

صلاحيات السلطة المفوضة في تفويض مرافق الجماعات المحلية وفقا للمرسوم 18-199

Powers of delegated authority to delegate local community's facilities in accordance with Decree n°-18/199

تاريخ الاستلام : 2019/07/14 ؛ تاريخ القبول : 2019/10/17

ملخص

يتم التفريق بين المرافق العامة القابلة للتفويض وغير القابلة عن طريق المنع المنصوص عليه في قوانين الدولة (الدستور، والتشريعات)، كما قد تحتمه طبيعة المرفق وهنا نميز بين المرافق السيادية وأخرى الغير سيادية. وما يلاحظ أن هناك عدة مبررات قد تدفع السلطة المسؤولة لتفويض المرفق المحلي، وتملك هذه السلطة جملة من الصلاحيات من أجل انجاح عملية التفويض، ولعل أبرزها إصدار القرار الأولي للتفويض المرفق العام، والذي يتخذ بناء على تقرير معلل تبين فيه السلطة المفوضة أن التفويض هو أحسن طريقة من حيث المزايا مقارنة مع أساليب التسيير الأخرى، ويرسل هذا التقرير إلى السلطة الوصائية. كما تنشأ لجان ثلاثة على مستوى كل من البلدية والولاية تكلف بوظائف تعمل تحت إشراف السلطة المفوضة ضمانا لإنجاح عملية تفويض المرفق العام المحلي.

الكلمات المفتاحية: مرفق عام، سلطة مفوضة، مفوض له، تقرير تفويض مهام غير سيادية.

* شريط فوضيل
د/رباحي مصطفى

كلية الحقوق
جامعة منتوري
قسنطينة

Abstract

A distinction between public facilities that are did delegate and non-deductible is made by means of the prohibitions stipulated in The laws of the State (constitution, legislation), as may be necessitated by the nature of the facility and here are the characteristics of sovereign and other institutions Non-sovereign It is noted that there are several reasons that may lead the authority Responsible for delegating the local facility. The Authority has a number of powers in order to ensure the success of the based on an informed report in which the delegated authority shows that the mandate is better In terms of advantages compared to other control techniques this report is sent to the power of guardianship, Third committees are set up at the municipal and states (wilayas) and are assigned tasks under the authority of the Authority to ensure the success of the process of delegating the local public facility.

Keywords: public utility ,delegation's authority, the commissioner, Delegation report, Non-sovereign missions.

Résumé

Une distinction est faite entre les services publics qui peuvent être délégués et ne sont pas soumis à l'interdiction stipulée dans les lois de l'État (constitution et législation), comme le requiert la nature de la facilité, et nous distinguons ici entre les facilités souveraines et non souveraines.

Il convient de noter que plusieurs raisons peuvent amener l'autorité responsable à déléguer l'installation locale: cette autorité dispose de plusieurs pouvoirs pour le succès du processus de délégation, notamment la publication de la décision préliminaire de l'annexe générale, qui repose sur un rapport justifié indiquant que l'autorité déléguée est la meilleure En termes d'avantages par rapport aux autres méthodes de gouvernance, ce rapport est envoyé à l'autorité du tuteur.

Trois comités, aux niveaux municipal et régional, sont également affectés à des fonctions placées sous l'autorité du pouvoir délégué afin de garantir le succès du processus de délégation des services publiques locales

Mots clés: : service public, autorité délégante, délégataire , rapport de délégation, taches non-souveraines.

* Corresponding author, e-mail: fodil.chreiet @umc.edu.dz

مقدمة:

مما لا شك فيه أن التنظيم الإداري في جميع دول العالم يتأثر بالظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحيطة به، إذ تظهر التطورات التي شهدتها العالم أن من أهم أسبابها التوزيع المتناسب للهيكل الإدارية على المستوى المركزي واللامركزي، ومدى قرب الإدارة من المواطن وفتح المشاركة الجماهيرية في التسيير.

يختلف مدى الأخذ بالنظامين المركزي واللامركزي من دولة إلى أخرى، فهناك دول تسعى إلى بسط نفوذها على أقاليمها عن طريق تغليب النظام الأول على الثاني، فيما تجد دول أخرى عكس ذلك.

تميل الجزائر إلى تطبيق النظامين، ويظهر ذلك من خلال مختلف الوزارات الموجودة مقرها بالعاصمة مجسدة في ذلك المركزية الإدارية، أما الإدارات المحلية والمؤسسات العمومية والمصالح غير الممركزة فهي تجسد اللامركزية الإدارية.

أبرمت الجزائر العديد من المواثيق الدولية حول تطوير الإدارة العامة، ومن أبرزها الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، ومن بين الأهداف التي تسعى الدول الأعضاء للوصول إليها هي: تعزيز المبادئ وقيم المواطنة، ضمان توفير خدمات ذات نوعية مبتكرة تلبي احتياجات كافة المستعملين، تشجيع جهود الدول الأعضاء في تحديث الإدارة العامة وتعزيز القدرات من أجل تطوير الخدمة العامة...، كما تتعهد الدول الأطراف بتقديم تقرير كل سنتين اعتبارا من دخول هذا الميثاق حيز النفاذ إلى المفوضية عن الاجراءات التشريعية وغيرها من الإجراءات الضرورية المتخذة لتنفيذ المبادئ والالتزامات الواردة فيه.

ومن بين المراسيم والقوانين التي عدلت أو استحدثت والتي قامت فيها الدولة الجزائرية بتجسيد مواد هذا الميثاق: قانون البلدية 10/11، قانون الولاية 07-12، والمرسوم الرئاسي التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام المحلي.

تعد المرافق العامة التابعة للجماعات المحلية من بين الهياكل القاعدية الحساسة المعول عليها، والتي ظلت خاضعة لسيطرة الأشخاص المعنوية العامة المسؤولة عنها لعقود طويلة، إلى غاية إعادة النظر في تسييرها بالسماح لأشخاص القطاع الخاص، وذلك بفعل النجاحات المحققة من طرف أشخاص القطاع الخاص، والانضمام ومصادقة الدولة على المواثيق الدولية، والتأثر بمبادئ التسيير الحديثة (النيو مانجمنت).

يعتبر مصطلح تفويض المرفق العام مصطلحا جديدا لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص، ويلاحظ أن الفقه لم يستخدم اصطلاح التفويض في مجال المرافق العامة إلا نادرا وعلى سبيل المثال الأستاذ J.F.AUBY فقد استخدم اصطلاح الإدارة المفوضة ويقصد به "إدارة المرفق العام" بواسطة شخص معنوي غير الجهة المنظمة أو المؤسسة العامة التي تنشأ لهذا الغرض، وأن المفوض إليه يكون عادة من أشخاص القانون الخاص، لكنه ليس كذلك بالضرورة ويرى كذلك أنه توجد أربعة تطبيقات لتفويض الإدارة تتراوح بين تفويض تضيق فيه الى حد كبير الامتيازات الخاصة، وهذه التطبيقات الأربعة هي: الالتزام، الإيجار، المشاطرة الاستغلال، والإدارة.

يعد موضوع تفويض مرفق الجماعات المحلية من مواضيع الساعة التي تطرح على مستوى اللامركزية بالجزائر باعتباره تجربة مستحدثة جاء بها المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، الذي نص على منح السلطة المسؤولة عن هذا النوع من المرافق صلاحيات تمكنها من أداء المهام الموكلة إليها في هذه العملية بدءا من تحرير التقرير المعلل للتفويض إلى انتهاء هذا العقد.

تتمثل دوافع الدراسة بصفة عامة في كون الموضوع مشوق يطرح العديد من الإشكالات القانونية على مستوى الجماعات الإقليمية، كما يعد تفويض المرافق العامة من أنجع

طرق التسيير المحلي المعول عليه عالميا، بالإضافة إلى اعتبار هذا المقال جزئية من الموضوع المختار لرسالة الدكتوراه التي سأقدمها في السنوات القادمة ويعد نشره من الشروط اللازمة لمناقشة الأطروحة .

يكتسي الموضوع أهمية بالغة من الناحيتين، فمن الناحية النظرية يعتبر وسيلة لفصل تداخل في المهام بتحديد الجهة المسؤولة عن سير عملية التفويض، أما من الناحية العملية فيعد مصدرا لتمويل الخزينة العمومية وتخفيف الأعباء عنها وترشيد النفقات، بحيث أن الأساليب الأخرى تتطلب تكاليف باهظة، كما يعد من الحلول البديلة في ظل تراجع أسعار البترول، وأسلوبا لتحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن. ومن هنا يطرح التساؤل التالي: هل الصلاحيات الموكلة للسلطة المفوضة واللجان التابعة لها كفيلة بإنجاح عملية تفويض المرفق العام المحلي بمختلف مراحلها؟ ويتفرع عن ذلك التساؤلات الفرعية التالية:

-هل قرار اللجوء إلى تفويض المرفق العام المحلي وتقدير الحاجة لذلك يتخذ من طرف السلطة المركزية أم من طرف السلطة المسؤولة عنه؟

-هل للمجالس المحلية المنتخبة دور في تفويض المرافق العامة المحلية؟

أما عن المناهج المستعملة في هذه الدراسة فقد استرشدنا بالمنهج الوصفي في وصف المرافق العامة القابلة للتفويض وغير القابلة لذلك، ومقارنتها مع تجارب الدول الأخرى كلما استدعت الضرورة ذلك، والمنهج التحليلي في تحليل المواد المتعلقة بالمرسوم التنفيذي 18-199.

وسنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال الخطة التالية:

المطلب الأول: المرافق العامة التي تخضع لتقنية التفويض في الجزائر .

المطلب الثاني: تنظيم وصلاحيات السلطة المفوضة ولجانها.

المطلب الأول: المرافق العامة التي تخضع لتقنية التفويض في الجزائر.

تعتبر المرافق العامة بمختلف أنواعها داخل الدولة الواحدة عن مظاهر التخلف والتقدم نظرا للمكانة الهامة التي تحتلها بالنسبة للمواطن وحتى النظرة الدولية لها في التصنيفات والمؤشرات الترتيبية العالمية التي تعد سنويا وترتب على أساسها الدول المتقدمة والمتخلفة، وقد ربط الأستاذ "Jèze" بين المرفق العام والقانون الإداري واعتبره حجر زاوية في القانون الإداري. (1)

الفرع الأول: المرافق العامة القابلة للتفويض وغير القابلة لذلك.

إن تحديد هذه المفاهيم الإدارية له أهمية كبيرة من الناحية العملية والتي تكاد تتشابه، فهناك العديد من الأطراف التي تخطط بينها سواء كانوا الإداريين أو القانونيين أو عامة الناس لذلك سنحاول تحديدها .

ونعني بالمرافق العامة القابلة للتفويض أو المرافق غير السيادية، تلك المرافق التي نستطيع تطبيق تقنية التفويض عليها، ومبدئيا جميع المرافق العامة قابلة للتفويض ما لم يوجد نص قانوني أو تشريعي يمنع ذلك كما هو في فرنسا(2).

وقد تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي معبرا عن هذا التوجه من خلال المادة 207 من المرسوم الرئاسي 247/15 التي تنص "... ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف لذلك..." (3) ، ورغم أن التشريع أجاز ذلك ونفس الموقف بالنسبة للاجتهاد القضائي الذي صرح بإمكانية تطبيق تقنية التفويض على كافة المرافق العامة، وخاصة المرافق الاستثمارية (الاقتصادية) والتي تشكل أمثل جو لذلك، ويعود السبب في ذلك إلى

طبيعة الملائمة لأن المفوض له يتحمل الأخطار والتعويضات وأعمال الصيانة والمقابل المالي، وغيرها من الإيجابيات، إلى أن تجسيد هذه التقنية من الناحية الميدانية هو نسبي يخضع الى السلطة التقديرية للدولة.

أما بالنسبة للمرافق العامة غير القابلة للتفويض فهي عبارة عن استثناءات عن القاعدة العامة وفي حالة عدم وجود قائمة دقيقة لهذه المرافق فيجب إعادة النظر في الأدوار التي تؤديها ولا يصح منعها الا بنص قانوني يحددها، وذلك بالنظر الى طبيعة تلك المرافق⁽⁴⁾ وما يلاحظ أن أسباب المنع تكون بأساسين هما:
أولا /الأساس القانوني:

يجب على الأشخاص العامة التي أجازت أو منعت مرفقا من تفويضه، أن تبرر ذلك في تشريعاتها وتنظيماتها الداخلية، ويكون ذلك ب:
أ/: المانع الدستوري:

إذ نجد أن الدستور ينص ويفرق بين المرافق العامة التي يذكر بأنها مرافق سيادية وبالتالي تبقى حكرا على الدولة أي غير قابلة لأي تفويض ومن أمثلة ذلك: مرفق وزارة الدفاع الوطني، مرفق القضاء، مرفق الصحة، مرفق الشرطة، مرفق السجون...
ب/: المانع التشريعي :

نعني بالمنع وفقا لنص، المنع الذي يجد مصدره في النصوص القانونية وليس التنظيمية، فإذا أمكن الجماعة العامة (ونعني هنا السلطة الإدارية) أن تنظم تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة عبر وضع ضوابط وقيود على حرية التعاقد مثلا، إلا أنها لا تستطيع أن تمنع مرفقا عاما بأن يكون موضوعا لتقنية التفويض .
والمانع التشريعي لا يقتصر فقط على وجود نص يحظر صراحة التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، وإنما يمتد ليشمل الحالة التي تكون فيها الجماعات العامة قد منحت بقانون مهمته تحقيق غايات المرافق العامة.

والاجتهاد الفرنسي عبر عن المنع وفقا للنص القانوني في قرارات عدة، ففي قضية Syndicat des psychiatres français رفض مجلس الدولة تفويض إدارة واستثمار مرفق عام إداري لأن هناك نص يحظر ذلك⁽⁵⁾ .

في حين أن اجتهاد القاضي الإداري الجزائري لم يصدر أي شيء بخصوص هذا المجال، وقد أصدر المشرع العديد من القوانين التي تدعم هذا المنع من بينها قانون النقد والقرض 11/03 وذلك حسب المادة 3 منه، ومرفق الغاز والكهرباء حسب المادة 29 من القانون 01/02.

ثانيا: المنع وفقا لطبيعة المرفق العام:

إن اختلاف أنواع المرافق العامة والأهداف التي أنشأت من أجل تحقيقها، يؤخذ بعين الاعتبار في عملية تفويضها، كما ينظر كذلك إلا حساسيتها والأدوار التي تقوم بها داخل المجتمعات، ومن هذه المرافق ما يلي:

أ/المرافق العامة السيادية:

تشكل المرافق العامة المرتبطة بسيادة الدولة كالدفاع والقضاء والعلاقات الدولية والشرطة والضرائب، أوضح تطبيق لامتيازات السلطة العامة.

هذا ما عبر عنه في فرنسا تعميم وزير الداخلية الصادر في 7 آب 1987، المشتقة من رأي مجلس الدولة بتاريخ: 07 تشرين الأول 1986، عندما اعتبر أن المرافق العامة غير قابلة للتفويض هي التي تدخل في صميم امتيازات السلطة العامة، كمهام الشرطة وسن التدابير التنظيمية.

إذا أمعنا النظر في طبيعة هذه المرافق العامة، نرى أنها تدخل في صميم المهام التنظيمية للدولة، وقد عبر عن ذلك الأستاذ p. Duez في أطروحته قائلا :

C'est à la puissance publique seule qu'il appartient de fixer l'organisation des services publics et l'administration des services publics et l'administration ne peut renoncer au droit de modifier cette organisation.

والعلم والاجتهاد الفرنسي وخلافا لما هو الحال عليه في لبنان كانت له تجربة غنية مع المرافق العامة السيادية، الأستاذ A. De laubadère اعتبر أن مرفق الشرطة لا يمكن أن يعهد به إلى شخص خاص وأن الجماعة العامة لا يمكنها التخلي عن مسؤولياتها في هذا المجال ، وأيضا الأستاذ Gartner رأى أنه كقاعدة عامة لا يمكن للجماعة العامة أن تتعاقد على موضوع يدخل في مهامها التنظيمية، لاسيما مرفق الشرطة.

كذلك اعتبر الأستاذ fier أن: الجماعة العامة ترتكب مخالفة فاضحة في جعل مهام الشرطة مادة للتعاقد، وبالتالي إن الاجتهاد يعاقب بشدة هذا النوع من التصرف اللامشروع ، وفي السياق نفسه يحظر الأستاذ Moreau تطبيق التقنية التعاقدية في مهام مرفق الشرطة.

الاجتهاد ومنذ فترة طويلة اقر بمبدأ عدم جواز التعاقد على مهام ترتبط بوظائف الدولة السيادية لاسيما مرفق الشرطة.

وفي السياق نفسه فقد اعتبر الاجتهاد أن أعمال التنظيم المدني Urbanisme كالترخيص بالبناء تشكل نشاطات مرفقية بطبيعتها غير قابلة للتفويض، بالنظر لكونها تدخل في تطبيقات امتيازات السلطة العامة.

كذلك اعتبرها مخالفة لقانون والاتفاقية التي تعهد فيها البلدية إلى الشخص الخاص تحت الرقابة والإشراف على النظام العام في البلدية، كذلك قضي بأن مهمة جمع المعلومات وإعداد الوثائق حول الناخبين في البلدية هي من المهام المرفقية التي لا يجوز تفويضها. وفي إطار التوجه الثابت برفض التعاقد على مهام مرفق الشرطة اعتبر الاجتهاد أن خدمات الشرطة المتعلقة بالرقابة والإشراف والحراسة على الطرقات العامة ومحطاتها لا يمكن تفويضها باعتبارها تدخل في امتيازات السلطة العامة.

لكن العلم والاجتهاد اعتبرا لاحقا أنه يمكن تفويض بعض النشاطات المرفقية التي يمكن فصلها عن المرافق العامة السيادية لكونها لا تشكل أعمالا أساسية بل تابعة.

في قضية commune de la Basée اعتبر الاجتهاد أن الأشخاص العامة يجب أن تعهد إلى الغير المهام المرتبطة بمرفق الحريق كذلك في قضية Dame veuve Verneuil اعتبر الاجتهاد أن الامتياز الواقع على مرفق حمامات السباحة والمتضمن مهمة الإشراف وتأمين الرعاية هو عقد صحيح.

وأیضا لقد رأى الاجتهاد أن مهمة إدارة واستثمار مواقف للسيارات كمحطات على جانب الطرقات العامة هو أمر جائز لكونها تتعلق بخدمات يمكن فصلها عن خدمات مرفق الشرطة الأساسية كالتنظيم وتسيير مرفق الطرقات العامة، إنما مع بقاء الجماعة العامة المسؤولة من الناحية القانونية والمالية عن استثمار المرفق دون المستثمر، وهنا اعتبر الاجتهاد أن العقد موضوع النزاع هو امتياز لمرفق وأشغال عامة.

الفقه أيضا تبني قابلية تفويض بعض النشاطات المنفصلة عن مرافق عامة سيادية، إنما بشرط بقاء الجماعة العامة المسؤولة عن الأضرار الناجمة عن عملية التفويض.

هذا التفسير المرن من جانب العلم والاجتهاد لمفهوم المرافق العامة السيادية عبر عنه المشرع الفرنسي في موضوع مرفق السجون⁽⁶⁾.

ب/المرافق العامة الغير سيادية:

نعني بالمرافق العامة غير السيادية مجموعة من المرافق العامة الإدارية التي لا يمكن تفويضها كاستثناء على مبدأ قابلية المرافق العامة الإدارية للتفويض، إن عدم قابلية هذه المرافق العامة للتفويض إنما ينتج عن عدم توفر العناصر التي تقوم عليها تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرفق العام.

لا سيما فكرة الاستثمار وعنصر العائدات المحققة بصورة جوهرية وفقا لنتائج الاستثمار مثال على ذلك مرافق التعليم الرسمي والصحة والضمان الاجتماعي والسجون.

على ضوء ما تقدم نطرح السؤال التالي: هل أن المنع المؤثر على مفهوم المرفق العام الدستوري يتلاءم مع فكرة التفويض في إدارة واستثمار المرفق العام؟

في الحقيقة يصعب تحديد المرافق العامة الدستورية التي ترتبط بسيادة الدولة، المجلس الدستوري لم يعمد إلى وضع لائحة بالمرافق العامة الدستورية من جهة، وكذلك لم يضع معيار للدلالة على المرفق العام الدستوري من جهة أخرى، الغموض لا يزال يحيط بهذا المفهوم، خاصة إذا ما علمنا أن الاجتهادين الدستوري والإداري في فرنسا اعتبر أنه من الجائز تفويض إدارة مرفق جباية الضرائب والرسوم إلى القطاع الخاص وذلك تحت رقابة ووصاية الدولة على الرغم من ارتباط هذا المرفق بسيادة الدولة.

هذا أيضا ما أعلنه مجلس الشورى للدولة في لبنان برأي له، حين وافق على مشروع مرسوم وزارة الداخلية والبلديات، القاضي بتحديد شروط تلزم الذبيحة، وفقا للمادة 40 من القانون رقم 497 تاريخ 2003/01/30 لقانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2003، ولعل هذا الغموض لا يمكن تفسيره سوى أن مفهوم المرفق العام الدستوري ما هو إلا مفهوم واسع أوجده الاجتهاد الدستوري الفرنسي واللبناني بغية ضبط ورسم معالم عملية الخصخصة بمفهومها الواسع، أي البيع الكلي أو الجزئي للمشاريع العامة، وليس ليمنع أو يقيد تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة التي تعني نقل صلاحية ووظيفة إدارة الاستثمار المرفق العام مؤقتا إلى الغير وليس نقلا للملكية. ولا أدل على ذلك سوى أن مفهوم المرفق العام الدستوري لم يظهر إلا في قرارات المجلس الدستوري الفرنسي ومن ثم اللبناني طعنا بقوانين خصخصة المشاريع العامة بمفهوم البيع الكلي أو الجزئي.

لكن هذا لا يعني أنه ليس هناك مرافق غير قابلة للتفويض، بل قد يكون كذلك إما لوجود نص يمنع التفويض، أو لأن طبيعة المرفق العام لا تتلاءم مع تقنية التفويض لكن دون أن يفسر المنع في الحالة الأخيرة بأنه نتيجة لكون المرفق العام ذا طبيعة دستورية. من المهم الإشارة أخيرا أن تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرفق العام تختلف في تطبيقاتها بين الدولة وأخرى، وذلك بحسب الأوضاع القانونية والسيادية والاجتماعية السائدة، فإذا كانت بعض الدول لاسيما كفرنسا ولبنان تعتمد قاعدة التمييز بين المرافق العامة قابلة للتفويض وأخرى غير قابلة للتفويض، إلا أن هذه القاعدة في دول أخرى غير مهمة وضرورية، باعتبار أن تقنية التفويض فيها لا تقوم على طبيعة المرفق العام أو مدى ارتباطه بسيادة الدولة، إنما على اعتبارات وظروف أخرى فمثلا في سويسرا وإيرلندا نرى أن مرفق الشرطة قابل للتفويض، أيضا في الولايات المتحدة الأمريكية حيث قامت بعض البلديات التابعة لولاية نيويورك بحل الشرطة لديها للتعاقد لاحقا مع شرطة البلدية المجاورة لها، كذلك في ولاية سان فرانسيسكو يحق للأفراد مقابل مبلغ من المال أن يستفيدوا من خدمات الشرطة بصورة خاصة، كذلك هناك بعض الولايات تقوم بتفويض إدارة واستثمار مرفق التنظيم المدني إلى شركات خاصة وكذلك الأمر في ما يتعلق بمرفق السجون⁽⁷⁾.

*أما بخصوص الجزائر فتعتبر المرافق السيادية الإدارات التابعة للقطاعات التالية: رئاسة الجمهورية، المجلس الدستوري، المجلس الإسلامي الأعلى، مصالح الوزير الأول، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الشؤون الخارجية، وزارة العدل، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وزارة العلاقات مع البرلمان.(8)

والملفت للانتباه أنه ليس هنالك تحديد واضح وصريح من طرف الدولة للمرافق التي تصلح لتطبيق تقنية التفويض وأخرى التي لا تصلح لذلك، ونفس الأمر معمول به في فرنسا فلا توجد هناك قائمة محددة تفصل هذا الموضوع الهام، بحيث تكون السلطة التقديرية ملك الدولة (الحرية المطلقة)، فقد ترى أن هذا المرفق هو حساس وهام وجب عدم تفويضه والعكس صحيح.

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 274/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويض المرفق العام من خلال المادة 207 قد ذكر عبارة ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف لذلك، أما بالنسبة للمرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام المحلي فأوضح الأمر بعبارة المهام الغير سيادية.

السؤال المطروح ما دامت المرافق التي تقوم بالمهام السيادية والغير سيادية واضحة، فلماذا لم يضبط المشرع الجزائري أو نظيره الفرنسي الأمر بقائمة يحدد فيها المرافق التي تعنى بهذه التقنية والمستثناة منها، حتى يتضح اللبس القائم وخاصة بين السلطات المحلية والسلطات المركزية ؟

الفرع الثاني: دوافع اللجوء إلى تقنية تفويض المرفق العام

هناك عدة أسباب قد تدفع الدولة إلى إشراك أشخاص القانون الخاص في تسيير المرفق العام عن طريق اتفاقية تفويض المرفق العام، من بينها، تغير وظائف الدولة لتتحول إلى دولة ضابطة ومراقبة، وتأثيرات العولمة على الجمهور وعلى المرافق ، بإضافة تدني الخدمة العمومية المقدمة وعدم رضا الجمهور بها وازدياد الكثافة السكانية في أقاليم الدولة الذي يؤدي بدوره إلى الحاجة إلى خدمات ذات جودة وخدمة فائقة السرعة إضافة إلى الأعباء المالية الباهظة التي تكلف عملية التسيير المرافق العامة من أشخاص ووسائل زائد مجانية الخدمة والتي تنقل كاهل الخزينة العمومية وقد ساهمت النجاحات المبهرة التي حققها أشخاص القطاع الخاص من جودة الخدمة المقدمة وتعظيم الربح ورضى الجمهور بها وحسن الأداء ، وإدخال الإدارة الإلكترونية في تسيير وإدارة المرافق الخاصة ...، كل ذلك أدى إلى إعادة النظر في طرق التسيير التي كانت متبعة من طرفها، ويعتبر العنصر الفاصل في هذه العملية هو تقرير معلل يبين فيه أن التفويض هو أحسن طريقة لتسيير من حيث المزايا مقارنة بطرق أخرى. ومن أهم الأسباب التي طرحها الأستاذ Braconnier.S التي تدفع باللجوء إلى تفويض المرفق العام⁽⁹⁾ هي:

- زيادة طلبات المرتفقين كما وكيفا (نتيجة عن زيادة الوعي المدني لدى المرتفقين بسبب تغير الأيديولوجيات والضغط الخارجي في إطار العولمة).
- الحاجة الماسة لتطور نوع الخدمة.
- حاجة الدولة إلى هيكلة قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، والتي بدون شك تكلف الدولة أموال طائلة لذلك تلجأ الدولة لتفويض المرفق ليتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل واستغلالها لمدة معينة، تسمح بتغطية الأعباء التي دفعها.
- التخفيف من أعباء الدولة والجماعات المحلية.

-التطور التكنولوجي وكبر حجم المجال الذي تشمله المرافق العامة (المرافق العامة الاجتماعية الثقافية، الاقتصادية، الإدارية...)
-التغلب على صعوبات التمويل بشراكة مع الخواص (قطاع عام- خاص)
-البحث عن فعالية اقتصادية، وجمع بين مزايا القطاع العام والخاص.
*والملاحظ أنه لا يوجد أي نص دستوري ولا تشريعي في الجزائر يوجب على السلطة المسؤولة عن المرفق العام اللجوء إلى تفويض المرفق العام للخواص متى توفرت هذه الشروط والمعايير، وإنما يخضع لسياسة الدولة المنتهجة والنظام المالي والسياسي القائم والمعمول به والسيولة المالية المتوفرة لدى الخزينة العمومية.
كما تعد الاستشارة واللجوء إلى رأي الجمهور وتقييمه للخدمة العمومية المقدمة من طرف المرفق المحلي أمر مهم وجب الاحتكام والعمل به في تفويض المرفق العام، فالقياس هنا هو درجة رضا الجمهور فإذا كان هناك استحسان من طرف المواطن على نوعية الخدمة العمومية المقدمة ففي هذه الحالة لا داعي لتفويض المرفق العام للخواص وإن كانت الدولة تعاني من أزمة مالية أو كانت هناك رغبة للانسحاب من دعم بعض الميادين فلا مانع من تغيير مبدأ المجانية المطلقة عن طريق فرض الإتاوة على المنتفعين من هذه الخدمة، وعكس الأمر إذا ما لاقى الأمر استنكاراً من طرف الجمهور فهنا نحتكم إلى الأشخاص الخاصة لإدارة وتسيير المرافق العامة.
إن معرفة ذوق الجمهور وأخذ رأيه في اللجوء إلى تقنية تفويض المرافق المحلية له فوائد عملية عظيمة والتي من شأنها تسهيل وتطوير وتحسين كافة جوانب وميادين الحياة اليومية .

المطلب الثاني: تنظيم وصلاحيات السلطة المفوضة ولجانها.

يطلق على الجهة المسؤولة عن المرفق العام للجماعات المحلية بالسلطة المفوضة (10) ، وتحظى هذه الجهة بصلاحيات لتسهيل أدائها لمهامها في إنجاز عملية تفويض المرفق العام المحلي سواء قبل إبرام عقد تفويض المرفق العام أو بعده، كما تنشأ لجان تعمل تحت إمرتها تكلف بأدوار تسهيلية، تعمل تحت إشراف السلطة المفوضة بالقيام بمهام بداية من افتتاح عملية التفويض إلى مرحلة ما بعد توقيع اتفاقية تفويض مرفق الجماعات المحلية .

الفرع الأول: تشكيلة السلطة المفوضة وصلاحياتها.(11)

لم يحدد المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام تشكيلة السلطة المفوضة واكتفى بذكر هذه الجهات (الجماعات المحلية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري)، وقد أشار إلى ذلك من خلال المادة الرابعة من هذا المرسوم، وهنا يجب تحديد من هو المسؤول الرئيسي عن مرفق الجماعات المحلية فبالنسبة للبلدية يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي بالنسبة للولاية أما عن المؤسسة العمومية هو المدير العام أو المدير، أما بالنسبة للمرفق العام المسير وفقاً للتجمع فتعين الأشخاص المعنوية

الخاضعة للقانون العام بموجب اتفاقية ممثلاً عنهم ويحوز على صفة السلطة المفوضة، وينوب عن أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العام.

*وما يعاب عن تشكيلة السلطة المفوضة التي جاء بها المرسوم من خلال المادة الرابعة منه أنها غير محددة الأطراف (الأفراد) والمؤهلات الواجبة توفرها فيهم وتم ذكرها بصفة عامة، كما لم تتطرق المادة إلى أدوار المجالس المنتخبة من طرف الشعب، هل

تعتبر كجهة مسؤولة عن المرفق شأنها شأن رئيس السلطة المفوضة، كما تم إغفال دور مجلس الإدارة والمجلس التنفيذي بالنسبة للمؤسسات ذات الطابع الإداري. كما يلاحظ أن الجهة المسؤولة عن المرفق العام (القيادة) قبل تفويضه والتي يمكن أن نقول لو أنها لم تخفق في تسيير وإدارة المرفق العام لما تم اللجوء إلى تقنية التفويض، وهي نفس الوجوه التي منحها مرسوم تنفيذي سابق الذكر القيادة والإشراف على التفويض، فكيف لشخص فاشل أن يقيم ويختار الأشخاص الخاصة التي تقدم العروض؟ أما بالنسبة لرئيس السلطة المفوضة فيلاحظ عدم الثبات في منصبه حسب الحالة سواء كان بانتهاء العهدة الانتخابية أو التغيير بموجب مرسوم رئاسي ما يؤدي إلى تغير الآراء وخطط وتعارض في الأفكار، والمسؤول الجديد يلغي خطط وبرامج المسؤول السابق والذي بدوره يؤثر حتى على الأعضاء ويبرز تأثيراتها في العقود الطويلة نوعا ما. إن المرسوم السالف الذكر قد خول للجهة المسؤولة عن المرفق العام جملة من الصلاحيات تتيح لها إنجاز عملية تفويض المرفق العام، ابتداء من أول إجراء إلى غاية استرداد المرفق سواء كانت الظروف العادية (انتهاء المدة المتفق عليها في العقد، أو فسخ العقد بالتراضي)، أو غير عادية (القوة القاهرة، تقصير من طرف المفوض له بعد فرض عليه الغرامات التهديدية وإعداره) ومن هذه الصلاحيات ما يلي :

- 1/صلاحيات السلطة المفوضة قبل إبرام عقود تفويض المرفق العام (12):
منح المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرافق المحلية السلطة المفوضة بمجموعة من الصلاحيات قبل إبرام العقد تتمثل في :
 - الحق في تفويض تسيير المرفق العام للمفوض له (شخص عام أو خاص) يكون خاضعا للقانون الجزائري عن طريق اتفاقيات التفويض، أو تفويض المرفق المنشأ أو المسير باشتراك في إطار تجمع.
 - إعداد تقرير يتضمن الخدمات التي تقع على عاتق المفوض له وشكل التفويض والمزايا التي يحققها مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى .
 - إبداء الموافقة الصريحة على المناولة الجزئية إذا طلبها المفوض له ودعت متطلبات التسيير ذلك.
 - إنشاء لجنة تدعى بلجنة اختيار وانتقاء العروض تقوم بدور أساسي يتمثل في اقتراح مترشح يتم انتقائه لتسيير المرفق العام إضافة إلى تكليفها بمهام أخرى.
 - إنشاء لجنة أخرى تسمى بلجنة تفويضات المرفق العام بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة.
 - الاختيار الأولي للمترشحين عن طريق الملفات المودع من قبل المترشحين.
 - إعداد دفتر الشروط المتعلق بتفويض المرفق العام.
 - دعوة المترشحين الذين تم اختيارهم في المرحلة الأولى لسحب دفتر الشروط.
 - تكرير نفس الإجراءات السابقة في حالة عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الأولى، ثم للمرة الثانية.
 - اللجوء إلى التراضي البسيط أو التراضي بعد الاستشارة وفقا لإجراءات كل حالة.
 - التحقق من أن المفوض له قادرا على تحمل مسؤولية التفويض واحترامه للمبادئ التي أنشأ المرفق العام المحلي من أجلها، مع ضمان تلبية حاجات المنتفعين.
 - منح الأسبقية للمؤسسات صغيرة ومتوسطة في القيام بإنجاز موضوع تفويض المرفق العام.

- دعوة المترشحين المقبولين بكل وسيلة ملائمة إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم.
 - اعتماد دفتر الشروط في حالة التراضي بعد استشارة وبعد عدم جدوى الطلب على المناقشة للمرة الثانية.
 - إصدار قرار المنح المؤقت للتفويض الذي يصدر من طرف مسؤول عنها.
 - إعداد عقود التفويض بعد انقضاء آجال الطعون بالنسبة للمترشح المقبول من طرف لجنة امتياز وانتقاء العروض مع تسليم نسخة من الاتفاقية للمترشح المقبول.
 - حق في إلغاء إجراء التفويض في أي مرحلة من مراحل مع تبليغ لجنة تفويضات المرفق العام.
 - *إن المبدأ المعمول به في قانون الجماعات المحلية بأن كل العقود الإدارية التي تبرمها الجماعات المحلية تخضع إلى التنظيم وهذا الأخير ينص على أن جميع العقود الإدارية التي تبرمها الولاية والبلدية يجب أن تخضع للمصادقة من طرف المجالس المحلية المنتخبة، كما ينص قانون البلدية على أن يصادق المجلس الشعبي البلدي على الرسوم والاتاوى المحصلة فوق إقليم اختصاص البلدية⁽¹³⁾.
 - أما بالنسبة للمادة التاسعة من المرسوم التنفيذي السابق الذكر والتي تنص على أن التفويض المرفق العام يتخذ بناء على تقرير معلل من طرف السلطة المفوضة.
 - وهنا يقع تناقض عند تطبيق قانون البلدية والولاية والمرسوم التنفيذي وخاصة إذا تم تفويض المرفق العام باعتباره عقد إداري إذا ما تم تطبيق المبدأ المعمول به الخاص بقيد العام وكذلك حسب قاعدة تدرج القوانين فإن قانون البلدية يسمو على المرسوم التنفيذي.
 - كما ان منح أولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي نص عليها في مواد المرسوم فتعتبر بمثابة الاخلال بمبدأ المنافسة والشفافية.
- 2/صلاحيات السلطة المفوضة بعد إبرام عقود تفويض المرفق(14):**
- تملك السلطة المسؤولة عن المرفق مجموعة من الصلاحيات أثناء وبعد إبرام عقد تتمثل في:
 - القيام بعملية الرقابة على عقود تفويض مرفق الجماعات المحلية سواء بصفة كلية أو جزئية.
 - تمديد مدة عقود تفويض بموجب ملحق بناء على تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في اتفاقيات التفويض.
 - إبرام الملاحق .
 - فرض الغرامات عند إخلال المفوض له بالتزاماته العقدية ،وفي حالة عدم امتثال المفوض له يفسخ العقد من جانب واحد بعد تقديم إذارين.
 - فسخ عقد التفويض من جانب واحد بسبب استمرارية المرفق أو بسبب القوة القاهرة حسب الحالة في اتفاقية التفويض .
 - السهر على تنصيب لجنة للتسوية الودية للنزاعات.
 - القيام بالرقابة على المرفق العام المحلي بمختلف أنواعه حسب ما هو متفق عليه في عقد التفويض.
 - متابعة تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام والقيام بمراقبة ميدانية.
 - عقد اجتماع واحد على الأقل كل ثلاثة أشهر مع المفوض له مع تحرير تقرير شامل يرسل إلى السلطة الوصية عند الاقتضاء.
 - تشكيل لجنة تحقيق مع اتخاذ التدابير اللازمة لتدارك الوضع في حالة إعلامها من طرف مستعملين المرفق بتصرفات المفوض له.

*والملاحظ أن الامتياز الممنوح للسلطة المفوضة من جانب واحد بفسخ العقد بسبب استمرارية المرفق، والقوة القاهرة أداة لنفور الأشخاص الخاصة وخاصة الناجحة منها بسبب اختلال المراكز، كما ان هذه الضمانات الممنوحة للسلطة المفوضة بسبب استمرارية المرفق تصبح ذريعة تشجع على الفساد الإداري، ووسيلة لتعسف تستعمل ضد المفوض له حتى وان كان ناجح. كما يلاحظ أن صلاحيات السلطة المفوضة قد تم تغليب فيها الجانب الإداري عن الجانب العملي.

الفرع الثاني: اللجان التابعة للسلطة المفوضة:

تتشكل اللجان التي تعمل تحت إشراف السلطة المفوضة من تركيبة بشرية تمثيلية، تساعدها في أداء مهامها الموكلة إليها، كما تقوم بأدوار مساعدة وتكميلية لسلطة المسؤولة عن المرفق .

أولا / لجنة تفويضات المرفق العام(15):

يحدد تشكيلة هذه اللجنة ونظامها الداخلي بموجب مقرر من طرف مسؤول السلطة المفوضة، كما يتم تعيين أعضاء هذه اللجنة بموجب مقرر من طرفه بناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها، وذلك لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد .
تتشكل هذه اللجنة على مستويين:

أ/على مستوى البلدية:

- ممثل عن رئيس المجلس البلدي، رئيسا.
- ممثلين (2) عن السلطة المفوضة.
- ممثل عن مجلس الشعبي البلدي.
- ممثل عن المصالح غير الممركزة للأملاك الوطنية.
- ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية.

ب/على مستوى الولاية:

- ممثل عن الوالي المختص إقليميا، رئيسا.
- ممثلين (2) عن السلطة المفوضة.
- ممثل عن المجلس الشعبي الولائي.
- ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة والمتابعة الميزانية.
- ممثل عن المديرية الولائية لأملاك الدولة.

*والواضح في تشكيلة لجنة تفويض المرفق العامة على المستوى الولائي أو البلدي التي تعد من اهم وأبرز لجان تفويض مرفق العام بانها قليلة العدد مقارنة مع المهام المنوطة بها لإنجاح عملية بحجم لتفويض المرفق العام.

ويلاحظ كذلك غياب المختصين في التسيير، واختيار الاعضاء من الوجوه السابقة التي كانت تسيير المرفق العام والتي قد أخفقت في ذلك، وقم تم وضع ممثلين عن الميزانية واملاك الدولة وغياب المختصين في التسيير الذي يعد مهم في هذه الحلقة.

أما بخصوص الممثلين عن المجالس المنتخبة والسلطة المفوضة وممثل عن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية أو الولاية فيلاحظ عدم تحديد شروط الواجب توفرها فيهم كما لم يشرط المرسوم التنفيذي السالف الذكر هل هم إداريين أم تقنيين، وترك الحرية المطلقة لاختيار الأعضاء لرئيس السلطة المفوضة بناء على اقتراح من الإدارات التي ينتمون إليها.

أما بالنسبة لاتفاقيات تفويض المرفق العام التي تيرمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، فهي تدخل ضمن اختصاصات هذه اللجنة وتمارس السلطة الوصاية عليها، كما قد خصت بجملة من المهام من بينها:

- الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط المتضمنة تفويض المرفق العام.
- الموافقة على مشاريع اتفاقية تفويض المرفق العام وذلك من خلال مراقبة الإجراءات المتبعة في اختيار المفوض له.
- الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام.
- منح تأشيرات للاتفاقيات المبرمة.
- دراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين غير المقبولين والفصل فيها.
- استقبال التبليغات التي ترسل إليها من طرف السلطة المفوضة الخاصة بإلغاء إجراء التفويض المرفق العام وإشهاره .
- *والملاحظ أن الصلاحيات التي منحت لها من خلال مواد المرسوم هي صلاحيات إدارية وليست عملية.

ثانيا/ لجنة اختيار وانتقاء العروض(16):

- تتشكل هذه اللجنة من ستة(6) موظفين مؤهلين، من بينهم الرئيس، يتم تعيينهم من قبل مسؤول السلطة المفوضة، يتم اختيار أعضائها نظرا لمعيار الكفاءة مدة عهدهم هي 3سنوات قابلة للتجديد.

يتم وضع نظامها الداخلي التي تسير وفقه بموجب مقرر من قبل مسؤول السلطة المفوضة، كما يمكنها الاستعانة بكل شخص يمكن أن يفيدوا في القيام بعملها بحكم كفاءاته.

تكلف هذه اللجنة بمجموعة من المهام تقوم بها على أربعة مراحل :

أ/عند فتح العروض:

بعد تنصيب لجنة اختيار وانتقاء العروض وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي السالف الذكر تقوم هذه اللجنة أثناء فتح العروض المقدمة إليها بما يلي :

- تتأكد من تسجيل ملفات التعهد أو العروض في سجل خاص.
- القيام بفتح الأظرفة في جلسة علنية مع تسجيل جميع الوثائق المقدمة من المترشحين.
- إعداد القائمة الاسمية للمترشحين الذين تم انتقائهم حسب الحالة وتاريخ وصول الأظرفة.
- إعداد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل ملف تعهد وكل عرض.
- تحرير محضر اجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين.
- تحرير محضر عدم الجدوى عند الاقتضاء يوقعه كل الأعضاء الحاضرين.
- تسجيل أشغالها خلال هذه المرحلة في سجل خاص مؤشر عليه من طرف مسؤول السلطة المفوضة.

ب/عند فحص ملفات التعهد:

- تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض أثناء فحص ملفات التعهد المقدمة إليها بما يلي :
- دراسة الضمانات المالية والمهنية والتقنية للمترشحين وكذا كفاءاتهم وقدراتهم التي تسمح لهم بتسيير المرفق حسب المعايير المحددة في دفتر الشروط.
- إقصاء ملفات التعهد غير المطابقة للمعايير المحددة في دفتر الشروط.
- إعداد قائمة المترشحين المقبولين لتقديم عروضهم وتبليغها للسلطة المفوضة.
- تحرير محضر اجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة.

-تحرير محضر عدم الجدوى عند الاقتضاء يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة.

-تسجيل أشغالها المرتبطة بدراسة الملفات في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه مسبقا من مسؤول السلطة المفوضة.

ج/عند فحص العروض:

تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فحص العروض بما يلي :

-دراسة عروض المترشحين المنتقين أوليا.

-إقصاء العروض غير المطابقة لدفتر الشروط.

-إعداد قائمة العروض المطابقة لدفتر الشروط مرتبة ترتيبا تفصيليا.

-تحرير محضر اجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة.

-تحرير محضر عدم جدوى عند الاقتضاء يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة.

-تسجيل أشغالها المتعلقة بدراسة العروض في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف مسؤولة السلطة المفوضة.

-دعوة المترشحين الذين تم انتقاؤهم كتابيا وعن طريق مسؤول السلطة المفوضة لاستكمال عروضهم عند الاقتضاء.

د/عند المفاوضات:

تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض عند المفاوضات بما يلي :

-دعوة المترشح أو المترشحين الذين تم انتقاؤهم المعنيين بالمفاوضات عن طريق مسؤول السلطة المفوضة.

-التفاوض مع كل مترشح معني بالمفاوضات، كل على حدة مع احترام بنود اتفاقية التفويض.

-إعداد محضر المفاوضات على إثر كل جلسة تفاوض.

-تحرير محضر يضم قائمة العروض المدروسة من طرفها مرتبة ترتيبا تفصيليا.

-اقتراح المترشح الذي قدم أحسن عرض على السلطة المفوضة لمنحه التفويض.

ثالثا/لجنة التسوية الودية للنزاعات (17):

يعين أعضاء هذه اللجنة نظرا لكفاءتهم بموجب مقرر من المسؤول عن السلطة المفوضة بشرط ألا يكون من بين الموظفين المعنيين بإجراءات إبرام ومراقبة وتنفيذ اتفاقيات التفويض .

تدخل في اختصاصات هذه اللجنة كذلك النزاعات الناشئة عن تنفيذ اتفاقيات التفويض المبرمة مع مؤسسة عمومية ذات الطابع الإداري.

أ/على مستوى البلدية:

تتشكل لجنة التسوية الودية للنزاعات الناجمة عن اتفاقيات تفويض المرفق العام المحلي على مستوى البلدية من:

-ممثل عن رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا.

-ممثل عن السلطة المفوضة.

-ممثل عن المصالح غير الممركزة للأماكن الوطنية.

-ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية.

ب/على مستوى الولاية:

تتكون لجنة التسوية الودية للنزاعات الناجمة عن اتفاقيات تفويض المرفق العام المحلي على مستوى الولاية من:

-ممثل عن الوالي المختص إقليميا، رئيسا.

-ممثل عن السلطة المفوضة.
-ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية.
-ممثل عن المديرية الولائية للأملاك الوطنية.
تكلف هذه اللجنة بحل النزاعات الناجمة عن اتفاقية تفويض المرفق العام بطريقة ودية عن طريق البحث عن الحلول الودية قبل اللجوء إلى القضاء .
ويلاحظ غياب ممثل عن المفوض له في التشكيلة الخاصة باللجنة الودية لتسوية النزاعات على مستوى البلدية والولاية، كما لم يشر المرسوم التنفيذي السابق الذكر في مواده عن إلزامية اللجوء إلى لجنة التسوية الودية للنزاعات القائمة .
كما لم يحدد المرسوم الحالة التي لم يتوصل فيها إلى حل سلمي للخلاف القائم بين السلطة المفوضة والمفوض له ومحضر عدم الصلح الذي يحرر من قبلها هل هو شرط من شروط قبول الدعوى شكلا ام لا؟

الخاتمة :

بعد اتخاذ قرار تفويض المرفق العام وتقدير الحاجة إليه من بين القرارات الحاسمة التي تتخذ كمرحلة أولية والتي تفتح الباب نحو إبرام عقود تفويض المرافق العامة ، و أبرز مكونات الدولة الضابطة والبدائل اللازمة لمواجهة عدم الفاعلية التي تشوب التسيير المحلي ، وأساسا لترشيد المال العام عن طريق الانتقاء الصائب والحسن للمفوض له ، من بين المترشحين المتقدمين أمام السلطة المفوضة واللجان التابعة لها ، وقد منح المشرع الجزائري للسلطة المسؤولة عن مرفق الجماعات المحلية جملة من الصلاحيات لتمكينها من أداء مهامها وباعتبارها تجربة جديدة فما يعاب عليها:
-قيام السلطة المفوضة بإعداد تقرير لتفويض مرافق الجماعات المحلية بصورة منفردة، فليس هناك من يشاركها في ذلك (الجمهور، القطاع الخاص) وما يجبرها على تحريره، كما تصطدم هذه الصلاحية بصلاحية المجالس المنتخبة حسب التنظيم في المصادقة على عقود الإدارية والاتاوة .
-صعوبة تحديد المرافق العامة القابلة لتطبيق تقنية التفويض (المرافق الغير السيادية) والأخرى التي لا تصلح لذلك (المرافق السيادية)، بسبب عدم وجود معايير ثابتة ودقيقة مستقر عليها، إذ تخضع لتوجهات وسياسات الدولة المنتهجة، كما تخضع لسلطة تقديرية للدولة، والملاحظ عدم وجود قائمة مضبوطة للتفريق بين المرافق العامة في الجزائر .

-اختيارية اللجوء إلى التسوية الودية للمنازعات الناشئة عن تفويض المرفق العام (لجنة التسوية الودية) وعدم إدراجها كشرط شكلي لقبول دعوى القضائية .
- عدم إدراج شروط الواجب توفرها في أعضاء السلطة المفوضة ولجانها وخاصة المؤهل العلمي ومبدأ التخصص وبالأخص ممثلين عن إدارة أملاك الدولة، والميزانية على المستوى البلدي والولائي، ولم يتم تحديد تخصص الممثلين عن أعضاء السلطة المفوضة على مستوى الولاية والبلدية سواء كانوا من الإداريين أم من التقنيين في انتظار تدارك ذلك .
-تأثير السلطة الوصائية (الولاية أو وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية) ودورها الهام الذي منحه إياها المرسوم التنفيذي من خلال حق القبول أو رفض التقرير المرسل إليها .

أما عن الإجابة عن الإشكالية المطروحة فقد منح المرسوم التنفيذي 18-199 السلطة المفوضة جملة من الصلاحيات، وتعتبر أهمها حرية اتخاذ قرار اللجوء إلى تفويض المرفق العام المحلي الذي يتأسس على تقرير معلل تبين فيه دوافع اللجوء إليه ويتضمن الخدمات التي تقع على عاتق المفوض له وشكل التفويض والمزايا التي يحققها مقارنة مع أساليب التسيير الأخرى، وعلى الرغم من الكم الهائل من الصلاحيات فقد سجلنا

نقص كبير فيها وان معظمها صلاحيات إدارية لا تكفي لإنجاح عملية بحجم تفويض المرفق العام.

وعلى ضوء النقائص المسجلة نقترح الحلول التالية:

-وضع قائمة مفصلة تحدد فيها المرافق القابلة لتطبيق تقنية التفويض والتي لا تصلح لذلك في الجزائر مع وضع قوانين واضحة صارمة باللجوء الى التفويض أو عدمه لتفادي النزاعات الخفية بين السلطات المحلية والمركزية.

-الاستعانة برأي المنتفعين من مرافق الجماعات المحلية في عملية تفويضه للأشخاص الخاصة، على سبيل الإرشاد ومعرفة أذواق الجمهور.

-اشتراط تكوين وتوفير مؤهلات في المفوض له معترف بها دوليا من أجل عصرنة المرفق العام.

-توعية المنتفعين من المرفق العام على الطريقة المثلى للانتفاع والحصول على خدمات ذات جودة تصل إلى تطلعات المواطن، إضافة إلى الاعتماد عليهم في ممارسة عملية الرقابة على المفوض له عن طريق تبليغ السلطة المفوضة عن أي تجاوزات قد تحصل من طرفه .

-توسيع تشكيلة السلطة المفوضة مع تحديد المؤهلات العلمية والتقنية الواجب توفرها في الأعضاء بل حتى تدريبهم وتكوينهم جيدا لإنجاح عملية بحجم تفويض المرفق العام، إضافة إلى محاولة تثبيت بقدر الإمكان منصب رئيس السلطة المفوضة نظرا الدور الهام الذي يلعبه.

-القضاء على مبدأ تمتع السلطة المفوضة بامتيازات السلطة العامة وجعل مركز المفوض له في العقود تفويض المرفق العام متساوية لان هذا المبدأ يؤدي الى نفور الأشخاص الخاصة الناجحة في مهنتها.

-إمام السلطة المفوضة ولجانها بصلاحيات عملية وليست إدارية محضا.

كما يعد أحسن حل لتداخل المهام بين السلطة المفوضة والسلطة المركزية هو الأخذ بمبدأ التفريع الذي كان ظهوره لأول مرة في فرنسا بناء على تقرير Guichard سنة 1976، ويقوم هذا المبدأ على تقوية المبادرة لدى المسؤولين في اتخاذ القرارات، كما أن كل ما تعجز عنه الجهات اللامركزية تتولاه السلطات المركزية، ويعتبر مجال لتنظيم المؤسسات، بحيث يعطى الأسبقية للقاعدة (الجماعات المحلية) على أعلى الهرم بما يضمن الاستقلالية الحقيقية، ومن أهم الأهداف الذي يسعى هذا المبدأ للوصول إليها هو تقوية المبادرة للمسيرين المحليين، وكانت الدول الشقيقة سباقة لتطبيق هذا المبدأ مثل المغرب وتونس، وما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا المبدأ لاعتبارات قد يتداركها لاحقا

إذ يلاحظ أن هناك أهمية عملية كبيرة للاستفادة من هذا المبدأ من طرف السلطة المسؤولة عن المرفق العام للجماعات المحلية في الجزائر.

الهوامش:

- (1) - G-Jèze, Les éléments essentiels du service public, R.D.P, 1913 ,p53.
- (2)- Les articles 1 et 23 de la loi N° 93-23 Du 8 Janvier 1993. Loi sapin) -
- (3.) -مرسوم رئاسي 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام1439 الموافق ل16 سبتمبر سنة2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ20 سبتمبر 2015 العدد 50.
- (4)- Sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui , par leur nature ou par la volonté de législateur , ne peuvent être assures que par la collectivité territoire elle- même.
- (5)- د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، منشورات جبلي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان 2009، ص243.
- (6)-المرجع نفسه، ص ص-245-248
- (7)-المرجع نفسه، ص ص-248-250.
- (8)- أنظر موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قائمة النصوص التشريعية والتنظيمية المنشورة خلال سنة 2018(قطاع السيادة).
- (9) -Stéphane Braconnier, Droit des services publics, presses universitaires de France, 2004, p435-436.
- (10)- أنظر المادة 207مرسوم رئاسي 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام1439 الموافق ل16 سبتمبر سنة2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام..
- (11)-أنظرالمواد 4و 5 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، ج. ر ج. ج العدد48 ، الصادرة في 5 أوت2018.
- (12)-أنظر المواد من4 إلى46، المرسوم نفسه.
- (13)-أنظر المواد 196-197 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011(ج.ر.37مؤرخة في03-07-2011).
- (14) - أنظر المواد من 51إلى86، المرسوم 18-199
- (15)-أنظرالمواد من 78-81، المرسوم التنفيذي18-199.
- (16)- أنظر المواد من 74-77، المرسوم التنفيذي18-199
- (17)-أنظر المواد من 70إلى73، المرسوم التنفيذي18-199