

تسيير المرفق العام في القانون الجزائري

طالبة الدكتوراه: صبرينة عصام

طالبة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر

ملخص:

لقد أفرزت الأزمة التي عرفها المرفق العام عجز الدولة عن تسيير مختلف المرافق العمومية الموجودة فيها بسبب تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية في البلدان الرأسمالية. أمر أقر ضرورة البحث عن أسلوب آخر لتسيير المرافق العمومية من خلال اعتماد آلية تعاقدية وهي تفويض المرفق العام والذي أثبتت التجربة نجاحته في تحقيق أهداف المرفق العام.

Résume :

La crise qu'a connue le service public a démontré l'incapacité de l'Etat à gérer tous les différents services publics existants en raison du développement de la vie économique dans les pays capitalistes, ce qui a incité à la recherche d'un autre mode de gestion des services publics à travers le mécanisme contractuel, mais sous une autre forme, laquelle est la délégation de service public.

مقدمة:

عرف المرفق العام في الجزائر قبل التسعينات أسلوبين للتسيير وهما: أسلوب التسيير المباشر وأسلوب المؤسسة العمومية. لكن نظرا لتطور الحاجيات العامة وتجديدها وزيادة التكلفة المالية التي يتطلبها تسيير المرفق لتبنيها، أثبت التسيير العمومي عجزه عن تسييره لذلك استدعي على الدولة البحث عن أسلوب أكثر فعالية في التسيير، والتي من شأنها توفير الخدمة العامة والحفاظ على طبيعة المرفق العام وكذا تخفيف العبء على خزينة الدولة، خاصة في ظل التحولات الجديدة التي فرضها النظام المتبع بعد 1989.

أمر دفع بالمشروع إلى تبني أسلوب أخرى لتسيير المرافق العمومية يتمثل في أسلوب ليبرالي يسمح للخواص بالمشاركة في تسيير المرفق العام بهدف تحقيق المردودية الإنتاجية والاقتصادية وكذلك لتعبير عن مفهوم الجديد لدولة. بموجبه تحتفظ الدولة في هذا الأسلوب الحديث بسلطة الرقابة على تسيير المرفق العام ورعايتها للخدمة العمومية معا ويتجسد هذا الأسلوب في تفويض المرفق العام. وهو ما تجلى في إصدار مختلف القوانين المنظمة للمرفق العام و المتمثلة في قانون البلدية¹ و قانون المياه² و قانون الولاية³، أخير تنظيم الصفقات العمومية⁴. لذا لا بد من التساؤل حول مدى تدخل المشرع الجزائري لتبني أساليب تسيير المرفق العام مراعيًا للتطورات التي عرفتها الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة الجزائرية؟

إجابة على الإشكال المطروح يستدعي بداية إبراز طبيعة الأساليب التقليدية المعتمدة من طرف المشرع الجزائري لغرض تسيير المرافق العامة (المبحث الأول) واعتماده لأسلوب تفويض المرفق العام لتسيير المرفق العام (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأساليب التقليدية لتسيير المرافق العامة

المرفق العام هو ذلك النشاط الذي يهدف إلى تحقيق الصالح العام للمواطنين، فهو من حيث التسيير يخضع كأصل لإدارة الدولة أو إحدى هيئاتها من خلال تدخلها المباشر لتسيير المرافق العامة لكن في ظل تزايد دور الدولة و مجال تدخلها لجأت الجزائر لتسيير المرافق العامة عن طريق إنشاء المؤسسة العمومية كما لجأت الدولة إلى إدارة المرفق العام عبر الأفراد عن طريق منح امتياز وهي الأسلوب المعروف بامتياز المرفق العام (المطلب الأول) إلا أن هذا التكريس من الناحية القانونية يستدعي تطبيقه عمليا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التكريس القانوني لأساليب التسيير التقليدي لمرفق العام:

كرس المشرع الجزائري منذ الاستقلال مجموعة من الأساليب لتسيير المرفق العام بحيث اعتمد بداية أسلوب التسيير العمومي (الفرع الأول) كما كرس أسلوب تقليديا آخر لإدارة المرافق العامة وهو أسلوب الامتياز الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اعتماد أسلوب التسيير العمومي أولا: في بداية التفكير في تسيير المرفق العام في الجزائر، تم تبني التسيير العمومي الذي يعتبر من الأساليب التقليدية من حيث الاعتماد الأسلوب المباشر (أولا) أو بواسطة المؤسسات العمومية (ثانيا).

أولا: الاستغلال المباشر لتسيير المرفق العام: يقصد بالتسيير المباشر للمرفق العام أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها، سواء كانت الإدارة مركزية أو محلية علي أساس أن المرفق العام لا يملك استقلالية مالية ولا شخصية معنوية ولا جهاز تسيير خاص به⁵.

علي هذا الأساس فالموظفون العاملون في هذه المرافق هم موظفون عموميين يخضعون فيما يتعلق بتعيينهم و تحديد مرتباتهم واختصاصاتهم لقانون الوظيفي العمومي. كما أن أموال هذه المرافق هي أموال عامة والقرارات التي تصدرها قرارات إدارية والعقود التي يبرمونها عقود إداري تتضمن شروط غير مألوفة في العقود المدنية⁶.

ويرجع السبب في ذلك إلي أهمية هذه المرافق وارتباطها بالدور الأساسي للدولة وعدم إمكانية ترك إدارتها لأفراد. كما أن الأفراد لا يرغبون في مشاركة الإدارة هذه المرافق نظرا لكونها مرافق غير مربحة وإنما تتميز بطابع المجانية⁷. ويتم تسيير هذه المرافق العامة إما:

1- بواسطة الدولة: إن تسيير المرافق العمومية عن طريق الدولة يكون عن طريق الوزارات أو مصالحها الخارجية كونها مرافق ذات طابع وطني يمتد ممارسة نشاطها على كامل التراب الوطني وتقدم خدمة عامة لجميع سكان الدولة. لذلك تحرص الدولة علي أن يكون الإشراف عليها بصفة مباشرة⁸. فهذه المرافق الوطنية الذات الطابع الاستراتيجي وذات الطابع السيادي تسييرها الدولة لا يمكن لها أن تتخلي عنها مهما كان عبئها المالي لأنها تمس بسيادة الدولة وأهم هذه المرافق الوطنية التي تدار بأسلوب التسيير المباشر هي مرفق الدفاع ومرفق الأمن.

2- الجماعات الإقليمية: إن تسيير الجماعات الإقليمية للمرافق العامة جاءت من منطلق سد حاجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم معين. ويتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي وعلى سبيل المثال في خدمات الحالة المدنية، إذ نجد أن البلدية بنفسها

تقوم بتسيير هذا المرفق ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد. كما تستخدم البلديات التسيير المباشر كأسلوب لتسيير عدد من المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁹. وقد تطرق المشرع لهذا الأسلوب في قانون البلدية بموجب نص المادة 151 التي تنص على أنه : « يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر، تقيد إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، يتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية ». وتضيف المادة 150 فقرة 2 منه: « ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض ». يتضح من هذه المادة أن المشرع يعطي مكانة أولية ومفضلة لأسلوب الامتياز والتفويض مقارنة بالأساليب الأخرى لتسيير المصالح العمومية البلدية¹⁰. كما أن قانون الولاية الجديد يكرس أهمية معتبرة لهذا الأسلوب، إذ يعتبره من الأساليب الهامة لتسيير المصالح الولائية وذلك وفق لنص المادة 142 من قانون الولاية 11/07/11.

ثانيا: تسيير المرافق العامة عن طريق المؤسسات العمومية: عرفت الدولة الجزائرية هذا الأسلوب لتسيير المرافق العامة في إطار الإيديولوجية الاشتراكية الذي انتهجته الدولة بعد الاستقلال. لذلك قامت الدولة بإنشاء مؤسسات عمومية خول لها المشرع سلطة تسيير المرافق العامة ومنحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية لغرض تحسين الخدمة العمومية. وقد اعتبر في وقت ما من أكثر الأساليب شيوعا في تسيير المرافق العامة وذلك نظرا لأهميتها، إذا أن هناك الكثير من المرافق العامة في الجزائر تسيير عن طريق المؤسسات العامة.

والمؤسسات العمومية المعنية هي إحدى أشخاص القانون العام تنشأها الدولة أو الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتعتبر قراراتها قرارات إدارية. ويترتب على تمتع المؤسسة بالاستقلالية¹² تمتعها بذمة مالية مستقلة واكتسابها لحق التقاضي وحق التعاقد دون الحصول على رخصة مع تحملها لنتائج أعمالها والأفعال الضارة التي تلحق بالغير¹³. ومن أمثلة ذلك الجامعة التي تعتبر مؤسسة عمومية خولت لها السلطة العامة مهمة التكوين في مجال التعليم العالي. كذلك الشركة الوطنية لنقل بالسكك الحديدية التي هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري هدفها تسيير مرفق النقل بالسكك الحديدية من خلال استغلال شبكة السكة الحديدية والتي تعتبر من المنشأة العمومية وبالرجوع إلي القانون الأساسي لشركة الوطنية لنقل بالسكة الحديدية نجد أن المشرع حدد مجال تدخل هذه المؤسسة وذلك بكل دقة ولا يمكن الخروج عنها¹⁴.¹⁵ كما أن هذه

المؤسسات العامة تحض للوصاية مثل ما هو مقرر في المادة I من المرسوم التنفيذي 391/90 المتعلق بتغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية «**و توضع الشركة تحت وصاية الوزير المكلف بالنقل**»¹⁶.

الفرع الثاني: أسلوب الامتياز الإداري: استعمل الامتياز الإداري في الجزائر بعد الاستقلال مع سياسة التأميمات المنتهجة آنذاك. وذلك لربط العلاقة التعاقدية بين الدولة والمؤسسات العمومية من جهة وبين الدولة والجماعات الإقليمية من جهة أخرى. ويعرف امتياز المرفق العام بأنه العقد أو الاتفاق الذي تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا أو معنويا من القانون العام أو من القانون الخاص يسمى صاحب الامتياز بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة. ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله ومتحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك. في مقابل القيام بهذه الخدمة يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين بخدمات المرفق مثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد الأشخاص الخاص استغلال خدمات توزيع المياه، أو تعهد استغلال ميناء¹⁷.

نص المشرع الجزائري على هذا الأسلوب من خلال المادة 155 من قانون البلدية التي تنص: «**يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه إن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول، يخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم**»¹⁸. أيضا نص المادة 149 من قانون الولاية: «**إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق التنظيم الاستغلال المباشر أو المؤسسة، فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز**». يتضح من خلال المادتين أن المشرع الجزائري في قانون البلدية كرس هذا الأسلوب وأعطى له نفس مكانة الأساليب الأخرى بمنح السلطة التقديرية للبلدية في اختيار الأسلوب الذي تراه مناسب لتسيير المصالح العمومية البلدية. وهذا عكس القانون القديم الذي اعتبر الامتياز من الأساليب الاستثنائية التي تلجأ إليها في تسيير مرفق العام البلدي. في حين في قانون الولاية نجد أن المشرع مازال متمسك بالأساليب التقليدية لتسيير المرافق الولائية والذي اعتبرها من الأساليب الأصل لتسييرها في حين اعتبر أسلوب الامتياز من الأساليب الاستثنائية الذي تلجأ إليه الإدارة لتسيير المصالح العمومية الولائية وهذا وفق لنص المادة امن ضرورة توافر مجموعة من الشروط وهي: تعذر إدارة تسيير المرفق العام

بإحدى أساليب التسيير المباشرة مع ضرورة حصول المؤسسة العامة على رخصة من قبل المجلس الشعبي الولائي.¹⁹

مع الإشارة أن التعليمات الوزارية رقم 842/3-94 المتعلقة بامتنياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها منحت أهمية كبيرة وأولوية للامتياز كأسلوب لتسيير المرافق المحلية. حيث نظمت الامتنياز بدقة أكثر مقارنة بالقوانين الأخرى التي تناولت هذا الأسلوب وهذا من حيث الإجراءات والشروط حقوق كذا واجبات أطراف هذا الأسلوب، كما جعلته محدد المدة إضافة إلى كل هذا نظمت كذلك طرق اختيار صاحب الامتنياز.²⁰

المطلب الثاني: تقييم الأساليب التقليدية في تسيير المرفق العام.

أثبتت التسيير العمومي عجزه في تحقيق المردودية الاجتماعية في تسيير مختلف المرافق العمومية في الجزائر خاصة بعد تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق وتنمي حاجات المواطنين سواء من خلال التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسات العمومية (الفرع الأول) في حين اثبت أسلوب الامتنياز الإداري نوعا من النجاح في تسيير المرافق العامة في الجزائر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عجز التسيير العمومي: نتيجة تطور حجم تدخل الدولة وزيادة المرافق العامة وعدم البحث عن المردودية الاقتصادية جعل من الدولة مسير فاشل لمختلف المرافق العامة كما اثبت (أولا) كذلك التسيير عن طريق المؤسسات العمومية للمرفق العام محدوديته (ثانيا).

أولا: عجز الاستغلال المباشر لتسيير المرافق العامة: نظرا لتطور حجم تدخل الدولة وزيادة المرافق العامة وعدم البحث عن المردودية المالية والاقتصادية جعل من الدولة مسير فاشل للمرفق العام باعتبار أن هدفها الوحيد هو البحث عن المردودية الاجتماعية وترك المردودية الاقتصادية. لذا نجد أن هذا الأسلوب لا يتماشى وطبيعة المرافق الاقتصادية وذلك لما يترتب عليه من خضوع لعوائق إدارية ومالية. فقواعد المالية العامة تمنع المرفق العام المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر من الاحتفاظ بإدارتها مع خضوعها للقواعد المحاسبية العمومية. كل هذه الأمور تتناقض مع المرافق ذات الطابع الاقتصادي لذا يجعل من هذا التسيير للمرفق العام غير فعال.

أيضا، ونظرا لعدم مواكبة المرفق العام للتطور الذي تعرفه المرافق العامة مثل المبادئ الحديثة كالشفافية والمردودية ونوعية الخدمة إضافة إلى عدم مسابرة لمبدأ حرية الصناعة والتجارة. في حين أن هذا الأسلوب يصلح لتسيير المرافق الإدارية البحتة والسيادية

نظرا لأنها لا تهدف إلى تحقيق المرودية الاقتصادية والمالية. ضف إلى ذلك النقل المالي لتسيير المباشر للمرافق العامة بحيث أن إنشاء المرافق العامة يتطلب أعباء مالية ضخمة وإن تسييرها يحتاج أموال كبيرة. كل هذا يولد ضغط كبير على ميزانية الدولة والجماعات المحلية²¹. كما أن هذا التسيير لا يولي الاهتمام من حيث توظيف إلى توظيف موظفين يتمتعون بالكفاءات اللازمة و الذين يمتازون بالتحخصص في المهام والوظائف المسندة إليهم²².

ثانيا: محدودية أسلوب التسيير المرافق العامة عن طريق المؤسسات العمومية:

رغم الدور الذي تلعبه المؤسسات العمومية في تسيير المرافق العامة وتخفيضها لعبء الكبير على الدولة والجماعات المحلية ، إلا أن هذا الأسلوب في التسيير لم يقلص الأعباء المالية على الدولة. كما أن هذا الأسلوب يتميز باحتكار من قبل الدولة نظرا لخضوعه لرقابة وصائية وهذا من شأنه تمتع المرافق العامة التي تدار بهذا النوع من الأساليب بالبيروقراطية وطول الإجراءات .

كذلك رغم تكريس المشرع لهذه المؤسسات العامة باستقلالية مالية إلا أنها تتمتع بميزة التبعية بحيث هناك ارتباط وثيق بين ميزانية الدولة وميزانية المؤسسات العامة من الإعانات الموجهة للمؤسسات العامة كل هذا أدى بالمرافق العام إلى عدم قيامها بأهدافها وكذا من تحسين أداء خدمات الجمهور و لم تستطع أن تواكب التطورات²³.

الفرع الثاني: عن نجاح أسلوب الامتياز في تسيير المرفق العام: بفضل أسلوب

الامتياز تم تخفيف نوعا ما النقل على الخزينة العمومية وذلك باعتبار أن صاحب الامتياز هو الذي يتكفل بإنشاء واستغلال المرفق العام. كما ساهم أسلوب الامتياز في إدخال تقنيات حديثة للقطاع العام وتزويده بالوسائل اللازمة. وكذا التحرر من قيود الإدارة وتعقيدها والقضاء نوعا ما على إجراءات البيروقراطية والبطء الشديد في تلبية الخدمات العمومية وبالتالي تحسين نوعية الخدمة العمومية. لذلك نجد أن المشرع الجزائري تبني هذا الأسلوب في تسيير العديد من المرافق العامة وأثبتت نجاحها علي أرض الواقع في حين هناك من التجارب التي أثبتت فشلها لكن بالمقارنة بالأسلوب التسيير العمومي نجد أن هذا الأسلوب نجح نوعا ما.

ومن أهم هذه النماذج الناجحة لتسيير المرفق العام بأسلوب الامتياز نجد مرفق النقل الجوي، أين تم منح امتياز استغلال خدمات النقل الجوي لعدة شركات خاصة وهي

شركة انتينيا للطيران²⁴ شركة الخليفة للطيران²⁵ شركة ايكواير الدولية²⁶. لكن من التجارب الفاشلة في تسيير المرفق العام في هذا الإطار نجد عقد الامتياز الذي إبرام في ولاية باتنة مع شركة خاصة للإنارة العمومية. لكن العقد لم يستمر لأكثر من سنة واحدة لان تكاليف المرفق كانت مرتفعة جدا على ما كان متوقعا، ولم يستطع صاحب الامتياز تمويله، لذا تم فسخ العقد واسترداد المرفق من طرف الجماعات الإقليمية.

نظرا لما تقدم نجد أن معظم عقود الامتياز التي حاولت الجزائر تجسيدها، جعلت مدة العقد غير كافية لانجاز المشروع واستغلاله والحصول على الربح، ثم إعادة تملكه للدولة. خاصة إذا ما علمنا أن الكثير من المرافق تكون الرسوم التي تدفع مقابل الانتفاع منها رمزية لا يمكن الحصول بواسطتها على المردود المالي الذي يحقق الربح المناسب. إضافة إلى ذلك نجد أن الدولة الجزائرية متخوفة من القطاع الخاص خاصة الأجنبي الدليل على ذلك الشروط التي تتضمنها القوانين التي تنظم عقود الامتياز الإداري المتمثلة في ضمان توجد رؤوس الأموال المعني في الجزائر، وهذا الشرط لا يتوفر إلا في المستثمر الوطني. وفي المقابل نجد أن هذا الأخير لا يملك قدرات مالية وبشرية للقيام بتسيير هذه المرافق، كما أن القطاع الخاص يتخوف من إبرام الامتيازات نظرا لضخامة المشاريع و تكاليفها المرتفعة و منح وقت قصير لذلك²⁷.

المبحث الثاني: تبني تفويض المرفق كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام

في ظل المحدودية التي أظهرها تسيير المرفق العام عن طريق التسيير العمومي كان لابد من إعادة النظر في سياسة تسيير المرافق العامة في الجزائر، والتوجه نحو تبني أنجع الطرق لتسييرها بهدف ترشيد الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة. ذلك تعبير عن المفهوم الجديد لدور الدولة. لذا تم تبني أسلوب تفويض المرفق العام كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام يتلاءم مع الاختيارات الجديدة للدولة(المطلب الأول) حيث أثبت هذا الأسلوب نجاحه في تسيير عدة مرافق خاصة منها ذات الطابع الصناعي والتجاري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس المشرع الجزائري أسلوب تفويض المرفق العام.

بعد تبني الجزائر النظام الاقتصادي المفتوح من حيث تطبيق قواعد اقتصاد السوق ازداد اهتمام المشرع بالمرافق العامة خاصة ذات الطابع الصناعي والتجاري لذا تم الانتباه إلى آلية التعاقد بواسطة تفويض تسييره إلي الغير لكن هذا الاهتمام مر بمراحل (الفرع الأول) وفق صور معينة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مراحل تكريس أسلوب تفويض المرفق العام: لقد تم تكريس تفويض المرفق العام كآلية لتسيير المرفق العام في الجزائر بمرحلتين مرحلة أولى تميزت بالتكريس الضمني (أولا)، ومرحلة ثانية تميزت بالتكريس الصريح (ثانيا).

أولا: مرحلة التكريس الضمني: يعتبر أسلوب تفويض المرفق العام من الأساليب الحديثة التي تبناها المشرع الجزائري مؤخرا بحيث يعود أول قانون تضمن هذا الأسلوب في التشريع الجزائري إلى قانون المياه لسنة 2005 الذي تم النص عليه في الفصل 1 من الباب السادس تحت عنوان "أحكام تتعلق بطرق تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير، بحيث كرس له قسم الثاني تحت عنوان تفويض الخدمة العمومية و تضمن 7 مواد²⁸. لكن لم يصدر المشرع مرسوم تنفيذي يحدد كيفية الموافقة على اتفاقية تفويض الخدمة العمومية للمياه والتطهير إلا سنة 2010²⁹

ثانيا: التكريس الصريح: تدخل المشرع الجزائري أخيرا ليكرس صراحة هذا الأسلوب وذلك سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي. ويظهر ذلك من خلال قانون البلدية رقم 11-10 في المادة 150 فقرة الثانية والتي تنص على: «**يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض**»³⁰. يتضح من هذه المادة أن المشرع كرس هذا الأسلوب إلى جانب الأساليب تسيير المصالح العمومية البلدية الأخرى، إذ منح السلطة التقديرية للإدارة في اختيار الأسلوب الذي تراه مناسب لتسيير مصالحها العمومية. لكن يعاب على المشرع في هذا القانون انه نص على أن تفويض المرفق العام يمكن أن يكون في شكل عقد برنامج أو صفقة طلبيه. لكن هذا غير صحيح لأن أشكال عقد التفويض لا تتمثل في هذه الأشكال وإنما هي أشكال أخرى وهذه الأشكال هي أشكال الصفقة العمومية³¹.

كما تدخل المشرع الجزائري أخيرا ووضع أحكاما خاصة بأسلوب تفويض المرفق العموم في الجزائر وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15³² الذي يعتبر أول نص عام في الجزائر يعرف أسلوب تفويض المرفق العام ويحدد أنواعه. بذلك نجد أن المشرع الجزائري حذو التشريعات الأخرى مثل التشريع المغربي الذي ينظم هذا الأسلوب بموجب ظهير شريف رقم 54 لسنة 2005³³ وكذا المشرع التونسي الذي ينظمه بموجب القانون رقم 23 لسنة 2008³⁴ والمشرع الفرنسي الذي يعتبر المبتكر الأول لهذا الأسلوب بحيث تضمنه

حتى قبل أن يقره التشريع من خلال قانون (loi sapin 122-93)³⁵ وفيما بعد القانون رقم 2001/1168 (loi murcef) الذي أعطي تعريفا للتفويض المرفق العام³⁶.

يعرف المرسوم الرئاسي 15-247 أسلوب تفويض المرفق العام في نص المادة 207 على أنه اتفاقية يخول بموجبها شخص من القانون العام، تسيير مرفق عام بكل مسؤوليته وبكل ما يحمله التسيير من أرباح وخسائر للمفوض له الذي قد يكون شخصا من القانون العام أو من القانون الخاص بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق³⁷.

وبذلك يقوم أسلوب تفويض المرفق العام على جملة من العناصر تتمثل في وجود مرفق عام لأنه محل النشاط المرفقي المراد تفويضه وكذا وجود العلاقة التعاقدية بين الإدارة المانحة التفويض والمفوض له، وضرورة أن يقوم المفوض له بجميع الأعمال الضرورية التي ترتبط بنشاط المرفق محل التفويض³⁸. كما نص هذا المرسوم الرئاسي على جملة من المبادئ التي يجب احترامها باعتباره أسلوب لتسيير المرافق العمومية وذلك وفق لنص المادة 209 وتتمثل في مبادئ الاستمرارية والمساواة والقابلية للتكيف. إضافة إلى خضوعها للمبادئ التي تخضع لها الصفقات العمومية سواء احترام قواعد الشفافية والدعوة للمنافسة المنصوص عليها في المادة 5 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام³⁹.

الفرع الثاني: أشكال تفويض المرافق العام: نصت المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على أن التفويض يمكن أن يتخذ أحد الأشكال التالية وهي الامتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو أسلوب التسيير. كما أعطى المشرع إلى جانب هذه الأشكال إمكانية تفويض المرفق العام وفق أشكال أخرى غير تلك المذكورة في هذه المادة.

أولا: أسلوب الامتياز: هو من أساليب التفويض المرفق العام الأكثر استعمالا، بحيث تعهد السلطة المفوضة للمفوض له امتياز لتمويل أو إنشاء الهياكل الضرورية للمرفق العام الذي تسييره أو أن يقتصر الامتياز على استغلال المرفق العام فقط، مع ضرورة أن يؤمن المفوض له المرفق على مسؤوليته وبكل مخاطره وذلك مقابل مالي يتقاضاه مباشرة من المنتفعين.

ثانيا: أسلوب الإيجار: هو عبارة عن منح السلطة المفوضة للمستأجر اختارته تسيير أو صيانة مرفق عام. في هذا الأسلوب المستأجر لا يتحمل عمليات البناء المتعلقة بالمرفق وإنما الشخص العام هو الذي يقوم بتسليمه هذه المنشأة وعلى المستأجر بالمقابل أن يدفع مقابلا لها على ذلك. بحيث نجد أن المقابل المالي الذي يتقاضاه المستأجر عبارة عن أتاوى

يدفعها للمنتفعين متعلقة مباشرة بنتائج الاستغلال. وهذا الأسلوب غالبا ما يستعمل من قبل البلديات من اجل إيجار موقف السيارات أو إيجار أماكن في الأسواق⁴⁰.

ثالثا: أسلوب الوكالة المحفزة: عبارة عن طريقة من طرق تسيير المرفق العام بحيث يضمن فيه المستغل استغلال المرفق ويكون له علاقة مباشرة مع المنتفعين بحيث يتولى المستغل تسيير المرفق العام لحساب السلطة المفوضة وتحت مسؤوليته مع احتفاظ السلطة المفوضة بإدارته⁴¹.

رابعا: أسلوب التسيير: يتم من خلاله منح المفوض له تسيير أو صيانة المرفق العام مع احتفاظ السلطة المفوضة بالتمويل والإدارة، أي يعمل المسير باسم ولحساب السلطة المفوضة في تسيير المرفق العام ضمن استقلالية ومسؤولية محدودة ذلك مقابل مالي جزافي ليس له ارتباط بالاستغلال المرفق بحيث لا يتحمل أرباح أو خسائر التسيير⁴².

المطلب الثاني: عن نجاح أسلوب تفويض المرفق العام لتسيير المرفق في الجزائر.
بعد تبني الجزائر لأسلوب التفويض المرفق كأسلوب حديث لتسيير المرافق العمومية اثبت نجاحه في ذلك سواء من حيث:

الفرع الأول: مبررات اللجوء لأسلوب تفويض المرفق العام: تتمثل هذه المبررات:

- التكريس الفعلي لمفهوم الدولة الجديد الذي يتمثل في انسحاب الدولة من إدارة واستغلال المرافق العامة بما يضمن تطور ورقي الخدمات التي تقدمها هذه المرافق.

-تحسين أداء المرافق العامة: باعتبار أن مميزات التفويض المرفق العام هو إشراك الخواص لتسيير المرافق العامة فيتم الاستعانة أكثر بالخواص اللذين تتوفر فيهم المؤهلات التكنولوجية والخبرانية، أي الاستعانة بالأهل الاختصاص والذي من شأنه تحسين أداء المرافق العامة في الدولة وبالتالي تحسين تلبية حاجات المواطنين وتحسين نوعية الخدمة⁴³.

- تخفيف الأعباء المالية الضخمة علي الخزينة العمومية لدولة و الجماعات المحلية في تسيير المرافق العامة وذلك باعتبار أن المفوض له هو الذي يتحمل العبء المالي لتسيير المرفق العام بكل المخاطر التي يحملها.

- البحث عن الفعالية الاقتصادية والجمع بين مزايا القطاع الخاص الذي يتميز بالسرعة والمرونة في أداء الوظائف والقطاع العام الذي يسهر على مدى احترام القطاع الخاص للمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة.

- تخفيف من كثرة القضايا المنازعات المرفوعة أمام العدالة ضد الدولة والجماعات الإقليمية المرتبطة بأساس تدخلها الغير المحدود في جميع المجالات والتي تسبب خسائر كبير للدولة⁴⁴.

-الحصول على تمويل جديد لتسيير المرافق العمومية: باعتبار أن المرافق العامة تهدف بالأساس إلي تحقيق المصلحة العامة فهي بأمس الحاجة إلى أموال طائلة لعصرنتها وتحسين الخدمات العمومية من اجل استفادة المنتفعين بها، لكن بعد ظهور عجز الدولة عن استجابة لهذه المتطلبات اضطرت إلي البحث عن بديل لتمويل هذه المرافق العمومية خارج الخزينة العمومية وذلك باعتماد أسلوب جديد يتمثل في إشراك القطاع الخاص لتأمين موارد مالية و بشرية اللازمة لتسيير المرافق العمومية أي الحصول علي إمكانيات لتغلب علي صعوبات التمويل⁴⁵.

الفرع الثاني: النموذج التطبيقي لأسلوب تفويض المرفق العام في الجزائر: من أهم التجارب الناجحة في تسيير المرفق العمومي بأسلوب التفويض في الجزائر نجد عقد تسيير المفوض لخدمات المياه لمدينة الجزائر الموقع بين الشركة الفرنسية المسماة سوز للبيئة والجزائرية للمياه والديوان الوطني لتطهير. وقد خصص لتسيير شبكة تزويد بالماء الشرب والتطهير للعاصمة والولايات المجاورة الموقع في 2005.

تم النص في الاتفاقية على أن تتكفل الشركة بمهمة إدارة وتشغيل وصيانة مرفق المياه والصرف الصحي في الجزائر العاصمة. وقد سمح هذا العقد بإنشاء شركة المياه والتطهير للجزائر العاصمة سيال والتي يحوز على أسهمها كل من الجزائرية للمياه والديوان الوطني للتطهير إلي جانب المتعامل الفرنسي سوز للبيئة. إذ يعمل الشركاء الثلاثة بضمان تموين الجزائر العاصمة بخدمات المياه والتطهير وتسيير محطة الزبائن وفق المعايير الدولية بهدف توفير الماء الشروب للمستعملين على مدار 24/24 ساعة مع تحسين خدمات التطهير بالمدينة. كما ضمن هذا العقد تحويل الخبرة من الشركة الفرنسية سوز للبيئة إلى طاقم سيال، إضافة إلى ان هذه الشراكة بتعزيز كفاءة الإطارات الجزائرية، وكذا إرساء الانضباط والجدية وتحسين مرد ودية المرفق ونظرا لنجاح هذا العقد تم تجديده مرتين الأولى في سنة 2011 والثانية في 2016 لمدة سنتين⁴⁶.

لكن هناك من التجارب التي لم تحقق نجاحا أهمها العقد تسيير بالتفويض المبرم في 2007 بين الجزائرية للمياه لولاية عنابة والمتعامل الألماني المسمى غيلسين واسر لمدة 5 سنوات ونصف من اجل ترقية نوعية الخدمة العمومية لتوزيع مياه الشرب والتطهير.

فيتعهد المتعامل الألماني حسب بنود العقد بنقل التكنولوجيا نشاطات توزيع المياه الشرب والتطهير وضمان استغلال الأمثل للثروة المائية و القضاء نهائيا عن مشكل التسريبات والعمل على ترقيّة توزيع مياه الشرب لكن للأسف لم يلقي هذا العقد نجاحا مقرّنة بالعقد الأول لذلك تمّ فسخه في 2011⁴⁷.

خاتمة:

إنّ المشرع الجزائري تضمن مجموعة كبيرة من الأساليب لتسيير المرافق العامة لكن رغم هذا التكريس الكبير نجد أنه لازال متمسك بشكل كبير بالأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام، سواء الوطنية والمحلية وسواء الإدارية أو ذات الطابع الاقتصادي. ولم يولي أهمية كبيرة للأساليب الجديدة على الرغم من أن هذه الأخيرة هي التي بأمر الحاجة إليها، كونها تعتمد على القطاع الخاص سواء من حيث التمويل أو تحمل المخاطر. وكذا تسيير وتشغيل المرافق العامة إضافة إلى ذلك هي التي تؤدي إلى تحسين الخدمة العمومية وعصرنة المرافق العامة خاصة المرافق ذات الطابع الصناعي و التجاري هذا من جهة. ومن جهة أخرى فهي التي توفر أهمية كبيرة للخرينة العمومية، بحيث يساعدها في تخفيف من ثقل الأعباء المالية التي يفرضها التسيير التقليدي إضافة إلى ذلك إن هذه الأساليب تخدم بشكل كبير المرافق الاقتصادية لذا على المشرع:

- 1- تفعيل دور القطاع الخاص باعتماد أسلوب التفويض المرفق العام.
- 2- إلغاء الأساليب المباشرة في تسيير المرافق الاقتصادية وتخصيص الأسلوب التفويض لها.
- 3- تأطير الأسلوب الحديث في قانون خاص به والتشجيع على تبنيه نظرا لفعاليته مقارنة بالأساليب التقليدية، وإزالة كل الغموض في القوانين التي تضمنته.
- 4- حصر الأساليب المباشرة في المرافق الإدارية البحتة.

الهوامش:

¹ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادر في 3 يوليو 2011.

- ² - قانون رقم 05-12 مؤرخ في 4 غشت 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، صادر في 4 سبتمبر 2005.
- ³ - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2011، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.
- ⁴ - مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 صادر في 20 سبتمبر 2015.
- ⁵ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 372.
- ⁶ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 350.
- ⁷ - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2016، ص 348.
- ⁸ - سمغوني زكرياء، «المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر»، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 2، جامعة الطاهر مولاي بسعيدة، 2014، ص ص 372-377.
- ⁹ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 21.
- ¹⁰ - قانون رقم 11-10، مرجع سابق.
- ¹¹ - قانون رقم 12-07، مرجع سابق.
- ¹² - LINOTTE didier , ROMI rphael, Droit du service public, lexis nexis , litec, Paris, 2007,p123-124.
- ¹³ - بوضياف عمار ، مرجع سابق، ص 351.
- ¹⁴ - قانون رقم 01-13 مؤرخ في 7 غشت 2001، يتضمن توجيه النقل البري و تنظيمه، ج ر عدد 44، صادر في 8 غشت 2001.
- ¹⁵ - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 35.
- ¹⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 90-391 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية ج ر عدد 54 صادر في 11 ديسمبر 1990.
- ¹⁷ - RAHAL. (B) «La concession de service public en droit algérien, revue idara, n01, 1991,p7-8.
- ¹⁸ - قانون 11-10، مرجع سابق.
- ¹⁹ - قانون 12-07 مرجع سابق .
- ²⁰ - التعلية رقم 94-3/ 842، المتعلقة بامتياز و تأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، صادرة عن وزير الداخلية، نقلا عن بن مبارك راضية، التعليق علي التعلية 94. 3-842 المتعلقة بامتياز وتأجير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 45-47، (غير منشورة).

- ²¹-بولكور عبد الغني، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، 2010-2011، ص70.
- ²²- ضريفي نادية، مرجع سابق، ص42-55.
- ²³- مرجع نفسه، ص90.
- ²⁴-مرسوم تنفيذي رقم 02-41، مؤرخ في 14 جانفي 2002، يتضمن المصادقة علي اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران"أنتينيا للطيران" وكذا دفتر الشروط المرفق لها، ج ر عدد 4، الصادر في 16 جانفي 2002.
- ²⁵- مرسوم تنفيذي رقم 02-40، مؤرخ في 14 جانفي 2002، يتضمن المصادقة علي اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة لطيران" و كذا دفتر الشروط المرفق لها، ج ر عدد4 الصادر في 16جانفي 2002.
- ²⁶-مرسوم تنفيذي رقم 02-42 مؤرخ في 14 جانفي 2002، يتضمن المصادقة علي اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران"ايكواير الدولية"و كذا دفتر شروط المرفق لها، ج ر عدد4، الصادر في 16 جانفي 2002
- ²⁷-ضريفي نادية، مرجع سابق، ص222.
- ²⁸- قانون رقم 05-12، مرجع سابق.
- ²⁹-مرسوم تنفيذي رقم 10-275مؤرخ في 4 نوفمبر 2010، يحدد كفايات الموافقة علي اتفاقية تفويض الخدمات العمومية للمياه والتطهير، ج ر عدد 68، صادر في 10 نوفمبر 2010.
- ³⁰-قانون رقم 11-10، مرجع سابق.
- ³¹- مرجع نفسه.
- ³²-مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، متعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 صادر في 20 سبتمبر 2015.
- ³³-ظهير شريف رقم 15. 06. 1 الصادر في 14 فبراير 2006 يتعلق بتنفيذ القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، ج ر عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006.
- ³⁴-قانون عدد23لسنة 2008مؤرخ في 1 افريل 2008، يتعلق بنظام للزمات،الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد28، صادر في 4 افريل 2008.
- ³⁵-loi n93-122du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.JO n25 du janvier 1993,www.legifrance.fr.
- ³⁶-loi n 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.JO n 288 du12 décembre2001.
- ³⁷-مرسوم رئاسي 15-247 مرجع سابق.

³⁸ –BAUBY pierre, CASTEX Françoise, Europe:une nouvelle chance pour le service public, jean jaures, Paris,2010,p29.

³⁹– مرسوم رئاسي 15-247 مرجع سابق.

⁴⁰–ZOUAIMIA rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, maison d'édition belkeise, Alger,2012,p 75.

⁴¹ –MECHERIAKOFF alain serge, Droit des services publics, presses universitaires de France, Paris,1991,p352.

⁴² –ibid,p 353.

⁴³–إرزيل الكاهنة، عن استخدام تفويض المرفق العام، الملتقى الوطني حول التسيير الإداري و المالي للهيئات المحلية ، جامعة باجي مختار ، عنابة، يومي 11 و 12 نوفمبر 2015 ص12-13.

⁴⁴–بولكور عبد الغني، مرجع سابق،ص75.

⁴⁵–إرزيل الكاهنة، مرجع سابق،ص13.

⁴⁶–محسن زوييدة، التسيير المتكامل للمياه كأداة لتنمية المحلية المستدامة،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية و التجارية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير،جامعة قسدي مرياح ورقلة، 22 سبتمبر 2013، ص186.

⁴⁷–REVUE DE PRESSE,03 février 2016, p20.www.fce.dz.