

أساليب تسيير المرفق العام ودواعي تحسين الخدمة العمومية  
Methods of managing public facilities and reasons for improving public service

د. جبلي هدى<sup>1</sup>

<sup>1</sup> جامعة قسنطينة ، djablihouda@yahoo.com

تاريخ النشر: 2021/03/30

تاريخ القبول: 2021/02/07

تاريخ الاستلام: 2021/01/02

ملخص

يهدف هذا الموضوع إلى محاولة دراسة مختلف أساليب تسيير المرفق العام باعتباره موضوع جديد ذو أهمية بالغة من جهة وقلة الدراسات والبحوث حوله خاصة على المستوى الوطني من جهة أخرى، لذا سنحاول دراسة مبادئ تسيير المرفق العام، ودواعي تحسين الخدمة العمومية التي تعتبر من المفاهيم الرائدة والمتداولة في وقتنا الحالي، فهي تشكل مسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه، فضلا عن كونه مطلباً شعبياً. **الكلمات المفتاحية:** تفويض المرفق العام، أساليب تسييره، الخدمة العمومية.

**Abstract**

The aim of this topic is to try to study the various methods of facilitating the General Facility as a new topic of great importance on the one hand and the lack of studies and research on it, especially at the national level on the other So we will try to examine the principles of the governance of the public facility, and the reasons for improving the public service, which is one of the leading and current concepts of our time. human rights ", they constitute an endeavour aimed at the public authorities, as well as a popular demand.

**Keywords:** Delegation of the General Annex, Modalities of Operation, Public Service.

<sup>1</sup> المؤلف المرسل: جبلي هدى، [djablihouda@yahoo.com](mailto:djablihouda@yahoo.com)

## مقدمة

ظهر المرفق العام كأساس للقانون الإداري في نهاية القرن التاسع عشر، وقد لعبت هذه النظرية دورا كبيرا في نطاق تأسيس أحكام هذا القانون، إلى درجة دعت بعض فقهاء القانون الإداري إلى تسميته بقانون المرافق العامة، ولا تزال هذه النظرية تؤدي دورا هاما في مجال تطبيق القانون الإداري.

ففي سياق تقديم الخدمات العمومية التي تتسم بالكفاءة والفعالية والرضا من قبل المواطنين، سعت مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية إلى التخلص من الأساليب التقليدية المعتمدة في تقديم الخدمات، ذلك من خلال الاستفادة من التطورات الحاصلة في مجال تقنية المعلومات وبروز نمط الإدارة المتقدمة، هذا الأخير كان له تأثيرا كبيرا داخل المرافق العمومية وعلى نوعية خدمات لجمهور المواطنين حيث تجلت مظاهر هذا التأثير في الانتقال من الشكل التقليدي البيروقراطي في تقديم الخدمة إلى الشكل الإلكتروني القائم على السرعة والشفافية والموضوعية في استعادة الزبون من الخدمات العامة. ومنه يمكن طرح الإشكالية: "ماهي أساليب تسيير تفويض المرفق العام والخدمة العمومية؟"

## الأسئلة الفرعية

- ما ماهية المرفق العام؟
- ماهي مبادئ ودواعي تحسين الخدمة العمومية؟
- ما هي سبل تسيير المرفق العام وخدمة العمومية؟

## الفرضيات

- إن المرفق العام يساهم في تحقيق الحاجة العامة للأفراد.
- إن تحسين الخدمة العمومية تقوم على مدى استعادة الزبون منها.

## المنهج المستخدم

المنهج المعتمد في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي الذي يركز على دراسة المرفق العام من خلال تحديد مبادئه وعناصره، بالإضافة إلى تحليل مبادئ ودواعي تحسين الخدمة العمومية، وتحديد أسباب تفويض المرفق العام وغيرها من عناصره.

## هيكل الدراسة

قسمنا دراستنا إلى ثلاث محاور، حيث ركزنا في المحور الأول على ماهية المرفق العام، أما في المحور الثاني ركزنا على مبادئ ودواعي تحسين الخدمة العمومية، أما في المحور الثالث ركزنا على سبل تسيير المرفق العام وخدمة العمومية.

## المحور الأول: ماهية المرفق العام

تعد المرافق العامة من المواضيع الهامة في مجال القانون الإداري وتحديد اختصاص القانون الإداري، ورغم الاختلاف القائم بين الفقهاء في تعريفه إلا أنه يمكن تعريفه من زاويتين الأولى شكلية والثانية موضوعية.

## أولا: مفهوم ومبادئ المرفق العام

**1. مفهوم المرفق العام** "هو كل نشاط يكون إنجازها منظما وتحت رقابة السلطة وانجاز هذا النشاط أساسي في تحقيق الترابط الاجتماعي ولا يمكن تحقيقه إلا بتدخل السلطة، فهو ينشأ بقرار من السلطة، ويستنتج بشكل موضوعي، وعلى السلطة واجب إنجازها وأي إهمال تسأل عنه".<sup>2</sup>

<sup>2</sup>. ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية -حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2011-2012، ص21.

يعرفه الفقه حسب:<sup>3</sup>

✓ **المعيار الشكلي:** "بأنه هو الهيئة أو المنظمة العامة التي تمارس بعمالها وأموالها النشاط ذو النفع العام. بما لها من حقوق وامتيازات السلطة العامة، مثل المستشفيات والجامعات... الخ".

✓ **المعيار الموضوعي:** "بأنه عبارة عن الخدمة التي تؤدي للجمهور، أو النشاط الذي يمارس لتحقيق النفع العام وإشباع حاجة عامة للأفراد".

**حسب المشرع الفرنسي:** "هو عقد يخول بموجبه شخص أشخاص القانون العام تسيير مرفق عام، يتولى مسؤوليته شخص عام أو خاص، بمقابل مالي مرتبط باستغلال المرفق".<sup>4</sup>

## 2. المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

تتمتع جميع المرافق العامة بمجموعة من القواعد الأساسية التي تحكمها، سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو المحليات وسواء كانت هذه المرافق إدارية أو تجارية أو صناعية أو كانت تدار بطريقة الاستغلال المباشر أو بأي شكل آخر، وهذه القواعد الأساسية تتعلق باستمرارية المرفق والمساواة بين المنتفعين وقابلية المرفق العام للتطوير والتبديل، وتتمثل فيما يلي:<sup>5</sup>

- **مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد:** تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها، وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، فلا يمكن أن نتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الجيش، فتوقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه لا شك إلحاق بالغ الضرر بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد، لذا تعين على المشرع وبغرض تحقيق المقصد العام وهو استمرارية نشاط المرفق وقيامه بالخدمات المنوطة به أن يعد من الآليات القانونية ما يضمن أداء الخدمة وتواترها وانتظامها وعدم انقطاعها؛

- **مبدأ قابلية المرافق العامة للتبديل والتغيير:** سبق القول أن المرافق العامة تخضع لقوانين وتنظيمات وهذه القوانين والتنظيمات منها ما يحكم المرفق العام من حيث تنظيمه وهيكلته، ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة، أو من المؤسسة العامة إلى الشركة المختلطة، وللمرفق أيضا أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة، ولا يجوز لأي كان الاحتجاج على هذا التغيير.

- **مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة:** إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير، ويتربط على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

<sup>3</sup>. هبة الله عيسى الداووك، **الإضراب في المرافق العامة وفق التشريع الفلسطيني**، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، ديسمبر 2015، ص9.

<sup>4</sup>. مروان محي الدين القطب، **طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام)**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص436.

<sup>5</sup>. بن منصور عبد الكريم، **نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر**، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 01، المركز الجامعي بتندوف، الجزائر جوان 2016، ص 180، 183، 194.

## ثانياً: أنواع المرافق العامة

- لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة، بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ننظر منها واليها، نذكر منها مايلي:<sup>6</sup>
- **المرافق العمومية الإدارية:** يقصد بالمرافق العامة الإدارية هي المرافق التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها الإدارية والمتمثلة أساساً، في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الدفاع، الأمن... الخ.
  - ويتميز النظام القانوني للمرافق العامة الإدارية بالصيغة الإدارية من حيث الخضوع أصلاً لنظام إداري تسوده قواعد القانون الإداري، بما تتسم به من أساليب السلطة العامة، سواء في تنظيمها أو نشاطها أو منازعاتها.
  - **المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية):** فقد عرفت المرافق العمومية الاقتصادية أو التجارية والصناعية بأنها: "مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطها بهدف تحقيق حاجة عامة صناعية، وتجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي يمارسه الأشخاص الخاصة، وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العمومي وقواعد القانون الخاص، ومن أمثلة المرافق العمومية الصناعية والتجارية، المرافق المتعلقة بالنقل الجوي."
  - بإضافة إلى مرافق أخرى يمكن ذكرها:
  - **المرافق العامة الوطنية:** هي المرافق العامة التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية (الوزارات)، حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة، مثلاً المدرسة الوطنية للإدارة، المكتبة الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
  - **المرافق العامة المحلية (البلدية والولاية):** هي المرافق التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية، مثلاً مرفق النظافة، الديوان البلدي للرياضة، ومؤسسة النقل الولائي.
  - **المرافق الاجتماعية:** وهي المرافق التي تهدف إلى تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثال ذلك، المرافق المتخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص كما تمثل منازعتها أمام القضاء الإداري وأحياناً أخرى أمام القضاء العادي.
  - **المرافق المهنية أو النقابية:** وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمراً اختيارياً وإنما هو أمر إجباري، مما يجعلها نوعاً من الجماعات الجبرية، وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب.

## ثالثاً: عناصر المرفق العام

- هناك ثلاثة عناصر يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة المرفق العام تتمثل فيمايلي:<sup>7</sup>
- **عنصر الهدف:** المرفق العام هو مشروع عام، والمشروع هو عبارة عن نشاط منظم ومتناسق تمارسه مجموعة بشرية قيادية وتوجيهية وإدارية وتنفيذية، بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض محدد لا بد أن يكون كذلك الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، وهذه

<sup>6</sup> . بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم بواق، الجزائر، 2012-2013، ص104-108.

<sup>7</sup> . دليلا جلابة، المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، يومي 22 و 23 أبريل 2015، ص03-04.

الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين. ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للريح لا يعني حتماً ، افتقادها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين، كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والقضاء لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

- **عنصر الإدارة:** تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة ويجب أن يكون نشاط المرفق العام منظماً من جانب الإدارة وموضوعاً تحت إشرافها ورقابتها، وخاضعاً لتوجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح وعليه لا يكفي لاكتساب صفة المرفق العام على منظمة إدارية ما أن يستهدف هذا المشروع تحقيق المنفعة الخاصة العامة، بل لابد بالإضافة إلى ذلك أن يكون المشروع مرتبطاً ارتباطاً عضوياً ومصيرياً ووظيفياً بالدولة وبالإدارة العامة، وفكرة ارتباط المرفق العام بالدولة و الإدارة أي بالسلطة العامة في الدولة أمر منطقي باعتبار أن المرفق العام هو أداة الدولة لتحقيق وظيفة المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة في الدولة بانتظام واطراد وكفاية وفي نطاق مبدأ تكافؤ الفرص.

#### - وجود امتيازات السلطة العامة

يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة. غير أن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء على اعتبار أن التطورات الاقتصادية صناعية وتجارية يخضع في الجانب الأكبر من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص كما أن خضوع المرفق العام هو مجرد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق، ومن غير المنطقي أن تعرف الفكرة بنتائجها. والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافاً جذرياً عن قواعد القانون الخاصة بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.

#### المحور الثاني: مبادئ ودوافع تحسين الخدمة العمومية

تمثل الخدمة العمومية عصباً حيويًا موجهة للمواطنين دون تمييز أو استثناء والتي تتكفل مؤسسات الدولة بضمانها وتبليتها كخدمة الصحة، التعليم، الحماية... الخ، وهذا من أجل تيسير وتحسين الحياة اليومية للمواطن.

#### أولاً: أنواع الخدمة العمومية

هناك تقسيمات مختلفة للخدمات العمومية إلا أن جميعها يشترك في كثير من المحاور، ومن بين هذه التقسيمات نجد التقسيم التالي:<sup>8</sup>

- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية والصحية وهي خدمات يفترض أن تقدمها و توفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها؛

- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته ومستوياته ( خدمات لا يمكن الاستغناء عنها ) مثل التموين بالماء، الكهرباء، الغاز و النقل... إلخ ، و ما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكراً على الدولة أو المشروعات العامة وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف المشروعات الخاصة وتتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

<sup>8</sup> . سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية- دراسة حالة ولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه في العلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017-2018، جامعة ص25-26.

- خدمات ذات منفعة اجتماعية و ثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات و من بين هذه الخدمات نذكر مثلا المكتبات العامة، المتاحف والمنتزهات العامة؛
- خدمات ذات طبيعة اجتماعية، يمكن للأفراد أن يؤديها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع، وهو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء وتوفير هذه الخدمات ومن بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلا؛
- خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي و إنما تمتد إلى الأجيال المقبلة، مثل بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات وغيرها. وقياسا على التقسيم الفرنسي للخدمة العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لهذه الأخيرة لا تختلف عن التقسيم السابق وإنما هو تقسيم أكثر اختصارا؛
- خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة: وهي خدمات مرتبطة أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة، الأمن الدفاع الوطني والمالية العامة...إلخ.
- خدمات اجتماعية و ثقافية: والتي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، والتي تشمل عموما التعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية...إلخ.
- الخدمات ذات الطابع الاقتصادي: والتي يطلق عليها عموما خدمات عامة صناعية أو تجارية، ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية و في تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات الطاقة...إلخ.

#### ثانيا: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية

- هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات، و قد ينظر إلى هذه المبادئ، التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين، وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمة العامة ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها، و يمكن أن نعرض هذه المبادئ بصورة عامة، فيما يلي:<sup>9</sup>
- 1- الاستمرارية:** يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية و الانتظام و ذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها؛
- 2- المساواة:** هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما أنه عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية، مضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العامة وأن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة ويحصلوا على جميع الضمانات، هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء و بصورة عادلة؛
- 3- الموائمة:** إن المنفعة العامة والخدمة العامة تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات ومن ثم فمن الضروري وفقا لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة، و أن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن-الزبون على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير و تتطور مع الزمن خاصة و أن المحيط بجميع مجالاته ، يتميز بالتغير وعدم الثبات؛
- على غرار هذه المبادئ نجد أن الخدمة العامة تجمع بين عنصرين أساسيين هما الطابع الخدمي والعمومي واللذان تحكمهما الميزات التالية:
- علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانبة عموما أو بسعر يؤول الريح فيه إلى الصفر فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة

<sup>9</sup>. بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي- دراسة حالة بسكرة ، رسالة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005-2006، ص 09-10.

دون توفر خاصية التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الاقتصادية الأخرى ( كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص) أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر؛

- المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: إن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي ومن ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة؛

- الرقابة العامة: تخضع أنشطة الهيئات العمومية ومن ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنه الممول الأساسي والفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا وفاشلة أحيانا أخرى حسب الهدف منها و حسب مصلحة كل طرف.

### ثالثا: دواعي تحسين الخدمة العمومية المحلية

إن نظام الحكم الداخلي تتميز بأنها أقرب الإدارات من المواطن وهي نابعة من صميم الشعب، الأمر الذي يجعل من كافة السياسات والمخططات المراد تجسيدها في مجال تحسين الخدمة العمومية وينصرف اهتمامها الأول إلى تجسيد ذلك على مستوى الإدارة المحلية، فالتحسين لا ينبغي أن ينحصر في الجانب الفوقي أو المركزي للدولة، ويمكن حصر أهم دواعي تحسين الخدمة العمومية فيما يلي:

**1- دواعي فنية:** تركز عملية تحسين الخدمة العمومية بداية على العملية الفنية التي يتم بموجبها توزيع المهام والاختصاصات بين الإدارات المركزية والإدارات المحلية، وهو ما ينعكس في الجزائر مثلا من خلال اتجاه إرادة السلطات العمومية نحو تعزيز دور الجماعات المحلية والتخفيف من الأعباء على السلطة المركزية؛<sup>10</sup>

**2- دواعي علمية:** إن مواكبة مختلف التطورات العلمية والتكنولوجية وزيادة المخترعات والتغير في جميع مناحي الحياة، كل ذلك يستوجب إدخال العديد من الإصلاحات والتحسينات اللازمة على مستوى الهيئات المحلية لتحقيق قدر من الكفاءة الإدارية التي تسمح لها بتوفير أحسن الخدمات للمواطنين وبأيسر السبل ولأكبر عدد منهم؛<sup>11</sup>

**3- دواعي اجتماعية:** تتمثل الأسباب الاجتماعية الداعية إلى تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الزيادة الكبيرة في عدد السكان والذي يستتبع بالضرورة توسعا في طلب الخدمات العامة وارتفاع تكاليف إنجازها وبالنظر إلى أن الوظيفة الإدارية في الجماعات المحلية تُمارس من قبل مجالس وهيئات قريبة من المشاكل التي قد تعترى عمليات تقديم الخدمة بما يجعلها الأقدر على فهمها وتقدير ظروفها، الأمر الذي يحتم عليها إدخال الإصلاحات والتحسينات اللازمة على أساليب وإجراءات تقديمها للخدمات العمومية بما يحقق الجودة في الأداء الإداري ويفتح الطريق أمام انفتاح الإنسان والعيش الكريم في جو يسوده الهناء والاطمئنان.<sup>12</sup>

### المحور الثالث: طرق تسيير المرفق العام وخدمة العمومية

<sup>10</sup>. عمار بوضياف، تسيير المجالس الشعبية البلدية ومقتضيات الحكم الراشد عرض تجربة الجزائر، المؤتمر الثالث والثلاثون لمنتدى الفكر المعاصر حول الحكم الرشيد رهانات وتحديات المغرب العربي، ط1، منشورات مؤسسة التميمي للبحث العلمي والمعلومات، تونس، جويلية 2011، ص112.

<sup>11</sup>. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، ط 3، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1993، ص45.

<sup>12</sup>. سليمان السعيد، الخدمة العمومية المحلية بين النص والواقع، اليوم الدراسي حول الخدمة العمومية في الجزائر - واقع وأفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2015، ص06.

يعتبر تفويض المرفق العام أحد أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام والقطاع الخاص في ميدان المرافق العامة، وتهدف السلطات العمومية من خلال تحفيز هذا النوع من الإدارة، إلى دعم مجالات تتطلب تعبئة رؤوس أموال مهمة فيما تستطيع الشركات المفوض لها توظيف الكفاءات والطاقات اللازمة لإنجاح المشاريع الاقتصادية وجني الأرباح من وراءه كما ترمي السلطات العمومية من وراءه كذلك، تشجيع و خلق نوع من المنافسة داخل الاقتصاد الوطني وجلب الاستثمار الأجنبي.

#### أولاً: شروط تفويض المرفق العام

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج الشروط الأساسية لتفويض المرفق العام:<sup>13</sup>

- **المحل:** حتى نكون بصدد تفويض المرفق العام، يجب أن يكون النشاط الذي يتم تفويضه نشاط مرفق عام هدفه تحقيق المصلحة العامة؛

- **أطراف التفويض:** إن تفويض المرفق العام باعتباره عقداً يفترض وجود أطراف متعاقدة؛

✓ **المفوض:** ويسمى كذلك مانح التفويض، وهو شخص معنوي خاضع للقانون العام يمكن أن يكون الدولة أو

الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة، ويكون مسؤولاً عن تنظيم وتسيير المرفق؛

✓ **المفوض له:** وهو صاحب التفويض، ولا يوجد شكل قانوني خاص به فيمكن أن يكون طبيعياً أو معنوياً أو

مؤسسة أو جمعية من القانون العام أو القانون الخاص، والجمعيات مفضلة عندما يخص التفويض المرافق

والنشاطات الاجتماعية والثقافية.

- **الشكل:** يشكل التفويض عقد بين صاحب التفويض والسلطة المانحة، بالتالي فالعلاقة القائمة بين الطرفين هي علاقة تعاقدية، حيث تقوم الإدارة العمومية بإنشاء المرفق العام، و يتولى صاحب التفويض تشغيل المرفق العام واستغلاله تحت إشراف ورقابة السلطة مانحة التفويض؛

- **مدة التفويض:** يجب أن يحدد في عقد التفويض مدة معينة، لأنه ليس لمدى الحياة، وإلا اعتبر تنازلاً من الدولة عن

المرفق، فمثلاً عقود الامتياز تبرم لفترة طويلة، وكان تبرير هذه المدد الطويلة أن الامتياز يتضمن تنفيذ أشغال هامة تتطلب أموال كبيرة، وفترات زمنية طويلة لتحقيق أهدافها ويتمكن صاحب التفويض من سداد القروض من جهة والحصول على العائد من جهة أخرى، في حين عقد الإيجار مثلاً الذي يكون في أغلب الأحيان قصيراً أو متوسط المدى؛

- **المقابل المالي مرتبط مباشرة باستغلال المرفق العام:** لقد أكد الفقه أن عقد تفويض المرفق العام يتضمن ارتباط

المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض بنتائج الاستغلال، ومن المسلم به أن المقابل المالي الذي يتحصل عليه صاحب التفويض عبارة عن إتاوات من المستفيدين من المرفق، ويمكن أن تكون هناك إعانات من الهيئات العمومية لكن هذا استثناء لأن الأساس أن يكون المقابل المالي مرتبط بنتائج الاستغلال.

#### ثانياً: المرتكزات القانونية لتقنية تفويض المرفق العام

لا يتحقق تفويض إلا بتوفر ثلاثة أسس هي:<sup>14</sup>

- **وجود مرفق قابلاً للتفويض**

تعني بالمرافق العامة القابلة للتفويض تلك التي تشكل ميداناً لتطبيق تفويض المرفق العام. والمرافق العامة تقسم وفقاً للعلم والإيجاد إلى مرافق عامة اقتصادية ومرافق عامة إدارية. وهنا نتساءل هل جميع المرافق العامة وبغض النظر عن

<sup>13</sup>. محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 30 .

<sup>14</sup>. بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقبل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، العدد الرابع عشر، جامعة بسكرة، الجزائر، جانفي 2017، ص 559-561.

طبيعتها هي قابلة للتفويض أم أنها محصورة بنوع معين من المرافق العامة؟ هذا النوع من الأسئلة لم يكن يطرح في ظل التنظيم القطاعي لعقود الامتياز، فالمشرع كان يركز على قاعدة أن لا امتياز للمرفق العام إلا إذا نص القانون على ذلك.

#### - وجود علاقة تعاقدية

لا يتحقق تفويض المرافق العمومية إلا من خلال العلاقة التعاقدية بين السلطة مانحة التفويض والممنوح له التفويض، لذا فإن الأسلوب الأحادي الصادر بالإدارة المتعددة والذي يعرف بأسلوب التأهيل الانفرادي لا يدخل في مفهوم التفويض الذي نضمه المشرع.

#### - استغلال المرفق والارتباط بين المقلب المالي والاستغلال

لا يكفي لقيام تفويض المرفق العام أن يوجد مرفق عام وأن تكون العلاقة بين السلطة المفوضة والمفوض له علاقة تعاقدية. وإنما يلزم لوجود مرفق عام موضوع العقد استغلال مرفق عام من جهة، وأن يرتبط المقابل المالي الذي يحصل عليه المفوض إليه بنتائج الاستغلال من جهة أخرى، ويعتبر هذا الشرط هو الأساس في تحديد عقود التفويض عن عقود الصفقات العمومية.

#### ثالثا: أشكال تفويض المرفق العام

لقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من الأشكال الخاصة بتفويض المرفق العام، حيث نصت المادة 210 من قانون الصفقات وتقيضات المرفق العام على أنه " يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة شكل الامتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير كما هي محددة أدناه:<sup>15</sup>

#### - شكل الامتياز

عرف المشرع الجزائري الامتياز بأنه الأسلوب الذي " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة مرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام. ويستغل المفوض له المرفق باسمه وعلى مسؤوليته تحت مراقبة السلطة المفوضة ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدم المرفق العام. ويتميز الامتياز بالخصائص التالية:

- يتضمن عقد الامتياز تفويض أحد أشخاص القانون العام وإدارة مرفق عام إلى شخص آخر سواء كان طبيعيا أو معنويا، عاما أو خاصا؛

- يتولى صاحب الامتياز مقابلا ماليا من المستفيدين من خدمات المرفق العام، و يقتضي أن يغطي المبلغ المالي الأعباء التي يتحملها صاحب الامتياز ويحقق الأرباح.

#### - شكل الإيجار

عرف المشرع الجزائري الإيجار بأنه: " تعهد السلطة المفوضة له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته.

وتمول السلطة المفوضة بنفسها إقالة المرفق العام ويدفع اجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

فإيجار المرفق العام يتميز بالخصائص التالية:

- تتولى الدولة إقامة المرفق العام ونفقات المنشآت الأساسية له، وهذا عكس الامتياز الذي يتولى فيه المفوض له إقامة المرفق العام أو تجهيزه؛

<sup>15</sup>. سردو محمود، عقد التفويض كأسلوب جديد لتسيير المرافق العامة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة المدية الجزائر، جوان 2015، ص 11-14.

- يتولى المفوض له تسيير المرفق العام وصيانته دون إقامة المنشآت الأساسية.

#### - شكل الوكالة المحفزة

عرف المشرع الجزائري الوكالة المحفزة بأنها تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ إدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصاة من الأرباح عند الاقتضاء.

تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.

#### - شكل التسيير

عرف المشرع الجزائري التسيير بأنه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ إدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية.

تحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحفظ بالأرباح، وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجرا جزافي، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.

#### خلاصة

هناك طرق جديدة مكملية للطرق التقليدية في تسيير واستغلال المرافق العامة ويظهر ذلك من خلال تفويض المرفق العام لصالح الأشخاص الخاصة، كتقنية جديدة تغطي النقائص للوصول إلى التسيير الفعال وتحقيق المنفعة العامة. لكن هذه الفينة الجديدة لم تسلم من النقائص والعيوب من الجانب التنظيمي خاصة إذ أن المشرع لم يضع نظاما قانونيا خاص به، بل أشار إليها في نصوص قانونية متناثرة، عكس المشرع الفرنسي الذي كان أكثر دقة ووضوح بوصفه معالم وأطر قانونية لتفويض المرافق العامة. ورغم التداخل القائم بين مفهوم تفويض المرافق العامة لصالح الأشخاص الخاصة وباقي المفاهيم الأخرى المشابهة له وكذا طرق الإدارة الأخرى. ومن أهم النتائج المتوصل إليها هي:

- ينحصر موضوع تفويض المرفق العام لصالح الأشخاص الخاصة في استغلال المرافق العامة؛
- يعد تفويض المرفق العام إحدى صور الخصوصية بمعناها الواسع وذلك بشرط أن يكون صاحب التفويض من أشخاص القانون الخاص؛
- تحسين الخدمة العمومية يكون بتقديم خدمات عمومية عالية المستوى، يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية وقادر على تلبية الحاجات العامة للجمهور؛
- تحسين الخدمة العمومية يعتبر ضمانا من ضمانات مبدأ التكيف الذي يقوم عليه نظام تقديم الخدمات على مستوى المرافق العامة.

#### قائمة المراجع

1. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز -الشركات المختلطة- BOT- تفويض المرفق العام)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
2. محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
3. ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية -حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2011-2012.
4. سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية- دراسة حالة ولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه في العلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017-2018.
5. هبة الله عيسى الداووك، الإضراب في المرافق العامة وفق التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، ديسمبر 2015.
6. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم بواقي، الجزائر، 2012-2013.
7. بن عيسى ليلى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي- دراسة حالة بسكرة، رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005-2006.
8. بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 01، المركز الجامعي بتندوف، الجزائر جوان 2016.
9. بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقبل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، العدد الرابع عشر، جامعة بسكرة، الجزائر، جانفي 2017، ص559-561.
10. سردو محمود، عقد التفويض كأسلوب جديد لتسيير المرافق العامة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة المدية الجزائر، جوان 2015.
11. دليلة جلايلة، المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، يومي 22 و23 أفريل 2015.
12. عمار بوضياف، تسيير المجالس الشعبية البلدية ومقتضيات الحكم الراشد عرض تجربة الجزائر، المؤتمر الثالث والثلاثون لمندى الفكر المعاصر حول الحكم الرشيد رهانات وتحديات المغرب العربي، ط1، منشورات مؤسسة التميمي للبحث العلمي والمعلومات، تونس، جويلية 2011.
13. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، ط3، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1993.
14. سليمان السعيد، الخدمة العمومية المحلية بين النص والواقع، اليوم الدراسي حول الخدمة العمومية في الجزائر - واقع وآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2015.