247، حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، ج1، 2018.
4. عبد الوهاب برتيمة، مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الأول المرسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، جامعة خميس مليانة.

5. الكاهنة أرزيل، عن استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 03، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2017.

رابعاً- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- أطروحة الدكتوراه:

1. باديس بوخلوة، أثر تطبيق الجودة الشاملة على جودة المنتجات النفطية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص ادارة أعمال، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2006.

2. سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة ميلود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.

3. صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2019.

4. فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019-2020.

5. نادية ظريف، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2011/2012.

ب- رسائل الماجستير:

1. شرفي بن يوسف، اصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة(الماجستير) في اطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 2014، 2015.

2. صافي عبد القادر، اشكالية خصوصية القطاع العام في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في التسيير، جامعة الجزائر، 1995.

ج-رسائل الماجستير:

- 1.أبحري عبد النور، أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري من 2014 إلى 2019، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة موارد بشرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، 2019.
- 2.بن بركان أسماء، حرفوش زهرة، تفويض المرافق العامة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
- 3.تقي صليحة، تفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير قانون العام، إدارة مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015/2016.
- 4.جهاد معروف، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017، 2018.
- 5.حاكمي حمزة، اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسات العامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2015/2016.
- 6.حمريط سهام، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016.
- 7.قوادري عائشة، شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الاعلام والاتصال، تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2016 / 2017.
- 8.محمود حجاز، فروق الطباخ، تفويض تسيير المرفق العام في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 18/199، تسيير المطاعم المدرسية نموذجا، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،

تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي،  
جيجل، 2019.

9. مني أكرم، تفويضات المرفق العام كآلية من آليات التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر،  
قانون عام إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

#### خامسا-النصوص القانونية:

##### أ-الداستير:

1. الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016،  
الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخ في 07/03/2016.

##### ب-القوانين:

1. القانون رقم 04/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بقانون السمععي البصري.

##### ج-المراسيم:

2. المرسوم التنفيذي 90-188، المؤرخ في 23 جوان 1990، ينظم العلاقات بين الإدارة  
والمواطن، ج.ر، العدد 26، بتاريخ 27/06/1990.

3. المرسوم التنفيذي رقم 02-195 المؤرخ في 01 جوان 2002 المتضمن القانون الأساسي  
للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري "سونلغاز" المعدل والمتمم المادة 02 "تلتزم  
مؤسسة سونلغاز بتقديم الطاقة الكهربائية والغازية باستمرار فيما عدا الانقطاعات التي من  
شأنها أن تحدث على إثر حوادث رداءة الطقس أو القوة القاهرة".

4. المادة رقم 207، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436هـ  
الموافق ل 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق  
العام، ج.ر، العدد 50.

5. المرسوم الرئاسي 18/199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام،  
ج.ر، ج.ج، د.ش، العدد 48، الصادر في 05 أوت 2018.

6. المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام.

7. المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام.
8. المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 المؤرخ في 02 غشن، ج ر، العدد 48.
9. المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام.
10. المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 18، 199، المتعلق بتفويض المرفق العام.
11. المادة 76: " على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية "
12. المادة 78: " كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة. "
13. المرسوم الرئاسي رقم 12-415، المؤرخ في 11 / 12 / 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 / 01 / 2011، الجريدة الرسمية، العدد 68، المؤرخة في 16 / 12 / 2012.
14. تعليمة (600)، مؤرخة في 09 / 06 / 2019، المتضمنة تجسيد احكام المرسوم التنفيذي 18 / 199، المؤرخ في 02 / 08 / 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
15. مرسوم رئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر، عدد 02، صادر في 13، جانفي 2016.
16. الأمر 06-07، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006، (معدل و متمم)، المادة 27 " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آراءهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية.

# فهرس المحتويات

## فهرس المحتويات

شكر وعران	.....
إهداء	.....
إهداء	.....
مقدمة	..... أ-د

### الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام والخدمة العمومية.

المبحث الأول: الأطر المعرفية لتفويض المرفق العام	..... 7
المطلب الأول: مفهوم تفويض المرفق العام	..... 7
المطلب الثاني: تفويض المرفق العام عن غيره من المفاهيم القانونية	..... 23
المبحث الثاني: الأطر المعرفية للخدمة العمومية	..... 29
المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية	..... 29
المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة الوطنية	..... 38

### الفصل الثاني: دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية.

المبحث الأول: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه	..... 42
المطلب الأول: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام	..... 42
المطلب الثاني: أهداف تفويض المرفق لتحسين الخدمة العمومية	..... 52
المبحث الثاني: آفاق تطبيق عقود تفويض المرفق العام في الجزائر ومعوقاتها	..... 57
المطلب الأول: آفاق تطبيق عقود تفويض المرفق العام في الجزائر	..... 58
المطلب الثاني: معوقات تطبيق عقود تفويض المرفق العام	..... 60

63	..... الخاتمة
66	..... قائمة المصادر والمراجع
74	..... فهرس المحتويات
76	..... الملخص

## المخلص

تعد تقنية التفويض كآلية لتسيير المرافق العامة كمرفق الماء، الكهرباء... الخ، لجأت الدولة باعتبارها وسيلة فعالة تعوض طريقة التسيير المباشر.

ترتكز تقنية التفويض على مجموعة من العناصر الواجب توافرها في اتفاقية التفويض. خلاصة لما تم تداوله في هذا البحث: يمكن القول أن التفويض هو أحد أهم أساليب الإدارة الغير المباشرة للمرافق العمومية، إذ تلجأ بموجبه السلطة العامة إلى توكيل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص القيام بمهمة تنفيذ مرفق عام تحقيقا للمنفعة العامة. وحتى نكون بصدد تفويض المرفق العام، لا بد من توافر جملة من العناصر تكون بمثابة الأسس التي تقوم عليها تقنية التفويض.

وقد صرت تقنية التفويض بجملة من الخصائص:

ونظرا للتشابه والتقارب بينه وبين غيره، فإنه من الواجب تمييزه عن غيره. وتعد الخدمة العمومية من بين أهم العوامل الأساسية في تحقيق التنمية والنهوض بالدول، فعل هذه الأخيرة قمنا بإعطاء نظرة شاملة لهذا القطاع.

\* أما فيما يخص دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية فهو توفر ضمانات تحققه منها المبادئ التقليدية لسير المرفق العام وظهور المبادئ الحديثة التي تضمن تحقق التفويض هي الضمانات المستحدثة التي اعتمدها السلطة الإدارية من أجل أداء أمثل للخدمات المرفقية وتقديمها على أكمل وجه، ولهذا توسع مجال تطبيق تفويض المرفق العام في الإدارة المحلية.

---

## ABSTRACT

Delegation technology is considered as a mechanism for the conduct of public utilities such as water utility, electricity...Etc., the state has resorted as an effective means of compensating the method of direct management.

Authorization technology is based on a set of elements that must be present in the authorization agreement.

Summary of what was discussed in this research: it can be said that delegation is one of the most important methods of indirect management of Public Utilities, whereby the public authority resorts to the power of a public or private law person to carry out the task of implementing a public utility for the public benefit.

In order for us to delegate the general annex, there must be a set of elements that serve as the basis for the delegation technique.

Authorization technology has become a set of characteristics:

In view of its similarity and closeness, it must be distinguished from others.

Public service is one of the most fundamental factors in the development and advancement of states, and in doing so we have given a comprehensive overview of this sector.

\* With regard to the role of the delegation of the public facility in improving the public service, it provides guarantees that are realized by the traditional principles of the operation of the public facility and the emergence of modern principles that guarantee the achievement of the delegation are the new guarantees adopted by the administrative authority for the optimal performance and full delivery of the services of the facility. therefore, the scope of application of the delegation of the public facility in the local administration has expanded