تفويض المرفق العام كمدخل إصلاحي للخدمة العمومية في الجزائر

La délégation d'Utilité publique comme nouveau mécanisme de gestion et d'amélioration de la fonction publique.

ضبع عامر*

جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر

debaaameur31@gmail.com

Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

- تاريخ الإرسال: 2022/09/21 - تاريخ القبول: 2023/06/18 - تاريخ النشر: 2023/06/18

الملخص: تقوم الدولة بتقديم خدمة عمومية للمواطن بصفة دائمة عبر ما يعرف بالمرفق العام، ونظرا لكثرة تزايد عدد المرافق العامة، أدى بالدولة إلى انتهاج أسلوب جديد كآلية للتسيير بدل الأساليب القديمة التي تعتمد على الأسلوب المباشر سواء من طرف الأشخاص المؤسسة العمومية، وتلبية متطلبات الأفراد.

حيث اتجه المشرع الجزائري إلى اعتماد هذا الأسلوب في التسيير منذ بداية التسعينات، وهذا بعد التطورات السياسية والاقتصادية. كما أن لاتساع حجم دور الدولة وتدخلها في عدة مجالات، السبب وراء تراجعها من تسيير المرفق العام وترك المجال للقطاع الخاص، وذلك من أجل خدمة عمومية ذات نوعية وتسيير ناجع للمرفق العام.

الكلمات المفتاحية: الدولة، المرفق العام، تفويض، تسيير، خدمة عمومية.

Abstract: The state provides a public service to the citizen through what is known as the public facility, by adopting a new method as a management mechanism that depends on the direct method, whether by persons of the public institution, and to meet the requirements of individuals.

And the Algerian legislator turned to adopting this method, and this is after the political and economic development, and the expansion of the role of the state and its intervention in several areas, for the sake of a public service and efficient management of the public utility.

Keywords: State, public utility, delegation, management, public dervice.

* المؤلف المرسل: ضبع عامر.

مقدمة:

إن تسيير المرافق العمومية في الغالب يكون من طرف الدولة، وذلك يرجع لعدة أسباب ومنها الخبرة الطويلة لدى الدول في هذا المجال، يقدم المرفق العام خدمة عمومية تهدف مباشرة إلى تلبية حاجيات العامة، إلا أن زيادة عدد المرافق العامة نتج عنه عدم قدرة الدولة على تحمل هذه الأعباء، بالتالي ضرورة البحث عن أنجح الآليات من أجل ضمان أفضل تسيير للمرفق العام، من السبل المتاحة لذلك نجد ما يعرف بتفويض المرفق العام.

إن إحداث التغيير في طرق الإدارة معناه التنازل عن إدارة المرافق العامة من أجل الرقي بوظائفها التخلي عن أساليب التسيير التقليدي المبنية على التدخل المباشر في جميع الميادين، تفويض المرفق جاء نتيجة التطورات التي عرفها المرفق العام، تعد فرنسا السباقة في تطبيق هذه الآلية بعد سلسلة من الاجتهادات الفقهية للفقيه الفرنسي Jean François Auby أول من طرح هذه الفكرة، قد استوحت الجزائر هذه الفكرة حاولت تطبيقها في تسيير مرافقها العامة، أصدرت المرسوم الرئاسي 15-247 الذي تضمن لأول مرة منذ الاستقلال تفويض المرفق العام.

تتجه الدولة في سياساتها العمومية الي تفعيل الخدمة العمومية عن طريق الاساليب و الاشكال التي نص عليها مرسوم 199/18 و ووضح مضامينها و التي ضبطها من الناحية القانونية، و التي ينتفع بها المواطنون في مختلف المجالات، و ترشيد الأداء الحكومي، و إشراك القطاع الخاص، و المجتمع المدني ، و ذلك لتجاوز إختلالات التسيير العمومي من جهة، و تسهيل عملية استغلال المرفق العمومي لانتفاع المواطن من المرفق العام و حصوله على خدمات لائقة في سياق معايير الجودة و الرشادة.

على ضوء ما سبق نطرح الإشكالية التالية:

كيف يؤثر المدخل الإصلاحي للمرفق العام في تسيير و تفعيل الخدمة العمومية في الجزائر؟

للإجابة على هذه الإشكالية تطرقنا إلى الإطار المفاهيمي لدراسة المرفق العام و الخدمة العمومية، و أساليب و اشكال تفويض المرفق عام.

1-الإطار المفاهيمي للمرفق العام و الخدمة العمومية:

في البداية ينبغي التذكير إن لفكرة المرفق العام علاقة وثيقة بالقانون الإداري كفرع من فروع القانون. يعتبر المرفق العام أكثر المفاهيم القانونية غموضا إثارة للجدل.

1.1- مفهوم المرفق العام:

1.1.1- تعريف المرفق العام:

إن الفقه القضاء عادة ما يلجأ إلى تحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين هما:

1. المعيار العضوي: المرفق العام وفقا لهذا المعيار بالهيئة أمنظمة عامة تنشئها الدولة قصد تحقيق حاجات الجمهور.[1]

2.المعيار الموضوعي: المرفق العام وفقا لهذا المعيار كل نشاط يباشره شخص عام قصد إشباع حاجات عامة.[2]

2.1.1- عناصر المرفق العام:

استنادا لتعريف المرفق العام يمكن استخلاص عناصر المرفق العام على النحو التالي:

أولا: تلبية الحاجات العامة: إن أساس وجود أي مرفق عام تلبية الحاجات العامة للجمهور تحقيق المصلحة العامة.

ثانيا: خضوع المرفق لسلطة الدولة: يتعين أن يتصف المرفق العام بصفة أخرى تميزه عن غيره هي خضوعه للدولة، فالدولة هي من تنشئ المرفق هي من تحدد له نشاطه قواعد تسييره.

ثالثا: خضوع المرفق لنظام قانوني متميز: إن المشرع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة أنشأته الدولة تولت إدارته مباشرة أعهدت به إلى أحد الأفراد الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص استثنائي. ما أجمع عليه الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر، حسب طبيعته.[3]

---

[1] شاب توما منصور، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد، 1980، ص 194؛ حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 45.

[2] محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية 1987، ص 6. وأيضا رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص11.

[3] راجع المرفق العام ، موقع الانترنيت : thesis.univ-biskra.dz/925/2/ ، ص3.

راجع محاضرات عمار بوضياف، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة الدانمرك، موقع الانترنيت: www.ao-academy.org/.../alnashatt_aledari_1610009، ص4،

3.1.1- أنواع المرفق العام:

تتعدد المرافق العامة بتعدد تقسيماتها الفقهية هذا بالنظر لطبيعة المرفق في حد ذاته، هذه التقسيمات هي:

أولا: تقسيم المرافق العامة من حيث نوعية النشاط:

1. المرافق الإدارية: هي المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية قد لازمت الدولة منذ زمن طويل على رأسها مرفق الدفاع الأمن القضاء ثم مرفق الصحة التعليم، رغم قدم هذا النوع إلى أنه من الصعوبة تحديد ماهية طبيعة الإدارية للمرفق العام، إذ أن الفقهاء يعتمدون على التحديد السلبي.[4]

2. المرافق الاقتصادية الاجتماعية:

- المرافق الاقتصادية: هي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الاقتصادي ظهور الفكر الاشتراكي مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد، مثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية التجارية.

- المرافق الاجتماعية: هي المرافق التي تستهدف تحقيق أهداف عامة اجتماعية من أمثلة هذه المرافق العامة مرفق الضمان الاجتماعي التأمينات.

- المرافق المهنية: هي المرافق التي تنشا بقصد توجيه النشاط المهني رعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، مثل نقابات المهندسين المحامين غيرها من النقابات المهنية.

ثانيا: تقسيم المرافق العامة من حيث مداها الإقليمي

1. مرافق عامة وطنية: هي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، مثالها مرافق الدفاع الأمن البريد القضاء، فإن إدارتها تلحق بالدولة نفعها يكون واسعا يشمل كل الأقاليم.[5]

2. مرافق عامة محلية: هي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية البلدية، ينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، تتولى السلطات المحلية أمر تسييره الإشراف.

---

[4] راجع محاضرات عمار بوضياف، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة الدانمرك، موقع الانترنيت:-www.ao-academy.org/.../alnashatt_aledari_1610009، ص6.

[5] محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ص 40.

2.1- طرق إدارة المرافق العامة النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر:

يعتبر النظام القانوني للمرفق العام تلك المبادئ القانونية المتعلقة بتنظيم المرافق العامة من خلال تحديد الأهداف و الوظائف المسيرة لها.

1.2.1- طرق إدارة المرفق العام:

تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعا لاختلاف طبيعة النشاط الذي تؤديه أهم هذه الطرق:

أولا: الإدارة المباشرة: يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق العام بنفسها مستخدمة في ذلك أموالها، العمال هم موظفون عموميين الأموال عامة تخضع لقواعد الدولة العامة.

ثانيا: أسلوب المؤسسة الهيئة العامة: قد يلجأ المشرع الجزائري إلى أسلوب آخر للإدارة العامة، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، يطلق على هذه الإدارة الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة يطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان نشاط المرفق تجاريا صناعيا زراعيا أماليا.

ثالثا: التزام أمتياز المرافق العامة: في هذا الأسلوب تقوم الإدارة بمنح امتياز تسيير المرافق العامة لأحد الأشخاص سواء كان شخص طبيعي أمعنوي لمدة زمنية محددة بغرض تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها المرفق العام، يتم بواسطة عقد امتياز.

رابعا: الاستغلال المختلط: يقوم هذا الأسلوب على أساس اشتراك الدولة أأحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة مرفق عام، يتخذ هذا الاشتراك صورة شركة المساهمة.[6]

2.2.1- النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر:

يقصد بالنظام القانوني للمرفق العام مجموعة المبادئ القواعد الأحكام القانونية التي تتعلق بكيفية تنظيم تسيير مراقبة المرفق العام.

أولا: أنماط النظم القانونية التي تحكم تحدد المرافق العامة: يتكون النظام القانوني للمرافق العامة من ثلاث فئات من النظم القانونية هي على النحو التالي:

1. النظام القانوني العام للمرافق العامة: يشمل هذا النظام المبادئ القواعد القانونية التي تحكم تطبق على جميع أنواع المرافق العامة.

[6] راجع المرفق العام، موقع الانترنيت: thesis.univ-biskra.dz/925/2/، ص7.

2. النظام القانوني الخاص للمرافق العامة: النظام القانوني الذي يشتمل على مجموعة الأحكام الأساليب القانونية التي تتعلق بنوع معين من المرافق العامة مثل: النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة الاقتصادية الإدارية المهنية.

3. النظام القانوني الأخص للمرافق العامة: يقصد مجموعة الأحكام الأساليب القانونية الخاصة بكل مرفق على حدا الذي عادة في القانون القرار الإداري المنشئ المنظم لمرفق معين.[7]

ثانيا: السلطة المختصة بعملية تنظيم المرافق العامة

قبل الحديث عن السلطة التي يعود لها الاختصاص في إنشاء تنظيم المرافق العامة لابد من معرفة ماذا نعني بعملية تنظيم المرافق العامة؟

– مفهوم عملية تنظيم المرافق العامة:

نتيجة للاختلاف الفقهي في القانون الإداري حول تحديد مفهوم تنظيم المرفق العام ظهر مفهومان:

أولا: مفهوم واسع: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن عملية التنظيم تشمل إنشاء المرفق العام، وظائفه، أهدافه، إدارته تسييره، الهيئات التي تختص بالتسيير.

ثانيا: مفهوم ضيق: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن عملية تنظيم المرفق العام تكون محصورة فقط في الإدارة التسيير الداخلي للمرفق العام.

– السلطة التي تختص بإنشاء تنظيم المرفق العام: تتأرجح سلطة تنظيم المرافق العامة في القانون المقارن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.

في ما يتعلق بالجزائر فإن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إنشاء تنظيم المرافق العامة أي أن الدولة هي التي تقوم بهذا الإنشاء التنظيم من منطلق أن إنشاء المرافق العامة يدخل في إطار صلاحيات الدولة التي يخولها لها الدستور.[8]

ثالثا: المبادئ القانونية التي تحكم تنظم المرافق العامة

---

[7] راجع محاضرات عمار بوضياف، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة الدانمرك، موقع الانترنيت : www.ao-academy.org/.../alnashatt_aledari_1610009، ص9.

[8] زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة عقد البوت نموذجا، مذكرة ماستر غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014/2013، ص 15-20.

حتى يحقق المرفق العام المصلحة العامة لجميع المنتفعين فقد أنشأ له أسس مبادئ أجمع عليها الفقهاء استقرت في أحكام القضاء، نوضحها حسب ما يلي:

1. مبدأ انتظام سير المرفق العام: يقضي هذا المبدأ بحتمية استمرار المرافق العامة بشكل منتظم طالما أنه يقدم خدمات للمواطنين تعتبر أساسية لإشباع حاجات عامة لا يمكن بأي حال من الأحوال الاستغناء عنها، من هذا المنطلق فأي توقف أخلل في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل في الحياة العامة في الدولة، فإن هذا المبدأ القانوني مبدأ أصيل من الواجب تطبيقه سواء نصت عليه النصوص القانونية التنظيمية.

2. مبدأ المساواة أمام المرفق العام: يسمح هذا المبدأ بإعطاء الطابع السيادي للمرفق العام يؤدي إلى احترام وظيفة المرافق العامة التي تقدم خدمات عامة يتساوى في الحصول عليها جميع المنتفعين من هذه المرافق إذا توفرت فيهم الشروط المطلوب توفرها للحصول على خدمات سلع المرافق العامة الانتفاع بها يعرف هذا المبدأ بمبدأ مجانية المرفق العام.

قابلية المرفق العام للتعديل التغيير: هذا المبدأ يمنح للسلطة الإدارية حق تعديل النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة بما يتناس مع التطورات التي تمس النشاطات المختلفة للمرافق العامة، إذن هذا المبدأ يتضمن تنظيم تسيير المرافق العامة في الدولة حسب العناصر الملائمة للواقع المعطيات الطارئة المستجدة بالتالي فالمرفق العام يتغير.[9]

3.1- مفهوم الخدمة العمومية:

سنتطرق إلى تعريف الخدمة العمومية أنواع الخدمة معايير الخدمة.

1.3.1- تعريف الخدمة العمومية:

تعددت التعاريف لمصطلح الخدمة العمومية، لذلك من خلال ما جاء به العديد من المفكرين رجال القانون سعيا منهم لإعطاء تعريف موحد شامل.

إن مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية المواطنين، إشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية، حيث قدمت العديد من التعريفات للخدمة العمومية ذلك باختلاف وجهات نظر الباحثين، من خلال التعريفات فإن العناصر المشتركة تتلخص في عنصرين:

[9] عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 120.

- الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.

- الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشر أو غير مباشرة.[10]

2.3.1- أنواع الخدمات العمومية:

أولا: من حيث طبيعة نشاط الخدمة

1. الخدمات الإدارية: هي خدمات تقدمها الإدارات العمومية المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المحلي المركزي.

2. الخدمات الصناعية التجارية: هي خدمات تقدمها المؤسسات العمومية الصناعية مثل خدمة مؤسسة المياه الغاز الكهرباء.

3. الخدمات الاجتماعية الثقافية: هي خدمات تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي الثقافي مثل خدمة التمدرس الخدمات الصحية.

ثانيا: من حيث طبيعة الخدمة المقدمة

1. خدمات فردية: تتمثل في الخدمات التي يحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة، حيث يقوم بطلب توفيرها أيعمل للحصول عليها.

2. خدمات جماعية: هي الخدمات التي يحصل عليها الأفراد في إطار جماعة، الإنارة العمومية.[11]

3.3.1- معايير الخدمة العمومية

معايير تميز الخدمة العمومية، هي في الحقيقة مستمدة من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة، التي تتلخص في المعايير الآتية:

1. معيار المساواة: فلجميع المواطنين الحق في تلقي الخدمة العمومية دون تمييز على أساس الجنس، اللون، العرق، الدين.

[10] عمار عوابدي، المرجع السابق، 2002، ص 122.

[11] سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2015/2014، ص 90.

2. معيار التطور: يجب أن تواكب الخدمات العمومية أشكال التقدم، لاسيما التكنولوجية منها كتحديث وسائل النقل العام، طرق تسديد فواتير الكهرباء مثلا.

3. معيار المجانية النسبية: كالصحة، التعليم، الأمن.

4. معيار الشمولية: الخدمة العمومية ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين.

5. معيار الفعالية: الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي يثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال بين مناطق الوطن.

6. معيار التضامن: الخدمة العمومية ما هي إلا تعبير عن التضامن الاجتماعي.[12]

2- الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام و جودة الخدمة العمومية:

تعتبر المرافق العامة الوسيلة الأساسية في يد الدولة لممارسة نشاطاتها تحقيقا للمصلحة العامة، نظرا للتغييرات التي ظهرت في مختلف الميادين للبحث عن الطرق الأطر القانونية الجديدة لتفعيل فكرة الخدمة العمومية تطويرها، لذا ظهرت فكرة تفويض المرفق العام يعتبر طريقة حديثة تقوم بها الدولة لتسيير مرافقها عن طريق الخواص، ما لجوء الدولة إلى الشراكة مع القطاع الخاص إلا رغبة منها في تحسين جودة الخدمات، الجودة آلية هامة من خلال تقديم جودة عالية في الخدمة العمومية.

وضعت الدولة الجزائرية نظام قانوني خاص سنة 2005 بموجب مرسوم رئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية تفويض المرفق العام.

1.2- تعريف تفويض المرفق العام

يعد تفويض المرفق العام الآلية الوحيدة التي تجسد هذه الشراكة بين القطاع العام القطاع الخاص، في إطار عقود تسمح للدولة أأحد أشخاص القانون العام بالتنازل عن إدارة استغلال المرفق العام إلى شخص طبيعي معنوي.[13]

[12] عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 70.

[13] نور الدين شنوفي، دروس في المناجمنت العمومي، جامعة التكوين المتواصل، الجزائر، ص 03.

مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية الاتجاهات الحديثة، ط1، جسور للنشر التوزيع ،2015، ص16-18.

أطراف عقد التفويض:

1. السلطة المفوضة: هي مانحة التفويض هي بذلك شخص معنوي خاضع للقانون العام، من نص المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية تفويضات المرفق العام نجد أن السلطة يمكن أن تكون، الدولة الجماعات الإقليمية المؤسسات ذات الطابع الإداري.[14]

2. المفوض له: صاحب التفويض الذي يتولى تسيير أستغلال المرفق العام على أحسن صورة حتى يتحقق الهدف، ففي مفهوم القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، نجد أن صاحب الامتياز الملتزم قد يكون شخصا طبيعيا أمعنويا، خاضعا للقانون العام الخاص.[15]

3. المرتفقون من المرفق العام: هم مختلف الأشخاص الذي ينتفعون منه أيستعملون منشأته العامة عير أنهم ليسوا طرفا في العقد لكن القانون منح هولاء المستفيدون مركزا هاما خصوصا في حالات التفويض من أجل حمايتهم.

2.2- أساليب تفويض المرفق العام:

أورد المشرع الجزائري في المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتعلق بتنظيمات الصفقات العمومية تفويضات المرفق العام التي حددت على سبيل المثال، عقود الامتياز عقود الإيجار عقود الوكالة عقود التسيير، إن كل من امتياز إيجار المرفق العام نموذجين أساسيين لعقود التفويض نتطرق أيضا إلى عقد البوت، و كذلك المرسوم التنفيذي 199/18 و الذي يتعلق بتفويض المرفق العام، و هي التي حددت فيه المدات و الآجال التي وجب احترامها في صياغة العقد، و هي من الإجراءات التي لا يجوز مخالفتها، و إلا يعتبر العقد باطلا.(المواد 52،53، 54)

1. **عقد الامتياز:** عقد تبرمه الجماعات العمومية مع شخص طبيعي أمعنوي عام أخاص يسمى صاحب الامتياز لتسيير مرفق عمومي في إطار احترام دفتر شروط، مع تحمل صاحب الامتياز مخاطر أعباء التسيير.

فقد عرف المشرع الجزائري عقد الامتياز في نص المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتعلق بالصفقات العمومية تفويضات المرفق العام، و المادة 53 من المرسوم التنفيذي 199/18.

[14] فوناس سوهيلة، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي- للبحث القانوني- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 02، 2012، ص 90.

[15] محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 72؛ مرسوم رئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

" تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام استغلاله، إما تعهد له فقط استغلال المرفق العام، يستغل المفوض له المرفق العام باسمه على مسؤوليته تحت مراقبة السلطة المفوضة يتقاضي على ذلك أتاوي من مستخدمي المرفق العام."

– خصائص عقد الامتياز: عقدا إداريا يخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية، موضوع عقد الامتياز إدارة استغلال المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي.

عقد الامتياز محدد المدة طويلة نسبيا، فهليس أبدي ليس تنازلا، إنما مجرد طريقة للتسيير.[16]

2. عقد الإيجار: يشكل عقد إيجار المرفق العام ذلك العقد الذي يقوم بمقتضاه شخص معنوي عام يسمى المؤجر بتفويض شخص آخر يسمى المستأجر تسيير المرفق العام على أن يقدم له التجهيزات الضرورية يتلقى المستأجر مقابل مالي مرتبط بالإتاوات التي يدفعها المنتفعين من خدمات المرفق، تكون مدة عقد الإيجار 12 سنة كحد أقصى.

عرفته المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15–247 الذي يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية تفويضات المرفق العام: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام صيانته، مقابل إتاوة يدفعها لها يتصرف المفوض له حينئذ لحسابه على مسؤوليته."، و المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18

– خصائص عقد الإيجار: مدة العقد: فعقد الإيجار من العقود المحددة تكون مدة العقد 12 سنة كحد أقصى، مصاريف المنشآت أعمال الصيانة: ففي عقد الإيجار مصاريف تقع على عاتق المؤجر لا تقع على عاتق المستأجر، مسؤولية المستأجر: تقع على عاتق المستأجر المسؤولية كافة المخاطر التي يمكن حدوثها عند استغلال تسييره للمرفق العام.[17]

3. **عقد الوكالة المحفزة:** عرفته المادة 210: نظام تعهد بمقتضاه السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير صيانة المرفق العام على حساب السلطة المفوضة التي تمول نفسها إقامة المرفق العام تحتفظ بإرادته. يدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية حصة من الأرباح عند الاقتضاء.[18] و نصت عليه كذلك المادة 55 من المرسوم التنفيذي 199/18

[16] محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 109؛ قانون رقم 05–12 يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 ، صادر في 04 سبتمبر 2005.

[17] محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 98.

[18] مجمع اللغة العربية، معجم الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة مصر 1999، ص6؛ مرسوم رئاسي 15–247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؛ قانون رقم 02–01 مؤرخ في ع فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، عدد 08، صادر بتاريخ 06 فيفري 2002؛ قانون رقم 05–12 يتضمن قانون المياه.

4. **عقد التسيير:** عقد مبرم بين هيئة عمومية شخص من القانون الخاص، هدفه ضمان سير المرفق العام: " تعهد السلطة المفوضة له بتسيير صيانة المرفق العام يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام تحتفظ بإرادته."[19] و حسب المادة 56 من المرسوم التنفيذي 199/18 و التي نصت على أن تسيير المرفق العام هو الشكل الذي تعهد له السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره و صيانته بدون أي خطر يتحمله المُفوَض لهُ.

5. **عقد البوت:** إطار لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ المرافق العامة، يعرف عقد البوت أما يسمى بعقد البناء التشغيل نقل الملكية: إلا أنها لم تختلف في جوهرها، كونها تهدف إلى غاية مشتركة محددة.

عرف البعض عقد البوت: "بأنها المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية كانت أأجنبية، سواء كانت شركة عامة أخاصة(شركة المشروع)، لإنشاء مرفق عام تشغيله لحسابها مدة من الزمن ثم نقل ملكيته إلى الدولة."[20]

موقع عقد البوت في النظام الجزائري:

إنه نجد في القوانين الجزائرية ما يوحي إلى أن المشرع قد فتح المجال لدون قصد للتعاقد بأسلوب البوت في بعض مشاريع المرافق العامة البنية التحتية.

– في قانون المياه: إذا كان المشرع الجزائري لم يعرف في قوانينه تسمية " بوت" فإنه بالرجوع إلى المادة 17 من القانون رقم 05–12 المتعلق بالمياه: " تخضع كذلك للأملاك العمومية الاصطناعية للمياه، المنشآت الهياكل التي تعتبر ملكا يرجع الدولة بدون مقابل بعد نفاذ عقد الامتياز التفويض للانجاز الاستغلال، المبرم مع شخص طبيعي أمعنوي خاضعا للقانون العام القانون الخاص.[21]

– في مجال الكهرباء توزيع الغاز بواسطة القنوات: يحمل مصطلح الامتياز المنصوص عليه في قانون الكهرباء توزيع الغاز بواسطة القنوات نفس المعنى، حيث جاء في نص المادة 02 منه: "...الامتياز

[19] زيتوني بارة، عقد الامتياز في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 17، الجزائر 2006–2009، ص 16–17؛ مرسوم رئاسي 15–247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المشار إليه.

[20] المرسوم الرئاسي 15–247 يتضمن تنظيمات الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المشار إليه.

[21] هاني صلاح سري الدين، التنظيم القانوني التعاقدي لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 45.

حق تمنحه الدولة لمتعامل سيشغل بموجبه شبكة يطورها فوق إقليم محدد لمدة محددة، بهدف بيع الكهرباء الغاز الموزع بواسطة القنوات."[22]

في مجال الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية: لقد فتح المشرع الجزائري التعاقد بأسلوب البوت في مجال الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بموجب الأمر رقم 08-04 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، و الذي يُحدِّد شروط و كيفيات منح الامتياز على الآراضي التابعة للاملاك الخاصة للدولة و المُوجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، حيث تضمنت المادة 03 منه منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة لفائدة المؤسسات الهيئات العمومية الأشخاص الطبيعيين المعنويين الخاضعين للقانون الخاص لاحتياجات مشاريع استثمارية.[23]

3.2- جودة الخدمة العمومية في تفويض المرفق العام:

إن جودة تقديم الخدمة العمومية من خلال المرافق العامة تعد آلية من آليات تحسين الخدمة العمومية، ذلك لأنه كلما كانت جودة الخدمة عالية زاد الطلب عليها كانت الخدمة المقدمة في صورة أحسن لتلبية احتياجات المواطن تحقيق المصلحة العامة منه فإن الهدف الأساسي للمرافق العامة تحقيق الجودة في خدماتها عملياتها ذلك لإشباع رغبات مستعملي أساليب تفويض المرفق العام، ما لجوء الدولة إلى تفويض المرفق العام الشراكة مع القطاع الخاص إلا رغبة منها في تحسين الخدمات لأن أساليب التسيير المعتمدة من طرف تفويض المرفق العام تتميز بالبساطة السرعة الفعالية.

تعريف الجودة:

أنها إنتاج المؤسسة لسلعة أتقديم خدمة بمستوى عالي من الجودة المتميزة تكون من خلالها على الوفاء باحتياجات رغبات زبائنها توقعاتهم يتم بذلك من خلال مقاييس موضوعة سلفا لإنتاج سلعة أخدمة.

تعريف جودة الخدمات:

تعني تقديم الخدمة بنوعية عالية بشكل مستمر ترضي متلقي الخدمة، هي كذلك مطابقة للمواصفات معينة بحيث ترضي رغبات زبائنها تجلب زبائن جدد، هي أسلوب إداري إستراتيجي تنافسية لها أهمية كبرى على مستوى الزبون المواطن على مستوى الإدارة المنظمة.

[22] قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04/08/ 2005، يتعلق بالمياه.

[23] قانون رقم 02-01 مؤرخ في 2002/02/05، يتعلق بالكهرباء توزيع الغاز بواسطة القنوات، المشار إليه.

الخاتمة:

ختاما لما توصلنا إليه فإن مفهوم المرافق العمومية يشكل محورا أساسيا في القانون الإداري، فإن سياسة الدولة هي التي تبني المرافق العامة لكن من المنطلق القانوني أن المرافق العمومية تنشا تلقائيا بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمعات.

لقد عرف المرفق العام في الجزائر كغيره من الأنشطة الأنظمة تطورا ملحوظا تنوع أساليب أنماط تسيير المرافق العمومية(أسلوب الإدارة المباشرة، أسلوب المؤسسة الهيئة العامة، أسلوب الامتياز)، عرف تفويض المرفق العام في الجزائر أساليب تطرقنا إلى أسلوبين الامتياز الإيجار من المرسوم الرئاسي 15-247 أيضا إلى عقد البوت، إذ نجد أن المشرع الجزائري أغفل نقاط هامة أساسية، نجد منها التي تخص الجانب التنظيمي لهذه الآلية إذ أنه لم يضع نظام قانوني موحد لها بل أشار غليها في نصوص قانونية متناثرة، كما أغفل نقطة مهمة أخرى هي وضع تعريف دقيق لمصطلح التفويض، بالنسبة البوت ندع المشرع الجزائري إلى إصدار قانونا خاص متكاملا يظم التعاقد بأسلوب البوت يكون كفيلا بمعالجة مختلف التعاقدات التي تبرمها الدولة مع القطاع الخاص، بالتالي توفير بيئة قانونية ملائمة حماية فعالية للاستثمار في هذا النوع من المشاريع.

بالتالي فإن تحسين ترشيد الخدمات العامة يتطلب الرفع في المستوى تقديم الخدمات داخل الإدارات العمومية، ترقية التعاملات بين الأجهزة العمومية المواطنين، بحثا عن تحقيق هذه الأهداف سعت الجزائر لتحديث تسيير المرفق العام من خلال مجموعة من الآليات.

أما عن النتائج المستوفاة من هذا الموضوع فتتمثل فيما يلي:

- تنوع طرق إدارة المرافق العامة نتيجة لتنوع المرافق من إدارية، اقتصادية...الخ بحيث الطريقة التي تصلح لمرفق ما قد لا تصلح بالضرورة لمرفق آخر.

- اعتماد الدولة على التسيير الذاتي الإدارة المباشرة للمرافق العامة مما يؤدي بالضرورة إلى عدم القدرة على تحسين الخدمات بذلك عدم القدرة على تلبية حاجات المواطنين الضرورية.

- مشاركة أشخاص القانون الخاص في تسيير المرافق العامة المساهمة الاقتصادية من خلال تطوير المرافق العامة جودة الخدمات التي تقدمها.

- أساس تحسين الخدمة العمومية علاقة المواطن بالإدارة بتوطيدها تفعيلها، السهر على ديمومتها

- تسهر الإدارة على تبسيط إجراءاتها تخفيفها تنظيم طرق عملها لخدمات أحسن المواطنين.

و رغم هذه التراسانة القانونية و التي صدرت من الجهات المختصة و المخولة لها قانونيا، إلا أنها تبقى المعاملة التطبيقية للمرفق العام ناقصة و لم تصل بعد إلى النتيجة التي أرادتها الإدارة من أجل التخفيف من من الثقل و العبء الذي من المفروض أن تتحمله الإدارة العامة في سبيل تقديم الخدمة العمومية، و نظرا للتشديد في الإجراءات، التي لم تسمح للمتعاملين إستغلال هاته الطرق و الأساليب.