# تفويضات المرفق العام كآلية للتنمية الاقتصادية في الجزائر

# Public Utility Delegations as a Mechanism for Economic Development in Algeria

تاريخ استلام المقال: 2021/05/15 تاريخ قبول المقال للنشر: 2021/05/30 تاريخ نشر المقال: 2021/06/30

**د. محمد علي**

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ادرار، (الجزائر)، alimohammedali79@ yahoo.fr)

**ملخص:**

**إن تفويضات المرفق العام تعد أسلوبا لتخفيف عبء التسيير والعجز المالي للمرافق العامة، بالإضافة إلى تجنب قيود وضوابط تنظيم الصفقات العمومية، والاستفادة من خبرة القطاع الخاص، وإمكانيته في تمويل المشاريع العامة، وتحسين أساليب التسيير للخدمات، وإشراك القطاع الخاص في الاستثمار والنشاط الاقتصادي.**

**ولقد كرس المرسوم الرئاسي 15-247 أسلوب تسيير المرافق العامة عن طريق التفويض، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 18-199 والمتعلق بالجماعات الإقليمية استجابة للتحديات الاقتصادية، وبغرض بإيجاد مصادر تمويل و تخفيف العبء عن الخزينة العامة، وتجنب مخاطر إدارة المرفق العام، واستخدام أساليب التسيير الحديثة التي تعتمد التخصص والتكنولوجيا لتحقيق التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة.**

**الكلمات المفتاحية: تفويض؛ المرفق؛ العمومي؛ التنمية؛ الاقتصادية.**

**Abstract:**

Public utility mandates are a method to reduce the burden of management and the financial deficit of public utilities, in addition to avoiding the restrictions and controls of organizing public deals, benefiting from the experience of the private sector and its ability to finance public projects, improving the methods of running services, and engaging the private sector in investment and economic activity.

Presidential Decree 15-247 has devoted the method of managing public facilities through delegation, then Executive Decree No. 18-199 related to regional groups came in response to economic challenges, with the purpose of finding funding sources and reducing the burden on the public treasury, avoiding the risks of managing the public facility, and using management methods Modern which adopts specialization and technology to achieve economic development and sustainable development.

**Key words**:, Authorization, facility, public, development, economic

## مقدمة:

يعتبر تفويض المرفق العام طريقا لتخفيف عبء التسيير والعجز المالي للمرافق العامة، بالإضافة إلى تجنب قيود وضوابط تنظيم الصفقات العمومية، ثم الحاجة لتدخل القطاع الخاص في تمويل المشاريع العامة، وتحسين أساليب التسيير للخدمات، وإشراك القطاع الخاص في الاستثمار والنشاط الاقتصادي.

و بناء على ذلك يمكن للقطاع الخاص القيام ببعض المهام التي كانت تسند إلى المرافق العامة حصرا، مثل الكهرباء والغاز والسكك الحديدية والموانئ، وفي ظل تشعب الحاجات المحلية، وعليه تبنت بعض الدول التي كانت تنتهج النهج الاشتراكي مبادئ النظام الرأسمالي، وتخلت عن احتكار بعض المرافق الاقتصادية والتي تم خصخصتها، وتجدر الإشارة إلى أن تفويض المرافق العامة لا يتعلق بالمرافق السيادية مثل الدفاع والقضاء والأمن، في حين خول القطاع الخاص بإدارة مرافق التعليم والصحة والاتصالات والنقل ، فيمكن للأفراد إنشاء مدارس وجامعات ومستشفيات .

لاشك أن العقود الإدارية لم تعد بالمفهوم التقليدي، بل أضحت متنوعة يتم إشراك فيها القطاع الخاص لتنفيذ مشاريع عامة لصالح المرفق العام، وأصبح عقد امتياز المرفق العام يندرج ضمن عقود تفويض المرفق العام، وتطورت أساليب تسيير المرفق العام إلى عقود الشراكة وعقود البوت, وأصبح أسلوبا لإشراك القطاع العام والقطاع الخاص في إنشاء وإدارة المرافق العامة.

من ثم أظهرت تطبيقات هذه العقود إمكانية إشراك القطاع الخاص والقطاع العام في تمويل المشاريع العام إلى جانب الشركات والمؤسسات الدولية، وهذا ما يضفي عليها الطابع الدولي ، ويثير التساؤل والإشكالات المتعلقة بالنظام القانوني الذي يطبق على العقود وتكييف هذه العقود وتحديد القضاء المختص في منازعتها، في ظل وجود أنظمة قانونية متباينة بين الأنظمة اللاتينية والأنظمة الانجلوساكسونية، وهذا ما أدى إلى اللجوء إلى تسوية المنازعات عن طريق التحكيم.

وبموجب المرسوم الرئاسي 15-247 تم تمكين الإدارة العامة من تسيير المرافق العامة عن طريق التفويض، و طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 18-199 ، وهو أسلوب تلجا إليه معظم الدول في ظل التحديات الاقتصادية، فما هي أهم عوائق تجسيد نظام تفويضات المرفق العام في الجزائر؟

**المطلب الأول: الطبيعة القانونية لعقود تفويض المرافق العامة.**

لمواكبة التحديات الاقتصادية والحاجة إلى تمويل المرافق العام ،كان لابد من اشراك القطاع الخاص في إصلاح الأساليب التقليدية لتسيير المرافق العامة، فقد لوحظ مثلا استخدام أسلوب تفويض المرافق العامة في إدارة مشاريع البنية التحتية وإنتاج وتوزيع الكهرباء ، وإدارة المطارات والموانئ ومرفق المياه ، ويبقى حق الإدارة في الإشراف الإداري والفني والمالي أي الرقابة .

**الفرع الأول: تطور مفهوم تفويضات المرفق العام.**

لقد استحدثت عقود تفويض المرفق العام في فرنسا، وكانت خاص بإدارة المرافق المحلية، إلى أن تم تقنينها في إطار التشريع الفرنسي بموجب قانون رقم 92- 125 الصدر بتاريخ 1992/2/6 المتعلق

بالإدارة المركزية الفرنسية، ثم جاء القانون رقم 39-122 الصادر بتاريخ1993/2/29 المتعلق بالوقاية من الفساد واحترام الشفافية والمسمى بقانون " sapin"، ووسع مجال تطبيق عقود تفويض المرفق العام من الإدارة المحلية إلى كل المرافق العامة ، وبذلك يعد بداية تأسيس الإطار القانوني لعقود المرافق العامة.

ثم ظهرت أحكام العقود في إطار القانون الصادر بتاريخ 1995/2/8 المتعلق بالعقود العمومية وتفويض المرفق العام، إلى أن جاء قانون مورسيف" MURCEF " وهو القانون رقم 2001-1178 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والتفويض في إدارة واستغلال المرفق العام، والذي كرس صور تفويض المرفق العام[1].

ولقد عرف تفويض المرفق العام الفقيه " Auby" بأنه العقد الذي يعهد فيه إلى شخص أخر يسمى " صاحب التفويض" تنفيذ مهمة مرفق عام والقيام بالاستغلال الضروري للمرفق، أما الفقيه ( Ivo De'lv ' ) اعتبر تفويض المرفق العام التي تستوعب عقود الامتياز والالتزام والإدارة غير المباشرة والإدارة الحرة بمثابة منح لمؤسسة أو مشروع ما مهمة تحقيق لمرفق عام .

أما المشرع الفرنسي فقد عرفه في ظل القانون رقم 2001-1168 بأنه" عقد يعهد من خلاله شخص معنوي للغير سواء كان عاما أو خاصا تحقيق مرفق عام هو مسؤول عنه ، بحيث تكون العائدات متصلة بصورة جوهرية بنتائج استثمار المرفق ، والمفوض له قد يكون مكلف ببناء منشآت أو باكتساب أموال لازمة للمرفق.

وبموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام "يقصد بتفويض المرفق العام تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة ، الى المفوض له[2] .

كما عرف مفهوم عقد التزام المرافق العامة ، في ظل التعريف التقليدي هو " اتفاق تحمل فيه الإدارة الملتزم المتعاقد معها – شخص من أشخاص القانون الخاص- بإدارة وتسيير مرفق عام على مسؤوليته، ومتحملا مخاطره مقابل الحصول على رسم من المنتفعين بالمرفق."

---

[1] ابوبكر أحمد عثمان ، عقود تفويض المرفق العام ، دار الجامعة الجديدة ،2014-2015،الجزائر، ص 48.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/2،المتعلق بتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية، العدد 48،الصادرة بتاريخ 2018/08/5.

وأمام التطور الذي لحق بالمرفق العام عرفه الفقيه دي لو بادير بان التزام المرافق العامة "هو اتفاق يكلف فيه شخص عام شخصا أخر باستغلال مرفق عام ، مقابل مكافأة تتحدد بناء على النتائج المالية لاستغلال المرفق."[1]

يعد تفويض المرافق العامة تطور طبيعي لتغير التوجه الاقتصادي الأوربي إلى الرأسمالية ، أما بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي قد اقر أن عقد تفويض المرافق العامة بأنه يتعلق بالأساليب غير الاشتراكية لاستثمار المرفق العام، فهي تحقق شروط العلانية والمنافسة. كم أجاز التشريع الفرنسي في عقود تفويض المرفق العام اللجوء إلى التحكيم ، وهذا بمثابة امتداد لجواز التحكيم في العقود الإدارية.[2]

وعليه تطورت عقود امتياز المرفق العام إلى عقود تفويضات المرفق العام وعقود البوت وعقود الشراكة ، وهذا يعد تأثر للفقه اللاتيني بالفقه الانجليزي بظهور عقود إدارية دولية حديثة ، إلى جانب النظام القانوني الخاص بهذه العقود الحديثة.

الأمر الذي يتوجب معه تغير في القضاء المختص بالفصل بالنزاعات ، فبالرغم من الطبيعة القانونية للعقود فهي عقود إدارية لتوافر فيها شروط العقد الإداري، إلا أنها قد تكون من اختصاص القضاء الدولي بدلا من الوطني أو إلى التحكيم إذا اتفق الإطراف على ذلك.

**الفرع الثاني: أسس نظام تفويض المرافق العامة:**

يتحقق تفويض المرفق العام بشرط وجود مرفق عام أولا، وعلاقة تعاقدين بين الدولة مانحة التفويض والمفوض إليه شخص عام أو شخص خاص كشرط ثاني، إضافة إلى شرط ثالث وهو استغلال المرفق العام وارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال.

**أولا: وجود مرفق عام:** فلابد أن يكون المرفق عاما يمثل مشروعا عاما يخضع لأشراف الدولة ويهدف إلى تحقيق النفع العام.

**ثانيا: العلاقة التعاقدية في تفويض المرفق العام:** عقود تفويض المرفق العام تعد عقودا إدارية، تخول أطرافها امتيازات السلطة العامة.

[1] سعاد الشرقاوي ، العقود الإدارية ، دار النهضة، مصر، 2008، ص 49.

[2] محمد علي ماهر محمد علي، وكالة المرفق العام ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر،2015،ص 584.

**ثالثا: استغلال المرفق العام وارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال:** أي يقوم المفوض إليه بتشغيل المرفق واستغلاله و متحملا المخاطر المترتبة عن ذلك، كما يجب أن يرتبط المقابل المالي الذي يحصل عليه المفوض له بنتائج الاستغلال.

ثم أن عقود تفويض المرفق العام تتعدد ومن أهمها عقود امتياز المرفق العام، وعقود إيجار المرفق العام وعقود مشاطرة الاستغلال وعقود الإدارة، ويختلف تصنيفها وفقا لمساهمة المفوض له في إنشاء المرفق واستغلاله ونطاق الرقابة التي يمارسها المفوض.

أما بالنسبة لعقد امتياز المرافق العامة هو عقد إداري يتولى الملتزم فردا أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضها من المنتفعين ، مع خضوعه للقواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة.[1]

ويتميز عقد امتياز المرافق العامة بان له شروط تعاقدية تخضع للأحكام العامة للعقد فالعقد شريعة المتعاقدين، والى شروط تنظيمية تحوز الإدارة حق تعديلها وفقا للمصلحة العامة، لان امتياز المرفق العام لا يعد تنازلا عن إدارة المرفق العام كليا، بل تعد الدولة ضامنة و مسئولة عن إدارة المرفق العامة واستغلاله ، ولأجل ذلك يعد عقد الامتياز عقدا إداريا.[2]

كما تتميز عقود تفويضات المرفق العام بان الإدارة تحتفظ بملكية المرفق العام وتتدخل في التسيير عن طريق الإشراف ويحصل المفوض إليه على حقوقه من رسوم يفرضها على المنتفعين من المرفق، ويتحمل الشريك المخاطر وحده، عكس عقود الشراكة التي تشمل تمويل المشروع وتصميمه وإنشائه وتشغيله وصيانته بالى جانب التسيير ،وتتقاسم الإدارة مع الشريك الخاص المخاطر، وتقوم الدولة باستغلال المرفق ،ويخلفان من حيث المقابل المالي والذي يمثل مبالغ مالية تدفعها الدولة للشريك الخاص بالتقسيط طيلة مدة العقد.[3]

**المطلب الثاني: متطلبات تفعيل نظام عقود تفويضات المرفق العام في الجزائر.**

إن عقود تفويضات المرفق العام لها دور في التنمية الاقتصادية من خلال إشراك القطاع الخاص في تلبية الحاجات العامة، وتلجا إليه المرافق العامة لضمان تمويل وللوفاء بالتزاماتها، وقد اثبت عقد

[1] سليمان الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر، دار الفكر العربي، مصر ، 2008،ص106.

[2] سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص 108.

[3] حمادة عبد الرازق حمادة ، عقود الشراكة،، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص182

امتياز المرافق العامة أن هذا الأسلوب يؤدي إلى نجاعة التسيير وتحسين نوعية الخدمة العامة، وتخفيف أعباء إنشاء بعض المرافق .

اذا كانت معظم الدول تتجه إلى عقود تفويضات المرافق العامة الى إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة والتي أصبحت تعجز الدولة عن تقديمها لأنها ميزانيتها لا تكفي لإنجاز جميع المرافق الخدماتية اللازمة لتلبية الحاجات العامة ، ولذلك ظهرت عقود البوت وعقود الشراكة، .وهذا ما يؤدي إلى تدخل القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتبقى مهمة الدولة غالبا الإشراف والرقابة.

**الفرع الأول: موقف التشريع الجزائري من عقود تفويض المرفق العام.**

تخضع عقود تفويضات المرفق العام لمبدأ شفافية الإجراءات والمساواة بين المتعاملين الاقتصاديين، وذلك ما ورد في المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15- 247" يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام ،أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له ، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف. ويتم التكفل باجر المفوض له بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له أن تعهد للمفوض له انجاز منشآت آو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام. تحدد كيفيات تطبيق أحكام هذا الباب بموجب مرسوم تنفيذي ".

ويرتكز تفويض المرفق العام على الاستغلال المباشر من المفوض له للمرفق، وهذا من متطلبات تحسين أساليب التسيير، وتخفيف العبء على الدولة بتقليص النفقات، وإيجاد مصادر تمويل جديدة لتلبية الحاجات العامة المتعددة، وتحسين جودة الخدمة، وساعد على نقل التكنولوجيا.

فالتنمية المحلية تقتضي مشاريع البنية التحتية من طرقات وكهرباء وماء وغاز إلى جانب إنشاء وتجهيز مرافق عامة تتعلق بقطاع التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، بالإضافة إلى دور الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار، وهذا ما يتطلب الشراكة وخاصة إشراك القطاع الخاص في الإنشاء والتسيير.

وقد لوحظ في هذا المجال في بعض الدول التي قد طبقت نظام تفويض المرفق قد حققت مصادر تمويل لمشاريع التنمية من القطاع الخاص داخليا وخارجيا، واستفادة في مجال التسيير من نقل التكنولوجيا

للمرافق العامة، والمساهمة في التنمية الاجتماعية عن طريق إيجاد مناصب شغل، وانجاز مشاريع البنية التحتية إلى جانب التنمية الاقتصادية مثل تشجيع الاستثمار والصناعة والفلاحة .

وطبقا للمادة 4 من المرسوم التنفيذي 18-199، فانه يمكن للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسئولة عن مرفق عام أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي عام أو خاض خاضع للقانون الجزائري بموجب اتفاقية تفويض.

وتأخذ تفويضات المرفق العام أشكالا الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة والتسيير وذلك طبقا للمادة 210، وتخضع طبقا للمادة 5 من المرسوم 15-247 لمبادئ الصفقات من حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في التعامل مع المترشحين وشفافية الإجراءات ، وهذا ما يضمن نجاعة تفويضات المرفق العام والمحافظة على المال العام وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي وضمان المنافسة المشروعة[1].

وأكدت تجارب الدول أن هذه العقود تقلل من نفقات الدولة ومديونيتها وتلبي جميع مطالبها، وعقود البوت يعد تطور لعقد امتياز المرفق العام ،وله طبيعة خاصة فهو عقد إداري مقتضاه عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية ،وقد تم إنشاء نفق المانش الذي يربط فرنسا ببريطانيا بموجبه نظام البوت سنة 1984، كما نفذ مشروع قناة السويس في مصر بعقود البوت.[2]

كما تخضع عقود تفويضات المرفق العام للمبادئ التي تحكم المرفق العام من قاعدة المساواة في الانتفاع بالمرافق العامة والخدمات العامة، ومبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتبديل، ومبدأ سير المرفق العام بانتظام وباضطراد ، وهذا ما كرسته المادة 209 من المرسوم رقم 15-247،والذي نص على إخضاع اتفاقية تفويضات المرفق العام عند تنفيذها إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية للتكييف.

وقد حددت المادة 210 من المرسوم بعض أشكال تفويضات المرفق العام ، فيمكن ان يكون في عقود مختلفة:

**1- الامتياز** : وتعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له باستغلاله.

---

[1] المادة209،207،5، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 2015/09/16، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 2015/09/20.

[2] سعيد حسين علي، العقد الإداري، أداة تمويل المشروع العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2016، ص165.

ويستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة ،ويتقاضى أتاوى من مستخدمي المرفق العام، فهو من يقوم بإنجاز المشروع واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه، ويمول المفوض له الانجاز واقتناء الممتلكات .

2- **الإيجار**: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

3- الوكالة المحفزة: أي تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض له باستلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته، ويدفع اجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة من الإرباح عند الاقتضاء.

**التسيير**: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير او بتسيير وصيانة المرفق العام ، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق وتحتفظ بإدارته ، ويدفع اجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية .[1]

وتجدر الإشارة إلى نظام تفويضات المرفق العام يعتبر حتمية مرتبطة بتلبية مصادر تمويل أخرى لتقديم الخدمات العامة ، ولأجل البحث عن أساليب جديد لتقديم الخدمات لترقية الخدمة العمومية وتسيير المرافق العامة، وذلك للقضاء على عجز الميزانية ، والبيروقراطية وعصرنة مخططات تسيير الموارد البشرية باعتماد الكفاءة والتأهيل،.

وفي ظل التحولات الاقتصادية التي فرضها النظام العالمي الجديد والعولمة والأزمة الاقتصادية العالمية ، مما تطلب اعادة تنظيم المرافق العامة ،وتغيير أساليب تسييرها وإنشاء مرافق عامة جديدة، وهذا اما الاتجاه نحو خوصصة كثير من القطاعات مثل التعليم والصحة والاتصالات والبريد.

مع ذلك يبقى الإشكال يرتبط بتحيين النصوص القانونية المتعلقة بعقود تفويضات المرافق العامة وخاصة النصوص التطبيقية، التي تدعم لجوء المرافق العامة إلى إبرام اتفاقية عقود تفويض المرفق العام ، لكون النصوص محدود ،وذلك ما يكرسه المواد المذكورة في المرسوم الرئاسي 15-247،على عكس فرنسا وضعت نص خاص بتفويضات المرفق العامة.

[1] المادة 210 ، المرسوم 15-247.

إلى جانب أن أهم العوائق لتطبيق نظام تفويضات المرافق العامة هو تطبيق

التسيير التقليدي ، وعدم منح الاستقلالية للمرافق العامة في الإنشاء أو التسيير، وإخضاعه لنظام الوصاية والرقابة القبلية أي الترخيص ، وهذا ما يحول دون تطبيق ذلك في مجال الجماعات المحلية ،رغم أن ها في أمس الحاجة إلى نظام تفويضات المرافق العامة لدعم التنمية المحلية لترقية الخدمة العمومية وإنشاء مرافق جديدة وتخفيف العبء المالي عليها.

ولم يحد القانون المرافق العامة التي لا تكون محل تفويضات إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أعطى رأي بتاريخ 7 /1986/10 والذي قضى بان هناك بعض المرافق بسبب طبيعتها أو بتحديد من المشرع تسيير بصفة مباشرة من الدولة مثل المهام المتعلقة بالانتخابات والحالة المدنية و الخدمة الوطنية ، ومرفق العدالة والدفاع والأمن فهذه المرافق بطبيعتها لا يمكن إسنادها للخواص.[1]

**الفرع الثاني: تطبيقات عقود تفويضات المرفق العام في الجزائر**

يعتبر عقد الامتياز المرفق العام النموذج الأكثر استخداما في عقود تفويض المرفق العام باعتباره يتعلق بإنشاء وتسيير واستغلال المرفق، إلى جانب عقد الإيجار الذي يقتصر على استغلال المرفق أي التسيير دون البناء والتجهيز، ثم عقد التسيير ومقتضاه تفويض التسيير فقط.

لقد تم إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي 16-03 كهيئة استشارية لترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها، بهدف اقتراح آليات تحسين تنظيم المرفق العام وسيره لتكييفهما مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وحاجات مستعملي المرافق العام، وترقية الابتكار والنجاعة في خدمات المرفق العام [2].

وتعد اتفاقية تفويض المرفق العام عقد إداري طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ، ولا يمكن للمفوض له المرفق ان يقوم بتفويضه لشخص أخر، ولكن يمكن اللجوء إلى المناولة، وتبرم اتفاقية تفويض المرفق العام وفقا لإحدى الصيغتين:- الطلب على المنافسة ويمثل القاعدة العامة، والتراضي ويمثل الاستثناء.

وعليه تتطلب عقود تفويضات المرفق العام نظاما قانوني خاص بطبيعة هذه العقود، والذي يبين آليات إبرام العقود والشروط المعتمدة في اختيار المتعاقدين خاصة الخواص ، وتحديد مجال السلطة

---

[1] ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ،دار بلقيس ،الجزائر،2010، ص136.

[2] مرسوم رئاسي رقم 16-03موؤرخ في 2016/01/7 ،المتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة بتاريخ 2016/01/13.

التقديرية للإدارة في العقد سواء بالنسبة للرقابة على انجاز المرفق أو تسييره ، والملاحظ في الجزائر إلى عجز المرافق العامة عن توفير الخدمات لنقص الكفاءات ونقص الموارد البشرية والمالية الضرورية.

فلابد من إيجاد إطار قانوني يتلاءم مع متطلبات تحقيق التنمية بإيجاد أنجع الطرق لتسيير المرافق العامة ، والابتعاد عن الأساليب التقليدية في التسيير، وإشراك القطاع الخاص في انجاز برامج التنمية ، وتحقيق النجاعة عن طريق اعتماد التخصص في التسيير.

كما أن التحولات الاقتصادية والاجتماعية تفرض تقليص دور الدولة من مسير للمرفق العام إلى مشرف على إدارته، وتجسيد استقلالية إدارة المرافق ، واعتماد مبادئ الاقتصاد الحر من الشفافية والمنافسة، لتحسين مردودية القطاع العام وترقية الخدمة العمومية ، في حين يبقى دور الدولة الضبط الاقتصادي.[1]وقدم إنشاء سلطة الضبط في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كهيئة مستقلة .

وتمارس الرقابة الفنية والإدارية والمالية عن طريق السلطة المفوضة أو عن طريق هيئات الرقابة المالية أو الهيئة الوطنية لمكافحة فالفساد غي الجزائر في إطار صلاحياتها كما هو الحال بالنسبة لفرنسا، إلا أن الإشكال يثار عند اكتساب العقد الصفة الدواية.

وقد نص قانون البلدية رقم 11-10 في المادة 155 منه يمكن المصالح العمومية البلدية أن تكون محل امتياز، ويخضع الامتياز دفتر الشروط نموذجي، كما أن نص في المادة 156 منه على إمكانية تفوض تسيير المصالح العمومية عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية .

وتم تحديد المصالح العمومية التي تخضع للتفويض المحددة في المادة 149 من نفس القانون، المصالح المرتبطة بتلبية حاجيات المواطنين، وإدارة أملاك البلدية، التزويد بالمياه الصالحة للشرب ، وصرف المياه المستعملة ، النفايات المنزلية، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإدارة العمومية، الأسواق المغطاة، والأسواق والحظائر، ومساحات التوقف و المحاشر، النقل الجماعي، والمذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وفضاءات الرياضة، والمساحات الخضراء.[2]

---

[1] نادية ضريفي، المرجع السابق،ص237.

[2] قانون البلدية رقم 11-10 ، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية عدد37، الصادرة بتاريخ 2011/07/3.

كما أن المادة 149 من قانون الولاية رقم 12-07 أجاز اللجوء إلى تسيير المرافق العامة الولائية عن طريق الامتياز إذا تعذر تسييرها عن طريق التسيير المباشر أو المؤسسة العامة، واخضع التعاقد بالامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم [1].

وتجدر الإشارة إلى أن صياغة المادة جاءت بأسلوب الامتياز كاستثناء، ولم تشير إلى تفويضات المرفق العام عكس قانون البلدية، وهذا يعد قصور في صياغة النص في ظل التحولات الاقتصادية ومتطلبات تشجيع الاستثمار.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة فانه نص على إمكانية إخضاع انجاز الطرق السريعة وتسييرها وصيانتها إلى منح الامتياز لكل من القطاع العام أو الخاص، ويكون موضوع اتفاقية نموذجية خاصة تحدد حقوق والتزامات الأطراف[2] .

أما بالنسبة للقانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه قد خصص القسم الثاني منه إلى النظام القانوني لامتياز استعمال الموارد المائية ، وقد اعتبر عقد الامتياز عقد من عقود القانون العام ، وأخضعه لدفتر شروط نموذجي، وذلك بهدف الحفاظ على الطبقات المائية وحماية الأنظمة البيئية المحلية ومتطلبات اقتصاد الماء، و تم إصدار دفاتر شروط النموذجية للامتياز المتعلقة الخدمة العمومية للتطهير[3]، ودفتر الشروط النموذجي للامتياز للتزود بالماء الشروب[4].

كما نص القانون رقم 05-12 في المادة 104 منه على إمكانية تفويض الخدمة العمومية للمياه أو التطهير لمتعاملين عموميين أو خواص لهم مؤهلات وضمانات مالية كافية سواء بالنسبة للتسيير أو الاستغلال، وطبقا للمادة 105 و106 من نفس القانون يمكن أن يشمل التفويض بناء منشآت الري او

---

[1] قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادر بتاريخ 2012/02/29.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 308،المؤرخ في 2008/09/18،المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، الجريدة الرسمية عدد 55،الصادرة بتاريخ 2008/09/25.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 08-53، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للامتياز للخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلق به، المؤرخ في 2008/02/9، الجريدة الرسمية عدد 08، الصادرة بتاريخ 2008/02/13.

[4] المرسوم التنفيذي رقم 08-54، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للامتياز للخدمة العمومية للتزود بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، المؤرخ في 2008/02/9، الجريدة الرسمية عدد 08، الصادرة بتاريخ 2008/02/13

إعادة تأهيلها واستغلالها في إطار عمليات الشراكة بإدماج تصميم المشاريع وتمويل الاستثمارات، ويتم ذلك بموجب اتفاقية تفويض الخدمة المحددة عن طريق التنظيم.[1]

بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 08-114[2] الذي يحدد كيفيات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها ودفتر الشروط المتعلق بصاحب الامتياز وواجباته، وقد نصت المادة 5 منه على المبادئ الأساسية لامتياز توزيع الكهرباء والغاز تتمثل فيما يلي:

- حق استغلال امتياز توزيع الكهرباء او الغاز.
- حق استعمال أملاك الامتياز.
- الوكيل التجاري.
- تطوير المنشآت وإعادة تجديدها وصيانتها.

وعليه يتطلب تفعيل نظام تفويضات المرافق العامة تعديل أحكام القانون رقم 16-09[3] المتعلق بترقية الاستثمار لتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية ، والأحكام المتعلقة بتسوية المنازعات والتحكيم ، كما أن حماية الصحة وترقيتها تعتبر عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ،ولاشك أن الخدمات الصحية تحتاج إلى نظام تفويضات المرفق العام ، وهذا ما يستوجب تحيينا حكام القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة.[4]

إلا انه من الملاحظ في بعض الدول توسع مجال الاحتكار لبعض المجالات مثل التعليم والكهرباء والاتصالات والطاقة أو بعض القطاعات الإستراتيجية أو المتعلقة بسيادة الدول ، ويحدد ذلك في الدستور أو النظام القانوني للدولة، فيتم حظر القطاع الخاص من استغلال المرافق العامة وإدارتها.

---

[1] القانون رقم 05-12،المتعلق بالمياه ،المؤرخ في 2005/08/4، الجريدة الرسمية العدد60، الصادرة بتاريخ 2005/09/4.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 08-114الذي يحدد كيفيات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها ودفتر الشروط المتعلق بصاحب الامتياز وواجباته، المؤرخ في 2008/04/09.الجريدة الرسمية العدد20، الصادرة بتاريخ 2008/04/13.

[3] قانون رقم 16-09 المؤرخ في 2016/08/3، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية ، العدد 46، الصادرة بتاريخ 2016/08/3.

[4] قانون رقم 18-11 المؤرخ في 2018/07/2، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 2018/07/29.

**خاتــمة**

نظرا لحداثة عقود تفويضات المرفق العام انه يتوجب على المشرع وضع قانون خاص خاص بتفويض المرفق العام ، لدعم التنمية الاقتصادية وذلك بإيجاد مصادر تمويل تخفف العبء عن الخزينة العامة ومخاطر إدارة المرفق العام ، وتحقيق نجاعة في التسيير بإشراك القطاع الخاص واستخدام أساليب التسيير الحديثة التي تعتمد التخصص والتكنولوجيا وعقود النجاعة، وعليه يمكن تلبية الحاجات العامة عن طريق إنشاء مرافق جديدة ، وترقية الخدمة العامة، وترقية الاستثمار.

كما يتعين منح استقلالية لإدارة المرفق العام في اللجوء إلى تفويضات المرفق العام مع تفعيل سلطة الضبط كهيئة مستقلة تمارس الرقابة البعدية الفنية والمالية والإدارية على عقود تفويضات المرفق العام .

ولابد من تأهيل كفاءة المرافق العامة بواسطة الشراكة مع القطاع العام والقطاع الخاص في مجال التسيير ، كآلية لتمويل البنية التحتية ونقل التكنولوجيا وأساليب التسيير الحديثة.

ثم انه ستوجب وضع النصوص القانونية والتنظيمية التي تضمن مبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة، وتجسيد المبادئ التي تحكم المرافق العامة الاستمرارية والانتظام والمساواة في الانتفاع بالخدمات العامة وقابلية المرفق للتغيير و التبديل.

بالإضافة إلى ضرورة إعداد دفاتر شروط نموذجية تحقق متطلبات إشراك القطاع الخاص وأهداف نظام تفويضات المرفق العام ،وتضمن الموازنة بين مقتضيات سلطة الإدارة المفوضة في الرقابة والتوجيه وفي تعديل العقد وفقا للمصلحة العامة ، وحقوق المفوض إليه ، في ظل التحولات الاقتصادية.

**قائمة المراجع:**

1) ابوبكر أحمد عثمان ، عقود تفويض المرفق العام ، دار الجامعة الجديدة ،2014-2015،الجزائر/

2 ) سعاد الشرقاوي ، العقود الإدارية ، دار النهضة، مصر، 2008.

3) محمد علي ماهر محمد علي، وكالة المرفق العام، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر،2015.

4) سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر، دار الفكر العربي، مصر ، 2008.

5) حمادة عبد الرازق حمادة ، عقود الشراكة،، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.

6) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 2015/09/16، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 2015/09/20.

7) سعيد حسين علي، العقد الإداري، أداة تمويل المشروع العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2016.

8) ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ،دار بلقيس ،الجزائر،2010 .

9) مرسوم رئاسي رقم 16-03مؤرخ في 2016/01/7 ،المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة بتاريخ 2016/01/13.

10) قانون البلدية رقم 11-10 ، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية عدد37، الصادرة بتاريخ 2011/07/3.

11 ) قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21،المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادر بتاريخ 2012/02/29.

12) المرسوم التنفيذي رقم 308،المؤرخ في 2008/09/18،المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، الجريدة الرسمية عدد 55،الصادرة بتاريخ 2008/09/25.

13) المرسوم التنفيذي رقم 08-53، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للامتياز للخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلق به، المؤرخ في 2008/02/9، الجريدة الرسمية عدد 08، الصادرة بتاريخ 2008/02/13.

14) المرسوم التنفيذي رقم 08-54، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للامتياز للخدمة العمومية للتزود بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، المؤرخ في 2008/02/9، الجريدة الرسمية عدد 08، الصادرة بتاريخ 2008/02/13

15 )القانون رقم 05-12،المتعلق بالمياه ،المؤرخ في 2005/08/4، الجريدة الرسمية العدد60، الصادرة بتاريخ 2005/09/4.

16 )المرسوم التنفيذي رقم 08-114الذي يحدد كيفيات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها ودفتر الشروط المتعلق بصاحب الامتياز وواجباته، المؤرخ في 2008/04/09.الجريدة الرسمية العدد20، الصادرة بتاريخ 2008/04/13.

17 ) قانون رقم 16-09 المؤرخ في 2016/08/3، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 2016/08/3.

18 ) قانون رقم 18-11 المؤرخ في 2018/07/2، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية،عدد 46، الصادرة بتاريخ 2018/07/29.

19) المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/2،المتعلق بتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية، العدد 48،الصادرة بتاريخ 2018/08/5.