



2 جامعة محمد لمين دباغين - سطيف

قسم الحقوق

كلية الحقوق والعلوم السياسية

## محاضرات في مقياس

# نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر حقوق

- السداسي الثالث -

تخصص إدارة عامة

من إعداد: د. بن دعاس سهام

السنة الجامعية

2023 - 2022

## نظرية المرفق العام و المؤسسات العمومية

### مقدمة :

يتخذ النشاط الإداري الذي تقوم به مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية ، و التي يبنني عليها التنظيم الإداري في أية دولة ، مظهرين أساسيين هما الضبط الإداري و المرفق العام ، فبواسطة الضبط الإداري تحقق الإدارة العامة غايتها المتمثلة في الحفاظ على النظام العام وبكافة عناصره، بطريقة وقائية و منتظمة و دائمة في بعض الحالات و الأوضاع. أما المرفق العام فيشكل الوظيفة الأساسية للإدارة ، فهو يعد أداة لتنظيم الدولة و وسيلة لحماية و وجود كيانها و حسن سيرها . فالدولة من خلال المرافق العامة تستطيع تقديم خدمات للمواطنين و تحقيق النفع العام .

وعلى ذلك فإن نشأة المرافق العامة يرتبط بوجود الدولة ، و هي تقدم خدمات عمومية و تشبع حاجات عامة ، لذا فهي تتنوع و تختلف باختلاف الخدمة التي تقدمها ، فلكل منها خصوصيتها ، لارتباطها بالحياة الجماعية للأفراد و تنوع مطالبهم ، وبالتالي أخذت مضامين متعددة ، تهدف إلى تلبية حاجات الأفراد المتزايدة . لذا يجب تناول نظرية المرفق العام و المؤسسات العامة بالدراسة و التحليل، و هذا من خلال التعرض للمحاور التالية :

المحور الأول: مدخل مفاهيمي للمرفق العام

المحور الثاني: أنواع المرافق العامة

المحور الثالث: إنشاء المرافق العامة و إغائها

المحور الرابع : المبادئ الأساسية للمرافق العامة

المحور الخامس : أساليب تسيير المرافق العامة

المحور السادس ، إصلاح المرفق العام في الجزائر

## المحور الأول

### مدخل مفاهيمي للمرفق العام

تستلزم دراسة و تفصيل النظام القانوني للمرافق العامة إجمالاً، و معالجة نظامه القانوني في الجزائر بصفة خاصة ، البحث في مفهوم المرفق العام ، ثم التعرض لتطور وظيفة الدولة و علاقته بالمرافق العامة، ليتحدد الإطار العام لنظرية المرفق العام محل الدراسة و هذا بتحليل العنصرين التاليين:

### أولاً / مفهوم المرفق العام

من أجل تحديد مفهوم كامل للمرفق العام، و يجب التعرض لتعريف المرفق العام، و بيان دور الاجتهاد القضائي في إرساء مفهومه و تطويره، مع تحديد عناصر المرفق العام التي لا يقوم إلا بتوافرها.

**1- تعريف المرفق العام:** يصعب وضع تعريف شامل للمرفق العام لأنه لا التشريع و لا القضاء قدم تعريفاً له، و يرجع ذلك لكون المرفق العام قابل للتطور و التبدل. حيث نجد أن محاولات تعريف المرفق العام تقوم على الاتجاهات التالية:

### أ/ المعيار العضوي - الشكلي ( المرفق العمومي مؤسسة أو جهاز عمومي ):

حيث يركز أنصار هذا المعيار على الهيكل أو الجهاز الإداري الذي يقوم بالنشاط الإداري، بغض النظر عن محتوى و مضمون هذا النشاط أو التصرف، كما يولون أهمية خاصة لعنصر السلطة العامة، فقد عرفه الفقيه هوريو Houriou بأن: " المرفق العام هو منظمة تجمع مجموعة من العناصر البشرية، المادية ، المالية، القانونية ، لهذا يعد المرفق العام وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها السلطات الإدارية لإشباع حاجة جماعية بصورة منظمة " .

و رغم بساطة هذا المعيار و سهولته إلا أنه يؤخذ عليه أنه يضيق من نطاق المرافق العمومية ، بحيث يحصره في المؤسسات و الهيئات التابعة للدولة ، أي المرافق العامة التقليدية من دفاع و أمن و قضاء ..... كما أنه و في ظل التطورات الحديثة لدور الدولة باقتحامها مختلف الميادين الاقتصادية و الذي كان حكراً على الأفراد، أصبحت بعض المرافق العمومية تستهدف تحقيق الربح.

### ب/ المعيار الموضوعي - المادي ( المرفق العمومي نشاط ) :

يركز أنصار هذا المعيار على النشاط و مضمونه و هدفه بغض النظر عن القائم ، حيث يعتبر المرفق العمومي في نظرهم كل نشاط يستهدف تحقيق المصلحة العامة ، سواء قامت به الدولة مباشرة ،

أو قامت به الأشخاص المعنوية الخاصة أو الأفراد تحت إشراف و رقابة الإدارة العامة . فقد عرف الأستاذ **De Laubadère** المرفق العام بأنه : " كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة " . و عليه فإن المعيار الموضوعي وسع من تعريف المرافق العمومية ليشمل الأنشطة التي يقوم بها الأفراد و الخواص بغية تحقيق المصلحة العامة ، كما يفسح المجال للدولة للقيام بأنشطة اقتصادية .

**ج/ المعيار المختلط - المركب ( المرفق العام مؤسسة عمومية نشاطها يستهدف تحقيق المصلحة العامة )** : إن التعريف الدقيق للمرفق العام يجب أن يعتمد و يتأسس على المعيارين معا، و هو الاتجاه الغالب في الفقه ، و من ثم يكون المرفق العام هو كل نشاط أو مشروع تنشئه الدولة و تديره الإدارة ، و يستهدف تحقيق منفعة عامة مباشرة أو إشباع حاجة عامة للمواطنين .

و من بين تعريفات المرفق العام التي تجمع بين الجوانب العضوية و الموضوعية لفكرة المرفق العام تعريف الدكتور محمد فؤاد مهنا الذي يفيد بأن المرافق العامة هي: " مشروعات تنشئها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام و يكون الرأي الأعلى في إدارتها للسلطة العامة".

كما يؤدي ازدواج كل من المعنيين الشكلي و الموضوعي لتعبير المرفق العام إلى خلط قد يؤدي إلى الخطأ عندما نتصدى لتحديد المرافق العامة ، ذلك أن فيصل تحديد المرفق العام يكمن بصورة أساسية في نوعية النشاط المؤدى و استهداف تحقيق المصلحة العامة ، و هو المعنى الموضوعي للتعبير . و أما الجهاز العضوي الذي يزاول هذا النشاط فليس له أي صدى في مجال تحديد النشاط المرفقي نظرا لتطور وظائف مختلف الأجهزة الإدارية و اضطلاعها بأنشطة متباينة .

**2- عناصر المرفق العام ( أركانه):** يمكن استخلاص الأركان و العناصر المميزة للمرفق العام من خلال تعريف الفقهاء له وكذا الاجتهادات القضائية المساهمة في تبلور مفهومه ، و المجملة في التالي:

**أ/ المرفق العام مشروع عام :** و المشروع عبارة عن نشاط منظم تمارسه مجموعة بشرية ، و تديره بوسائل قانونية مختلفة لتحقيق غرض معين . فالمقصود بفكرة المشروع أنه في كل مرفق عام جهاز من العمال والأدوات والإجراءات القانونية والفنية ، بغية تحقيق غرض معين .

**ب/ المرفق العام مشروع ذو نفع عام:** يجب لاعتبار المشروع الذي تنشئه الدولة مرفقا عموميا أن يستهدف تحقيق النفع العام بصورة مباشرة ، و الوفاء باحتياجات جمهور المواطنين . ذلك أن الهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام ، في نطاق السياسة العامة المرسومة و المحددة في مصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة .

ج/ المرفق العام مشروع مرتبط بالدولة و الإدارة العامة : يجب أن يكون المشروع مرتبط ارتباطا عضويا ووظيفيا بالدولة و الإدارة العامة .و معنى ارتباط المرفق هو خضوع المرفق العام للسلطات العامة المختصة في الدولة إنشاء و تنظيمًا و تسييرا و إدارة و رقابة و إلغاء .

د/ خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص و استثنائي : أي خضوع المرفق العام لمجموعة الأحكام و المبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة، و يشترط جانب من الفقه ضرورة أن يكون النظام القانوني للمرفق العام مستمدا بصفة أساسية من قواعد القانون العام التي تحمل الطابع الاستثنائي، الذي يشذ على عن قواعد القانون الخاص .

## ثانيا/ تطور وظيفة الدولة و علاقته بالمرافق العامة

لدراسة مفهوم المرفق العمومي يمكننا تناوله باستعمال المقرب الوظيفي، أي باعتبار المرفق العمومي وسيلة من الوسائل الأساسية لتدخل الدولة، والدولة هنا يقصد بها الدولة بمفهومها الواسع في الحياة الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية .

و عليه فقد كان لفكرة المرفق العام الأثر المباشر على تطور الدولة و وظائفها كالتالي :

**1- المرفق العام و الدولة الحارسة :** تكرر مفهوم الدولة الحارسة بعد الثورة الفرنسية ، و تكرر معه تبلور المفهوم التقليدي لفكرة المرفق العام ، فأصبح المرفق العام هو أساس القانون العام و معيار تطبيقه ، و قد تأكد على ذلك العديد من القرارات القضائية أشهرها قرار بلانكو ، الذي تبناه مجموعة من الفقهاء الذين أسسوا مدرسة المرفق العام و على رأسهم ليون ديغي الذي له الفضل في إنشائه ، و اعتباره معيارا في تحديد اختصاص القضاء الإداري. و أصبحت نظرية المرفق العام تحتل مكانة بارزة في القانون الإداري ، فالموظفون العموميون ، و العقود الإدارية و الأموال العامة و المسؤولية الإدارية و الأشغال العامة ، مردها و مرجعها المرفق العام.

وقد ارتبط المفهوم التقليدي للمرافق العامة ارتباطا وثيقا بدور الدولة الذي كان ينحصر في المهام السيادية و الإدارية بالدولة حصرا ، و تقيم لهذا الغرض مرافق عامة إدارية بحتة لأداء وظائفها خاصة في مجال الأمن و الدفاع الوطني والقضاء و العدالة و السياسة الخارجية ، و هي نشاطات تهتم بصورة أساسية بالحفاظ على النظام العام ، باعتبارها دولة حارسة تتجرد من جوانبها الاجتماعية و الاقتصادية ، ولا تتخل في النشاطات الصناعية و التجارية المربحة، و التي تركت مجالها للمبادرات الفردية الخاصة .

و بالتالي لم تكن هناك صعوبة في التعرف على المرفق العمومي، بعبارة أخرى كان يقصد به كل نشاط يستهدف المصلحة العامة بالمفهوم التقليدي، يقع على عاتق مؤسسة إدارية و تطبق عليه قواعد القانون العمومي. أما النشاطات الأخرى ذات الطبيعة الخاصة لاسيما الاقتصادية، فتدخل ضمن نطاق المبادرة الخاصة و يحكمها القانون الخاص.

## **2- المرفق العام و الدولة المتدخلة :** تطورت وظيفة الدولة تحت تأثير عوامل خاصة ، أهمها

ازدهار الثورة الصناعية ، والحربين العالميتين ، و الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 و التأميمات التي قررت ، و الأخذ ببعض المبادئ الاشتراكية ، علاوة على صعوبة الظروف الاجتماعية و الاقتصادية التي أصبحت تعاني منها مختلف الشعوب، و التي حثمت تدل الدول لإنقاذ الأوضاع من التدهور و إيجاد حلول للأزمات الاجتماعية و الثقافية ، خوفا من انهيارها التام. فتحولت من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، وهذا بإنشائها مرافق عمومية كبرى ذات طبيعة اجتماعية في مجال الصحة و التعليم ، واقتصادية وتقنية مثل البريد و المواصلات ، النقل بالسكك الحديدية و الإنارة ... علما و أن هذه المقاولات كانت تنشئها الدولة و هي تختلف عن المقاولات الاقتصادية للأفراد .

مما جعل الإدارة تقوم بجملة من النشاطات ذات طبيعة اقتصادية لا تتفق مع أحكام القانون العمومي ، بل تقضي المصلحة أن تبقى هذه النشاطات خاضعة أساسا للقانون الخاص و لرقابة القاضي العادي ، رغم أنها أصبحت في حكم المرافق العمومية التي تتولاها السلطة العمومية أو تشرف عليها . فظهرت بذلك مرافق عمومية اقتصادية تجارية منها و الصناعية ، و كذا مرافق عامة اجتماعية تشبع مختلف حاجات الأفراد في شتى المجالات و الشؤون، من صحة و نقل و تعليم و ثقافة ....

و قد تأثرت نتيجة لهذا سهولة التمييز بين المرافق العمومية و النشاطات الخاصة، فمن ناحية نجد أن قطاع المرافق العمومية قد بدت فيه مظاهر و صفات جديدة ، حيث أخذت المرافق العمومية التجارية و الصناعية في الظهور نتيجة لتدخل الدولة في القطاع الاقتصادي . و من ناحية أخرى ، فإن الدولة و نتيجة لعدم قدرتها على تغطية جميع الأعمال ذات النفع العام للمواطنين ، اضطرت إلى ترك القيام ببعضها للنشاطات الخاصة .

## **3- المرفق العام و الدولة الحديثة :** إن التطور الذي شهدته المرافق العامة في السنوات الأخيرة في

ظل نظرية تحديث المرافق العامة، المدفوعة بالأيديولوجية الليبرالية الجديدة ، و عولمة الاقتصاديات ، و تطور التكنولوجيا ، و ما نتج عن ذلك من دعاوى إلى الانفتاح الاقتصادي ، دفع الدولة إلى إعادة النظر بدورها التدخلي الذي تنامي في مواجهة القطاع الخاص كنتيجة للثورة الصناعية و ذلك لإدراكها عجزها

في تسديد المتطلبات المتزايدة و إحاطتها بالمستجدات الدولية. و هذا العجز نتج عنه شراكة حقيقية بين القطاعين العام و الخاص تعدى إطار المساعدة في بعض النشاطات. و على ذلك شهد المرفق العام في الدولة الحديثة تطورات سريعة و تحولات واسعة النطاق أدت إلى تعقيد الحياة و إفراز العديد من المشاكل في شتى المجالات، نظرا لكثرة طلبات المواطنين و تزايد احتياجاتهم ، و تطلعاتهم للخدمات ذات الجودة و النوعية و السريعة ، مما حتم على الدولة عصرنة مراقفها العمومية و تحديثها بما يتوافق و هذه المتطلبات .

## المحور الثاني

### أنواع المرافق العامة

المرافق العامة التي تنشئها السلطة العامة تتنوع وتنقسم إلى أنواع أو تقسيمات عديدة، وهذا لأن حاجات الأفراد ليست واحدة بل متنوعة وتختلف باختلاف البيئة واختلاف أوضاع الناس وحياتهم، لذلك كان من الطبيعي أن لا تكون المرافق العامة واحدة ، بل تتخذ أشكالا متعددة و متنوعة . و أهم تقسيم للمرافق العامة هو على أساس طبيعة نشاطها.

### تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها

أدى تطور تدخل الدولة إلى تنوع نشاطاتها، و كثرة مرافقها و مؤسساتها العامة . وعليه تنقسم

المرافق العمومية من حيث نشاطها إلى:

1-**المرافق العامة الإدارية:** وهي المرافق العامة التي تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، والذي يختلف اختلافا جذريا و جوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد، الأمر الذي يستوجب خضوع هذه المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني خاص و استثنائي . وهي المرافق العامة التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري، و ينصب نشاط هذه المرافق على وظائف الدولة المتعلقة بحماية الأمن الخارجي أي مرفق الجيش، و الأمن الداخلي أي مرفق الشرطة ، و تأمين القضاء أي مرفق القضاء ، و بصفة نسبية تأمين التعليم ، و الصحة ...و التي تخضع لقواعد القانون العام .

ويعتبر أغلبية الفقه بأن هذه المرافق العامة الإدارية يمكن تعريفها بطريقة إيجابية تميزها عن

غيرها ، بحيث أنها تتميز بعنصرين أساسيين هما :

- **طبيعة النشاط** : فالمرافق العامة الإدارية تقوم على نشاطات ذات طبيعة إدارية أو خدمية ، بخلاف المرافق العامة الاقتصادية التي تقوم بنشاط يتسم بالصفة الاقتصادية . و ينتج عن ذلك أن خدمات هذه المرافق تكون مجانية أو شبه مجانية.

و أهم أثر لثبوت الصفة الإدارية بعنصرها للمرافق العامة الإدارية ، خضوعها الكامل لقواعد القانون العام بما تتضمنه من امتيازات وقيود .

**2- المرافق العامة الاقتصادية:** المرافق العامة الاقتصادية هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس و تزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية ، و تخضع هذه المرافق العامة الاقتصادية لمزيج من قواعد القانون العام الإداري ، وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري و قانون العمل ) ، و من أمثلتها مرافق النقل البري و البحري و الجوي ، مرفق النقل بواسطة السكك الحديدية ، مرافق توريد المياه و الكهرباء والغاز، ومرافق الصناعات الكيماوية و مرافق الصناعات الحربية ، و صناعة السيارات و الطائرات ....

و قد كان لتدخل الدولة في المجال الصناعي والتجاري صدى على المستوى القانوني، فابتداء من سنة 1921 ظهرت ما يسمى بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية **Les services publics industriels et commerciaux** . و لقد كانت بداية القضاء الإداري في هذا الخصوص في قرار محكمة التنازع الفرنسية الشهير الصادر بتاريخ 22 جانفي 1921 في قضية **Bac d'Eloka**<sup>1</sup> . و قد ترتب عن هذا القرار نتائج كبيرة و لاسيما نشأة فئة المرافق العمومية الصناعية و التجارية ، و خضوع هذه الفئة الجديدة إلى قواعد القانون الخاص و إلى اختصاص القاضي العادي.

**أ/ معايير تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية :** معيار تحديد و تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية هو معيار مركب و مختلط ، يحتوي على عناصر ذاتية و عناصر موضوعية و مادية أقرها القضاء الإداري ، و التي يمكن إجمالها في القرائن التالية :

<sup>1</sup> حيث تدور وقائع هذه القضية حول تعرض سفينة بحرية في مستعمرة فرنسية في ساحل العاج لحادث تسبب في غرق بعض المسافرين وإلحاق الضرر بالبضائع وبيع بعض العربات ، فرفعت القضية أمام محاكم القضاء العادي والتي قضت بعدم اختصاصها، ليرفع النزاع أمام القضاء الإداري ليقضي بدوره أيضا بعدم الاختصاص ، و من ثم تم إحالة القضية إلى محكمة التنازع ، و التي أقرت الصبغة المدنية للنزاع و اختصاص القضاء العادي بالنظر فيه ، مؤسسة قرارها على أن الشركة تقوم بوظيفة النقل طبقا لذات الشروط التي تطبق بينها و بين الأفراد ، بالإضافة إلى غياب امتيازات السلطة العمومية . و عليه ظهر مفهوم جديد للمرافق العامة ، فأصبح هناك مرافق عامة إدارية ، و مرافق عامة اقتصادية نتيجة تدخل الدولة في النشاط الصناعي و التجاري .



**1- فكرة الربح و المقابل المالي :** يتجه رأي أغلبية الفقه على أن المرافق العامة الاقتصادية تستهدف الربح من نشاطها ، على عكس المرافق العامة الإدارية التي غرضها إشباع حاجة عامة و تقديم خدمات مجانية أو برسوم رمزية لا ترقى لمفهوم الربح .

**2- طبيعة نشاط المرفق:** فالمرفق العام الصناعي و التجاري يقوم بنشاط يتصف بالطابع الصناعي والتجاري ، أي يقوم بأعمال تجارية طبقا لمفهوم القانون التجاري لهذه الأعمال كالصناعات التحويلية أو الشراء لأجل البيع أو عمليات البنوك ، و بإيجاز المرفق الصناعي و التجاري يقوم بأعمال تعتبر تجارية مماثلة لذات الأعمال التي يقوم بها الأفراد و مشروعاتهم الخاصة.

**3- الوسائل و الأساليب المتبعة في إدارة المرفق:** المرفق الصناعي والتجاري يعمل في ظروف مماثلة للظروف التي تعمل فيها المشروعات الخاصة المنافسة، و يستعمل ذات أساليبها ووسائلها، و هي القواعد التجارية في إدارة الشركات الخاصة و قواعد المحاسبة الخاصة .

**ب/ النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية :** يميل النظام القانوني الذي يحكم هذه المرافق أكثر نحو القانون الخاص من القانون العام ، و هو ما يترتب عنه جملة من الآثار القانونية ، أهمها :

- المرافق العامة الصناعية والتجارية تخضع لقواعد القانون الخاص في نشاطها مع عملاءها وأساليب إدارتها، لذلك تعتبر عقودها مع المستهلكين أو العملاء دائما عقودا مدنية أو تجارية، و المنازعات الناشئة في هذا الإطار يعود النظر فيها للقضاء العادي.

- الموظفون في المرافق الصناعية والتجارية في عمومهم يخضعون للقانون الخاص ، أي لقانون العمل، و بالتالي تختص المحاكم العادية بمنازعاتهم .

- مسؤولية المرافق العامة الاقتصادية بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن نشاطها تعتبر مسؤولية مدنية و ليست إدارية ، و من ثم تختص المحاكم العادية بالفصل في منازعاتها و ليس القضاء الإداري.

- تبقى المرافق العامة الاقتصادية مرافق عامة تحقق و تشبع الحاجات العامة للمواطنين رغم تطبيقها لقواعد القانون الخاص ، وعلى ذلك فهي تخضع للقواعد العامة التي تحكم المرافق العامة و تحترم المبادئ القانونية العامة التي تنظم سيرها .

- المرافق الاقتصادية قد تستخدم بعض امتيازات القانون العام، مثل نزع الملكية ، أو الاستيلاء المؤقت ، أو إصدار بعض القرارات الإدارية كاللوائح التي تصدرها المؤسسات الصناعية و التجارية لتنظيم شؤون موظفيها ، فهنا أيضا يطبق القانون العام ، و يختص القضاء الإداري بغض منازعات استخدام امتيازات السلطة العامة .

**3- المرافق العامة المهنية:** المرافق العامة المهنية هي تلك المرافق العامة التي تزاول نشاطا مهنيا و نقابيا بحثا يستهدف تنظيم المهن الرئيسية في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، من أمثلتها مرافق التنظيم المهني كنقابة المحامين و نقابة الأطباء و الصيادلة ، و نقابة المهندسين ، و نقابة المعلمين .

و هي مرافق ظهرت في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، و استهدفت تنظيم العمل بالمهن المختلفة عن طريق أبناء نفس المهنة ، وهي تشمل بعض الأنواع المهنية، و تتزايد أهميتها بصورة مستمرة ، حيث تمثل المهن المختلفة لدى أجهزة الدولة من ناحية ، و تضع المواثيق المنظمة لممارسة المهنة ، كما تقوم بتنظيم الإشراف على النظام الداخلي للعاملين بهذه المهن من ناحية أخرى ، و هي مثل مرافق الاقتصادية تخضع لمزيج من قواعد القانون العام و القانون الخاص. و السمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا اختياريا و إنما هو أمر إجباري، مما يجعلها نوعا من الجماعات الجبرية، وهي تدار بواسطة أفراد من أعضائها يتم اختيارهم بطريق الانتخاب المباشر.

وقد استقر القضاء الفرنسي على تكييف المرافق المهنية بكونها مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أنها تبعد رغم ذلك عن فكرة المؤسسة العامة مما دفع الفقه إلى التساؤل عن طبيعة هذا الشخص العام ، فاتجه البعض إلى تأييد الاتجاه القضائي فاعتبر المرافق المهنية شخصا عاما جديدا يقف إلى جوار الأشخاص العامة الإقليمية و المؤسسات العامة ، بينما اتجه البعض الآخر إلى اعتبار المرافق العامة المهنية مؤسسات عامة متميزة ببعض الخصائص عن المؤسسات العامة التقليدية ، الأمر الذي اعتبروه نوعا من التطوير لفكرة المؤسسة العامة يماثل ما أدخل على فكرة المرفق ذاته من تطوير معاصر .

والجدير بالتوضيح في هذا الصدد أنه ولكون هذه السلطات المهنية تدير مرفقا عاما ، و تتولى تمثيله تجاه الدولة، فكان من الطبيعي أن تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهي من أجل ذلك تتمتع بالسلطتين التنظيمية و التأديبية ، فالهيئة باستخدامها السلطة التنظيمية تتبدى كهيئة إدارية ، و هي بذلك تصدر قرارات إدارية تنظيمية و فردية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة. أما السلطة التأديبية فتتمثل بالجزاءات والتدابير المسلكية التي يتخذها مجلس إدارة الهيئة والمنتخب من قبل أعضائها بسبب مخالفتهم قوانين و أنظمة المهنة، و القرارات المتخذة عملا بالسلطة التأديبية لها الطابع القضائي و هي تقبل الطعن أمام القضاء الإداري.

هذا و تخضع المرافق العامة المهنية لنظام قانوني مختلط ، فهي تخضع في تنظيمها أي فيما يتعلق بنظامها الداخلي و شؤونها المالية لأحكام القانون الخاص و بالتالي لاختصاص المحاكم العادية،

أما في ممارسة نشاطها كاتخاذها قرارات إدارية ، فهي تخضع للقانون العام و بالتالي لصلاحيه القضاء الإداري و هي بذلك تشكل صور عكسية للمرفق العامة الاقتصادية.

ومثال هذه النقابات أو المرافق العامة المهنية في الجزائر منظمة المحامين التي يحكمها التي

يحكمها القانون رقم 91-04 المؤرخ في 8 جانفي 1991، الذي فرضت المادة 7 منه على المحامين التسجيل في جدول المنظمة ، حيث نصت على أنه : " لا يجوز لأي كان أن يتخذ لنفسه لقب محام إن لم يكن مسجلا في جدول منظمة المحامين و ذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 243 من قانون العقوبات".

و لقد أخضع المشرع الجزائري بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق

بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري سواء فيما يشمل المنازعات الناتجة عن التسجيل في المهنة، أو أي منازعة أخرى تطبيقا للمادة 20 من قانون المحاماة. و لا ينبغي أن يفهم من أن إخضاع المرافق المهنية لاختصاص القضاء الإداري يعني تغيير طبيعتها، أو اعتبار هياكل التسيير على مستوى المنظمة هي الأخرى مرافق إدارية، إذ يظل مهنيا و لو خضع لاختصاص القضاء الإداري داخل الدولة.

#### 4- المرافق العامة الاجتماعية: يقصد بالمرافق العامة الاجتماعية المرافق التي تستهدف تحقيق

خدمات اجتماعية للجماهير مثل المرافق المخصصة لتقديم الإعانات الاجتماعية للمحتاجين ، و مراكز المساعدة العامة و مراكز الضمان الاجتماعي و التعاقد و مراكز الراحة و مراكز تمضية العطلات ... الخ و قد اعترف القضاء الفرنسي بصفة المرفق العام لهذه التنظيمات، ورغم ذلك فإن التحديد الدقيق لمضمون هذه المرافق لم يتم الاستقرار عليه حتى وقتنا الحاضر. و النظام القانوني الذي يحكم هذه المرافق و ينظم سيرها و نشاطها يتشكل من مزيج من قواعد القانون العام و الخاص، و تمثل المنازعات التي تثيرها منطقة تصارع بين اختصاص القضاء الإداري و العادي.

و بينما اعتبر القضاء الفرنسي المرافق الاجتماعية لتقديم المساعدات العامة والإعانات الاجتماعية مرافق عامة إدارية تخضع لقواعد القانون العام، وخصص لنظر منازعاتها إحدى لجان مجلس الدولة المتخصصة ، إلا أن ظهور المرافق الاجتماعية الجديدة ، و التي تمثلت أساسا في مرافق الضمان الاجتماعي و غيرها أدى إلى تطور في نظمها القانونية و خضوعها لقدر متعظم من قواعد القانون الخاص، و اختصاص القضاء العادي بنظر كبير من منازعاتها ، بحيث أصبح الاختصاص القضائي موزعا بين القضائين الإداري و العادي طبقا لنظرية قضائية خاصة بالمرافق الاجتماعية.

و في الجزائر نجد العديد من المرافق العامة الاجتماعية و يخضع نظامها القانوني لمزيج من قواعد القانون العام و القانون الخاص ، و كذلك منازعاتها تتوزع بين القضاء العادي أساسا و القضاء الإداري و من أهمها هيئات الضمان الاجتماعي و التي خصها المشرع بقانون لتسوية منازعاتها.

## المحور الثالث

### إنشاء المرافق العامة و إلغائها

المرافق العامة كمشروعات أو نشاطات تنشئها الدولة ، و تستهدف تحقيق النفع العام للمواطنين ، و تخضع لسلطة الدولة التي تهيمن على سيرها و انتظامها ، يكون من اختصاص الدولة المطلق أمر إنشائها و تنظيمها وإلغائها. وعليه سوف يتم تناول موضوع إنشاء المرافق العامة وإلغائها، والبحث عن الأدوات المقررة قانونا لذلك من خلال العنصرين التاليين:

### أولا/ إنشاء المرافق العامة

تنشئ الدولة المرفق العام عندما تقرر أن حاجة عامة جماعية ذات نفع عام لا يستطيع النشاط الفردي إشباعها على الوجه الأكمل ، إما لأنه لا يستطيع إشباعها إطلاقا أو إما لأنه لا يستطيع إشباعها بكفاية تامة ، و لذلك ترى الدولة من الضروري أن تتدخل فتخلق مرفقا عاما يهدف إلى إشباع الحاجة الجماعية . و إذا ما نشأ المرفق العام كانت المسألة التالية لإنشائه مسألة تنظيمية ، و تنظيم المرفق العام إنما يقصد به وضع و تحديد القواعد القانونية التي تحكم سير المرفق و نشاطه و إدارته .

غير أن موضوع إنشاء المرافق العامة عرف تطورا متباينا في فرنسا، و له وضع خاص في الجزائر، توجب هذه الدراسة التعرض لهما على النحو التالي:

- 1- إنشاء المرافق العامة في فرنسا:** مر إنشاء المرافق العامة في فرنسا بمرحلتين هامتين: نتعرض أ/ مرحلة ما قبل دستور 1958 : قبل صدور هذا الدستور كان الفقه الفرنسي يجمع و يتجه في غالبية العظمى إلى أن القانون الصادر عن البرلمان ممثل الشعب هو الأداة الواجبة لإنشاء المرافق العامة.
- ب/ مرحلة ما بعد دستور 1958** : بعد صدور هذا الدستور لم تذكر المادة 34 منه إنشاء المرافق العامة بين الأمور المخصصة للمجال التشريعي ، و على ذلك أصبح هذا الإنشاء من اختصاص الإدارة .
- 2- إنشاء المرافق العامة في الجزائر** : يختلف حسبما إذا كانت هذه المرافق مرافق عامة وطنية ، أو مرافق عامة محلية ، نتناولهما كالاتي :

أ/ إنشاء المرافق العامة الوطنية: إن تحديد السلطة المختصة لإنشاء و تنظيم المرفق العام على المستوى الوطني ، يخضع لمعيار توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية ( البرلمان) والهيئة التنفيذية ( الحكومة) ، فهي مسألة تخضع معالجتها لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة ، وباعتبار أن هذا الأخير في الجزائر مر بمراحل متباينة، تباينت معها العديد من المعطيات القانونية و منها إنشاء المرافق العامة ، لذلك سيتم التعرض لمختلف هذه المراحل على النحو التالي :

- **مرحلة ما قبل سنة 1965:** تتميز هذه المرحلة بتباين وسائل و أدوات إنشاء المرافق العامة الوطنية ، حيث تم إنشاء بعض المرافق بموجب **عمل تشريعي** ( قانون) مثل **البنك المركزي الجزائري** أنشئ بموجب القانون رقم 62-144 المتضمن إنشاء البنك المركزي الجزائري و تحديد قانونه الأساسي ، ج ر 10. **الصندوق الوطني للتنمية** والذي أنشئ بموجب القانون رقم 63-165 المؤرخ في 7 ماي 1963 المتضمن إنشاء الصندوق الوطني الجزائري للتنمية و تحديد قانونه الأساسي ، ج ر 29 .

كما تم إنشاء العديد من المرافق العامة الوطنية بموجب تنظيم أي مرسوم ، مثل الديوان الوطني ليد العاملة الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم رقم 62-99 المؤرخ في 29 نوفمبر 1962 المتضمن إنشاء الديوان الوطني ليد العاملة، ج ر 6 . و الديوان الوطني للتسويق الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم رقم 62-125 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتسويق ، ج ر 9 .

- **مرحلة صدور الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966:** بموجب المادة 5 مكرر منه ، فإن إنشاء أي مؤسسة عمومية لا يمكن أن يكون ابتداء من أول جانفي 1966 إلا بموجب نص له قيمة تشريعية ، و في هذه المرحلة بموجب أمر ( الأمر الصادر عن مجلس الثورة في هذه المرحلة ) . و لكن إذا كان اتخاذ نص أمر ضروري لإنشاء فئة من المؤسسات العمومية ، فإن مرسوما يكفي لإنشاء مؤسسة ضمن هذه الفئة ، و يظهر هذا من خلال المرسوم رقم 69-106 المؤرخ في 29 ديسمبر 1969 المتضمن إنشاء المعاهد التكنولوجية ( ج ر 1 السنة 1970).

- **مرحلة دستور سنة 1976:** في إطار هذا الدستور السلطة المختصة لإنشاء المقاولات الاشتراكية و المؤسسات العمومية هي رئيس الدولة ، فالمادة 151 منه المحددة للمجال التشريعي لا تتضمن موضوع إنشاء المؤسسات ، و بالتالي فإنها تتخلى عن هذا الاختصاص للمجال التنظيمي .ومن أمثلتها المرسوم رقم 77-7 المؤرخ في 23 جانفي 1977 المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية .

- **مرحلة دستور سنة 1989:** السلطة المختصة بعملية تنظيم و إحداث المرافق العامة هي السلطة التنفيذية ، فالمادة 115 من هذا الدستور التي تحدد المجال التشريعي لا تتضمن موضوع إحداث المرافق

العمومية ، فهي تتخلى إذا عن هذه المسألة للمجال التنظيمي. وباعتبار أن هذا الدستور ينص على أن السلطة التنفيذية يضطلع بها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وعليه فأحداث المرافق العمومية هو من اختصاص الأول بموجب مراسيم رئاسية، والثاني بموجب مراسيم تنفيذية . و من أمثلتها المرسوم الرئاسي رقم 99-86 المؤرخ في 14 أبريل 1999 يتضمن إنشاء مراكز البحث النووي . المرسوم التنفيذي رقم 95-99 المؤرخ في 1 أبريل 1995 يتضمن إنشاء معهد وطني للإرشاد الفلاحي ، ج ر 19 .

- **مرحلة دستور 1996** : حيث نص في المادة 122 منه في المطمة 29 منها أن من المجالات التي يشرع فيها البرلمان ، إنشاء فئات المؤسسات ، و بالتالي الاعتراف للسلطة التشريعية بسلطة إنشاء المؤسسات العمومية . وهو نفس الاعتراف الذي أقره أيضا آخر تعديل دستوري لسنة 2020 الذي خصص إنشاء فئات المؤسسات ضمن الميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب قانون.(الم 139).

كما يمكن للمشرع الجزائري أن يشارك في إنشاء و تنظيم المرافق العمومية بطرق أخرى ، منها أن المشرع هو الذي يحدد المبادئ الكبرى المتعلقة بتنظيم المرافق الكبرى في الدولة مثل القضاء ، الدفاع الوطني ، التعليم ، الضمان الاجتماعي ...، و منها عند منح الاعتمادات المالية في إطار قوانين المالية عندما يتعلق الأمر بإنشاء مؤسسات عمومية من طرف السلطة الإدارية التابعة لها.

**ب/ إنشاء المرافق العامة المحلية** : يعطي كل من قانون البلدية و قانون الولاية لكل من المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي الاختصاص لإحداث و تنظيم المرافق العمومية و سيرها .

**بحيث ينص قانون البلدية في المادة 149 منه على إنشائها و بقية المواد بينت طرق استغلالها**

و سيرها . فقد أفادت المادة 2/149 بأن: " ... و بهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصادر الإدارة

العامة ، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص..."<sup>2</sup> .

و المادة 1/ 141 من القانون الولاية تنص على أن " ...يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات

الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي مصالح عمومية ولائية للتكفل ...."<sup>3</sup>

و تجدر الإشارة أن المجالس المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء المرافق العمومية المحلية ،

فهي من جهة ملزمة و خاصة المجلس الشعبي البلدي بإنشاء بعض المرافق العمومية التي نص عليها

قانون البلدية مثل القمامات المنزلية ، المياه الصالحة للشرب ، الأسواق المغطاة ، النقل العمومي...، و

<sup>2</sup> القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية ، ج ر 37 .

<sup>3</sup> القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، يتعلق بالولاية ، ج ر 12 .

من جهة أخرى ، فإن مداوات المجالس فيما يتعلق بإنشاء هذه المرافق لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة من طرف السلطة الوصائية .

## ثانيا / إلغاء المرافق العامة

إلغاء المرفق العمومي هو وضع حد لنشاطه لاعتراف السلطة العمومية بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره ، و طريقة الإلغاء هي مبدئيا طريقة الإنشاء ، و لهذا يجب أن يكون الإلغاء بنفس الأداة القانونية التي أنشئ بها المرفق العمومي أو بأداة قانونية أعلى. و ع نتعرض للإلغاء كالتالي :

**1- إلغاء المرافق العامة الوطنية :** و بما أن أغلب المرافق العمومية الوطنية هي من إنشاء السلطة التنفيذية ، فإنه نفس الشيء بالنسبة للإلغاء الذي يتم بموجب مرسوم رئاسي أو بموجب مرسوم تنفيذي . و من أمثلة إلغاء بعض المرافق العمومية الوطنية نذكر المرسوم الرئاسي رقم 99-171 المؤرخ في 2 أوت 1999 يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي ، ج ر 52. و كذا المرسوم التنفيذي رقم 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998 ، يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك ، ج ر 29 .

**2- إلغاء المرافق العامة المحلية :** و فيما يخص المرافق العمومية المحلية فإن السلطة الوصائية تستطيع بعد إحداث المرفق أن تحل المرفق العمومي ، حسب ما أفادت به المادة 2/154 من قانون البلدية على أنه تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية و سيرها عن طريق التنظيم . كما نصت على ذلك المادة 148 من قانون الولاية .

## المحور الرابع

### المبادئ الأساسية للمرافق العامة

تتمثل المبادئ التي تحكم عملية سير المرافق العامة في المبادئ المتعارف عليها في سير المرافق العامة عادة ، إضافة إلى ظهور مبادئ مستحدثة لعبت النصوص القانونية للمجموعة الأوروبية دورا بارزا في تكريسها ، و التي أصبحت مصدر إلهام للمشرع الجزائري .

### أولا / المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرافق العامة

يتفق فقه القانون الإداري بأن هناك مبادئ أساسية مشتركة بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق، و قد قام الفقيه Louis Rolland بتنظيم هذه المبادئ بصورة متناسقة في شكل ثلاث مبادئ أساسية تسمى بقوانين رولان ، وهي المبادئ التالية:

**1- مبدأ استمرارية المرفق العام :** يعد مبدأ الاستمرارية من أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام كونه يهدف إلى توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين ، فأى تعطيل في سير المرفق تنجم عنه أضرار بالغة بمصالح جمهور المستفيدين . فهذا المبدأ يحمل في طياته بعدين ، الأول يتعلق بديمومة نشاط المرفق العام ، أما الثاني فيقتضي باستمرارية إمكانية استفادة المنتفعين منه ، و لهذا فإن من أهم واجبات السلطة العامة أن تعمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام وديمومة، ويضطلع موظفوها بالعمل على تحقيق الأهداف والأغراض التي أنشئ من أجلها المرفق العام.

و على ذلك يقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع ، و من هذه الضمانات ما وضعه المشرع و منها ما رسخه القضاء الإداري. فقد تدخل المشرع ليؤمن دوام سير المرفق العام من خلال منع إضراب الموظفين ، و تنظيم استقالتهم ، فضلا عن عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام ، بوصفها مخصصة لتحقيق منفعة عامة .

و هناك ضمانات أخرى كفلها القضاء الإداري ، أهمها تطبيق نظرية الموظف الفعلي وتطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية ، و التي تؤكد على أنه توجد بعد التعاقد ظروف استثنائية لم تكن متوقعة تجعل تنفيذ الالتزام مرهقا ، و تقوم الإدارة تبعا لذلك وحتى دون خطأ منها بتعويض المتعاقد عن الخسارة، والهدف من ذلك هو مساعدة المتعاقد مع الإدارة حتى لا يعجز نهائيا عن الوفاء بالتزاماته، مما يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة.

**2- مبدأ المساواة أمام المرفق العام:** يقوم هذا المبدأ على التزام الجهات القائمة على إدارة المرفق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ، ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين، ويستمد أساسه من الدساتير والمواثيق و إعلانات الحقوق التي تقتضي مساواة الجميع أمام القانون. غير أن المساواة أمام المرافق العامة هي مساواة نسبية و ليست مطلقة ، و من مقتضياتها توافر شروط الانتفاع بخدمات المرفق في من يطلبها ، و أن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون ، والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق.

و يعود سر إلزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنتفعين إلى أن المرفق تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة ، و من هنا يتعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع بين شخص و شخص ، و فئة و أخرى ممن يلبيون شروط الانتفاع من خدمات المرفق ، و لا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين و التنظيمات ، كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق .



**3- مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام:** يقصد بهذا المبدأ تكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية والقانونية التي تدخل في الإطار العام للبيئة التي يعيش فيها المرفق العام، و التي تفرضها ضرورات المصلحة العامة من جهة و تطور حاجات الجمهور من جهة ثانية. و على ذلك تقوم فالمرفق العمومي يهدف إلى الاستجابة إلى حاجيات المواطنين و متطلبات الصالح العام و تأمينها ، و بما أن هذه المتطلبات وهذه الحاجيات تتطور بالضرورة ، لهذا يجب على المرفق العمومي أن يدخل التغييرات ليلبي المتطلبات و الحاجيات الجديدة.

حيث يضمن هذا المبدأ لعملية تسيير و تنظيم المرافق العامة في الدولة عوامل و عناصر و شروط المرونة الملائمة الواقعية ، و حرية الحركة و التكيف مع الظروف و المعطيات الطارئة و المستجدة ، حيث يعطي هذا المبدأ للسلطات الإدارية المختصة بتنظيم و تسيير المرافق العامة ، سلطات و مكانات تغيير شروط و قواعد سير المرافق العامة إذا ما اقتضت المصلحة العامة ضرورة إحداث تغييرات في قواعد و شروط و أحكام تسيير المرافق العامة.

و يترتب على ذلك أنه ليس لأحد أن يتمسك في مواجهة الإدارة عندما تستخدم سلطتها التقديرية في تغيير القواعد المنظمة للمرفق ، بوجود حق مكتسب له ، إلا أنه من ناحية أخرى يتوجب على الإدارة عند استخدام سلطتها التقديرية في هذا المجال أن تتقيد بدواعي المصلحة العامة .

### **ثانيا / المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرافق العامة**

لقد كان لعملية تحديث المرافق العامة ظهور مبادئ جديدة أضيفت إلى المبادئ الكلاسيكية للمرافق العامة و عززتها ، لذلك تبنى المشرع الجزائري بعضا من هذه المبادئ المستحدثة إما صراحة أو ضمنا . وعليه تحتم هذه الدراسة التعرض لأهمها بالتحليل ، و هذا على النحو التالي :

**1- مبدأ الشفافية في تسيير المرفق العام:** عرف الأستاذ Michel Bazex الشفافية في هذا الصدد بأنها وسيلة لمراقبة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العام ، بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين أو للمستهلكين قد روعيت فعلا من قبل الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام. فهذا المبدأ قيد يقع على عاتق مسير المرفق العام الهدف منه ضمان المصلحة العامة، فشفافية المرفق العام تقود إلى إعادة الاعتبار له عبر انفتاحه على محيطه.

فالشفاية تسمح بتقييم نوعية الخدمة و مدى احترام المسير للقوانين و كذا لمقتضيات المصلحة العامة ، و هي تتطلب إقرار الحق في الإعلام للمرتفقين خاصة من خلال المطبوعات الرسمية لمسير المرفق العام ، و التي تتضمن مجموعة من المعطيات المساعدة على اختيار نوع الخدمة المرغوب فيها .

## 2- مبدأ النوعية والجودة في الخدمة المقدمة :

تشكل نوعية الخدمة المقدمة من بين المبادئ الجديدة التي فرضها المفهوم الجديد للمرفق العام، الذي يهدف إلى ضمان القدر الأدنى من الخدمة ذات نوعية تحت تصرف الجميع. إذ يقصد بنوعية الخدمة المقدمة قدرتها على إشباع و تلبية حاجات الجمهور، و الاستجابة للأهداف المسطرة في السياسة العامة للدولة، و هي رهان يلعب عليه المتعاملين الاقتصاديين المتنافسين لجلب المستهلكين.

ويقصد بمعيار الجودة أن يحق للمنتفع الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن سعر، ولهذا المعيار علاقة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتطور والتكيف، حيث يفرض هذا الأخير تحسين النوعية وتطويرها، ويمكن أن ينص على جودة الخدمة المقدمة بنص قانوني أو في إطار تعاقدي، حيث يبين نوعية الخدمة المراد تقديمها وكيفيات تحسينها. علما و أن الوصول للجودة يكون من خلال إعادة تأهيل العنصر البشري ، واستخدام التكنولوجيا الحديثة ، والموازنة بين النوعيات ....

## 3- مبدأ الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية للمرفق العام :

يرتكز المرفق العام بطبيعته على مقومات اقتصادية و اجتماعية بدونها لا أساس لوجوده ، يعبر عنها بفعاليتها التي يرتبط بها نجاح النشاط المرفقي و بالتالي استمراريته ، إن الفعالية الاقتصادية و بالتالي المالية هي الأساس ، و تأتي من بعدها الفعالية الاجتماعية .

ونعني بالفعالية الاقتصادية القدرات المادية للشخص المكلف بإدارة و استثمار المرفق العام ، بحيث تبحث الدولة عن سبل استغلال المرفق بأقل التكاليف مع الحفاظ على نوعية الخدمة، إذ يشكل تفويض المرفق العام مبدئيا تخفيفا من الأعباء على الخزينة العامة، كما يشكل وسيلة إضافية لتحويل استثمارات الدولة و بنائها التحتية ، و هي أهداف يصعب تحقيقها بالاعتماد على الموارد المالية و الذاتية للخزينة العامة للدولة .

أما الفعالية الاجتماعية فتكمن فيما تؤديه المرافق العامة من خدمات للجمهور بصورة متساوية ، وفقا لشروط معينة تحكم حق الدخول إلى المرافق العامة والانتفاع منها ، وبمعنى آخر الفعالية الاجتماعية هي الضمانة المؤمنة لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقا للقواعد التي تحكم سيره .

و بالتالي تشكل الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية التزاما في ذمة المكلّف بتسيير المرفق العام ، تستهدف تأمين الخدمة بأفضل الوسائل و الشروط ، و إن كان من الصعب أن يتم تضمينها ضمن نصوص قانونية إلا أن الفعالية و الاجتماعية و الاقتصادية قد تكون أحد الالتزامات التي ترد في دفتر شروط استغلال المرفق حسب نوعه.

## المحور الخامس

### أساليب تسيير المرافق العامة

تمارس السلطة العامة اختصاصا تقديريا واسعا فيما يتعلق بطريقة إدارة المرافق العامة التي تنشئها، و التي تكون أكثر اتفاقا مع طبيعة النشاط الذي يؤديه المرفق، و أكثر تدعيما لقدرته الإنتاجية ، و ذلك بسبب مسؤوليتها قانونا وأمام المنتفعين عن ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

و على ذلك ، فقد ترى الإدارة أن الخدمات التي يقدمها المرفق العام تمس حاجات حيوية للجماهير أو ترتبط ببعض مظاهر سيادة الدولة ، و لذلك تقرّر إدارتها بواسطة الأجهزة الحكومية مباشرة و هو ما يعرف بالإدارة المباشرة للمرفق العام ، و قد ترى أن إدارة المرفق العام يمكن أن يعهد بها إلى شخص من أشخاص القانون الخاص سواء شخصا طبيعيا أو معنويا .  
وعليه يمكن تصنيف أساليب تسيير المرافق العامة و على اختلاف أنواعها إلى أساليب التسيير العامة، و أساليب التسيير الخاصة، و هذا على النحو التالي:

### أولا/ أساليب التسيير العامة للمرافق العامة

تظهر أساليب التسيير العامة عندما تتدخل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى لتدبير إدارة المرفق العام و تسييره ، بشكل مباشر بواسطة أموالها و موظفيها و أعوانها العموميين ، باستخدام وسائل القانون العام ، وبالاعتماد على امتيازات السلطة العامة، وتتخلص أهم الأساليب العامة في أسلوب الاستغلال المباشر، و أسلوب المؤسسة العامة ، يتم التعرض لهما على النحو التالي :

**1- أسلوب الاستغلال المباشر :** يعتبر هذا الأسلوب أقدم الطرق لإدارة المرافق العامة ، و فيها لا تكتفي الدولة بإنشاء المرفق بقانون أو بناء على قانون ، و لا تكتفي بتنظيم المرفق و تحديد قواعد سيره ، بل تتولى أيضا إدارة المرفق العام اليومية عن طريق إحدى الوزارات أو إحدى مصالح و إدارات السلطة التنفيذية. فالمرفق العام في ظل هذه الطريقة تديره إحدى الوزارات مباشرة ، و هي الوزارة التي يرتبط نشاط

المرفق بمجال عملها و تخصصها ، و تتحمل الدولة بواسطة الوزارة المختصة أعباء المرفق المالية و تنفيذ المهام التي يتطلبها المرفق و تحقيق خدماته للجمهور عن طريق الموظفين العموميين العاملين بهذه الوزارة أو إحدى مصالحها أو إدارتها.

حيث يتضمن أسلوب الإدارة بالاستغلال المباشر قيام الأشخاص العامة بإدارة المرافق التي تتبعها مباشرة باستخدام أموالها و موظفيها ، و في هذا الأسلوب لا يحوز المرفق أي شخصية معنوية مستقلة حيث يلحق بالشخص العام الذي يديره ، و هو أسلوب يتبع عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية حتى تضمن الإدارة فرض أقصى قدر من الرقابة على تشغيل و انتظام هذه المرافق التي تمس الحاجات الأساسية للأفراد و تتصل بسيادة الدولة.

و على ذلك وجب التفصيل في هذا الأسلوب من خلال العناصر التالية :

**أ/ مجال استخدام الاستغلال المباشر في إدارة المرافق العامة (المرافق العامة التي تدار بهذا الأسلوب)**

يستخدم أسلوب الاستغلال المباشر لتدبير و تسيير المرافق العامة الإدارية ، و هي تلك المرافق العامة ذات النشاط الخدماتي و التي تؤدي خدماتها للأفراد مجانا ، أو شبه مجانا أي بمقابل مالي أو رسوم محدودة و بسيطة ، فهذه المرافق العامة الإدارية أو الخدمية هي أقوى تعبير عن وظيفة الدولة كسلطة عامة مسؤولة عن تحقيق حد أدنى ضروري لاستمرار الحياة الوطنية ، مثل مرافق الدفاع الوطني و الأمن العام ، و التعليم العام و الفني بأنواعه و التعليم العالي ، و مرفق الصحة العامة ، و مرفق التمثيل الدبلوماسي و القنصلي ... .

و في الجزائر يتبع أسلوب الاستغلال المباشرة في إدارة مختلف المرافق العامة الإدارية التقليدية ، كالإدارات المركزية للوزارات و الإدارات المحلية للولاية و البلدية ، و مختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة و التي تعرف بالمصالح الخارجية الموجودة على المستوى الجهوي أو الولائي أو الدوائر مثل مصالح الجباية و الجمارك و التعمير... . ويتبع هذا الأسلوب أيضا في تسيير المرافق العامة الإدارية على المستوى المحلي ، فعلى مستوى البلدية مثلا النشاطات الإدارية التي تكتسي طابع المصلحة العامة كمرفق الحالة المدنية ، تقوم البلدية بتأمينها عن طريق أسلوب الإدارة المباشر.

**ب/ النتائج المترتبة على إتباع أسلوب الاستغلال المباشر في إدارة المرافق العامة :** يترتب على إتباع

أسلوب الاستغلال المباشر في تسيير وتدبير المرافق العامة و بالأخص المرافق العامة الإدارية ، بأن

الإدارة العامة نفسها هي التي تتولى إدارتها عن طريق موظفيها و أعوانها وتحت مسؤوليتها ، و بواسطة أموالها الناتجة من موارد الميزانية العامة و باستعمال امتيازات السلطة العامة .

و على ذلك ينتهي أسلوب الإدارة المباشرة إلى اعتبار القائمين بإدارته من فئة الموظفين العموميين يخضعون لقانون الوظيفة العامة المطبق في الدولة و تربطهم بها علاقة تنظيمية و لائحية ، و أموال المرفق و أدواته ووسائله المادية أموالا عامة تتمتع بحماية قانونية استثنائية ، و عقوده عقود إدارية و قراراته قرارات إدارية، كما تتبع في تمويله القواعد المالية العامة التي تقرها قوانين الدولة ، و يخضع المرفق العام و إدارته و نشاطه لقواعد القانون العام إجمالا ، و يختص بالفصل في منازعاته القضائية القضاء الإداري. و هذا كله في الواقع مستمد من كون المرفق العام نفسه من طبيعة إدارية ، و من كون إدارته تتولاها مباشرة سلطة إدارية عامة و هي إحدى وزارات الدولة .

**2- أسلوب المؤسسة العامة :** قد تجد الدولة أنه من الأنسب لتحقيق مصلحة المرفق العام و فعالية أداء خدماته للأفراد أن تتولى إدارته بطريق مؤسسة عامة أو هيئة عامة ، نوضحها كالتالي:

**أ/ تعريف المؤسسة العامة:** تعد من وسائل إدارة المرافق العامة تتميز أساسا بأنها تعطي للمرفق العام تنظيما إداريا عاما يتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة للاعتراف له بالشخصية الاعتبارية، وهي وسيلة تستعمل لإدارة عدد من المرافق الإدارية المركزية أو المحلية، وبعض المرافق التجارية أو الصناعية.

فالمؤسسة العامة تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام وليس من أشخاص القانون الخاص ، فشخصيتها الاعتبارية تنتمي للقانون العام ، و تتميز عن الأشخاص الاعتبارية في القانون الخاص كالشركات و الجمعيات و نقابات العمال ، و لهذا فإن المؤسسات العامة تتمتع بشخصية اعتبارية عامة.

و يعرف الدكتور طعيمة الجرف المؤسسة العامة بأنها " كل مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطا من الاستقلال في إدارة شؤونها و ذلك عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي تستقل بوسائلها الإدارية و بذمتها المالية، و تخصص في إدارة المرفق العام ، أو هي كل هيئة عامة تنشئها الدولة ، و تمنحها الشخصية العامة المستقلة ، و تترك لها مهمة لإدارة و تسيير مرفق عام معين على مبدأ التخصيص فيه". فالمؤسسة العامة ليست إلا مرفقا عاما منحت السلطة العامة الشخصية المعنوية ، و ينطبق عليها ما يسري على المرافق العامة ، لذا حرص المشرع عند إنشائه و تنظيم أحكامه .

**ب/ خصائص المؤسسة العامة و عناصرها :** تتميز بجملة من خصائص تشكل العناصر التي تقوم عليها و ترتكز ، و التي تتلخص في العناصر التالية:

**1- المؤسسة العامة مرفق عام لا مركزي:** أي أنها تقوم على مرفق عام ، بمعنى أنها تدير أحد المرافق العامة كان من الممكن أن تتولاه الدولة بنفسها بواسطة إحدى وزاراتها ، و لكنها رأت أنه من الأفضل إنشاء مؤسسة عامة مستقلة لتتولى إدارة المرفق العام نيابة عنها . و نظرا لأن موضوع نشاط المؤسسة العامة هو قيامها بإدارة مرفق عام يحقق مصلحة عامة و يشبع حاجة عامة للمواطنين ، فينطبق عليها القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة .

**2- المؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية :** المؤسسة العامة هي مرفق عام منحتة السلطات العامة الشخصية المعنوية لتمييزه عن سائر المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل تبقى مندمجة في شخصية الدولة نفسها، فعلى هذا الأساس تعتبر هذه الشخصية المعنوية أحد العناصر الأساسية اللازمة لقيام المؤسسة فتصبح بالتالي مستقلة عن الدولة لممارسة النشاط الموكول عليها تحقيقه.

**3- خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص :** فالمؤسسة العامة بحكم طبيعتها و تعريفها هي شخص اعتباري عام يتخصص في إدارة مرفق عام محدد بالذات ، أو خدمة عامة نوعية يتخصص فيها ، و ليس له صلاحية أو اختصاص أو أهلية للتصرف خارج إطار هذا المرفق العام المحدد في سند إنشائه ، فالقانون الذي أنشأ المؤسسة العامة يحدد بالضرورة نوعية المرفق العام الذي تتولاه المؤسسة العامة . و بالتالي ليس لها أن تسعى لتحقيق غرض آخر أو نشاط آخر مغاير لهذا المرفق العام المحدد في سند إنشائه ، و هذا هو المقصود بمبدأ تخصص المؤسسات العامة و هو خصيصة هامة تميزها.

### **و يترتب على خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص الأمور التالية:**

- بطلان الأعمال التي صدرت عن المؤسسة العامة خارج نطاق اختصاصها، أي خارج نطاق الأغراض المحددة في سند إنشائها. فكل قرار تتخذه المؤسسة خارج إطار تخصصها يعتبر قرارا غير مشروع .

- لا يجوز للمؤسسة العامة أن تستعمل أموال المرفق العام الذي تديره لتحقيق غاية أخرى مخالفة لنشاطه، و من ثم لا يجوز لها ممارسة نشاط مختلف عن نشاط المرفق العام المحدد في سند إنشائها .

- عدم استطاعة المؤسسة العامة قبول هبات وهدايا لتحقيق أغراض وغايات تخالف نشاطها.

- عدم قبول ادعاءها أمام القضاء للدفاع عن مصالح غير التي نص عليها قانون إنشائها.

**4- الاستقلال الإداري و المالي المؤسسة العامة :** تمتع المؤسسة العامة بالاستقلال الإداري و المالي ، ذلك أنه للمؤسسة العامة ذمة مالية خاصة بها مستقلة عن مالية الدولة أو مالية الأشخاص التي تتبعها المؤسسة ، تغذيها مواردها الخاصة بها والتي تتألف من الرسوم التي تفرضها على المنتفعين و من

إعانات الدولة أو السلطة الإدارية المشرفة عليها. ويترتب على هذا أن المؤسسة العامة ميزانية مستقلة تستقل بإيراداتها ومصروفاتها، فيكون لها الفائض الذي تحققه و عليها الديون ، و تخضع للرقابة.

و باعتبار المؤسسة العامة هي تجسيد للمركزية المرفقية أو المصلحية و التي من أركانها وجود رقابة وصائية عليها، فإن المؤسسات العامة تخضع للوصاية الإدارية ، لأنه مهما كان استقلال المؤسسة العامة بناء على ما تتمتع به من شخصية اعتبارية مستقلة ، إلا أن هذا الاستقلال نسبي ، فالقاع العامة التي لا تقبل الاستثناء أن السلطة المركزية ممثلة في الوزير المختص ، يجب أن تراقب بناء على صلاحيتها كسلطة ضبط جميع الهيئات و المؤسسات و المنظمات سواء كانت خاصة أو عامة ، بهدف ضمان احترامها للشرعية و القوانين و ضمان احترامها لأمن الدولة و سياستها العامة .

**ج / أنواع المؤسسات العامة :** تعتبر المؤسسة العامة مرفقا عاما يدار عن طريق منظمة عامة و يتمتع بالشخصية المعنوية ، زاد انتشارها تحت تأثير الظروف الاجتماعية والاقتصادية و السياسية، فظهرت إلى جانب المؤسسات العامة التقليدية الإدارية المؤسسات الاقتصادية ، نتعرض لهما كآتي :

**1- المؤسسات العامة الإدارية:** و هي المؤسسات التي تقوم على مرافق عامة إدارية بحتة، وهي تعتبر من أشخاص القانون العام تخضع لأحكامه و تتمتع بكل ما يخوله للسلطة الإدارية من امتيازات ، و كذلك فإن قراراتها تعتبر قرارات إدارية ، كما تعتبر أموالها أموالا عامة و موظفوها موظفين عموميين.

**و في الجزائر نجد العديد من هذا النوع من المؤسسات العامة تعرف بالهيئات الإدارية العامة كالجامعات و المستشفيات و مراكز التكوين المهني و البحث العلمي و الثقافي .....**

**2- المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية :** يمكن تعريفها بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا و صناعيا مماثل للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة، و تتخذها الدولة و الجماعات المحلية ( الولاية و البلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي و التجاري ، و هي تخضع في هذا لأحكام القانون العام و القانون الخاص معا في نطاق محدد.

تخضع المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية لنظام قانوني مختلط ، فهي كشخص من أشخاص القانون العام تخضع لأحكام القانون العام ، و بالتالي لصلاحيه القضاء الإداري في كل ما يتعلق بإنشائها و تنظيمها و إلغائها و استخدامها لأساليب القانون العام ، في حين أنها تخضع لقواعد القانون الخاص في كل ما يتعلق بممارسة نشاطها .

## ثانيا/ أساليب التسيير الخاصة للمرافق العامة

يقصد بأساليب التسيير الخاصة للمرافق العامة أن يتولى الأشخاص الخواص الطبيعيين أو المعنويين تدبير و تسيير المرافق العامة ، والتي غالبا ما تكتسي طابعا اقتصاديا و اجتماعيا بالاعتماد أساسا على وسائل القانون الخاص ، مع الاستفادة من الامتيازات التي يتيحها القانون العام ، و هذه الأساليب متعددة باختلاف التشريعات و التنظيمات القانونية التي تحكم المرافق العامة ، غير أن أسلوب الامتياز و تفويض المرفق العام ، تعد أهمها على الإطلاق ، لذا وجب التعرض لها على النحو التالي :

### 1- أسلوب الامتياز ( أسلوب الالتزام ) :

يعد أسلوب الامتياز أو التزام المرافق العامة أحد أساليب التسيير الخاصة للمرافق العام ، هو اتفاق بين أحد أشخاص القانون العام و بين أحد أشخاص القانون الخاص فرد أو شركة خاصة ، بمقتضاه يلتزم الفرد المتعاقد مع الشخص العام و يسمى الملتزم بتشغيل أحد المرافق العامة على نفقته الخاصة بما يقدمه من أعمال و أموال لازمة لتشغيل المرفق و ذلك مقابل ما يتقاضاه من رسوم من المنتفعين بالمرفق مع تحمله مخاطر المشروع و اكتساب ما ينجم عنه من ربح . و على ذلك تظهر أهميته في عملية إدارة العديد من المرافق العامة ، لذا وجب التفصيل فيه بالتعرض للعناصر التالية :

أ/ تعريف التزام المرافق العامة : يعرف الفقه التزام المرافق العامة بأنه عبارة عن عقد إداري يتعهد بمقتضاه أحد الأفراد أو الشركات بتكليف من الدولة أو إحدى الهيئات الإدارية الأخرى و طبقا للشروط التي توضع له بالقيام على نفقته و تحت مسؤوليته بأداء خدمة عامة للجمهور مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محدودة من الزمن واستيلائه على الأرباح التي تأخذ عادة صورة الإذن للملتزم بتحصيل رسوم من المنتفعين .

و يشيع استخدام هذه الطريقة من طرق إدارة المرفق العام في إدارة المرافق التجارية أو الصناعية خاصة المرافق المحلية منها ، و إن كان التطور المعاصر في فرنسا يشير إلى استخدامها لإدارة بعض المرافق العامة الإدارية(هناك قانون خاص بإدارة المستشفيات العامة عن طريق الالتزام ) .

ب/ النظام القانوني لالتزام المرافق العامة : يثير النظام القانوني لالتزام المرافق العامة عدة مسائل منها:

1- أداة منح الالتزام : يختلف التنظيم القانوني لأداة منح الالتزام باختلاف أنظمة الدول ، ففي فرنسا مثلا ما يتعلق بعقود الإلزام التي تبرمها الدولة يكون الاختصاص بإصدار قرار إبرام الالتزام منعقدا للسلطة



التنظيمية ، و فيما يتعلق بعقود الالتزام التي تبرمها المحليات فقرار إبرام الالتزام من اختصاص سلطة التقرير و ليس سلطة التنفيذ، كما أصبحت لا تتطلب موافقة مسبقة من سلطة الوصاية .

2- اختيار الملتمزم : يخضع المشرع بصفة عامة الإدارة لطرق معينة عند إبرام عقود الالتزام باعتبارها عقودا إدارية ، و من أشهر هذه الطرق المناقصات و المزادات المتبعة في جل الدول .

3 - مدة الالتزام : إن منح الالتزام لا يكون إلا لمدة محدودة و يفترض أن تكون المدة معقولة ، حتى تسمح للملتمزم باستهلاك الاستثمارات التي قام بتنفيذها ، إذ لم تعد الالتزامات تمنح لمدد طويلة ، بل يجب ألا تزيد عن المدة المعتادة الاستهلاك الإنشاءات .

4- نهاية الالتزام : قد ينتهي الالتزام نهاية عادية بنهاية المدة المحددة له ، و قد ينتهي الالتزام نهاية مبسطة قبل الأوان ، و ذلك لأسباب كثيرة منها الإسقاط ، الاسترداد ، القوة القاهرة .

ج/ آثار عقد التزام المرافق العامة: يرتب عقد التزام المرافق العامة حقوقا و التزامات بين طرفيه ( السلطة مانحة الالتزام و الملتمزم )، و هذا باعتباره عقدا إداريا، و بالإضافة لذلك يرتب حقوقا للمنتفعين بخدمات المرفق، سواء في مواجهة الملتمزم أو في مواجهة السلطة مانحة الالتزام . و هذا كالتالي :

1- حقوق السلطة مانحة الالتزام : تتلخص حقوق السلطة مانحة الالتزام أساسا فيما يلي :

- حق الرقابة على التنفيذ ،

- توقيع جزاءات الإخلال بالتنفيذ على الملتمزم إذا أخل بالتزاماته ،

- سلطة تعديل شروط الالتزام بإرادة الإدارة المنفردة .

2- آثار عقد الالتزام بالنسبة للملتمزم : إن الالتزام الأساسي للملتمزم هو استغلال المرفق العام ، و يجب

أن يقوم بهذا الاستغلال بنفسه ، لأن الاعتبار الشخصي له دور كبير في هذا النوع من العقود ، و بالتالي لا يجوز التنازل عن الحقوق و الالتزامات التي يولدها الالتزام للغير إلا بإذن من السلطة العامة مانحة الالتزام . كما يقع على عاتق الملتمزم مراعاة القواعد الأساسية في سير المرافق العامة ، كالمساواة في المعاملة بين المنتفعين ، و استمرار تسيير المرفق بانتظام ، و قابلية المرفق للتعديل في كل وقت .

أما حقوق الملتمزم فهي متعددة، نذكر منها على وجه الخصوص :

- الحق في الحصول على المقابل المالي : و هو ما يتقاضاه نظير أداء الخدمة للمنتفعين ،

- المزايا المالية الممنوحة للملتمزم ( الإعانات ، القروض ، عدم المنافسة .

- امتيازات السلطة العامة المقررة لصالح الملتمزم : كالحق في الاستفادة من إجراءات نزع الملكية ،

إصدار التراخيص اللازمة ....

- الحق في التوازن المالي للعقد .

### 3- آثار عقد الالتزام بالنسبة للمنتفعين من المرفق : للمنتفعين من المرفق حقوق سواء في مواجهة

الملتزم ، أو سواء في مواجهة السلطة المانحة للالتزام .

**ففي مواجهة الملتزم** تتحدد حقوق المنتفعين وفقا للعقود المبرمة بينهم و بين الملتزم ، و إذا لم يوجد عقد بين المنتفع و الملتزم فإنه يحق لكل من استوفى شروط الانتفاع بالخدمة أن يطلب تمكينه من الاستفادة منها. بحيث يختص القضاء العادي بنظر المنازعات بين المنتفع و الملتزم في حالة إدارة مرفق تجاري أو صناعي ، و إذا تطلب الفصل في النزاع تقدير مشروعية الشروط الواردة في كراسة الشروط فإنه يجب على القاضي العادي وقف الفصل في النزاع حتى يفصل القاضي الإداري في المسألة الأولية ، و لا يجوز للقاضي العادي تفسير كراسة الشروط نظرا لطبيعتها اللائحية .

**أما في مواجهة السلطة مانحة الالتزام** فإنه يجوز للمنتفعين رفع دعاوى إلغاء ضد الإجراءات الصادرة عن السلطة مانحة الالتزام بالمخالفة للنصوص اللائحية في كراسة الشروط ، و ضد رفض السلطة مانحة الالتزام إلزام الملتزم بتطبيق نصوص كراسة الشروط الخاصة بتنظيم و تسيير المرفق .

### 2- أسلوب تفويض المرفق العام : يشكل تفويض المرفق العام أحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العامة التي اعتمدها الدول بعد تبني فكرة الانسحاب من المجال الاقتصادي، وفتح المجال أمام الطرق الحديثة التي تسعى لإشراك القطاع الخاص في تسيير وإدارة المرافق العامة ، إذ يعتبر تفويض المرفق العام أحد أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام و القطاع الخاص في ميدان المرافق العامة، ونظرا لأهميته في تسييرها و استغلالها و يجب التعرض له بالتفصيل من خلال العناصر التالية:

أ/ مفهوم تفويض المرفق العام : نتعرض للعناصر التالية :

### 1- تعريف تفويض المرفق العام : يتطلب تعريف هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة التعرض

للتعريفين التشريعي و الفقهي و هذا على النحو التالي :

أ/ التعريف التشريعي لأسلوب تفويض المرفق العام : بحيث يتم الوقوف على تعريف كل من المشرع

الفرنسي السابق لتبني هذا الأسلوب، و كذا المشرع الجزائري و هذا كالتالي :

- تعريف المشرع الفرنسي لأسلوب تفويض المرفق العام : لم يستعمل مصطلح تفويض المرفق العام في القانون إلا بعد سنوات من استعماله من قبل الفقه الفرنسي، وأصبح هذا المصطلح متداول في المنظومة القانونية الفرنسية باعتبارها السبابة إلى تقنية تفويض المرافق العامة ، بحيث استعمل لأول مرة بموجب التعليمات الوزارية الصادرة عن وزير الداخلية الفرنسي سنة 1987 المتعلق بإدارة الأشخاص العامة للمرافق المحلية، إذ قرر هذا المنشور مجموعة من الضوابط المتعلقة بإبرام عقود المرفق العام.

و رغم تداول مصطلح تفويض المرفق العام بعدها في العديد من النصوص القانونية ، غير أنه لم يحظ بتعريف واضح إلا بعد صدور القانون رقم 1168-2001 المتعلق بالإجراءات المستعجلة للإصلاح ذات الطابع الاقتصادي والمالي والذي أطلق عليه تسمية « Loi Murcef » ، حيث نصت المادة 3 منه على أنه : " عقد يعهد من خلاله شخص معنوي خاضع للقانون العام تسيير مرفق عام على مسؤولية المفوض له سواء كان عاما أو خاصا، حيث تكون العائدات مرتبطة بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق، ويمكن للمفوض له أن يكلف ببناء منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية للمرفق".

كما نصت المادة 6 من الأمر 1074-2018 المتعلق بالجزء التشريعي لتقنين الطلبات العامة على أنه : "يمكن للجماعات الإقليمية أو التجمعات والمؤسسات العمومية التابعة لها، و المسؤولة عن المرفق، أن تعهد تسيير مرفق عام إلى متعامل أو عدة متعاملين اقتصاديين بموجب إتفاقية تفويض مرفق عام...".

- تعريف تفويض المرفق العام وفقا للمشرع الجزائري : بسبب الإختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرافق العامة، وجب إيجاد طريقة أكثر مرونة وفعالية، خاصة مع التحولات الجديدة التي تعرفها الجزائر بدخولها مرحلة الانفتاح فرضت المنافسة في مجالات عدة ، وتبحث عن أكثر فعالية في التسيير وبأقل التكاليف، مع تحسين نوعية الخدمة العمومية، لذلك تخلت الدولة في هذا الإطار الجديد عن تسيير بعض المرافق العمومية والتي يمكن أن تكون مجالا للمنافسة، و هو الأمر الذي أدى إلى النص على تقنية "تفويض المرافق العمومية" التي تعهد بموجبها تسيير هذه المرافق العامة لأشخاص خاصة.

بالرجوع إلى القانون رقم 05-12<sup>4</sup> المتعلق بالمياه، يلاحظ أنه عالج قطاع المياه وفق إطار وتنظيم قانوني جديد جعله من مجالات الاستثمار، وسعى أن لا يبقى حكرا للقطاع العام بل تم فتحه أمام عدة متدخلين حتى الخواص وأصبح محور من محاور الاستثمار فقد نصت المادة 2/101 من هذا

<sup>4</sup> القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005 ، المتعلق بالمياه، ج ر 60.

القانون على أنه : "يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليها عن طريق التنظيم. كما يمكنها تفويض كل أو جزء من هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب إتفاقية".

كما تم النص عليه في قانون البلدية رقم 11-10 ، حيث نص في المادة 2/150 منه على :

"ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض"، لكن دون أن يفصل في مفهوم هذا التفويض .

كما نصت المادة 156 منه على أن : "يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، وبالرجوع إلى نص المادة 149، نجد أن المشرع قد حدد 13 مجالا للمصالح العمومية على وجه الخصوص يمكن للبلدية تسييرها عن طريق التفويض.

ثم تدخل المشرع أخيرا ووضع أحكاما خاصة بتنظيم المرفق العمومي في الجزائر، وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>5</sup>.

باستقراء هذا التنظيم نجد أن المشرع الجزائري خصص الباب الثاني منه لتفويض المرفق العام تحت عنوان "الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام"، والذي حدد في إطاره مفهوم تفويض المرفق العام من خلال نص المادة 207 الواردة على النحو التالي : "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 بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام.

و تقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب إتفاقية .

و بهذه الصفة ، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام .

تحدد كفاءات تطبيق أحكام هذا الباب بموجب مرسوم تنفيذي<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج 50 .

كما عرف المرسوم التنفيذي رقم 18-199 أسلوب تفويض المرفق العام في المادة 2 بأنه :  
"يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة  
للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه، بهدف الصالح العام"،  
وبالرجوع إلى المادة 4 نجدها تنص على أنه: "يمكن الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات  
الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعى في صلب النص (السلطة  
المفوضة)، أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري،  
يدعى في صلب النص (المفوض له)، بموجب إتفاقية تفويض"، كما أكد المشرع الجزائري صراحة على  
طبيعة هذه الإتفاقية بأنها عقد إداري بموجب المادة 6 منه لتجنب التأويلات والتعقيدات .

ب/ التعريف الفقهي لأسلوب تفويض المرفق العام: من أهم تعاريف الفقه الفرنسي والجزائري له مايلي:  
- تعريف تفويض المرفق العام وفقا للفقه الفرنسي : يتفق الفقه الفرنسي على أن مصطلح "تفويض  
المرفق العام" ظهر لأول مرة سنة 1982 على يد الأستاذ « Auby » ضمن دراسة تتعلق بالمرافق  
العامة المحلية، حيث عرفه مع الأستاذ « Raymundie » بأنه : "تلك العقود التي تمنح للغير تنفيذ  
مرفق عام. هذه الفئة من العقود قديمة و متميزة عن الصفقات العمومية ، وبالتالي فإن التسيير  
المفوض هو فئة جديدة من العقود الإدارية مرتبطة فيما بينها بالعناصر المشتركة التالية : العقد،  
المرفق العمومي و استغلاله".

- تعريف تفويض المرفق العام وفقا للفقه الجزائري : إن الدراسة الفقهية لتقنية تفويض المرفق العام في  
الجزائر قليلة لحداتها ، إلا أن ذلك لم يمنع بعض القانونيين من محاولة تعريفها، منهم الأستاذ "رشيد  
زوايمية" الذي عرفه بأنه : "عمل تعاقدى من خلاله يعهد شخص معنوي خاضع للقانون العام تسيير  
مرفق عام لشخص عام أو خاص، حيث تكون العائدات متصلة بصورة مباشرة مع نتائج الاستغلال".  
2- أسس تفويض المرفق العام : عقد تفويض المرفق العام يقوم على جملة من الأسس ، منها شكلية و  
أخرى موضوعية ، نتعرض لها كما يلي :

أ/ الأسس الشكلية لتفويض المرفق العام : أهم مرتكزات وأسس تفويض المرفق العام الشكلية :

1- وجود مرفق عام : يعد تفويض المرفق العام أحد طرق إدارة المرافق العامة، وبالتالي يقتضي وجود  
مرفق عام يشكل موضوع عقد التفويض، ومن المعلوم أن الأنشطة التي تتولاها الإدارة أو يمكن أن تعهد

<sup>6</sup> و تطبيقا لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 ، يتعلق بتفويض المرفق العام ، ج

للغير بتحقيقها ليست كلها مرافق عامة، لذا فإنه يلزم ابتداء تحديد ما إذا كان النشاط الذي يتم تفويضه يشكل مرافقا عاما، و هذا بتوافر عناصر المرفق العام السابق دراستها . مع إمكانية أن يعطى المرفق العام لبعض الأنشطة، فالدستور مثلا قد أعطى صفة المرفق العام لمرافق أساسية تشكل بطبيعتها مرافق عامة، كالدفاع والعدل والشرطة.. كما أن القانون قد أعطى صفة المرفق العام لعدد من الأنشطة كما فعل المشرع الفرنسي في قانون العام للجماعات الإقليمية كالمرفق العام المتعلق بالمذابح، وتوزيع المياه والكهرباء والمكتبات والمتاحف ودور الشباب....

**2- وجود شخص معنوي عام :** من المعلوم أن تفويض المرافق العامة لا يمكن أن يمنح إلا من قبل شخص من أشخاص القانون العام، تكون له ابتداء صلاحية إدارة واستغلال المرفق العام، ومنه ليس لشخص من أشخاص القانون الخاص منح تفويض لإدارة مرفق عام، لأنه لا يملك صلاحية إدارته أصلا.

**3- وجود علاقة تعاقدية بين السلطة المفوضة والمفوض له :** العلاقة القائمة بين صاحب التفويض والسلطة المانحة هي علاقة تعاقدية، وبالتالي يخضع طرفا العقد إلى البنود والأحكام المدرجة في العقد، ويشكل عقد تفويض المرفق العام عقدا إداريا، لأن أحد أطرافه شخص عام هو مانح التفويض، وموضوعه تنفيذ مرفق عام، ويتضمن امتيازات السلطة العامة .

**ب/ الأسس الموضوعية لتفويض المرفق العام:** يمكن إرجاعها للعناصر التالية :

**1- استغلال المرفق العام :** يجب أن يكون موضوع عقد التفويض استغلال وإدارة المرفق العام وتشغيله وفقا للغاية من إنشائه، تحت إشراف ورقابة السلطة المفوضة. بحيث يتولى المفوض له تشغيل المرفق العام واستغلاله متحملا المخاطر المترتبة على ذلك ومن ثم إذا اقتصر دور هذا الأخير على إدارة المرفق من دون تحمل مخاطر تشغيله وإدارته بصورة كلية أو جزئية فلا نكون بصدد عقد تفويض مرفق عام.

**2- ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال :** لا بد من ارتباط المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض بنتائج الاستغلال، ويعني ذلك أن المقابل المالي يجب أن يعكس تحمل صاحب التفويض لمخاطر الاستغلال التي تنتج عن إدارته للمرفق العام وتشغيله على نفقته ومسؤوليته.

هذا الأساس هو الذي يميز عقود تفويض المرفق العام عن العقود الإدارية الأخرى، ولاسيما عقد الأشغال العامة وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعروفة في القانون الفرنسي، ففي هذه العقود يتخذ المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد شكل "ثمن محدد"، ويتم تحديد هذا الثمن في ضوء تكلفة الأعمال المنفذة، وهذا بخلاف عقود تفويض المرفق العام التي يتم تحديد المقابل المالي في ضوء نتائج الاستغلال وليس في صورة تكلفة الأعمال التي يتطلبها المرفق العام.

3- مجال تطبيق تقنية تفويض المرفق العام : المفروض أن جميع المرافق العامة قابلة للتفويض ، إلا أنه

توجد بعض المرافق غير قابلة للتفويض، لذا وجب التعرض لهما على النحو التالي :

أ/ المرافق العامة القابلة للتفويض: يقصد بالمرافق العامة القابلة للتفويض تلك التي تشكل ميدانا لتطبيق تقنية التفويض في إدارة وتسيير المرفق العام، فسواء في الجزائر أو فرنسا لا توجد قائمة تحدد المرافق العامة القابلة للتفويض، فمهما كانت طبيعة المرفق العام فهو قابل للتفويض، لكن المشرع الجزائري وضع في تعريف تفويض المرفق العام شرط واقف وهو عدم وجود نص قانوني يمنع ذلك<sup>7</sup>. و من أهم المرافق العامة القابلة للتفويض المرافق التالية :

**1- المرافق العامة الصناعية والتجارية**: تجد تقنية تفويض المرافق العامة الصناعية والتجارية أساسها في فكرة الاستثمار خاصة إذا تعلق الأمر بطرق التسيير عن طريق الامتياز أو الإيجار مثلا، وما يرتبط بها من نتائج مالية والأرباح والمخاطر التي يتحملها المستثمر، مما يجعلها مشابهة للمشاريع الخاصة من حيث مصادر التمويل والتقنيات المالية والمحاسبية المتبعة. إذ تعتبر المرافق العامة الصناعية والتجارية بحكم القانون المختلط المطبق عليها أنها أسهل تفويضا، وتشجع الخواص لتسييرها بسبب ربحيتها .

ومن قبيل المرافق العامة الصناعية والتجارية التي هي موضوع تفويض في التشريع الجزائري نذكر منها، القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، الذي يعد من أهم المرافق العامة الصناعية والتجارية في الجزائر، والذي يرسى فيه المشرع أحكام النظام القانوني لاستغلال الموارد المائية.

**2- المرافق العامة الإدارية**: انحصرت النشاطات العامة القابلة للتفويض في تلك التي لها الطابع الاستثماري، الأمر الذي لم يكن موجودا في المرافق العامة الإدارية، لأن المستثمر لا يحقق أرباح من خلال رسوم يتقاضاها من المنتفعين مباشرة، فلا يمكن القول بوجود عقد امتياز. غير أن مجلس الدولة الفرنسي و بموجب رأيه لسنة 1986 والذي جاء ب : " ...الطابع الإداري للمرفق العام لا يمنع الجماعة المحلية المختصة من توكيل تنفيذه لأشخاص خاصة، إلا بعض المرافق بسبب طبيعتها أو بإرادة المشرع، فتبقى تسيير إلا من طرف الجماعة المحلية في حد ذاتها." وبالتالي اعترف القضاء الإداري الفرنسي بقابلية المرافق العامة الإدارية للتفويض مثلها مثل المرافق العامة الصناعية والتجارية.

<sup>7</sup> المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

من قبيل المرافق العامة الإدارية التي هي موضوع تفويض في التشريع الجزائري نذكر منها، المرسوم التنفيذي رقم 18-03 المحدد لأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، حيث باستقراء المادة 18 منه نجد أن المشرع الجزائري جعل من تقنية التفويض طريقة لتسيير المطاعم المدرسية.

ب/ المرافق العامة غير القابلة للتفويض: والتي تجد أساسها في طبيعة هذه المرافق من جهة ، أو بإرادة المشرع من جهة أخرى ، نتعرض لها كالتالي :

**1- المرافق العامة بطبيعتها غير قابلة للتفويض**: تنقسم المرافق العامة غير قابلة للتفويض بالنظر لطبيعتها إلى نوعين، مرافق عامة ترتبط بالوظيفة السيادية للدولة ، ومرافق عامة لا ترتبط بسيادة الدولة:

أ- المرافق العامة السيادية : وهي مجموعة المرافق العامة الدستورية التي لا يمكن أن تكون محلا للتفويض، لأنها مرتبطة بسيادة الدولة، وبالتالي لا يمكن تسييرها إلا عن طريق الاستغلال المباشر، وتتمثل في المرافق العامة الضامنة للأمن والنظام العامة كالدفاع الوطني، الشرطة، مرفق العدالة...، وبعض المرافق العامة الضامنة لسيادة الدولة الاقتصادية والمالية كالمرافق الخاصة بالأموال ومرفق الضرائب، وأخرى ضامنة للسيادة الخارجية للدولة كالعلاقات الخارجية و السلك الدبلوماسي.( المرافق العامة غير القابلة للتفويض هي التي تدخل في صميم امتيازات السلطة العامة) .

ب- المرافق العامة غير السيادية : نعني بالمرافق العامة غير السيادية مجموعة من المرافق العامة الإدارية التي لا يمكن تفويضها كاستثناء على مبدأ قابلية المرافق العامة الإدارية للتفويض، وعدم قابلية هذه المرافق العامة للتفويض راجع لعدم توفر العناصر التي تقوم عليها تقنية التفويض في إدارة واستغلال المرفق العام، لاسيما فكرة الاستثمار وعنصر العائدات المحققة بصورة جوهرية وفقا لنتائج الاستثمار. ومن أمثلة ذلك مرافق التعليم والصحة والمساعدات الاجتماعية، رغم أن هذه الأخيرة أصبحت تقبل وجود مبادرات القطاع الخاص في تحقيقها.

**2- المرافق العامة غير قابلة للتفويض بإرادة المشرع** : يقصد بها تلك المرافق العامة التي يمنع تفويضها بموجب نص، ويجب التأكيد على أن المنع يكون بموجب نص قانوني لا تنظيمي، ذلك انه إذا كان بإمكان السلطة المفوضة تنظيم تقنية التفويض عن طريق دفتر الشروط بوضع قيود على حرية التعاقد مثلا، إلا أن ذلك لا يجيز لها منع مرفق عام أن يكون موضوع لتقنية التفويض. كما عمد المشرع الجزائري إلى سن قوانين منع من خلالها صراحة تفويض تسيير مرفق عام، نذكر منها قانون النقد والقرض الذي يمنح بنك الجزائر دون غيره امتياز إصدار النقد.



ب/ إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام : تقوم عملية إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام على مجموعة من المبادئ الواجب احترامها والتقيد بها لتحقيق الهدف الأساسي من عمل المرفق العام، والمتمثل في تحقيق النفع العام وتقديم الخدمات العمومية، وتعتبر هذه المبادئ مقيدة لكل من السلطة المفوضة والمفوض له، ويتعين عليهما احترامها ، و هي نفسها المبادئ التي تحكم عملية سير المرافق العامة السابق التعرض لها<sup>8</sup>.

كما بين التنظيم المتعلق بتفويض المرفق العام الأشكال التي يمكن أن يتخذها هذا الأسلوب في تدبير و استغلال المرافق العمومية ، و كذا توضيح طرق و إجراءات اختيار المفوض له ( أساليب إبرام اتفاقياته ) ، و هي العناصر محل الدراسة على النحو التالي :

#### 1- أشكال تفويض المرفق العام : يأخذ تفويض المرفق العام في الجزائر حسب مستوى التفويض،

والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة، شكل الامتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير، وهو ما نصت عليه المادة 1/210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، و أكدته المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، و هي كالتالي :

أولاً: عقد الامتياز La concession : يشكل عقد الامتياز أحد الصور التقليدية لتفويض المرفق العام، كما أنه يعد من أقدم الطرق في إشراك أشخاص القانون الخاص في إدارة المرافق العامة. عرفه المشرع الجزائري من خلال نص المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بأنه : "الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام...".

يعتبر هذا التعريف نقلة نوعية بالنسبة لمفهوم الامتياز في القانون الجزائري، فإضافة للمفهوم التقليدي للامتياز الذي يقتصر فقط على استغلال المرفق العام، نجد أن المشرع أعطاه مفهوما جديدا يقوم على فكرة انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية، كما أخضعه لإجراءات المنافسة والإشهار، وبالتالي فصل بين امتياز المرفق العام الذي يكون من عقود تفويض المرفق العام والامتياز خارج عقود التفويض.

<sup>8</sup> راجع المادتين 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و المادة 3 المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

ثانيا: عقد الإيجار L'affermage : عرف المشرع الجزائري عقد الإيجار بموجب المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بأنه : "الإيجار هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة...".

تجدر الإشارة إلى أن عقد إيجار المرفق العام عرف تطورا ملحوظا في السنوات الأخيرة مقارنة بالامتياز خاصة في فرنسا، وذلك في مجالات عديدة كالسياحة والتسليية، حيث لجأت للإيجار لتسيير أغلب هذه المرافق العمومية بهدف التقليل من أعباء التسيير، على عكس الوضع في الجزائر حيث لم يحض باهتمام كبير مقارنة بعقد الامتياز.

ثالثا: عقد الوكالة المحفزة La régie intéressée : تناول المشرع الجزائري عقد الوكالة المحفزة من خلال نص المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، غير أن هذا الشكل لم يستعمل في الجزائر إلا نادرا على العكس في فرنسا، على أساس أنه يجسد بالفعل خصوصية تسيير المرفق العام دون تحمل المسير لعبء البناء والتجهيز، وحصوله على مقابل مالي نتيجة تسييره وربطه برقم الأعمال والإنتاجية والفعالية وهذا لتشجيع المسير لبذل كل الجهود للنهوض بالخدمة العمومية وترقيتها.

رابعا: عقد التسيير La gérance : عرف المشرع الجزائري عقد تسيير المرفق العام من خلال نص المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بأنه : "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، بدون أي خطر يتحملة المفوض له...".

تجدر الإشارة أن مجلس الدولة الفرنسي كان غير ثابت حول عقد التسيير، فقد ذهب في بعض أحكامه للقول أنه يعد صفقة عامة، في حين اعتبره في أحكام أخرى من عقود تفويض المرفق العام، كما أن العديد من الفقهاء الفرنسيين اعتبروه صفقة خدمات أكثر منه استغلال مرفق عام بالنظر إلى المقابل المالي الذي يتقاضاه المسير، إضافة إلى عدم تحمله خسائر وأرباح التسيير.

**2- طرق وإجراءات إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام :** حرصا من المشرع الجزائري على حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة، ألزم السلطة المفوضة بالتقيد بمجموعة من الضوابط التي تحد من حريتها في التعاقد، ومن أبرزها ضرورة تقيدها بطرق و إجراءات محددة لإبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام وفقا للمرسوم التنفيذي المتعلق به ، والذي تنص المادة 8 منه على أن : " تبرم اتفاقيات تفويض المرفق العام وفقا لأحدى الصيغتين التاليتين : - الطلب على المنافسة ، الذي يمثل القاعدة العامة ،

- التراضي ، الذي يمثل الاستثناء .

أ/ إجراء الطلب على المنافسة : يعد القاعدة العامة التي أقرها المشرع لإبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام، وقد عرفه بموجب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بأنه : " الطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة...". وعليه فإن إجراء الطلب على المنافسة يقوم على أساس ضمان وجود المنافسة بين عدة متعاملين خاضعين للقانون الجزائري بشكل متساو، فهذا الإجراء يكون وطنيا فقط<sup>9</sup>. و أحاطه بجملة من الإجراءات التي تكفل ضمان مبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة بين عدة متعاملين، وذلك في جميع المراحل التي تمر عليها عملية الإبرام، ويتم الطلب على المنافسة وفق مرحلتين:

ففي مرحلة أولى، تقوم السلطة المفوضة باختيار أولي للمرشحين العارضين على أساس ملفات ترشح محددة في الجزء الأول من دفتر الشروط المعنون بـ "دفتر ملف الترشح"، المتضمن بنود إدارية عامة متعلقة بشروط التأهيل والوثائق التي تتكون منها ملفات الترشح وكذا كفاءات تقديمها<sup>10</sup>، ويتم هذا الانتقاء الأولي وفقا للإجراءات التالية:

1- الإعلان : يعد الإعلان عن الطلب على المنافسة الإجراء الأول الذي تتخذه السلطة المفوضة بعد الانتهاء من الإجراءات التمهيديّة المتمثلة في دراسة موضوع التفويض، وإعداد دفتر الشروط المتعلق به من طرف لجنة تفويضات المرفق العام، ذلك أن تكريس مبدأ العلنية يقتضي وجوبا إشهارها من أجل إعلام أكبر عدد ممكن من المتعاملين عن رغبة السلطة المفوضة في التعاقد، ويتحقق هذا الإعلان بنشره في جريدتين يوميتين على الأقل وباللغة الوطنية واللغة الأجنبية، كما نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم السلطة المفوضة بنشر الطلب على المنافسة بشكل واسع وبكل وسيلة تراها مناسبة<sup>11</sup>.

2- سحب دفتر الشروط : تضع السلطة المفوضة تحت تصرف الراغبين في المشاركة في المنافسة، الجزء الأول من دفتر الشروط المتمثل في "دفتر ملف الترشح" المتعلق بتفويض المرفق العام، ويمكن سحبه من طرف المعنيين بالتقرب إلى السلطة المفوضة.

<sup>9</sup> وهذا حسب ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

<sup>10</sup> المادتان 12 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

<sup>11</sup> المواد 12، 13، 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

**3- تقديم ملف الترشيح :** يقدم المترشحون ملف الترشيح المتضمن شهادة النزاهة وكل وثيقة تسمح بتقييم قدرات المترشحين المهنية والتقنية والمالية، في ظرف مغلق ومبهم تكتب عليه عبارة ( لا يفتح إلا من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض ) .

**4- فتح الأظرفة واختيار وانتقاء العروض :** تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض في جلسة علنية وفي مرحلة أولى بفتح الأظرفة وتسجيل جميع الوثائق المقدمة من المترشحين، وفي مرحلة ثانية وفي جلسة مغلقة، تقوم بدراسة ملفات الترشيح ابتداء من اليوم الموالي لجلسة فتح الأظرفة، وتعد قائمة للمترشحين المقبولين الذين يستوفون شروط التأهيل طبقا للجزء الأول من دفتر الشروط وتقييمها حسب سلم التتقيط<sup>12</sup>.

**أما المرحلة الثانية،** فيتم خلالها دعوة المترشحين الذين تم انتقاؤهم أثناء المرحلة الأولى إلى سحب الجزء الثاني من دفتر الشروط المعنون بـ "دفتر العروض"، المحدد لشروط وكيفيات تقديم العروض واختيار المفوض له وفقا للبنود الإدارية والتقنية والمالية، ويتم هذا الانتقاء النهائي وفقا للإجراءات التالية:

**1- إستدعاء المترشحين المقبولين:** تقوم السلطة المفوضة بدعوة المترشحين المقبولين بكل وسيلة ملائمة لسحب الجزء الثاني من دفتر الشروط.

**2- تقديم العروض :** يتم إيداع العروض من طرف المترشحين لدى السلطة المفوضة، والتي يجب أن تكون مطابقة لدفتر العروض ومستوفية لكامل البنود الإدارية والتقنية والبنود المالية، ولم يحدد المشرع الجزائري وسيلة تقديم هذه العروض عكس عروض المرحلة الأولى التي أوجب أن تكون في ظرف مغلق ومبهم، إلا أنه ميدانيا ستقدم بنفس طريقة المرحلة الأولى.

**3- اختيار وانتقاء العروض :** تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المترشحين المقبولين والمؤهلين كتابيا كل على حدا، من أجل مفاوضة عروضهم لاسيما مدة تفويض المرفق العام والأتاوي التي يدفعها مستعملي المرفق العام دون موضوع التفويض، وتحرر اللجنة محضر مفاوضة وتقييم العروض خلال كل جلسة مفاوضة، يتضمن قائمة العروض المدروسة والمرتبة ترتيبا تفضيليا، ثم تقترح اللجنة على مسؤول السلطة المفوضة المترشح الذي تم انتقاؤه والذي قدم أحسن عرض.

**4- الإعلان عن المنح المؤقت:** بعد الانتهاء من المفاوضات واختيار المفوض له، يتخذ مسؤول السلطة المفوضة قرار المنح المؤقت للتفويض، ويتم إشهاره بنفس الكيفيات التي تم بها الإعلان عن الطلب على

<sup>12</sup> راجع المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

المنافسة، كما يبين هذا الإعلان إمكانية تقديم المترشحين لطعون أمام لجنة تفويضات المرفق العام في أجل لا يتعدى 20 يوما، ابتداء من تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت للتفويض.

**5- إعداد إتفاقية التفويض:** بعد انقضاء مدة النظر في الطعون والفصل فيها، تعد السلطة المفوضة إتفاقية التفويض مع المترشح المقبول تتضمن مجموعة من البيانات الإلزامية، وتسلمه نسخة منها<sup>13</sup>.

**ب/ إجراء التراضي:** جعل المشرع الجزائري التراضي طريق استثنائي لإبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام، حيث يتم تخصيص ومنح التفويض لمتعامل واحد دون اللجوء إلى شكليات الطلب على المنافسة، الملاحظ أن المشرع قد ميز بين نوعين من التراضي، هما التراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة، كما حدد حالات وشروط إعمالهما، الأمر الذي يفهم منه أن لجوء السلطة المفوضة لهذا الإجراء ليس مطلقا وإنما مقيدة بما ورد في المرسوم التنفيذي.

بحيث تلجأ السلطة المفوضة للتراضي بعد الاستشارة من خلال اختيار مفوض له من بين ثلاثة مترشحين مؤهلين على الأقل، ويتم اللجوء إليه في حالتين فقط نصت عليهما المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199. أما التراضي البسيط فهو إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لتسيير مرفق عام بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية، ويتم اللجوء إليه أيضا في حالتين فقط نصت عليهما المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

وبالنسبة لإجراءات إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام وفقا للتراضي البسيط، لم يحدد المشرع الجزائري إجراءات إبرام اتفاقية التفويض وفق هذا الإجراء، حيث اكتفى فقط بتحديد حالات اللجوء إليه، وأمام هذا الفراغ القانوني فرض الواقع الميداني منطقته، لذلك يمكن أن يتم وفق المراحل التالية :

**1- دعوة المرشح :** تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المرشح الذي تم اختياره لتقديم عرضه، إلا أن المشرع لم يبين كيفية الدعوة وبالتالي ترك للسلطة المفوضة سلطة تقديرية في ذلك.

**2- التفاوض :** بعد دعوة المرشح وتقديمه لعرضه، تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بالتفاوض معه مباشرة حول مدة تفويض المرفق العام والتعريفات والأتاوى التي يدفعها مستعملو المرفق العام، أو التي يدفعها المرشح وهذا حسب شكل التفويض، دون التطرق إلى موضوع التفويض<sup>14</sup>.

**3- الإعلان عن المنح المؤقت :** و المفروض انه أيضا في التراضي البسيط .

<sup>13</sup> راجع المواد 12، 13 و المادة 36 و ما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

<sup>14</sup> راجع المادتان 39 و 40 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

4- إعداد إتفاقية التفويض : بعد انقضاء أجال النظر في الطعون والفصل فيها، تعد السلطة المفوضة إتفاقية التفويض التي تبرم مع المفوض له تتضمن مجموعة من البيانات الإلزامية، وتسلمه نسخة منها<sup>15</sup>.

وإجراءات إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام وفقا للتراضي بعد الاستشارة: تتم وفقا للمراحل التالية:

1- صدور قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية: يحدد بموجبه المرافق العمومية التي لا تستدعي إجراء الطلب على المنافسة.

2- وضع قائمة مسبقة من طرف السلطة المفوضة : تضم هذه الأخيرة عدة متعاملين لهم قدرات مالية ومهنية وتقنية تسمح لهم بتسيير المرفق العام.

3- دعوة المترشحين : تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة ثلاثة مترشحين مؤهلين على الأقل من القائمة المعدة مسبقا من السلطة المفوضة، من أجل تقديم عروضهم وفقا لدفتر الشروط المعد مسبقا<sup>16</sup>.

4- اختيار وانتقاء العروض : تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بمفاوضة عرض كل مترشح من حيث مدة تفويض المرفق العام والتعريفات والأتاوى التي يدفعها مستعملو المرفق ، ومختلف الاقتراحات المتعلقة بتحسين تسيير المرفق العام موضوع التفويض، وهذا ما سيصنع الفارق بين المترشحين المؤهلين، وتنتهي المفاوضات باختيار مفوض له تقترحه اللجنة على مسؤول السلطة المفوضة.

5- الإعلان عن المنح المؤقت : بعد اختيار المفوض له تقوم السلطة المفوضة بإشهار قرار المنح المؤقت للتفويض بجميع الوسائل المتاحة، حسب حجم ونطاق نشاط المرفق العام، كما يبين هذا الإعلان حق المترشحين في تقديم طعون بنفس إجراءات الطعن في الطلب على المنافسة.

6- إعداد إتفاقية التفويض : بعد انقضاء أجال النظر في الطعون والفصل فيها، تعد السلطة المفوضة إتفاقية التفويض التي تبرم مع المفوض له المقبول بها بيانات إلزامية، وتسلمه نسخة منها.

**ج/ أثار إتفاقيات تفويض المرفق العام (المركز القانوني لأطراف إتفاقيات تفويض المرفق العام):**

تعد إتفاقيات تفويض المرفق العام عقودا إدارية، لذلك فهي تخضع للقواعد العامة التي تخضع لها، وبمجرد تنفيذ إتفاقية تفويض المرفق العام تنتج هذه الأخيرة أثار عديدة، تتمثل في جملة من حقوق و التزمات تتعلق بطرفيها. نوضحها و هذا على النحو التالي :

<sup>15</sup> راجع المواد 44 و48 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

<sup>16</sup> راجع المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

**1- المركز القانوني للسلطة المفوضة في اتفاقيات تفويض المرفق العام :** تعتبر السلطة المفوضة الجهة التي تملك منح عقد التفويض وإبرامه مع مستغل المرفق العام، وتتمتع هذه الأخيرة بمركز قانوني متميز لا مثيل له في عقود القانون الخاص ، يتم تفصيله كالتالي :

**أ/ إمتيازات السلطة المفوضة في اتفاقيات تفويض المرفق العام :** تتمتع السلطة المفوضة في نطاق اتفاقيات تفويض المرفق العام بمجموعة من السلطات والامتيازات تفرضها مقتضيات سير المرافق العامة والمصلحة العامة، حتى ولو لم يتم النص عليها في الاتفاقية لأنها مستمدة من مبادئ القانون الإداري. و يمكن ردها للسلطات التالية :

**- سلطة الرقابة والتوجيه :** منح تنظيم تفويض المرفق العام السلطة المفوضة سلطة متابعة تنفيذ إتفاقية تفويض المرفق العام من خلال المراقبة الميدانية للمرفق العام المفوض، والحصول على كل الوثائق ذات الصلة، كما ألزم المفوض له بإعداد تقارير دورية وإرسالها للسلطة المفوضة<sup>17</sup>.

**- سلطة التعديل :** بمقتضى هذه السلطة يكون بإمكان السلطة المفوضة أن تقوم بتعديل شروط العقد وطريقة تنفيذه بما يتضمن زيادة أو نقصان في التزامات المفوض له بإرادتها المنفرد فقد أقر المشرع الجزائري بسلطة التعديل عن طريق الملاحق، إذ يمكن من خلالها تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في اتفاقية تفويض المرفق العام، دون أن يمس موضوع الاتفاقية في حد ذاته<sup>18</sup>.

**- سلطة توقيع الجزاءات :** تخضع اتفاقية تفويض المرفق العام للقواعد العامة المتعلقة بفرض الجزاءات في العقود الإدارية، ومن ثم فإن المفوض له إذا ما أخل في تنفيذ التزاماته التعاقدية، سواء بامتناعه عن تنفيذ العقد أو القيام بتنفيذ مخالف للشروط والمواصفات المتفق عليها، أو التأخير في تنفيذ التزاماته أو التنازل للغير عن العقد من دون موافقة السلطة المفوضة، فإن لهذه الأخيرة توقيع الجزاء بحقه بإرادتها المنفردة من خلال قرارات إدارية تصدرها بهذا الصدد<sup>19</sup>.

**- سلطة فسخ الإتفاقية:** أقر المشرع الجزائري للسلطة المفوضة سلطة فسخ إتفاقية تفويض المرفق العام بإرادتها المنفردة بدافع الحفاظ على المصلحة العامة وضمان استمرارية المرفق العام، مع تعويض عادل للمفوض له بناء على بنود إتفاقية التفويض، حسب المادة 64 من مرسوم التفويض.

<sup>17</sup> راجع المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

<sup>18</sup> راجع المواد 58 و59 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

<sup>19</sup> راجع المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

- **سلطة الحصول على المقابل المالي:** للسلطة المفوضة في إتفاقية تفويض المرفق سلطة الحصول على مقابل مالي في شكل مبالغ مالية يتم الاتفاق على تحديدها كمقابل للتفويض الممنوح للمفوض له، وهي أهم ميزة تتمتع بها إتفاقيات تفويض المرفق العام مقارنة ببعض العقود الإدارية الأخرى.

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 18-199، نجد أن المقابل المالي الذي تحصل عليه السلطة المفوضة يختلف باختلاف أشكال إتفاقيات تفويض المرفق العام، ففي عقد الإيجار تحصل على إتاوة سنوية يدفعها لها المفوض له، في حين نجد أن المقابل المالي في عقد الوكالة المحفزة وعقد التسيير يتم تحصيله مباشرة من التعريفات التي يدفعها مستخدم المرفق العام.

**ب/ إلتزامات السلطة المفوضة في إتفاقيات تفويض المرفق العام:** يمكن إجمالها في الإلتزامات التالية:

**1- إلتزامات السلطة المفوضة عند إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام:** تفرض القواعد العامة المسلم بها في نطاق إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام، مجموعة من الإلتزامات تنقيد بها أهمها :

أ- إلتزام السلطة المفوضة بخلق مناخ استثماري ملائم تمهيدا لإبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام: و هذا بوضع خطوط عريضة للمرفق العام موضوع التفويض، بهدف الحصول على أفضل خدمة وبتكلفة معقولة تتسجم ومفهوم المصلحة العامة.

ب- إلتزام السلطة المفوضة بالقوانين الضابطة لعملية إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام: وأهمها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، و المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام .

**2- إلتزامات السلطة المفوضة أثناء تنفيذ إتفاقيات تفويض المرفق العام:** بعد إبرام إتفاقية تفويض المرفق العام بين السلطة المفوضة والمفوض له وفقا للكيفيات والشروط المحددة قانونا، تدخل الإتفاقية مرحلة التنفيذ، حيث يشرع المفوض له بتنفيذ موضوع الإتفاقية دون السلطة المفوضة، ورغم ذلك تبقى السلطة المفوضة مقيدة بإلتزامات ، أهمها :

أ- إلتزام السلطة المفوضة بتنفيذ بنود إتفاقيات تفويض المرفق العام: ولا يقتصر هذا الإلتزام على تنفيذ الإلتزامات الأساسية فحسب، وإنما يشمل أيضا الإلتزامات الإضافية المنصوص عليها في دفتر الشروط. كما يتعين على السلطة المفوضة أن تنفذ إلتزاماتها التعاقدية بطريقة سليمة وهذا لا يقتضي أن تلتزم بالإعتبارات الفنية المسلم بها وفقا لطبيعة الإتفاقية فحسب، ولكن يجب عليها أيضا أن تحترم مقتضيات حسن النية. وفي حالة إخلال السلطة المفوضة بإلتزاماتها التعاقدية، فإنها كغيرها من المتعاقدين العاديين



تخضع لعقوبات وإن كانت متباينة على تلك التي توقع على الخواص، ولا يمكن للمفوض له أن يوقف تسييره للمرفق العام في هذه الحالة.

ب- منح التراخيص الضرورية لعملية تنفيذ إتفاقيات تفويض المرفق العام: يقتضي تنفيذ بعض إتفاقيات تفويض المرفق العام شغل جزء من الأملاك العامة، ففي هذه الحالة على السلطة المفوضة منح المفوض له التراخيص الضرورية التي يتطلبها تسيير واستغلال المرفق العام خاصة ما إذا كانت ضرورية لسير نشاط المرفق العام، وأن عدم الاستفادة منها ستؤدي إلى تعطيل نشاط هذا الأخير. كمنح رخصة البناء أو رخصة الاستيراد وغيرها من الرخص.

2- المركز القانوني للمفوض له في إتفاقيات تفويض المرفق العام : يترتب عن تسيير و استغلال

المفوض له للمرفق العام موضوع عقد التفويض، مجموعة من الحقوق و الإمتيازات فصلها كالتالي:

أ/ حقوق المفوض له في إتفاقيات تفويض المرفق العام: يشكل المفوض له واجهة المرفق العام، فالمستفيدون من خدمات المرفق العام لا يتعاملون إلا معه وحده، ولكي يتمكن المفوض له من تشغيل وتسيير المرفق العام موضوع الإتفاقية، فإنه يتمتع شأنه شأن السلطة المفوضة بمجموعة من الحقوق تمكنه من حسن استثمار المرفق وتنظيمه وضبط العمل فيه. و أهم هذه الحقوق :

1- حق المفوض له في الحصول على المقابل المالي : يرجع هدف المفوض له من وراء دخوله في عمليات تعاقدية مع السلطة المفوضة إلى الحصول على المقابل المالي، وهو بذلك يعتبر أهم حقوقه على الإطلاق كونه يستهدف تحقيق الربح أصلا . و قد كان يدخل ضمن الشروط التعاقدية، نظرا لأهميته بالنسبة للمفوض له، فلا يمكن للسلطة المفوضة تعديل قيمة المقابل المالي دون موافقة المتعاقد معها إلا أنه وبسبب ارتباط التسعيرة بالمرتفقين، أصبح المقابل المالي يدخل في إطار قواعد تنظيم المرفق العام، بمعنى من قبيل الشروط اللاتحفية التي يجوز للسلطة المفوضة تعديلها وفق مقتضيات المصلحة العامة، إلا أن المشرع الجزائري ألزم الأطراف المتعاقدة بالتفاوض حول المقابل المالي الذي يدفعه المنتفعون، وبالتالي اعتبره من قبيل الشروط التعاقدية<sup>20</sup>، و هو يختلف باختلاف أشكال التفويض.

<sup>20</sup> راجع المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

2- **حق المفوض له في استغلال المرفق العام طوال مدة التفويض:** تعتبر المدة من المعطيات الإستراتيجية لعقود تفويض المرفق العام، فكلما كانت مدة التفويض طويلة كلما زادت إمكانية الحصول على الأرباح بالنسبة للمفوض له، ويتعين على السلطة المفوضة احترام حق المفوض له، من خلال السماح له باستغلال المرفق العام طيلة المدة الزمنية المحددة في العقد، كما يتعين على المفوض له تنفيذ البنود المتفق عليها في دفتر الشروط طيلة تلك المدة .

3- **حق المفوض له في الحصول على الإمتيازات التي يحتاجها في تنفيذ إتفاقية التفويض:** تقرر للمفوض له بعض الإمتيازات التي تساعده على تسيير المرفق العام موضوع التفويض، فطبيعة المرفق العام تقتضي أن يمنح المفوض له بعض الرعاية في مقابل ما يبذله من جهد في تسيير المرفق العام الذي في الأخير سيحقق المصلحة العامة. وأهمها الإمتيازات على الأملاك العامة والأملاك الخاصة ، توفير الحماية من المنافسة، إضافة إلى منحه بعض التسهيلات المالية ، ممارسته الضبط داخل المرفق العام .

4- **حق المحافظة على التوازن المالي للعقد:** تهدف السلطة المفوضة في اتفاقيات تفويض المرفق العام إلى إشباع الحاجات العامة للجمهور، من خلال تحقيق المنافع التي أعد من أجلها المشروع، بينما يسعى المفوض له إلى تحقيق الربح واستهداف مصلحته الشخصية، وعليه إذا ما حال بينه وبين تحقيق تلك المصلحة إجراءات اتخذتها السلطة المفوضة أو فرضتها ظروف أو صعوبات جعلت تنفيذ إلتزاماته التعاقدية عسيراً، ومكلفاً بصورة فاقت توقعاته، يكون على السلطة المفوضة التدخل لضمان التوازن المالي ، حتى يتمكن من تنفيذ العقد على النحو المتفق عليه.

**ب/ إلتزامات المفوض له في إتفاقية تفويض المرفق العام:** و أهمها الإلتزامات التالية :

1- **إلتزامات المفوض له المستمدة من إتفاقية تفويض المرفق العام:** بحيث تتضمن إتفاقيات تفويض المرفق الإلتزامات التالية :

أولاً: إلتزام المفوض له بإدارة واستغلال المرفق العام وبصورة شخصية: ويقضي تحقيق هذا الإلتزام من المفوض له تحمله مسؤولية المخاطر المترتبة على استغلال المرفق العام، و من ثم يكون مسؤولاً عن الخسائر التي يحققها المرفق العام مثلما هو المستفيد من الأرباح في حالة تحققها، وهذا الإلتزام هو جوهر فكرة تفويض المرفق العام. كما لا يجوز للمفوض له التنازل عن هذا الإلتزام للغير إلا بإذن من السلطة المفوضة.أوفي إطار المناولة المحددة قانوناً .

ثانياً: إلتزام المفوض له بتنفيذ إلتزاماته في المواعيد المحددة: يقصد بالمواعيد المحددة في إتفاقية تفويض المرفق العام ، وهي المواعيد الدورية التي يلتزم بها المفوض له لأداء الخدمات للمنتفعين من المرفق العام

موضوع التعاقد، وعادة ما يتم النص في الإتفاقية على تحديد تاريخ بداية التنفيذ، والذي تحسب منه مدة تنفيذه، وإن خلا العقد من تحديد لتاريخ بداية التنفيذ فإن هذه الأخيرة تحسب من تاريخ إخطار المفوض له بالأمر الإداري بالبداية في تنفيذ الأعمال.

ثالثاً: إلتزام المفوض له بدفع إتاوات للسلطة المفوضة: يلتزم المفوض له بدفع إتاوات لصالح الهيئة صاحبة المرفق العام محل التفويض، ويجب أن تكون هذه الإتاوات نتيجة الاستغلال وتسيير المرفق العام من قبل المفوض له، ويختلف هذا الإلتزام باختلاف أشكال التفويض، حيث يتولى المفوض له في عقدي الامتياز والإيجار تحصيل الإتاوات لمصلحته، أي أنه يحصلها في ذمته المالية المستقلة عن السلطة المفوضة، أما في عقود الوكالة المحفزة والتسيير فإن المفوض له ملزم بتحصيل التعريفات من المستفيدين لمصلحة السلطة المفوضة، أي أنه لا يحصلها في ذمته المالية بل يحولها إلى الذمة المالية للسلطة المفوضة.

رابعاً: الإلتزام بتسليم المنشآت والتجهيزات عند نهاية عقد تفويض المرفق العام: تؤول ملكية المنشآت والممتلكات ومجمل الإستثمارات بعد نهاية إتفاقية تفويض المرفق العام إلى السلطة المفوضة، وتشمل تسليم كل هذه المنشآت والممتلكات سواء تلك الممنوحة جاهزة للمفوض له من طرف السلطة المفوضة عند الإبرام، أو تلك المنجزة خلال مدة سريان العقد، ويكون ذلك وفقاً لعملية جرد يقوم بها الطرفان وفقاً لبنود إتفاقية التفويض

**2- إلتزامات المفوض له المستمدة من طبيعة المرفق العام**: الأصل أن يلتزم المفوض له بما يمليه عليه العقد، دون زيادة أو نقصان، ولا اعتبارات تحقيق المصلحة العامة يخرج عقد تفويض المرفق العام عن هذه القاعدة، حيث يفرض على المفوض له إضافة للإلتزامات التي يتقيد بها استناداً إلى العقد، التزمات أخرى تستمد شرعيتها من طبيعة المرفق العام محل العقد، من مراعاة لمبدأ حسن النية الذي يجب أن يسود عملية تنفيذ العقد، فضلاً عن مراعاة المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة إجمالاً.

## المحور السادس

### إصلاح المرفق العام في الجزائر

شكل تطوير المرافق العامة وسبل تسييرها وتجويد خدماتها انشغالا هاما لجميع الدول ومنها الجزائر، الأمر الذي دفع بها للتحويل التدريجي إلى أنظمة جديدة في إطار إشباع الحاجات العامة. و على ذلك عرفت الجزائر جملة من الإصلاحات الإدارية المتتالية لتطوير أداء المرافق العامة أهمها التدابير القانونية المتخذة لتسييرها والارتقاء بخدماتها و ضمانها للمواطنين بجودة و نوعية، وإشراك القطاع الخاص لاستغلال البعض منها ، مع توسيع الاستعانة بالوسائل التكنولوجية و الالكترونية لتقديم خدماتها .

و من أهم آليات إصلاح المرفق العام في الجزائر الآليات التالية:

**1- اعتماد أساليب التسيير الحديث للمرفق العام في الجزائر:** أعادت الجزائر النظر في طرق تسييرها للمرافق العامة، خاصة مع تبني نظام الانفتاح على السوق، وانهايار أسعار البترول الذي أدى إلى تراجع مواردها المالية، مما أوجب البحث عن بدائل إضافية لتمويل استثماراتها وبنيتها التحتية، فوجدت في تقنية تفويض المرفق العام الأسلوب الأنجع لتسيير مرافقها العامة، وبخاصة المرافق المحلية، من خلال إشراك القطاع الخاص في تسييرها إلى جانب القطاع العام.

فقد عرف المرفق العام طرق حديثة لتسييره، تبلورت أكثر مع صدور التنظيم القانوني المتعلق بتفويض المرفق العام خاصة وأن المشرع أدرجه على أشكال أهمها الامتياز، الايجار والوكالة المحفزة وعقد التسيير.<sup>21</sup>

**2- اعتماد الإدارة الالكترونية :** شهدت المرافق العمومية في الجزائر استخدام التكنولوجيات الحديثة في إدارتها و تقديم خدماتها للمواطنين ، و كانت أولى بوادر و ملامح المرفق العمومي الإلكتروني بداية بوضع استغلال خدمة الأنترنت من خلال التنظيم المتعلق بضبط شروط و كفاءات إقامة خدمات الأنترنت واستغلالها ، إلا أن أعمالها بقي محصورا في بعض المرافق العمومية، ولم يتم تعميمها إلا سنة 2008 بموجب مشروع الجزائر الالكترونية.

<sup>21</sup> و لأكثر تفاصيل حول هذه الآلية راجع الجزء 2 من المحور الخامس من هذه المحاضرات.

وعلى ذلك تعد الإدارة الالكترونية من أهم مظاهر إصلاح المرفق العام، وجب التعرض لها

كالتالي:

**1- تعريف الإدارة الالكترونية:** لقد عرف البعض الإدارة الالكترونية بأنها استخدام وسائل الاتصال التكنولوجية المتنوعة والمعلومات، في تسيير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الالكترونية ذات القيمة والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية، من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الالكترونية عبر بوابة واحدة.

و هناك من ينظر إلى الإدارة الالكترونية نظرة تقنية و اجتماعية ، أي نظام تقني يستعمل لخدمة المجتمع بأسلوب فعال ، و عليه فإن الإدارة الالكترونية تعني إعادة ابتكار الأعمال و الإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة، عن طريق إدماج المعلومات و تكاملها و إمكانية الوصول إليها عن طريق الموقع الالكتروني ، بحيث عرفها البعض بأنها مجموعة الأنشطة العمومية التي تعتمد على الانترنت و الاتصالات الالكترونية عبر جميع طبقات و مستويات الحكومة لتقديم جميع الخدمات و المعاملات للأفراد ، والحصول على المعلومات في شتى المجالات و ببسر و سهولة.

**2- خصائص الإدارة الالكترونية:** للإدارة الالكترونية مميزات وخصائص بالقدر الذي يشجع على عملية التحول ويثمن دورها في تحسين أداء المرفق العام، أهمها الخصائص التالية:

- **إدارة سرعة:** نظرا لحلول الحاسوب مكان العمل التقليدي حقق نوع من السرعة في أداء الخدمات ويعود ذلك إلى سرعة تدفق المعلومات والبيانات من جهاز الحاسوب بخصوص الخدمة المطلوبة.

- **إدارة بدون ورق وبلا زمن:** حيث يستبدل التعامل الورقي بالبريد والأرشفة الالكتروني والرسائل الصوتية ونظم المتابعة الآلية، مما يقضي على مشكلة التوثيق وحفظ الأرشيف، كما أن الخدمة مستمرة 24 ساعة الأمر الذي ينهي معاناة الأفراد في طابور الانتظار ومشاكل الدوام.

- **إدارة دقة وموضوعية:** أداء الخدمة من قبل الأجهزة الالكترونية لا وجه فيه للخطأ لأنه يتم على أساس قاعدة بيانات متعلقة بالخدمة.

- **إدارة تخفيض التكاليف:** صحيح أن الإدارة الالكترونية في البداية تحتاج لميزانية معتبرة بهدف دفع عملية التحول، لكن تطبيقها بعد ذلك سيوفر الكثير، وأداء الخدمة تقليديا يكلف كثيرا من الأدوات المكتبية والعرض على أكثر من موظف وبالمقابل يمكن تجنب ذلك في نظام الإدارة الالكترونية.

- **إدارة تبسيط الإجراءات:** ظهر ما يسمى اليوم بطريق المعلومات السريع أي سرعة وصول المواطن للمعلومة، وطبق هذا المبدأ في مجال الإدارة الالكترونية و ذلك لأجل تقليل نسبة التعقيدات الإدارية، خاصة و أن العمل التقليدي يحتاج إلى موافقة أكثر من جهة، هذا فضلا عن السمات التي تلتصق بالموظف كالتغيب والعطل ، و بالمقابل يمكن من خلال الإدارة الالكترونية إتمام المعاملة من خلال موظف واحد من خلال قاعدة البيانات المتوفرة وهي بمثابة تفويض للموظف باتخاذ قرار على أساسه .

- **إدارة شفافية ووضوح ومحاربة الفساد:** مع الإدارة الالكترونية تحولت العلاقة بين الإدارة والمواطن من علاقة ملؤها السرية و العتامة إلى علاقة شفافية ومشاركة وتتاغم، أي إرساء الديمقراطية الإدارية وانفتاح الإدارة على الجمهور وبالتالي تفادي جرائم الفساد.

- **إدارة التغيير المستمر ( إدارة مرنة ):** بما أن الإدارة الالكترونية تسعى لتحسين مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن، أو بقصد التفوق في التنافس فهي ملزمة بالتغيير المستمر ومواكبة كل المستجدات.

**3 - أهداف الإدارة الالكترونية:** ومن الخصائص المبينة أعلاه يتضح أن أهداف الإدارة الالكترونية عديدة ومختلفة، يمكن ارجاع أهمها للآتي:

- **تقديم خدمات جديدة و متطورة :** تهدف الإدارة الالكترونية إلى تقديم الخدمات إلى الجمهور بشكل لائق و بمواصفات تتفق وجودة الإدارة الالكترونية ذاتها.

- **التقليل من البيروقراطية:** حيث يمكن للشخص الذي يرغب في معلومات معينة أن يحصل عليها في ثوان معدودة من خلال شبكات الانترنت و مقوماتها المتمثلة في كابلات الألياف البصرية و الحواسيب،...إلخ كل هذه الإمكانيات بما فيها طريق المعلومات السريع يستفيد منها القائمون على شبكات الإدارة الالكترونية، و ذلك من أجل تقليل نسبة التعقيدات الإدارية .

- تسهيل المعاملات لعملاء الإدارة الإلكترونية: تظهر هذه التسهيلات من خلال وجود أسلوب موحد للتعامل مع كل من يرغب في الحصول على خدمات هذه الإدارة ، و هذا ما يضفي الشفافية على هذه التعاملات ، و توفيرها على مدار الساعة و بإجراءات محددة سلفا يخضع لها الجميع.

#### 4- إسهامات الإدارة الإلكترونية بالمرافق العمومية:

تم تطبيق الإدارة الإلكترونية في العديد من المرافق العمومية ولاسيما المحلية منها، بغية ترشيد وترقية الخدمة العمومية لهذه المرافق والارتقاء بها ، و من أهمها:

1- إسهامات الإدارة الإلكترونية في قطاع البريد والمواصلات: تعتبر مؤسسات هذا القطاع من أهم المرافق العمومية ذات الصلة المباشرة بالمواطنين لتقديمها خدمات عمومية متعددة، لذا كانت محل اهتمام السلطات المختصة التي عملت على تطويرها منذ سنة 2000 بإجراء إصلاحات معمقة من أجل مواكبة تحديات تكنولوجيات الإعلام و الاتصال، ، كان آخرها القانون رقم 18-04 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية الذي أفاد بأن الدولة تسهر في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها على تحديد الشروط التي من شأنها تطوير وتقديم خدمات البريد والاتصالات الإلكترونية ذات نوعية مضمونة في ظروف موضوعية وشفافة وغير تمييزية في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة و الخدمة الشاملة<sup>22</sup>. و التي من أهمها الشبكات الإلكترونية الذي يقوم بتوفير خدمات للزبائن والمتعاملين، كعملية سحب الأوراق النقدية آليا، وبطاقة السحب الإلكترونية . كما توفر شبكة الانترنت خدمات إلكترونية لكل الأفراد والمتعاملين لدى مؤسسة بريد الجزائر.

2- إسهامات الإدارة الإلكترونية في مجال الضمان الاجتماعي: عملت وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي على تطوير و عصرنة قطاع الضمان الاجتماعي، وذلك من خلال استحداث أنظمة عمل حديثة تتمثل في بطاقة مغناطيسية تسمى بطاقة الشفاء، والقصد منها تسهيل خدمات الدفع والاسترجاع المؤمنين اجتماعيا.

---

<sup>22</sup> المادة 1 من القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر 27 الصادرة بتاريخ 13 ماي 2018 .

- 3- مساهمات الإدارة الإلكترونية في قطاع العدالة : اتخذت وزارة العدل عدة إجراءات و تدابير في مجال عصرنة العدالة ، كما بادرت بالقيام بعدة مشاريع تهدف أساسا إلى ترقية أداء مرفق القضاء ومواكبة عملية التحول التكنولوجي، كانت بدايتها بصدور القانون المتعلق بعصرنة العدالة<sup>23</sup> .
- إذ سمحت الجهود المبذولة في هذا المجال بالقيام بعدة تراتيب يمكن اجمال أهمها في الآتي:
- إنجاز وتطوير شبكة اتصال داخلي خاصة بقطاع العدالة، تربط الإدارة المركزية بكافة الجهات القضائية والمؤسسات العقابية وكذا الهيئات تحت الوصاية بواسطة الألياف البصرية.
  - اعتماد تقنية التصديق والتوقيع الإلكترونيين في المجال القضائي.
  - تمكين المواطن من استخراج القسيمة رقم 03 لصحيفة السوابق القضائية وشهادة الجنسية ممضاتين إلكترونيا، عبر الإنترنت.
  - تمكين الجالية الجزائرية بالخارج من الحصول على شهادة الجنسية، ممضاة إلكترونيا، وذلك عبر الممثلات الدبلوماسية أو القنصلية بالخارج.
  - تمكين الجالية الجزائرية بالخارج والأجانب الذين سبق لهم الإقامة بالجزائر من الحصول على القسيمة رقم 03 لصحيفة السوابق القضائية، ممضاة إلكترونيا، وذلك عبر الممثلات الدبلوماسية بالخارج.
  - توفير خدمة سحب النسخة العادية للقرارات الصادرة عن المحكمة العليا ومجلس الدولة موقعة إلكترونيا انطلاقا من المجالس القضائية.
  - توفير خدمة التصحيح الإلكتروني للأخطاء الواردة بسجلات الحالة المدنية، لتمكين المواطنين من تقديم طلبات التصحيح والوثائق المرفقة بها، عبر الإنترنت
  - تحسين وسائل التحصيل من خلال اعتماد آلية تحصيل الغرامات والمصاريف القضائية من طرف الجهات القضائية، التي تستند على نظام آلي متكامل وقاعدة معطيات وطنية، مع إقرار التحفيز في مجال تنفيذ الأحكام القضائية.

<sup>23</sup> المتمثل في القانون رقم 15-03 المؤرخ في 1 فيفري 2015، يتعلق بعصرنة العدالة، ج ر 6 الصادرة بتاريخ 10 فيفري 2015.



- اعتماد تقنية المحادثة المرئية في تنظيم المحاكمات عن بعد، على الصعيدين الوطني والدولي. وكذا استخدام ذات الآلية لتنظيم جلسات العمل والمحاضرات والدورات التكوينية.

4- اسهامات الإدارة الالكترونية في مجال التعليم العالي: فقد لعبت الانترنت دورا كبيرا في قطاع التعليم العالي وبرز استغلال مؤسسات هذا القطاع للتكنولوجيا الحديثة في عدة صور أهمها:  
- إحداث مواقع رسمية لكل من وزارة التعليم العالي ومختلف مؤسسات التعليم العالي من جامعات ومراكز جامعية ومدارس عليا، وكذا كلياتها.

- إتمام عمليات التسجيلات الجامعية بالوسائل الالكترونية للطلبة الحاصلين على البكالوريا، مع إمكانية القيام بالتحويلات الجامعية الكترونيا، وكذا تسجيل الطلبة في طور الماستر والتسجيل للمشاركة في مسابقات الدكتوراه والاطلاع على نتائج مختلف الامتحانات.

- الاتصال بالمكتبات الالكترونية المركزية لتسهيل عملية البحث.

- احداث برنامج التعليم عن بعد ومنصات بيداغوجية رقمية من أجل تحسين نوعية التعليم وتماشيا مع متطلبات التحول الرقمي، من أجل الارتقاء بنوعية التكوين.

- تعامل إدارات مختلف المؤسسات الجامعية مع الأساتذة والطلبة والموظفين بالطريق الالكتروني.

5- اسهامات الإدارة الالكترونية في مجال الإدارة المحلية: عمدت الدولة من خلال وزارة الداخلية والجماعات المحلية مؤخرا إلى إصلاح الإدارة المحلية وعصرنتها مثل:

- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني، وإنشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، وربط كل البلديات و ملحقاتها الإدارية و كذا الممثلات الدبلوماسية و القنصليات به

- تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص s12 مباشرة عبر خدمات الأنترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية والقنصلية المسجل فيها.

- إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية ودون إلزامية التنقل إلى ولاية التسجيل.

- اعتماد بطاقة التعريف الوطنية البيومترية وجواز السفر البيومتري، ورقمنة وثائق البطاقة الرمادية.

- تطوير عملية الاتصالات والتسجيل ونقل المعلومات والإحصائيات أثناء الانتخابات، وتنصيب ملف خاص بالبريد الإلكتروني، وتقديم الخدمات الإلكترونية مع موقع وزارة الداخلية الإلكتروني...

### 3- استحداث المرصد الوطني للمرفق العام

قصد التصدي للاختلالات والنقائص التي تعرفها مختلف المرافق العامة في الجزائر، و بغية الارتقاء بالخدمات العمومية التي تقدمها تم النص على انشاء هيئة استشارية لدى الوزير المكلف بالداخلية تدعى بالمرصد الوطني للمرفق العام ، وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03<sup>24</sup>، الذي حدد تشكيلته و مهامه و طريقة سيره و عمله.

1- **تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام:** حدد المرسوم الرئاسي المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام تشكيلته بموجب المادة 8 منه، والتي يمكن تصنيفها للفئات التالية:

- **الشخصيات المقترحة من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية:** فقد نص التنظيم المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام على أن وزير الداخلية والجماعات المحلية يقترح خمس (5) شخصيات كأعضاء في المرصد، يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا في الدولة.

- **الأعضاء الممثلين للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية الوطنية:** تضم تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام ممثلين برتبة مدير على الأقل، لكل من القطاعات الوزارية المحددة في المادة 8 أعلاه.

هذا بالإضافة إلى ممثل واحد عن كل من المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وممثل عن الديوان الوطني للإحصاء.

- تضم تشكيلة المرصد رئيسين لمجلسين شعبيين ولائيين ورئيسين لمجلسين شعبيين بلديين، يعينهم الوزير المكلف بالداخلية، باعتبار الممثلين المحليين الأقرب للمواطنين و مشاغلهم.

- **ممثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني،** يتم اختيارهما من بين الجمعيات الأكثر تمثيلا، و ممثلا واحدا عن وسائل الإعلام ، ذلك لما للإعلام من دور هام في كشف الواقع الحقيقي للمرافق العمومية .

---

<sup>24</sup> المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 جانفي 2016 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر 2 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 2016.

كما يمكن للمرصد الاستعانة بمساهمة كل شخص بحكم كفاءاته في أشغاله. هذا وقد حددت مدة عضوية أعضاء المرصد بثلاث سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوزير بالداخلية والجماعات المحلية، وذلك بناء على اقتراح الدوائر الوزارية والهيئات التابعة لها، وفي حالة تخلف أحد الأعضاء وانقطاع في عضويته يتم استخلافه حسب الأشكال نفسها للمدة المتبقية<sup>25</sup>. كما لا تخول صفة العضوية في المرصد أي تعويض، فهي تعتبر مجانية بحيث لا يتقاضى الأعضاء أية تعويضات عن ذلك، ما عدا استقاداتهم من تعويض النفقات المرتبطة بمشاركتهم في أشغال المرصد حسب ما أفادت به المادة 12 من التنظيم المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام .

**2- عمل وسير المرصد الوطني للمرفق العام:** يقوم المرصد بالمهام المسندة إليه بصفة منتظمة من خلال عقد اجتماعات دورية، حيث يجتمع في دورة عادية أربع مرات في السنة، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسته أو بطلب من ثلثي أعضائه 3/2 على الأقل<sup>26</sup>، على أن تدون نتائج أشغال المرصد في محاضر تسجل في سجل خاص ومؤشر وموقع عليه، و يوقع هذه المحاضر رئيس المرصد.

وتتوج أشغال المرصد في أداء المهام المنوطة به بإعداد تقارير حول وضعية المرافق العمومية ونشاطها، وكذا حالة ونوعية الخدمات العمومية المقدمة من خلالها، وهذه التقارير قد تكون مرحلية أو سنوية. فحسب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 يعد المرصد التقارير المرحلية ويرسلها للوزير الأول . كما يرفع المرصد تقريراً سنوياً إلى السيد رئيس الجمهورية حول المرفق العام حسب المادة 15 من المرسوم الرئاسي أعلاه والتي وردت بصيغة فردية، أي أنه تقرير واحد يرفع في السنة.

وعلى ذلك فإن المرصد الوطني للمرفق العام لا يصدر قرارات نافذة، بل تتوج مهامه بتقديم تقارير تتضمن تفاصيل ومعلومات حول وضعية المرافق العمومية والخدمة العمومية، وكذا تقديم اقتراحات وآراء وتدابير معينة للارتقاء بهما، ومعالجة المشاكل التي تتخبط فيها، وهذا باعتباره هيئة استشارية اقتراحاتها وآراؤها غير ملزمة تقتقد لعنصر إجبارية الأخذ بها، وهو الأمر الذي يقلل من فعالية عمل المرصد ويشبط محاولاته وجهوده في عملية النهوض بالمرافق والمؤسسات العامة وتطويرها.

<sup>25</sup> المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16.

<sup>26</sup> المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16.

ب/ مهام المرصد الوطني للمرفق العام: أسندت للمرصد جملة من المهام في إطار معالجة الاختلالات التي تعاني منها مختلف المرافق والمؤسسات العمومية، لعصرنتها مع متطلبات المرتفقين ، ومن ثم ترقية الخدمة العمومية إجمالاً، ويمكن جمع أهم هذه المهام على النحو التالي:

1- مهام تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية في مجال ترقية المرفق العام وعصرنته: كلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها، في ميدان ترقية مختلف المرافق العمومية والإدارات العامة وتطويرها<sup>27</sup>.

كما كلف المرصد في إطار عصرنة المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام.

2- مهام ترقية استفادة المواطنين من المرفق العام والتي بينتها المادة 4 من المرسوم أعلاه.

3- مهام أخلقة المرفق العام: أسندت المادة 6 من التنظيم القانوني المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام مهاما في إطار أخلقة المرافق والمؤسسات العامة، وعلى ذلك يقترح المرصد بهدف المساهمة في إرساء المهنية والآداب داخل المرفق العام كل تدبير من طبيعته العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق، وكذا بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.

4- مهام ترقية التعاون مع الشركاء الأجانب: تنص المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 على أنه: "يمكن المرصد في مجال التعاون المبادرة بتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها وكذا تنظيم تنفيذها مع السلطات المختصة". وبذلك فإن للمرصد الوطني للمرفق العام صلاحية المبادرة بتبادلات تعاون مع الشركاء الأجانب وترقيتها وضبط عمليات تنفيذها مع السلطات المختصة.

<sup>27</sup>طبقا للمادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16.