



جامعة آكلي محند أولحاج - البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



تفويض المرافق العامة كألية لتحسين الخدمة العمومية
على ضوء المرسوم التنفيذي رقم 18-199

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة:

د- عليم زهرة

إعداد الطالب:

- بن يوسف بوعلام.

لجنة المناقشة:

رئيسا

جامعة البويرة

الأستاذ: حماني ساجية

مشرف ومقررا

جامعة البويرة

الأستاذ: عليم زهرة

ممتحنا

جامعة البويرة

الأستاذ: غنيمي طارق

تاريخ المناقشة: 2026/06/14

السنة الجامعية: 2026/2025



شكر وعرافان

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذة المشرفة عليم زهرة، التي لم تبخل عليّ بتوجيهاتها ونصائحها القيمة، وكانت سندًا علميًا ومنهجيًا في إنجاز هذا العمل، فجزاها الله عني خير الجزاء.

كما أتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، لقبولهم مناقشة هذه المذكرة، ولما سيقدمونه من ملاحظات وتوجيهات علمية من شأنها إثراء هذا العمل وتصويبه.

ولا يفوتني أن أعبر عن تقديري واحترامي إلى كافة أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة البويرة، لما قدموه لنا من علم ومعرفة طيلة سنوات الدراسة، فكان لهم الفضل بعد الله في تكويننا العلمي والمعرفي.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل، ولو بكلمة تشجيع أو نصيحة صادقة.

فلكم جميعًا مني أسمى عبارات الشكر والتقدير والاحترام.

إهداء

إلى من كانا النور الذي أضاء لي الطريق، والسند الذي لم يملّ يوماً من الدعاء
والتشجيع:

إلى أبي الغالي، الذي علّمني أن النجاح لا يأتي إلا بالصبر والعمل، وكان دعمه
الدائم مصدر قوة لي في كل خطوة.

إلى أمي الحبيبة، التي كانت دعواتها ترافقني في كل حين، وحنانها ملاذي عند
التعب، فكل كلمات الشكر لا تفيها حقها.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء، الذين كانوا لي سنداً وعاوناً، وشاركوني لحظات التعب
والفرح، فلکم مني كل المحبة والامتنان.

إلى عائلتي الكريمة، التي كانت دائماً مصدر اعتزاز وفخر.

إلى أصدقائي الأوفياء، الذين كانوا سنداً بالكلمة الطيبة والتشجيع الصادق.

أهدي هذا العمل المتواضع عربون وفاء ومحبة وامتنان.

مقدمة

شهدت المرافق العامة في العصر الحديث تحولات عميقة مست طرق تسييرها وأساليب تنظيمها، نتيجة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية التي فرضت على الدولة البحث عن آليات جديدة أكثر كفاءة ومرونة في أداء الخدمة العمومية وفي هذا السياق، برز تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة التي تسمح للإدارة بالاحتفاظ بملكية المرفق العام والإشراف عليه، مع إسناد مهمة تسييره أو استغلاله إلى شخص آخر يسمى المفوض له وفق شروط قانونية وتنظيمية محددة، وبما يضمن تحقيق المصلحة العامة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين .

ويكتسي موضوع تفويض المرفق العام أهمية خاصة في التشريع الجزائري، بالنظر إلى مكانته ضمن الإصلاحات القانونية والتنظيمية التي عرفها مجال تسيير المرافق العامة، خاصة بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹، ثم المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام²، اللذين شكلا الإطار القانوني الأساسي لتنظيم هذا الأسلوب في التسيير وبعد ذلك القانون رقم 23-12 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية³، وقد أتاح هذا التنظيم الجديد إمكانية اللجوء إلى التفويض في أشكال متعددة، كعقد الامتياز، عقد الإيجار، لوكالة المحفزة وعقد التسيير، بما يعكس توجه المشرع نحو إضفاء مرونة أكبر على إدارة المرافق العامة وتحسين أدائها .

غير أن تفويض المرفق العام لا يثير فقط مسائل تتعلق بمفهومه وأطرافه وأشكاله، بل يطرح أيضًا إشكالات قانونية وإدارية ترتبط بكيفيات إبرامه وآليات الرقابة عليه وكيفية

¹ مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 50، صادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

² مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48، صادر بتاريخ 05 أوت 2018.

³ قانون رقم 23-12 مؤرخ في 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 51، صادر بتاريخ 06 أوت 2023.

انتهائه، فضلا عن مدى مساهمته في تحسين الخدمة العمومية وتحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة واعتبارات الفعالية الاقتصادية والاجتماعية ومن هذا المنطلق تندرج هذه الدراسة ضمن محاولة بحثية تروم الإحاطة بمختلف الجوانب المفاهيمية والقانونية لتفويض المرفق العام، وبيان أثره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر .

تتجلى أهمية موضوع تفويض المرفق العام في كونه يرتبط مباشرة بأحد أهم مجالات القانون الإداري، وهو مجال تسيير المرافق العامة وتحسين الخدمة العمومية كما تكمن أهميته في أن هذا الموضوع يعكس التحول الذي عرفته وظيفة الدولة من التسيير المباشر للمرافق العامة إلى اعتماد صيغ تعاقدية مرنة تسمح بإشراك الغير في إدارة المرفق العام مع بقاء الرقابة والإشراف بيد السلطة العامة وتزداد أهمية الموضوع بالنظر إلى أن تفويض المرفق العام أصبح أداة قانونية وإدارية تستهدف تحسين الأداء وتخفيف العبء عن الإدارة، واستقطاب الخبرات والاستثمارات، والرفع من جودة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين .

من بين أسباب اختيار الموضوع

أولاً: الأسباب الموضوعية

تعود الأسباب الموضوعية لاختيار هذا الموضوع إلى ما يتميز به من حداثة وأهمية عملية في مجال القانون الإداري، لاسيما بعد تكريس المشرع الجزائري لأسلوب تفويض المرفق العام ضمن إطار قانوني خاص. كما أن هذا الموضوع يثير العديد من المسائل القانونية المرتبطة بمفهوم التفويض وأشكاله وإجراءاته وأثار تطبيقه، وهو ما يجعله جديراً بالدراسة والتحليل. ويضاف إلى ذلك أن تفويض المرفق العام يمثل أحد الوسائل التي تراهن عليها الدولة لتحسين الخدمة العمومية وتطوير أداء المرافق العامة الأمر الذي يمنح هذا الموضوع بعداً تطبيقياً واضحاً.

ثانياً: الأسباب الذاتية

أما الأسباب الذاتية، فتتمثل في الرغبة في التعمق في دراسة هذا الموضوع لما يثيره من إشكالات قانونية وعملية وكذا الميل العلمي إلى دراسة القضايا المرتبطة بالمرفق العام والخدمة العمومية باعتبارهما من الموضوعات المركزية في القانون الإداري كما أن اختيار هذا الموضوع يعكس اهتماماً شخصياً بفهم الأطر القانونية الجديدة التي اعتمدها المشرع الجزائري في مجال تحديث الإدارة وتحسين أداء المرافق العامة .

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، أهمها:

أولاً، بيان المقصود بتفويض المرفق العام من الناحية الفقهية والتشريعية وتحديد عناصره الأساسية وأطرافه وأشكاله المختلفة.

ثانياً، توضيح الإطار القانوني المنظم لعقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، من حيث إجراءات الإبرام والرقابة والانتهاؤ.

ثالثاً، إبراز دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية سواء بالنسبة إلى المرفق العام ذاته أو بالنسبة إلى المرتفقين.

رابعاً، الوقوف على أهم الضمانات والمبادئ التي تحكم سير المرفق العام المفوض، التقليدية منها والحديثة.

خامساً، استخلاص النتائج التي يمكن أن تبرز مدى فعالية هذا الأسلوب في التسيير وحدود مساهمته في تحقيق المصلحة العامة .

انطلاقاً من أهمية الموضوع وما يثيره من أبعاد قانونية وعملية، يمكن صياغة الإشكالية الرئيسية كما يلي:

إذا كان التوجه الحديث في التسيير الإداري يقتضي إبرام عقود التفويض المرافق العامة فإلى أي حد يمكن لهذه الآلية أن ترقى بمستوى الخدمات المقدمة للأفراد؟

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة، تم الاعتماد أساسًا على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال عرض النصوص القانونية والتنظيمية والآراء الفقهية المرتبطة بتفويض المرفق العام، ثم تحليلها وبيان مضامينها وآثارها القانونية كما تم الاستعانة، عند الاقتضاء، ببعض ملامح المنهج المقارن خاصة عند الإشارة إلى بعض التصورات الفقهية أو التطبيقات المقارنة المرتبطة بتفويض المرفق العام والإحاطة بمختلف جوانب الموضوع، اقتضت طبيعة الدراسة الانتقال أولاً إلى ضبط الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام وعلاقته بالخدمة العمومية، من خلال بيان مفهوم التفويض وأطرافه وأشكاله ثم توضيح مفهوم الخدمة العمومية وخصائصها وأنواعها وأهدافها، مع إبراز الضمانات والأهداف التي تجعل من التفويض آلية لتحسين الخدمة العمومية (الفصل الأول). كما استدعى الجانب العملي للموضوع التطرق إلى الإطار القانوني المنظم لتفويض المرافق العامة في تحسين الخدمة العمومية، من خلال دراسة إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام وتنفيذه، ثم بيان آليات الرقابة على هذه العقود والأحكام المتعلقة بانتهائها سواء كانت نهائية طبيعية أو غير طبيعية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام
في الخدمة العمومية

يعد تفويض المرفق العام من الآليات الحديثة التي اعتمدها المشرع من أجل التوفيق بين ضرورة المحافظة على المرفق العام بوصفه وسيلة لإشباع الحاجات العامة وبين الحاجة إلى تحديث أساليب تسييره وتحسين مردوديته. غير أن الإحاطة بهذا الموضوع تقتضي، قبل تناول أحكامه القانونية وآثاره العملية، الوقوف أولاً على إطاره المفاهيمي وذلك من خلال تحديد المقصود بتفويض المرفق العام وبيان عناصره وأطرافه وأشكاله ثم إبراز علاقته بالخدمة العمومية التي تمثل الغاية الأساسية من وجود المرفق العام ومن اعتماد أسلوب التفويض في تسييره.

ومن هذا المنطلق، يهدف هذا الفصل إلى وضع الأساس النظري للدراسة، من خلال بيان مفهوم تفويض المرفق العام في الفقه والتشريع وتحديد مختلف صورته المعتمدة في التشريع الجزائري ثم الانتقال إلى توضيح مفهوم الخدمة العمومية وخصائصها وأنواعها وأهدافها، قبل الوقوف على الدور الذي يمكن أن يؤديه تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية، سواء من خلال الضمانات التي تحكم سير المرافق العامة أو من خلال الأهداف التي يحققها بالنسبة إلى المرفق العام والمرتفقين على حد سواء.

وعليه، سوف نتطرق في هذا الفصل إلى الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام، وذلك من خلال تحديد تعريفه وعناصره وأطرافه وأشكاله في (المبحث الأول)، ثم ننتقل إلى دراسة الخدمة العمومية ودور تفويض المرفق العام في تحسينها، من خلال بيان مفهومها وخصائصها وأنواعها وأهدافها، وكذا إبراز الضمانات والأهداف التي يحققها التفويض بالنسبة للمرفق العام والمرتفقين في (المبحث الثاني)

المبحث الأول

مفهوم تفويض المرفق العام

يعد تفويض المرفق العام من المفاهيم الأساسية في دراسة أساليب تسيير المرافق العامة، بالنظر إلى ما يثيره من مسائل قانونية تتعلق بتحديد مفهومه وأطرافه وأشكاله. كما أن الإحاطة بهذا المفهوم تعد خطوة ضرورية لفهم الإطار العام الذي يحكم هذا الأسلوب في التسيير داخل التشريع الجزائري.

يقتضي تناول مفهوم تفويض المرفق العام الوقوف أولاً على تعريفه، سواء من الناحية الفقهية أو من خلال النصوص القانونية ثم بيان الأشخاص الذين تقوم عليهم هذه العلاقة القانونية، باعتبار أن تحديد المراكز القانونية لكل طرف يساعد على فهم طبيعة هذا العقد وآثاره.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المبحث إلى تعريف تفويض المرفق العام من خلال بيان مفهومه الفقهي والتشريعي وعناصره وأطرافه (المطلب الأول) ثم الانتقال إلى دراسة أشكال تفويضات المرفق العام المعتمدة في التشريع الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف تفويض المرفق العام

يشكل تعريف تفويض المرفق العام نقطة الانطلاق في دراسة هذا النظام، لأن ضبط مدلوله يسمح بتمييزه عن غيره من العقود والأنظمة القانونية القريبة منه، كما يبرز خصوصيته كوسيلة لتسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

إن دراسة تعريف تفويض المرفق العام تقتضي التمييز بين ما استقر عليه الفقه من تعريفات متعددة وما كرسه المشرع الجزائري من تعريف قانوني ضمن النصوص المنظمة لتفويض المرفق العام، كما أن تحديد مفهوم هذا العقد لا يكتمل إلا ببيان أطرافه الأساسية. وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى تحديد مفهوم تفويض المرفق العام من الناحيتين الفقهية والتشريعية (الفرع الأول)، ثم الانتقال إلى بيان أطراف تفويض المرفق العام باعتبارهم العناصر الأساسية التي تقوم عليها هذه العلاقة القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف الفقهي و التشريعي للمرفق العام

يكتسي تعريف تفويض المرفق العام أهمية بالغة، لأنه يحدد الإطار الذي يتحرك ضمنه هذا العقد يكشف عن عناصره الجوهرية والغاية التي يسعى إلى تحقيقها. لقد تناول الفقه تفويض المرفق العام من زوايا متعددة ما أدى إلى تعدد تعريفاته، في حين حاول المشرع الجزائري وضع تعريف قانوني يضبط معالمه الأساسية ويحدد نطاق تطبيقه.

وسوف نتطرق في هذا الفرع إلى (أولاً) التعريف الفقهي لتفويض المرفق العام، ثم تعريف تفويض المرفق العام وفق التشريع الجزائري (ثانياً).

أولاً: التعريف الفقهي

تعددت التعريفات الفقهية لتفويض المرفق العام، تبعاً لاختلاف الزاوية التي ينظر إليها هذا الأسلوب في تسيير المرافق العامة.

فقد عُرِفَ بأنه عقد يبرم بين شخص عام وشخص آخر، يقوم على الاعتبار الشخصي ويهدف إلى تنفيذ مرفق عام، ما يجعله يتخذ عدة صور، من بينها الامتياز، والإيجار، والوكالة المحفزة، والتسيير.¹

كما أنه منح مؤسسة مهمة تسيير مرفق عام وفق صيغ محددة للعائدات، تختلف عن مجرد الثمن أو المقابل المالي الثابت.²

أما الأستاذة ضريفي نادية فقد عرّفت تفويض المرفق العام بأنه عقد يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام، كالدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، إلى شخص آخر يسمى المفوض له، بمهمة تسيير واستغلال مرفق عام، مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات وما قد ينجم عنه من أرباح أو خسائر ويتميز هذا العقد عن الصفقة العمومية من حيث طريقة الاستغلال وكيفية الحصول على المقابل المالي، إذ يكون أجر المفوض له مرتبطاً أساساً باستغلال المرفق العام، سواء من خلال الإتاوات التي يدفعها المرتفقون مقابل الانتفاع بالخدمة، أو عن طريق الإدارة، شريطة أن يكون هذا المقابل متصلاً بنتائج استغلال المرفق العام.³

عرّفه الفقيه Bernard Brobenco بأنه: العقد الذي يقوم بموجبه شخص عام مسؤول عن المرفق بتفويض مهمة تسيير هذا المرفق إلى مفوض له، قد يكون شخصاً عاماً أو شخصاً خاصاً، ويكون أجر هذا المفوض له مرتبطاً بنتائج استغلال المرفق.⁴

كما عرّفه الأستاذ Jean-François Auby بأنه: لعقد الذي يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف، تتمثل في أن يعهد شخص عام إلى شخص آخر يسمى صاحب

¹ أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام: دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005، ص 12.
² سليمان سهام، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور يحيى فارس المدية، جوان 2017، ص 6.
³ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ص 141-142.
⁴ نوال بوهالي، التسيير المفوض في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقيضات المرفق العام، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 12، جامعة البليدة 2، 2017، ص 333.

التفويض تنفيذ مهمة المرفق العام والقيام بالاستغلال الضروري له، وأن يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام وإقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين الذين تُؤدَّى لهم الخدمات مقابل تعريفات محددة، مع التزامه كذلك بالمدة المحددة للعقد التي تعكس الاستثمارات التي يسعى إلى تغطيتها¹.

من خلال هذه التعريفات، يتبين أن تفويض المرفق العام يقوم على مجموعة من العناصر الأساسية، أهمها: وجود شخص عام مفوض، ووجود مفوض له قد يكون شخصاً عاماً أو خاصاً، وأن محل العقد هو تسيير مرفق عام واستغلاله، مع ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال، فضلاً عن خضوع المفوض له لإشراف ورقابة السلطة المفوضة.

ثانياً تعريف تفويض المرفق العام وفق التشريع الجزائري

عرّف المشرّع الجزائري تفويض المرفق العام في المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث نص على أنه² يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام والمسؤول عن مرفق عام أن يفوض تسييره إلى مفوض له، ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، على أن يكون أجر المفوض له متكفلاً به أساساً من استغلال المرفق العام.

كما تقوم السلطة المفوضة، التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام، بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية ويمكن لها بهذه الصفة أن تعهد إلى المفوض له بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير المرفق العام.

كما عرّفه المشرّع في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، بأنه³ تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 4 بهدف تحقيق الصالح العام.

¹ Jean-François Auby (1997). la délégation de service public, guide pratique. Paris: Dalloz.

² أنظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، السالف الذكر (الملغى)

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام تنص يقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة الى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه.

وبالرجوع إلى المادة 4 من المرسوم نفسه، يتبين أن المفوض له قد يكون شخصاً معنوياً عاماً أو خاصاً خاضعاً للقانون الجزائري¹ ومن خلال هذه التعريفات التشريعية، يتضح أنها تتفق جميعها حول العناصر الأساسية لتفويض المرفق العام والمتمثلة في كونه عقداً إدارياً أو اتفاقية تعهد بموجبها السلطة العامة إلى شخص معنوي عام أو خاص بتسيير مرفق عام واستغلاله، تحت رقابتها ومسئوليتها، ولمدة محددة، مقابل أجر يرتبط أساساً بنتائج استغلال هذا المرفق².

الفرع الثاني: أطراف تفويض المرفق العام

يقوم تفويض المرفق العام على علاقة قانونية لا تقتصر على وجود عقد إداري فحسب، وإنما تنهض كذلك على مجموعة من الأطراف التي تتكامل أدوارها في تحقيق الغاية من التفويض، والمتمثلة في ضمان تسيير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، فهذه العلاقة تبدأ بالسلطة المفوضة بوصفها صاحبة الاختصاص الأصلي في إدارة المرفق العام، ثم تمتد إلى المفوض له الذي يعهد إليه بالتسيير أو الاستغلال وفقاً للشروط القانونية والتعاقدية، ولا تنفصل في آثارها عن المنتفعين من المرفق العام الذين يشكلون الغاية الأساسية من إنشاء المرفق وتفويضه³.

إن دراسة أطراف تفويض المرفق العام تكتسي أهمية خاصة، لأنها تسمح بتحديد المراكز القانونية للأشخاص الذين تقوم عليهم هذه العلاقة، كما تساعد على فهم طبيعة الالتزامات والحقوق التي تثور في إطارها.

فالسلطة المفوضة لا تنقل اختصاصها الأصلي نهائياً، وإنما تبقى محتفظة بسلطة الإشراف والرقابة، في حين يتولى المفوض له تنفيذ مهمة التسيير أو الاستغلال، أما المنتفعون فيظلون في مركز قانوني جدير بالحماية بالنظر إلى اتصالهم المباشر بخدمات المرفق العام.

¹ تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر يمكن للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن المرفق العام 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 اتفاقية التفويض.

² غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 8، العدد2، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 2022، ص 435.

³ غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع نفسه، ص 440.

وعليه، فإن بيان أطراف تفويض المرفق العام يقتضي الوقوف أولاً على السلطة المفوضة باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في تسيير المرفق العام (أولاً) ثم التطرق إلى المفوض له باعتباره الطرف الذي يعهد إليه بتنفيذ مهمة التسيير أو الاستغلال (ثانياً) وأخيراً تناول المنتفعين من المرفق العام باعتبارهم الفئة المستفيدة من خدماته (ثالثاً).

أولاً: السلطة المفوضة

يقصد بالسلطة المفوضة الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام الذي يملك، بحكم القانون، الاختصاص الأصلي في تسيير المرفق العام، كالدولة، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية وعلى هذا الأساس، فإن تفويض المرفق العام لا يتحقق إلا إذا صدر عن شخص عام يملك أصلاً سلطة إدارة المرفق العمومي، أما إذا كان مانح التفويض شخصاً من أشخاص القانون الخاص، فإننا لا نكون بصدد عقد تفويض مرفق عام، إلا في الحالة التي يبرم فيها العقد بين شخصين من أشخاص القانون الخاص لحساب وباسم شخص عام وتحت إشرافه وتوجيهه، ففي هذه الصورة يظل العقد محتفظاً بطبيعته كتفويض للمرفق العام¹.

أكدت المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام «يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف»² ومن ثم فإن السلطة المفوضة يمكن أن تتخذ صوراً متعددة، أهمها ما يأتي:

1- الدولة

تعد الدولة شخصاً معنوياً عاماً، يجوز لها أن تفوض تسيير بعض المرافق العمومية ذات الطابع الوطني أو المؤسسات الوطنية أو بعض المرافق الإدارية. غير أن هذا الحق ليس مطلقاً، إذ لا يجوز لها تفويض بعض المهام المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بممارسة السيادة

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص 132.

² أنظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، السالف الذكر.

والسلطة العامة، مثل مرفق العدالة والأمن والدفاع، حتى لا يؤدي ذلك إلى تخلي الدولة عن وظائفها الأساسية¹، كونها مجالات حساسة تظهر فيها سيادة الدولة.

2 - الجماعات الإقليمية

تعد الجماعات الإقليمية، كالولاية والبلدية، من أشخاص القانون العام وذلك حسب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أشخاص القانون العام هم الدولة والولاية البلدية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المصالح المركزية وبالتالي يجوز لها أن تعهد بتسيير بعض مرافقها العمومية إلى أشخاص من القانون الخاص، متى كان ذلك في حدود ما يسمح به القانون وبما يحقق المصلحة العامة²

3 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

تعد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من بين الأشخاص العامة التي يمكنها ممارسة تفويض المرفق العام، لكونها تضطلع بتسيير مرافق عامة تدخل ضمن اختصاصها. وقد أشار المشرع إلى هذه المؤسسات ضمن المادة 2 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تشمل الإدارات المركزية، والمصالح غير المركزية، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والعلمي والثقافي والمهني والعلمي والتكنولوجي، وغيرها من المؤسسات العمومية التي يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي³ وعليه، يجوز لهذه المؤسسات أن تفوض تسيير بعض مرافقها إلى أشخاص من القانون الخاص أو إلى مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، بحسب ما تقتضيه طبيعة المرفق وظروف استغلاله.

¹ حوالمف بديعة، النظام القانوني للتفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، معهد الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، المركز الجامعي بانتة، 2019-2020، ص 19.

² بن شريط أمين، براقوبة ربيع، النظام القانوني لتفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018-2019، ص 67.

³ أنظر المادة 2 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006.

ثانياً: المفوض له

يتولى المفوض تسيير واستغلال المرفق العام من اجل تحقيق المنفعة العامة بشرط ان يكون خاضع للقانون الجزائري¹ لا يشترط في المفوض له شكل قانوني محدد، إذ يمكن أن يكون شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً، كما يمكن أن يكون من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص، وقد يكون جمعية أو مؤسسة أو شركة، بحسب طبيعة المرفق المفوض وطبيعة النشاط المرتبط به.²

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

يقصد بها تلك المؤسسات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً مماثلاً للنشاط الذي يزاوله الأفراد، وهي تخضع لنظام قانوني مزدوج؛ فهي من جهة تخضع لقواعد القانون العام في علاقتها بالدولة، ومن جهة أخرى تخضع لقواعد القانون الخاص في علاقتها بالغير. ولذلك، فإن المنازعات المرتبطة بإنشائها وتنظيمها وإلغائها تدخل في اختصاص القضاء الإداري، في حين تخضع بعض تصرفاتها ذات الطبيعة التجارية لقواعد القانون الخاص. وهذا ما يجعلها من أكثر الجهات القابلة لتولي تسيير المرافق العامة في إطار التفويض.³

2- الشركات التجارية

غالباً ما يكون المفوض له في عقود تفويض المرفق العام شركة تجارية، أي شخصاً معنوياً من أشخاص القانون الخاص. ويظهر ذلك بصفة خاصة في المرافق التي تتطلب

¹ أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

² ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص 132.

³ بن عيسى جمال الدين، بن عبد الله خير الدين، تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021-2022، ص 41.

خبرة فنية وقدرة مالية ووسائل تنظيمية متطورة. ولذلك فإن اللجوء إلى الشركات التجارية في مجال التفويض يعد من أكثر الصور انتشارًا في الواقع العملي¹.

3- شركات الاقتصاد المختلط

تعد شركات الاقتصاد المختلط من بين الصور التي قد تسند إليها مهمة تسيير المرفق العام، وهي شركات لا تعتبر بالضرورة مشروعات عامة، لأن الدولة ليست دائمًا صاحبة الأغلبية في رأسمالها، غير أنها تبقى شخصًا معنويًا من أشخاص القانون الخاص، يشترك في تكوين رأسماله وإدارته أحد أشخاص القانون العام إلى جانب الخواص، بغرض تحقيق مصلحة ذات نفع عام أو إدارة مرفق عام، ويشترط في هذه الشركات أن تكون مشاركة الشخص العام والأفراد المساهمين موجهة نحو تسيير شؤون المرفق العام وتحقيق أهدافه². وعليه، يتضح أن المفوض له قد يتخذ أشكالًا متعددة، غير أن العنصر الحاسم في جميع هذه الصور هو قدرته على ضمان حسن تسيير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها.

ثالثًا: المنتفعون من المرفق العام

يقصد بالمنتفعين من المرفق العام الأشخاص الذين يستفيدون من الخدمات التي يقدمها المرفق العام المفوض، سواء بوصفهم مستعملين مباشرين له أو مستفيدين من نشاطه، ورغم أنهم لا يعدون طرفًا في عقد تفويض المرفق العام، إلا أن القانون منحهم مركزًا قانونيًا يهدف إلى حمايتهم، بالنظر إلى أن الغاية الأساسية من إنشاء المرفق العام وتفويضه تتمثل في تقديم خدمة عمومية ذات جودة لفائدة المرتفقين والمستفيدين³.

¹ بن شريط أمين، براقوبة ربيع، النظام القانوني لتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 28-29.

² بن عيسى جمال الدين، بن عبد الله خير الدين، تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 29.

³ بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 4، جامعة لونييسي على البلدية 2، 2019، ص 211.

المطلب الثاني:

أشكال تفويضات المرفق العام

لا يقتصر تفويض المرفق العام على صورة قانونية واحدة، وإنما يتخذ عدة أشكال تختلف بحسب طبيعة المرفق المفوض، ومدى تحمل المفوض له للمخاطر، وكيفية تمويل المرفق واستغلاله، وكذا طريقة تحديد المقابل المالي المستحق له ويعكس هذا التعدد رغبة المشرع في إتاحة صيغ متنوعة تسمح بتكييف أسلوب التفويض مع خصوصيات كل مرفق عام، بما يضمن حسن تسييره وتحقيق المصلحة العامة¹.

إن دراسة أشكال تفويض المرفق العام تكتسي أهمية خاصة، لأنها تسمح بإبراز التنوع الذي يميز هذا النظام في التطبيق، كما تساعد على فهم الفوارق القائمة بين صوره المختلفة من حيث الالتزامات والحقوق والمخاطر وطريقة التمويل.

وعليه، فإن معالجة أشكال تفويض المرفق العام تقتضي الوقوف أولاً على صور التفويض التي تقوم على عقدي الامتياز والإيجار باعتبارهما من أبرز الأشكال التقليدية لتسيير المرافق العامة (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى دراسة صور التفويض القائمة على الوكالة المحفزة والتسيير باعتبارهما من الصيغ التي كرسها التنظيم الجزائري لتسيير المرفق العام وفق طبيعة خاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تفويض المرفق العام في إطار عقد الامتياز والإيجار

يعد كل من عقد الامتياز وعقد الإيجار من أبرز صور تفويض المرفق العام وأكثرها شيوعاً في التطبيق، غير أن كلا منهما يتميز بخصوصيات تجعله مختلفاً عن الآخر من حيث طبيعة التزامات المفوض له ومدى تحمله لنفقات إنشاء المرفق وصيانته وكذا طريقة حصوله على المقابل المالي.

¹ مزيتي فاتح، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية المجلد 7، العدد 1، جامعة خنشلة، 2020، ص 960.

إن دراسة عقدي الامتياز والإيجار تقتضي التمييز بينهما من حيث الطبيعة القانونية والآثار المترتبة عنهما، بالنظر إلى أن الامتياز يمثل الصورة الأكثر اتساعاً في التزامات المفوض له، في حين أن الإيجار يظل شكلاً أبسط من حيث الأعباء الواقعة عليه. وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى تفويض المرفق العام في إطار عقد الامتياز باعتباره من أهم صور التفويض التي يتحمل فيها المفوض له أعباء واسعة في إنشاء المرفق أو استغلاله (أولاً) ثم الانتقال إلى تفويض المرفق العام في إطار عقد الإيجار باعتباره صورة يقتصر فيها دور المفوض له أساساً على تسيير المرفق وصيانته واستغلاله (ثانياً).

أولاً: تفويض المرفق العام في إطار عقد الامتياز

يُعدّ عقد الامتياز من أبرز العقود التي يُستعان بها في تطبيق أسلوب تفويض المرفق العام، بل يُعتبر النموذج الأكثر شيوعاً في هذا المجال، ويتميز هذا العقد بكون صاحب الامتياز لا يقتصر دوره على مجرد تسيير المرفق العام أو استغلاله وإنما يمتد أيضاً إلى إنشاء الهياكل الأساسية والتجهيزات اللازمة له، بما يضمن حسن سير المرفق بصفة منتظمة وفعالة.

ومن ثم فإن عقد الامتياز يمثل صورة متقدمة من صور تفويض المرفق العام، بالنظر إلى اتساع الالتزامات الملقاة على عاتق المفوض له مقارنة بباقي أشكال التفويض¹.

1- أطراف عقد الامتياز

يقوم عقد الامتياز على طرفين أساسيين، يتمثل أولهما في السلطة المفوضة، وهي الجهة الإدارية المختصة التي قد تكون الدولة أو الولاية أو البلدية، بحسب طبيعة المرفق العام محل التفويض. أما الطرف الثاني فهو صاحب الامتياز وهو الشخص الذي يُعهد إليه باستغلال المرفق العام أو تسييره قد يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً من أشخاص القانون

¹ رحمانى راضية، قراءة في عقد تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 36، العدد 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليلة 2، 2022، ص 59.

العام أو القانون الخاص، ويتولى صاحب الامتياز إدارة المرفق لمدة محددة وفقاً للشروط المتفق عليها في العقد.¹

وقد عرّف المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في المادة 05 عقد الامتياز بأنه الشكل الذي تعهد بموجبه السلطة المفوضة إلى المفوض له إما بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، أو تعهد إليه فقط باستغلال المرفق العام.²

2-موضوع عقد الامتياز

ينصب موضوع عقد الامتياز أساساً على تسيير المرفق العام واستغلاله، بحيث يتولى المفوض له استغلال المرفق باسمه وعلى مسؤوليته الخاصة، مع بقاءه خاضعاً لرقابة السلطة المفوضة، كما يشمل العقد التزام صاحب الامتياز بتمويل إنشاء المنشآت والتجهيزات واقتناء الممتلكات الضرورية لاستغلال المرفق، كلما اقتضى الأمر ذلك، بالمقابل يستوفي المفوض له أتاوى أو رسوماً من مستعملي المرفق، بما يسمح له بتغطية نفقات الاستغلال وتحقيق التوازن المالي للعقد.³

3-المقابل المالي وجهة التمويل

يشكل المقابل المالي عنصراً جوهرياً في عقد الامتياز، إذ يمثل المصدر الذي يستند إليه صاحب الامتياز في استرداد النفقات التي تحملها بمناسبة إنشاء المرفق العام أو استغلاله. وعادة ما يكون هذا المقابل مستمداً من الرسوم أو الأتاوى التي يدفعها المنتفعون بخدمات المرفق، وفي هذا الإطار تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أن⁴

¹ حافظي سعاد، ابرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، مجلة قانون النقل والنشاطات الميدانية، المجلد 9، عدد خاص، مخبر متوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2022، ص43.

² أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

³ أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013-2014، ص 52.

⁴ أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

صاحب الامتياز يستطيع استرداد الأعباء المالية التي أنفقها في إنشاء المرفق العام واستغلاله ما يبرز ارتباط الأجر بنتائج الاستغلال الفعلي للمرفق.

4- مدة عقد الامتياز

تتميز مدة عقد الامتياز بأنها تكون، في الغالب، أطول من مدة باقي عقود تفويض المرفق العام، ذلك بالنظر إلى طبيعة الالتزامات الواقعة على عاتق صاحب الامتياز، خاصة ما تعلق منها بإنجاز المنشآت والتجهيزات الأساسية، لهذا السبب قد تمتد مدة العقد إلى فترة طويلة تسمح للمفوض له باسترداد استثماراته وتحقيق التوازن المالي للعقد وفي التشريع الجزائري لا يمكن أن تتجاوز مدة عقد الامتياز ثلاثين سنة كحد أقصى، مع إمكانية تمديدتها مرة واحدة عن طريق ملحق بناءً على طلب من السلطة المفوضة شريطة أن يكون هذا التمديد مبرراً بإنجاز استثمارات مادية جديدة لم تكن واردة في العقد الأصلي، وألا تتجاوز مدة التمديد أربع سنوات كحد أقصى.¹

إن عقد الامتياز يعد من أهم صور تفويض المرفق العام، بالنظر إلى ما يمنحه للمفوض له من دور واسع في إنشاء المرفق العام واستغلاله، وما يترتب عنه من التزامات مالية وفنية وتنظيمية، بما يجعله أداة فعالة لتسيير بعض المرافق العامة وتحسين أدائها.

ثانياً: تفويض المرفق العام في إطار عقد الإيجار

يُعدّ عقد الإيجار من أهم صور تفويض المرفق العام باعتباره أسلوباً حديثاً بعد عقد الامتياز، يتميز ببساطة إجراءاته مقارنة بهذا الأخير لكونه لا يفرض على المفوض له إنجاز المنشآت الأساسية للمرفق أو اقتناء الممتلكات اللازمة لإقامته، إذ تتولى السلطة

¹ فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام: دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 5، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، 2014، ص 251.

المفوضة تمويل إقامة المرفق بنفسها، بينما يقتصر دور المفوض له على تسييره وصيانته واستغلاله وفق الشروط المحددة قانوناً واتفاقاً¹.

1- مصاريف المنشآت وأعمال الصيانة

يقوم عقد الإيجار على أساس تحمل السلطة المفوضة نفقات إقامة المرفق العام وتجهيزه، في حين يلتزم المفوض له بتسيير المرفق وصيانته وضمان حسن سيره وبذلك فإن هذا الشكل من التفويض لا يرتب على عاتق المفوض له عبء إنشاء المرفق، وإنما يحمله نفقات الاستغلال والصيانة والأعمال اللازمة لاستمرار أداء الخدمة العمومية بانتظام² ويستفاد هذا المعنى من تعريف عقد الإيجار الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 18-199، الذي يجعله الشكل الذي تعهد بموجبه السلطة المفوضة إلى المفوض له بتسيير المرفق العام وصيانته، مقابل إتاحة سنوية يدفعها للسلطة المفوضة، مع تحمله المخاطر وتصرفه لحسابه الخاص وتحت رقابة جزئية منها³.

2- مسؤولية المفوض له

يتحمل المفوض له في عقد الإيجار المسؤولية الكاملة عن تسيير المرفق العام في الحدود التي يرسمها عقد التفويض، كما يتحمل المخاطر المرتبطة بالاستغلال وتشمل هذه المخاطر وفق التنظيم المعمول به، المخاطر التجارية الناشئة عن تذبذب إيرادات الاستغلال، والمخاطر الصناعية المرتبطة بأعباء الاستغلال والنفقات اللازمة لتسيير المرفق العام فإن

¹ الراعي العيد، تفويض المرفق العام مفهومه، أسسه، أشكاله، في ظل المرسوم التنفيذي، 18-199، مجلة الواحات للبحوث الدراسات، المجلد 13، العدد 2، جامعة غرداية، 2020، ص 430.

² الراعي العيد، تفويض المرفق العام مفهومه، أسسه، أشكاله، في ظل المرسوم التنفيذي، 18-199، المرجع السابق، ص 430.

³ تنص المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر على أنه الإيجار هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاحة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة.

المفوض له لا يعد مجرد منفذ لتعليمات السلطة المفوضة، بل متصرفاً لحسابه الخاص ما يفسر تحميله تبعات الاستغلال ونتائج القانونية والمالية .

3-أجرة المفوض له

تتمثل أجرة المفوض له في المقابل المالي الذي يتحصل عليه من استغلال المرفق العام، ولا سيما من خلال تحصيل الأتاوى أو الرسوم من مستعملي المرفق مقابل ذلك، يلتزم بدفع إتاوة سنوية للسلطة المفوضة، ويتضح بذلك أن المقابل المالي في عقد الإيجار يرتبط مباشرة بنتائج استغلال المرفق¹ ما ينسجم مع الطبيعة العامة لتفويض المرفق العام التي تجعل أجر المفوض له قائماً أساساً على عائدات الاستغلال.

4-مدة عقد الإيجار

حدد المشرع الجزائري مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار بـ خمس عشرة سنة كحد أقصى، مع إمكانية تمديدتها مرة واحدة عن طريق ملحق، بناءً على طلب من السلطة المفوضة واستناداً إلى تقرير معلل يثبت إنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية الأصلية، شريطة ألا تتجاوز مدة التمديد ثلاث سنوات كحد أقصى². وعليه إن عقد الإيجار هو عقد إداري تتولى فيه السلطة المفوضة تمويل إقامة المرفق العام، بينما يعهد إلى المفوض له بتسييره وصيانته واستغلاله لحسابه الخاص، مع تحمله مخاطر الاستغلال، مقابل تحصيله الأتاوى من المنتفعين ودفعه إتاوة سنوية للسلطة المفوضة، مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة وذلك خلال مدة محددة قانوناً³.

الفرع الثاني تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة والتسيير

¹ فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 26-11-2018، ص 97.

² أنظر المادة 54 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

³ فاتح مزيتي، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق، ص 965.

إلى جانب تفويض المرفق العام في شكلي الامتياز والإيجار، أضاف التنظيم الجزائري شكليين آخرين هما الوكالة المحفزة والتسيير ويعد كل منهما صورة مستقلة من صور تفويض المرفق العام، تتميز بخصوصيات من حيث طبيعة المخاطر وكيفية تمويل المرفق وأسلوب تحديد أجر المفوض له¹.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة باعتبارها صيغة يتحمل فيها المفوض له بعض مخاطر الاستغلال (أولاً) ثم إلى تفويض المرفق العام في شكل التسيير باعتباره صورة لا يتحمل فيها المفوض له المخاطر (ثانياً) قبل بيان أوجه الاختلاف بين الوكالة المحفزة والتسيير من حيث المخاطر والتعريفات والمدة (ثالثاً).

أولاً: تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة

عرّف المشرع الجزائري الوكالة المحفزة بموجب المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199² على أنها الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة إلى المفوض له بتسيير المرفق العام أو بتسييره وصيانته ويتحمل المفوض له في هذا الإطار المخاطر التجارية المرتبطة بإيرادات الاستغلال، فضلا عن المخاطر الصناعية المتصلة بأعباء الاستغلال النفقات الناتجة عن تسيير المرفق العام³.

يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة، التي تتولى بنفسها تمويل المرفق العام، مع احتفاظها بسلطة إدارته وبالرقابة الكاملة عليه، أما المقابل المالي الذي يحصل عليه المفوض له فيتمثل في أجر تدفعه له السلطة المفوضة مباشرة في صورة منحة

¹ عقيل تينهيان، بوترعة سهيلة، الآليات القانونية لتفويض المرفق المحلي قراءة في المناقشات، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 11، العدد 2، كلية الحقوق جامعة البويرة، 2025، ص 190.

² أنظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

³ شيخ عبد الصديق، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 2، جامعة يحيى فارس بالمدينة، 2020، ص 195.

تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية عند الاقتضاء حصة من الأرباح¹.

كما تتولى السلطة المفوضة، بالاشتراك مع المفوض له، تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، على أن يقوم هذا الأخير بتحصيلها لفائدة السلطة المفوضة المعنية. حدد التنظيم مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة بـ عشر سنوات كحد أقصى، مع إمكانية تمديدتها مرة واحدة بموجب ملحق بطلب من السلطة المفوضة، استنادًا إلى تقرير معلل يثبت إنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية على ألا تتجاوز مدة التمديد سنتين كحد أقصى².

ثانيًا: تفويض المرفق العام في شكل التسيير

عرّف المشرع الجزائري عقد التسيير بموجب المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، بأنه الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة إلى المفوض له بتسيير المرفق العام أو بتسييره وصيانته دون أن يتحمل هذا الأخير أي خطر³. في هذا الشكل أيضًا، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة، التي تتولى تمويل المرفق بنفسها مع احتفاظها بإدارته ورقابته الكلية، أما أجر المفوض له فيدفع مباشرة من السلطة المفوضة في صورة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية⁴، كما تتولى السلطة المفوضة وحدها تحديد التعريفات التي

¹ بن مناع صلاح الدين ، أسلوب تفويض المرفق العام مقابل عقد البوت، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2024-2025، ص 23.

² انظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

³ انظر المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

⁴ رحمانى راضية، قراءة في عقد تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 61.

يدفعها مستعملو المرفق العام مسبقاً ضمن دفتر الشروط، وتحتفظ لنفسها بالأرباح الناتجة عن الاستغلال¹.

وفي حالة عجز المرفق، تتولى السلطة المفوضة تعويض المسير بأجر جزافي، بينما يقوم المفوض له بتحصيل التعريفات لفائدة السلطة المفوضة المعنية وقد حدد التنظيم مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير بـ خمس سنوات كحد أقصى².

ثالثاً: أوجه الاختلاف بين الوكالة المحفزة والتسيير

رغم ما يجمع بين عقدي الوكالة المحفزة والتسيير من خصائص مشتركة، لاسيما من حيث قيام السلطة المفوضة بتمويل المرفق العام واحتفاظها بإدارته ورقابته وتكليف المفوض له بتسيير المرفق أو تسييره وصيانته مقابل أجر نسبي مرتبط برقم الأعمال³ فإنهما يختلفان في جملة من النقاط الأساسية، تتمثل فيما يلي

- في عقد التسيير لا يتحمل المفوض له المخاطر، بل تعوضه السلطة المفوضة بأجر جزافي عند حصول العجز، بينما في الوكالة المحفزة يتحمل المفوض له جميع المخاطر التجارية والصناعية .
- في عقد التسيير تحدد السلطة المفوضة التعريفات بإرادتها المنفردة مسبقاً ضمن دفتر الشروط، أما في عقد الوكالة المحفزة فيتم تحديدها بالاشتراك بين الطرفين⁴ .
- مدة الوكالة المحفزة أطول من مدة التسيير، إذ تبلغ عشر سنوات في الأولى، مقابل خمس سنوات فقط في الثانية .

¹ بالراشد أمال، حاج فرشة، تفويضات المرفق العام للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2018-2019، ص 26.

² غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 443.

³ الراعي العيد، تفويض المرفق العام مفهومه، أسسه، أشكاله، في ظل المرسوم التنفيذي، 18-199، المرجع السابق، ص 432 و 433.

⁴ شباب حميدة، النظام القانوني لاتفاقية تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، 2021-2022، ص 185.

يتضح أن الوكالة المحفزة والتسيير يمثلان شكلين متطورين من أشكال تفويض المرفق العام، غير أن التمييز بينهما يقوم أساساً على معيار تحمل المخاطر وعلى مدى تدخل السلطة المفوضة في تحديد شروط الاستغلال والتعريفات ونتائج الاستغلال المالي.

المبحث الثاني

مفهوم الخدمة العمومية

تحتل الخدمة العمومية مكانة محورية في القانون الإداري، باعتبارها الأداة التي تتجسد من خلالها وظيفة الدولة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، كما أن دراسة تفويض المرفق العام لا تكتمل إلا ببيان الإطار الذي يمارس فيه وهو إطار الخدمة العمومية لأن هذا الأخير يمثل الغاية التي يسعى المرفق العام إلى تحقيقها والنتيجة التي يستهدف التفويض تحسينها والارتقاء بها.

إن الإحاطة بمفهوم الخدمة العمومية تقتضي الوقوف على مدلولها وخصائصها وأنواعها وأهدافها، ثم بيان الضمانات التي تكفل تحقيق تفويض المرفق العام والأهداف التي يرمي إليها هذا الأسلوب في التسيير.

وعليه، فإن معالجة هذا المبحث تقتضي أولاً الوقوف على تعريف الخدمة العمومية من خلال بيان مفهوميها وخصائصها وأنواعها وأهدافها (المطلب الأول) ثم الانتقال إلى دراسة ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام والأهداف التي يرمي إليها في مجال تحسين الخدمة العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الخدمة العمومية

يمثل تحديد مفهوم الخدمة العمومية خطوة أساسية لفهم طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، كما يسمح بتمييز هذا النشاط عن غيره من الأنشطة الخاصة أو العادية ولا تقتصر دراسة الخدمة العمومية على تعريفها فقط، بل تمتد إلى بيان خصائصها أنواعها وأهدافها، لأن هذه العناصر تكشف عن مضمونها الحقيقي ووظيفتها القانونية والاجتماعية.

إن فهم الخدمة العمومية يقتضي التدرج من بيان المقصود بها وخصائصها الأساسية، إلى تحديد أنواعها المختلفة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، حتى تتضح طبيعتها ومجالها وآثارها في الواقع الإداري والاجتماعي.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى تعريف الخدمة العمومية وبيان خصائصها الأساسية (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى دراسة أنواع الخدمة العمومية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية وخصائصها

تعد الخدمة العمومية من أكثر المفاهيم اتصالاً بنشاط الإدارة، لأنها تجسد الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة والهيئات العامة من أجل تلبية حاجات الأفراد والجماعات¹ غير أن الإحاطة بهذا المفهوم لا تكتمل بمجرد تعريفه، بل تقتضي كذلك إبراز خصائصه التي تميزه عن غيره من الأنشطة، وتكشف عن طبيعته القانونية والاجتماعية.

¹ عبد الكريم عاشور دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية الامريكية والجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2009-2010، ص 40.

لقد اهتم الفقه والتشريع بتحديد المقصود بالخدمة العمومية، لما لهذا المفهوم من دور في تحديد مجال تدخل الإدارة وضبط الغاية من نشاطها، كما أن إبراز خصائص الخدمة العمومية يساهم في توضيح الأسس التي تقوم عليها والمبادئ التي تحكم أداءها. وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى تعريف الخدمة العمومية من خلال بيان مدلولها الفقهي والتشريعي (أولاً) ثم الانتقال إلى خصائص الخدمة العمومية باعتبارها العناصر التي تميزها عن باقي الأنشطة (ثانياً).

أولاً: تعريف الخدمة العمومية

يقصد بالخدمة العمومية تلك العلاقة التي تربط الإدارة العامة بالمواطنين من خلال سعيها إلى تلبية حاجاتهم وإشباع متطلباتهم، بواسطة الهيئات الإدارية والمنظمات العامة، بما يحقق المصلحة العامة ويجسد دور الدولة في خدمة المجتمع¹ وعلى مستوى التشريع الجزائري، حاول المشرع وضع تعريف للخدمة العمومية في مجال السمعى البصري وذلك بموجب القانون رقم 14-04 حيث نصت المادة 7 فقرتها السادسة على أن الخدمة العمومية في مجال السمعى البصري هي² نشاط الاتصال السمعى البصري ذي المنفعة العامة الذي يضمنه كل شخص معنوي يستغل خدمة الاتصال السمعى البصري في ظل احترام مبادئ المساواة، الموضوعية، التكيّف، الاستمرارية² كما نصت المادة 8 من القانون نفسه على أن القطاع العمومي للسمعى البصري يتكون من الهيئات والمؤسسات التي تمتلك فيها الدولة جميع الأسهم وتمارس مهام الخدمة العمومية في إطار المنفعة العامة³.

¹ ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد نشر، 2001، ص 455.

² أنظر المادة 7 من القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014، المتعلق بالنشاط السمعى البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 16، الصادر بتاريخ 23 مارس 2014.

³ انظر المادة 8 من نفس القانون.

كذلك عرّف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة الخدمة العمومية بأنها كل خدمة أو نشاط مرتبط بالمصلحة العامة ويؤدي تحت سلطة الإدارة¹. وانطلاقاً من هذه التعاريف، يتبين أن الخدمة العمومية تقوم أساساً على عنصرين جوهريين: أولهما ارتباطها بإشباع حاجات ذات منفعة عامة، وثانيهما صدورهما عن السلطات العمومية بصورة مباشرة أو غير مباشرة².

ثانياً: خصائص الخدمة العمومية

تتميز الخدمة العمومية بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأنشطة فهي أولاً تستهدف تلبية الحاجات الضرورية للأفراد والجماعات، كما تقوم على الاستمرارية، أي وجوب أدائها بانتظام ودون انقطاع مهما كانت الظروف. وتتميز أيضاً بالملاءمة، أي أن تكون مناسبة لحاجات المستفيدين ومتطلبات الواقع³.

ومن خصائصها كذلك المساواة بين جميع الأشخاص الذين يتصلون بالمصالح العمومية، دون اشتراط صفة معينة أو تمييز بينهم، فضلاً عن إتاحتها لجميع أفراد المجتمع بصورة عادلة، وتمكين كل فرد يحتاجها من الانتفاع بها ضمن الشروط القانونية المحددة كما أن من خصائصها المساواة في تقديم الخدمة العامة وحصول أفراد المجتمع عليها على قدم المساواة.

الفرع الثاني: أنواع وأهداف الخدمة العمومية

إذا كان تعريف الخدمة العمومية وخصائصها يوضحان طبيعتها العامة، فإن بيان أنواعها وأهدافها يسمح بفهم صورها المختلفة والوظائف التي تؤديها في المجتمع فالخدمة

¹ مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 68، صادر بتاريخ 16 ديسمبر 2012، ص 5.

² قوادري عائشة، شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة ماستر، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2017/2016، ص ص 53 و 53.

³ قوادري عائشة، شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، المرجع نفسه، ص 54.

العمومية لا تتخذ نمطاً واحداً، بل تتنوع بحسب طبيعة النشاط، طبيعة الخدمة المقدمة، وكيفية تمويلها كما تتعدد أهدافها بتعدد الحاجات التي ترمي إلى إشباعها إن تعدد صور تدخل الإدارة في الحياة العامة أدى إلى تنوع أشكال الخدمة العمومية واختلاف مجالاتها وهو ما يقتضي بيان أهم أنواعها ثم إبراز الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها في إطار خدمة المجتمع وصون المصلحة العامة.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى أنواع الخدمة العمومية بحسب طبيعة الخدمة والنشاط وطريقة تحمل تكلفتها (أولاً) ثم الانتقال إلى أهداف الخدمة العمومية باعتبارها الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من خلال هذا النشاط (ثانياً).

أولاً: أنواع الخدمة العمومية

يمكن تصنيف الخدمة العمومية وفق عدة اعتبارات فمن حيث طبيعة الخدمة المقدمة، تنقسم إلى:¹

خدمات فردية وخدمات جماعية. فالخدمات الفردية هي تلك التي يتحصل عليها الفرد بصفة مستقلة، كالرعاية الصحية، حيث يطلبها الشخص لنفسه وينتفع بها مباشرة. أما الخدمات الجماعية، فهي التي يستفيد منها الأفراد في إطار جماعي دون حاجة إلى طلب فردي مباشر، مثل خدمات الإدارة العمومية .

ومن حيث طبيعة النشاط تنقسم الخدمة العمومية إلى خدمات إدارية وهي التي تقدمها الإدارة العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، مثل خدمات الحالة المدنية بالبلديات.

كما تشمل الخدمات الاجتماعية والثقافية التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي، مثل التعليم الإلزامي، الخدمات ذات الطابع الاقتصادي أو

¹ 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، ص 25 و 26.

الصناعي والتجاري التي تقدمها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، مثل خدمات المياه والكهرباء والغاز¹.

أما من حيث تحمل تكلفة الخدمة، فإن الخدمة العمومية تتخذ ثلاث صور: فقد تكون خدمة بمقابل، يتحمل المستفيد تكلفتها كاملة ومباشرة، مثل الهاتف العمومي وكهرباء المنازل و تكون خدمة مجانية تتحمل الخزينة العمومية تكلفتها كلياً، مثل إنارة الشوارع والأمن العمومي وتكون خدمة مدعمة، يشترك في تحمل تكلفتها المستفيد والدولة معاً كما هو الحال بالنسبة للنقل العمومي.

ثانياً: أهداف الخدمة العمومية

تهدف الخدمة العمومية إلى تحقيق مجموعة من الغايات الأساسية التي تعكس وظيفتها الاجتماعية والقانونية فهي ترمي إلى تكريس المساواة بين أفراد المجتمع في الاستفادة من البرامج والخدمات المتاحة، كما تسعى إلى تحقيق النمو والتقدم الاجتماعي من خلال المشاريع ذات المنفعة العامة. وتعمل كذلك على ترسيخ قيم الأخذ والعطاء وتحقيق النفع العام واحترام القواعد القانونية والتنظيمية والعمل بمقتضاها.

كما تتمثل أهداف الخدمة العمومية في تلبية الحاجات ذات المنفعة العامة، فضلا عن القيام بالمشروعات والبرامج المختلفة التي يحتاجها المحيط الاجتماعي².

¹ جبلي هدى، أساليب تسيير المرفق العام ودواعي تحسين الخدمة العمومية، مجلة الاقتصاد والتنمية الريفية، المجلد 1، العدد 1، جامعة قسنطينة، 2021، ص 33.

² أبجري عبد النور، أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري من 2014 إلى 2019، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018/2019، ص 3 و 4 .

المطلب الثاني

ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه

إن الحديث عن دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية لا يقتصر على بيان تعريف هذا الأسلوب أو صورته، بل يقتضي كذلك الوقوف على الضمانات التي تكفل حسن سير المرفق العام في ظل التفويض والأهداف التي يسعى هذا النظام إلى تحقيقها. فالتفويض لا يكون مشروعًا وفعالًا إلا إذا ارتبط بجملته من المبادئ التي تحكم أداء المرفق العام، كما لا تقاس أهميته إلا بقدر ما يحققه من نتائج إيجابية بالنسبة إلى المرفق ذاته وبالنسبة إلى المرتفقين.

إن دراسة ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه تسمح بإبراز الجانب العملي والوظيفي لهذا النظام لأنها تكشف من جهة عن المبادئ التي يجب احترامها أثناء تنفيذ التفويض ومن جهة أخرى عن الغايات التي يرمي إليها في مجال تحسين الخدمة العمومية وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام من خلال المبادئ التي تحكم سير المرفق العام المفوض (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى أهداف تفويض المرفق العام ودوره في تحسين الخدمة العمومية بالنسبة إلى المرفق والمرتفقين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام

يقوم تفويض المرفق العام على مجموعة من الضمانات التي ترمي إلى المحافظة على طبيعة المرفق العام وضمان حسن سيره بانتظام واطراد حتى في حالة إسناد تسييره إلى المفوض له.

وتتمثل هذه الضمانات في المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري، سواء كانت تقليدية ارتبطت بالنظرية العامة للمرفق العام أو حديثة فرضتها التحولات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية المعاصرة.

إن ضمان فعالية تفويض المرفق العام لا يتحقق إلا بإخضاعه لجملة من المبادئ التي تكفل احترام المصلحة العامة واستمرار الخدمة العمومية وجودتها ولهذا يقتضي الأمر التمييز بين المبادئ التقليدية التي شكلت الأساس التاريخي لسير المرفق العام والمبادئ الحديثة التي أفرزتها متطلبات النجاعة والشفافية والجودة.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى المبادئ التقليدية لسير المرفق العام باعتبارها الضمانات الأساسية لاستمرار الخدمة والمساواة في الانتفاع بها وقابليتها للتكيف (أولاً) ثم الانتقال إلى المبادئ الحديثة لسير المرفق العام التي تقوم على الشفافية والنوعية والفعالية الاقتصادية والاجتماعية (ثانياً).

أولاً: المبادئ التقليدية لسير المرفق العام

تتمثل المبادئ التقليدية لسير المرفق العام في مجموعة القواعد الأساسية التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري والتي تشكل الإطار القانوني الضامن لانتظام المرفق العام واستمراره في أداء وظائفه. وتتمثل هذه المبادئ أساساً في مبدأ استمرارية سير المرفق العام، مبدأ المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية ومبدأ قابلية المرفق العام للتكيف كرس المشرع الجزائري هذه المبادئ صراحة في المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹ حين نص على خضوع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه، على الخصوص لمبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف. ويُفهم من ذلك أن هذه المبادئ تمثل الضمانات الأساسية التي تحكم سير المرفق العام المفوض².

¹ أنظر المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، السالف الذكر.

² بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، المجلد 1، العدد 2، المركز الجامعي تندوف، جوان 2016، ص 180 و 183.

1- مبدأ استمرارية سير المرفق العام

يعد مبدأ الاستمرارية من أبرز المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام ويقصد به وجوب سير هذا الأخير بانتظام واطراد، دون انقطاع أو تأخير، بالنظر إلى اتصاله بحاجات عامة وأساسية لا تحتل التعطيل، كالأمن والصحة والمياه والطاقة والنقل. يستند هذا المبدأ إلى مدلولين متكاملين أولهما سياسي ودستوري، يتمثل في ضرورة استمرار الدولة في أداء وظائفها وثانيهما اجتماعي، يرمي إلى تقادي الفوضى وضمان استقرار الحياة العامة¹.

يترتب على هذا المبدأ التزام الجهة المكلفة بتسيير المرفق العام، سواء كانت شخصاً عاماً أو خاصاً، بضمان السير العادي والمنظم للخدمة العمومية لذلك فإن كل تعطيل غير مشروع أو إغلاق غير مبرر أو تأخير في أداء الخدمة قد يترتب مسؤولية الإدارة أو المفوض له، يؤدي إلى إبطال الأعمال الصادرة بالمخالفة لهذا الالتزام، فضلاً عن إمكان التعويض على أساس المسؤولية الإدارية.

كما يفرض هذا المبدأ على المفوض له اتخاذ جميع التدابير الضرورية لمواجهة الطوارئ التي قد تمس السير العادي للمرفق، باستثناء الحالات التي يجيز فيها القانون الانقطاع، كالقوة القاهرة أو الانقطاع الاستعجالي أو الظروف الخاصة المحددة تنظيمياً².

ويترتب على مبدأ الاستمرارية أيضاً آثار قانونية مهمة، سواء من حيث التزامات المفوض له أو من حيث الحقوق والامتيازات الممنوحة له. فمن جهة، يلتزم هذا الأخير باحترام النصوص القانونية والتنظيمية والتعاقدية التي تحكم سير المرفق، وباتخاذ جميع الوسائل الكفيلة بضمان استمراره. ومن جهة أخرى، يتمتع ببعض الامتيازات التي تمكنه من

¹ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، 2004، ص 221.

² زمال صالح، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، جوليات جامعة الجزائر، المجلد 1، العدد 32، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2018، ص 505.

تنفيذ التزاماته، من بينها الحماية القانونية وحق الاستئثار بالنشاط المفوض، إضافة إلى حقه في المطالبة بالتوازن المالي لعقد التفويض، باعتباره من المبادئ الأساسية في العقود الإدارية والوسائل التي تكفل استمرار التعاون مع السلطة المفوضة في ظروف عادلة.

2- مبدأ المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية

يقضي مبدأ المساواة بضرورة تمكين جميع المنتفعين الموجودين في أوضاع قانونية متماثلة من الاستفادة من خدمات المرفق العام دون تمييز غير مشروع¹ ويستند هذا المبدأ إلى أساس دستوري راسخ في النظام القانوني الجزائري، إذ يقر الدستور مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون وعدم جواز التمييز بسبب الميلاد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي ظرف شخصي أو اجتماعي كما يجد هذا المبدأ تطبيقاته في مجالات أخرى، كالمساواة أمام الأعباء العامة والوظائف العامة والضرائب².

غير أن المساواة أمام المرفق العام لا تعني التطابق المطلق في جميع أوضاع المنتفعين وإنما تعني إخضاعهم للقواعد نفسها متى تماثلت مراكزهم القانونية ومن ثم، فإن الإخلال بهذا المبدأ قد يؤدي إلى إبطال القرار الإداري المشوب بتجاوز السلطة، خاصة وأن المساواة ليست مجرد قاعدة تنظيمية بل هي ذات قيمة دستورية³

3- مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف

يقصد بمبدأ قابلية المرفق العام للتكيف ضرورة مسايرة المرفق العام للتحويلات الاجتماعية والاقتصادية والتقنية حتى يبقى قادراً على تلبية حاجات المنتفعين على نحو

¹ وافي محمد، جميلة قردود، تطور النظام القانوني لتفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 7، العدد 1، جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت، جوان 2022، ص 1313.

² مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 82، صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

³ غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 448.

ملائم وفعال¹، كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ ضمناً في عدد من النصوص التنظيمية التي ألزمت الإدارة بتكليف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين وبالسهر على تحسين نوعية الخدمات العمومية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ويعكس هذا المبدأ الطبيعة الديناميكية للمرفق العام إذ لا يجوز أن يظل جامداً أمام التحولات التي يشهدها المجتمع².

يترتب على هذا المبدأ التزام المفوض له باتخاذ التدابير اللازمة لتكليف المرفق مع موضوع التفويض ومتطلبات المنفعة العامة، دون أن يمتد ذلك إلى ما يحقق مصالحه الخاصة وحدها في المقابل، تحتفظ السلطة المفوضة بسلطة تعديل تنظيم المرفق أو شروط استغلاله أو حتى إنهائه متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، بما في ذلك تعديل أوقات العمل أو الرسوم أو شروط الانتقال كما أن المنتفعين لا يملكون حقاً مكتسباً في الإبقاء على التنظيم القانوني للمرفق على حاله، لأن المرفق العام بطبيعته قابل للتطور والتغيير³.

أما من جهة الرقابة القضائية، فإن القضاء الإداري لا يتدخل في تقدير مدى ملاءمة تدابير التكليف إلا في حدود الرقابة على المشروعية خاصة عند وجود خطأ جسيم في التقدير أو مخالفة لنص قانوني يقيد سلطة الإدارة في هذا المجال وعلى هذا الأساس، يشكل مبدأ التكليف ضماناً أساسية لتطوير المرافق العامة وتحسين أدائها بما يضمن استمرارها في تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها وهي خدمة المصلحة العامة في صورة متجددة وملائمة⁴.

ثانياً : المبادئ الحديثة لسير المرفق العام

أفرزت التحولات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي عرفتها الجزائر تطوراً في طرق تسيير المرافق العامة، فلم تعد المبادئ التقليدية وحدها كافية لضمان حسن أداء المرفق

¹ فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام: دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، المرجع السابق، ص 233.

² نايل صونيا، التسيير المفوض لمرفق الري في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في الطور الثالث في الحقوق، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2017، ص 81.

³ غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 448.

⁴ بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، المرجع السابق، ص 182.

العام، بل أصبح من الضروري تدعيمها بجملة من المبادئ الحديثة التي تستجيب لمتطلبات النجاعة، الجودة، الرقابة والشفافية¹ وفي هذا السياق، شكّل كل من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، الإطار المرجعي الأبرز لتكريس آلية التفويض وضبط المبادئ المنظمة لها في التشريع الجزائري. وتدرج ضمن هذه المبادئ الحديثة، على وجه الخصوص، مبدأ الشفافية، ومبدأ النوعية، ومبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية².

1- مبدأ الشفافية في إبرام عقود التفويض وتنفيذها

يعد مبدأ الشفافية من أهم المبادئ الحديثة التي تحكم تفويض المرفق العام ويجد تطبيقه سواء في مرحلة إبرام اتفاقية التفويض أو في مرحلة تنفيذها ففي مرحلة الإبرام، يقتضي هذا المبدأ وضوح الإجراءات المتبعة في اختيار المفوض له من بين المتعهدين، بما يضمن النزاهة وتكافؤ الفرص³ أما في مرحلة التنفيذ فإنه يظهر في صورة التزام يقع على عاتق المفوض له، يتمثل في تمكين السلطة المفوضة والمنتفعين من الاطلاع على كيفية تسيير المرفق العام، وعلى مستوى الخدمات المقدمة، والرسوم المطبقة، ومدى احترام المعايير التعاقدية والقانونية⁴.

وتبرز أهمية هذا المبدأ في كونه يحقق نوعاً من التوازن بين مصلحة المنتفع، الذي له الحق في معرفة كيفية أداء المرفق العام لمهامه، ومصلحة المفوض له، الذي قد يميل إلى التحفظ بشأن بعض الجوانب المتعلقة بأساليب التسيير أو وضعيته الاقتصادية. ولهذا السبب، ألزم المشرع الجزائري المفوض له، في بعض النصوص الخاصة، بتقديم تقارير دورية أو سنوية تسمح للسلطة المفوضة بمراقبة شروط تنفيذ التفويض وتقييم جودة الخدمات

¹ حوالمف بديعة، النظام القانوني للتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 26.

² المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

³ غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 446

⁴ زمال صالح، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق، ص 510.

المقدمة ومن ذلك ما نصت عليه المادة 109 من قانون المياه¹ وما ورد كذلك في بعض دفاتر الشروط الخاصة بقطاعات المواصلات والاتصالات وعليه فإن الشفافية لا تعد مجرد قيمة أخلاقية، بل تمثل ضمانات قانونية فعلية لحسن تسيير المرفق العام المفوض.

2- مبدأ النوعية في أداء خدمات المرفق العام

يرتبط مبدأ النوعية بحق المنتفع في الحصول على خدمة عمومية جيدة، تؤدي وفق مستوى مقبول من الجودة وبأفضل الشروط الممكنة² ويُعد هذا المبدأ امتداداً طبيعياً لمبدأ الشفافية، كما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ قابلية المرفق العام للتكيف والتطور، لأن تحسين نوعية الخدمة لا يتحقق إلا من خلال تحديث وسائل الأداء ومسايرة التطور التقني والتنظيمي ومن ثم، فإن الغاية من هذا المبدأ ليست مجرد تقديم الخدمة وإنما تقديمها بطريقة فعالة ومرضية تستجيب لحاجات المنتفعين وتوقعاتهم³.

وجد هذا المبدأ أساسه في عدد من النصوص القانونية والتنظيمية، لاسيما تلك التي تلزم المفوض له أو صاحب الرخصة بتوفير خدمات تستجيب للمقاييس والمعايير الدنيا المحددة قانوناً أو تعاقداً ولذلك يظهر تطبيق هذا المبدأ بصورة أوضح في المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، بحكم اتصالها المباشر بالجودة التقنية وبمقاييس الأداء والفعالية، مقارنة بالمرافق الإدارية التي يظل فيها عنصر الجودة حاضراً لكن بصورة أقل ارتباطاً بالمنافسة والمعايير التقنية وبناءً عليه، فإن النوعية أصبحت اليوم من أهم المؤشرات التي يقاس بها نجاح تفويض المرفق العام.

¹ أنظر المادة 109 لا سيما الأحكام المتعلقة برقابة تنفيذ تفويض الخدمة العمومية وتقييمه. من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر 2005.

² جيلالي عكورة، تفويض المرفق العام، في ضوء المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018-2019، ص 34.

³ غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 446.

3- مبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية

يقوم مبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية على فكرة مفادها أن تفويض المرفق العام لا يراد به فقط تخفيف العبء عن الإدارة، بل يهدف أيضًا إلى تحقيق مردودية أفضل للمرفق العام، مع المحافظة في الوقت نفسه على وظيفته الاجتماعية¹. ويستند هذا المبدأ إلى اعتبارات متعددة، من بينها النمو الديمغرافي المتزايد، وارتفاع حاجات المواطنين، وصعوبة استجابة الدولة منفردة لهذه المتطلبات بالاعتماد فقط على الموارد العمومية. لذلك أصبح اللجوء إلى التفويض وسيلة عملية لاستقطاب الاستثمار، والاستفادة من قدرات القطاع الخاص أو غيره من الهيئات القادرة على تحقيق النجاعة في التسيير².

تتجلى الفعالية الاقتصادية في قدرة المفوض له على تعبئة الموارد المالية والتقنية وتسيير المرفق بأسلوب أكثر مردودية، بما يخفف الأعباء عن الخزينة العمومية ويعزز استغلال البنى التحتية العمومية على نحو أفضل.

أما الفعالية الاجتماعية، فتتمثل في استمرار المرفق العام في أداء خدماته لفائدة الأفراد على نحو عادل ومنتظم وفق الشروط التي تحكمه وبما يضمن تحقيق الأمن الاجتماعي وصون المصلحة العامة³ ومن ثم، فإن هذا المبدأ يفرض على المكلف بتسيير المرفق العام التزامًا بتحقيق الخدمة بأفضل الوسائل وأحسن الشروط، حتى لو لم يرد دائمًا بصياغة صريحة في النصوص القانونية إذ يمكن أن يكرس ضمن دفاتر الشروط أو البنود التعاقدية بحسب طبيعة كل مرفق عام.

بذلك يتضح أن المبادئ الحديثة لسير المرفق العام لم تعد تقتصر على مجرد ضمان انتظام الخدمة واستمرارها، بل تجاوزت ذلك لتشمل متطلبات الشفافية والجودة والنجاعة

¹ جيلالي عكورة، تفويض المرفق العام، في ضوء المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق، 2019، ص 35.

² زمال صالح، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق، ص 511.

³ زمال صالح، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع نفسه، ص 512.

الاقتصادية والاجتماعية، بما يجعل من تفويض المرفق العام آلية أكثر قدرة على التوفيق بين المصلحة العامة ومتطلبات الأداء الحديث¹.

الفرع الثاني: أهداف تفويض المرفق العام لتحسين الخدمة العمومية

لا يرمي تفويض المرفق العام إلى مجرد نقل مهمة التسيير من السلطة العامة إلى المفوض له، بل يستهدف بالأساس تحقيق جملة من الأهداف التي تنعكس على أداء المرفق العام وعلى مستوى الخدمات المقدمة للمرتفقين. ومن ثم، فإن دراسة أهداف التفويض تسمح بإبراز جدواه العملية، وتوضح الكيفية التي يمكن أن يساهم بها في تحسين الخدمة العمومية. إن أهداف تفويض المرفق العام لا تقتصر على المرفق العام في ذاته، بل تمتد أيضًا إلى المرتفقين باعتبارهم المستفيد النهائي من الخدمة العمومية. لذلك تقتضي دراسة هذا الفرع التمييز بين الأهداف التي يحققها التفويض بالنسبة إلى المرفق العام، وتلك التي تظهر آثارها بالنسبة إلى المرتفقين.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى أهداف تفويض المرفق العام بالنسبة إلى المرفق من خلال إبراز آثاره المالية والتنظيمية والتقنية والخدماتية (أولاً) ثم الانتقال إلى أهداف تفويض المرفق العام بالنسبة إلى المرتفقين من خلال بيان دوره في تسهيل الولوج إلى المرافق العامة والارتقاء بالخدمات المرفقية (ثانياً).

أولاً: أهداف تفويض المرفق العام بالنسبة إلى المرفق

تظهر أهداف التفويض بالنسبة إلى المرفق العام من خلال ما يحققه من آثار إيجابية على مستوى التسيير والتمويل والتحديث وهو ما أكدت عليه التعليمات رقم 600 المؤرخة في 9 جوان 2019، الصادرة لتجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض

¹ وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 85.

المرفق العام ويُستفاد من ذلك أن التفويض لم يعد مجرد وسيلة استثنائية، بل أصبح أداة لتطوير المرافق العامة وتحسين نجاعتها¹.

1- الأهداف ذات الطابع المالي والتنظيمي

أ- تـثـمـين المـالـية المـحـلـية وخلق الثروة

يساهم تفويض المرفق العام في تدعيم الموارد المالية المحلية من خلال استقطاب الاستثمارات وتثمين المنشآت المنتجة للمداخيل بما يسمح بتحريك عجلة التنمية المحلية وخلق مناصب الشغل، يظهر التفويض كآلية تمويلية بديلة تساعد الجماعات العمومية على تجاوز محدودية الإمكانيات الذاتية وتمكنها من تعبئة الموارد البشرية والتقنية اللازمة لحسن استغلال المرفق العام.

ب- نقل عبء التسيير وتحمل المسؤولية والمخاطر

من بين الأهداف الأساسية لتفويض المرفق العام تخفيف الأعباء التي كانت تتحملها السلطة المفوضة، سواء من حيث التسيير المباشر أو من حيث المخاطر المترتبة عنه. فبمجرد إبرام عقد التفويض، تنتقل إلى المفوض له مسؤولية استغلال المرفق العام وفقاً للشروط المتفق عليها، بما في ذلك ما يرتبط بذلك من مخاطر مالية وتقنية وتنظيمية، وهذا ما يجعل التفويض وسيلة فعالة لتوزيع الأعباء وتحقيق قدر أكبر من النجاعة في إدارة المرفق العام.

2- الأهداف ذات الطابع التقني والخدمي

أ- عصـرنـة المرفق العام وتحديثه

يسهم التفويض في تحديث المرفق العام من خلال إدخال وسائل تقنية متطورة وأساليب تسيير حديثة، بما يسمح بتحسين نوعية الخدمة ورفع مستوى الأداء ويظهر ذلك

¹ تعليمية رقم 600 مؤرخة في 09 جوان 2019، متضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

بصفة خاصة عندما يتوفر المفوض له خبرة فنية، كفاءات بشرية، تقنيات حديثة، أو على حقوق ملكية فكرية ومعرفة تقنية لا تتوفر عادة لدى الإدارة فإن اللجوء إلى التفويض قد يشكل أداة فعالة لعصرنة المرفق العام وتحسين مردوديته¹.

ب- تحسين العلاقة بين المرفق والمنتفعين

من أهداف التفويض كذلك تحسين العلاقة بين المرفق العام والمنتفعين من خدماته، وذلك من خلال الرفع من جودة الأداء، وتحسين أساليب التسيير، وتوفير شروط أفضل لتقديم الخدمة العمومية. ويرتبط هذا الهدف بمدى قدرة المفوض له على تحقيق الفعالية والنجاعة واحترام ما ورد في دفتر الشروط، مع خضوعه لرقابة السلطة المفوضة التي تتولى السهر على ضمان احترام مبادئ المرفق العام وحسن تنفيذ الالتزامات التعاقدية².

ثانياً: أهداف تفويض المرفق العام بالنسبة إلى المرتفقين

إذا كان تفويض المرفق العام يحقق جملة من المنافع بالنسبة إلى المرفق ذاته، فإنه يهدف أيضاً إلى تحسين وضعية المرتفقين وتسهيل استفادتهم من الخدمة العمومية فالمواطن أصبح في صلب السياسات العمومية الحديثة، وأصبح تحسين جودة الخدمات الموجهة إليه من أبرز مؤشرات نجاح المرفق العام ومن هذه الزاوية، فإن التفويض لا ينشئ علاقة ثنائية بين السلطة المفوضة والمفوض له فقط، بل يفرز أيضاً علاقة ممتدة إلى المرتفق باعتباره المستفيد الأساسي من الخدمة والممول غير المباشر لها في بعض الحالات .

1-تسهيل الولوج إلى المرافق العامة

أ- تحسين جودة الخدمات وتسعيرتها

¹ أرزيل الكاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 2، العدد 03، جامعة تيزي وزو، 2017، ص 280.

² فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2020/2019، ص 369-370.

يُعد تسهيل الولوج إلى المرافق العامة من أهم الأهداف التي يسعى إليها تفويض المرفق العام ويتجلى ذلك أولاً في تحسين جودة الخدمات المرفقية، إذ لم يعد دور المرفق مقتصرًا على مجرد تلبية الحاجات العامة، بل أصبح مطالبًا بتقديم خدمة ذات جودة تستجيب لتوقعات المرتفقين وتحقق رضاهم.

كما يظهر هذا الهدف أيضًا في مسألة تسعيرة الخدمة، خاصة في المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث ينبغي أن تكون التسعيرة متوازنة مع طبيعة الخدمة المقدمة ومع القدرة على تحمل تكلفتها، بما يضمن استمرارية المرفق وعدالة الانتفاع به¹.

ب- تقريب الخدمة من المواطنين

يهدف التفويض كذلك إلى تقريب الخدمة العمومية من المواطنين، لأن نجاح الإدارة لم يعد يقاس فقط بتحقيق أهدافها الداخلية وإنما أيضًا بمدى اندماجها في محيطها وقدرتها على التواصل الفعال مع المواطن، فإن تقريب الخدمة من المرتفق يعد من المؤشرات الأساسية على فعالية المرفق العام و تسييره يعكس في الوقت ذاته الغاية الأصلية من إنشاء المرافق العامة وهي خدمة المواطن والاستجابة لحاجاته في أفضل الظروف².

2- الارتقاء بالخدمات المرفقية

أ- تبسيط الإجراءات الإدارية وعصرنة المرفق العام

من بين الأهداف الحديثة لتفويض المرفق العام العمل على تقليص التعقيد الإداري والحد من البيروقراطية التي تعيق استفادة المرتفقين من الخدمات العمومية³ لهذا ارتبطت عملية تحديث المرافق العامة بوضع آليات قانونية وتنظيمية تساعد على تبسيط الإجراءات وتسهيل التواصل بين الإدارة والمواطن.

¹ لباد ناصر، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الجزائر، 2004، ص 209.

² شرفي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص 57.

³ معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017/2018، ص 54.

في هذا السياق، يندرج إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ضمن جهود عصرنة الخدمة العمومية وتحسين استفادة المواطنين منها وفق ما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 16-03¹.

ب- الرفع من نوعية الخدمات المقدمة

يُعد الارتقاء بالخدمات المرفقية من أبرز الأهداف التي تسعى السلطة العامة إلى تحقيقها عن طريق تفويض المرفق العام، ذلك من خلال تحسين الأداء العام للمرفق والرفع من نوعية الخدمات المقدمة وتوفير شروط أفضل للانتفاع بها بذلك يصبح التفويض أحد الاتجاهات الحديثة التي اعتمدها الدولة لتحسين الخدمة العمومية، ليس فقط من حيث السرعة والفعالية، بل أيضاً من حيث الجودة والاستجابة لمتطلبات المرتفقين.

وبناءً على ما سبق، يتضح أن تفويض المرفق العام يشكل آلية قانونية وإدارية تهدف، من جهة، إلى تحسين مردودية المرفق العام وتحديث طرق تسييره ومن جهة أخرى، إلى الارتقاء بالخدمة العمومية وجعلها أكثر قرباً من المواطن وأكثر استجابة لحاجاته ما ينسجم مع التوجهات الحديثة للتشريع الجزائري في مجال إصلاح المرافق العامة وتطويرها.

¹ مرسوم رئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 07 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02، صادر بتاريخ 13 جانفي 2016.

خلاصة الفصل الأول

يعد تفويض المرفق العام من الأساليب الحديثة التي تبناها المشرع لتنظيم تسيير بعض المرافق العامة، وذلك من خلال عقد إداري أو اتفاقية تعهد بموجبها السلطة المفوضة إلى المفوض له بمهمة تسيير المرفق العام أو استغلاله، تحت إشرافها ورقابتها، ولمدة محددة، مقابل أجر يرتبط في الغالب بنتائج الاستغلال. كما تبين أن هذا الأسلوب لا يقوم فقط على عنصر التعاقد، وإنما يركز أيضًا على مجموعة من العناصر الجوهرية، في مقدمتها وجود شخص عام مفوض، ومفوض له قد يكون شخصًا عامًا أو خاصًا، وارتباط التفويض بتحقيق المصلحة العامة وخدمة المرتفقين .

كما أن تفويض المرفق العام يتخذ في التشريع الجزائري عدة أشكال أهمها الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير، وهي أشكال تختلف فيما بينها من حيث طبيعة الالتزامات والمخاطر وطريقة التمويل والمقابل المالي، لكنها تتفق جميعًا في كونها وسائل قانونية تستهدف تحسين أداء المرفق العام.

ومن جهة أخرى، أوضحت الدراسة أن الخدمة العمومية، بما تمثله من نشاط موجه لتلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، تشكل الإطار الذي يتحرك ضمنه نظام التفويض.

كما تبين أن دور تفويض المرفق العام في تحسين الخدمة العمومية يظهر من خلال الضمانات التي تحكم سير المرفق العام، سواء التقليدية منها كاستمرارية المرفق العام والمساواة وقابلية التكيف، أو الحديثة منها كالشفافية، النوعية، الفعالية الاقتصادية الاجتماعية فضلًا عن الأهداف التي يحققها للمرفق العام والمرتفقين معًا.

وبذلك، فإن الفصل الأول قد وضع الأساس النظري والمنهجي لفهم موضوع الدراسة، ومهد للانتقال إلى بحث الإطار القانوني العملي لعقود تفويض المرفق العام.

الفصل الثاني

الإطار القانوني لتفويض المرافق العامة في تحسين
الخدمة العمومية

بعد ضبط الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام وبيان علاقته بالخدمة العمومية، تبرز الحاجة إلى الانتقال نحو الجانب القانوني والتنظيمي الذي يحكم هذا الأسلوب في التسيير، باعتبار أن الفعالية العملية لأي نظام قانوني لا تتوقف عند تحديد مفاهيمه وأهدافه، وإنما تتجسد أساسًا في الكيفيات التي ينظم بها المشرع إجراءاته وآليات تطبيقه والرقابة عليه وكيفية انتهائه ومن هذا المنطلق، يكتسي هذا الفصل أهمية خاصة، لأنه يعالج الجانب الإجرائي والعملي لتفويض المرفق العام، ويوضح الكيفية التي أحاط بها المشرع الجزائري هذا العقد بضمانات قانونية ترمي إلى حماية المصلحة العامة وتكريس الشفافية والمنافسة، وضمان استمرارية المرفق العام .

ويهدف هذا الفصل إلى دراسة الإطار القانوني لتفويض المرافق العامة في تحسين الخدمة العمومية وذلك من خلال التطرق إلى إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام وما يمر به من مراحل تتعلق بصيغ الإبرام، تأهيل المترشحين، مرحلة التفاوض والمنح، ثم الانتقال إلى آليات الرقابة التي تخضع لها هذه العقود، سواء في صورتها القبلية أو البعدية، قبل تناول الأحكام المتعلقة بانتهاء عقود التفويض، سواء بانقضائها الطبيعي أو بانتهائها بطرق غير طبيعية كالقوة القاهرة أو الفسخ أو الإنهاء بإرادة السلطة المفوضة. وعليه، فإن هذا الفصل يشكل الامتداد الطبيعي للفصل الأول، لأنه ينقل الدراسة من المجال المفاهيمي النظري إلى المجال القانوني التطبيقي، بما يسمح بتقييم مدى فعالية التنظيم التشريعي الجزائري في ضمان حسن استعمال تفويض المرفق العام كآلية لتحسين الخدمة العمومية.

وعليه، فإن معالجة هذا الفصل تقتضي أولاً الوقوف على إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام من خلال بيان مراحل وكيفية تنفيذه (المبحث الأول) ثم الانتقال إلى دراسة آليات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام والأحكام المتعلقة بانتهائها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام

تكتسي إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام أهمية بالغة، لأنها تمثل المرحلة التي تتحدد فيها الكيفية القانونية التي تنتقل بموجبها مهمة تسيير المرفق العام أو استغلاله إلى المفوض له كما أن ضبط هذه الإجراءات يهدف إلى ضمان احترام مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة بين المترشحين، بما يكفل حسن اختيار المفوض له وتحقيق المصلحة العامة¹. إن فعالية تفويض المرفق العام لا ترتبط فقط بتحديد مفهومه وأشكاله، بل تتوقف أيضًا على سلامة المراحل التي يتم وفقها إبرام العقد، لما لذلك من أثر مباشر على مشروعية التفويض ونجاعته.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مراحل إبرام عقد تفويض المرفق العام من خلال بيان صيغ الإبرام وتأهيل المترشحين ومرحلة التفاوض والمنح (المطلب الأول) ثم الانتقال إلى تنفيذ عقود تفويض المرفق العام من حيث حقوق والتزامات كل من السلطة الإدارية مانحة التفويض والمفوض إليه (المطلب الثاني).

¹ بولفول هشام، إبرام عقود تفويض المرفق العام وفق أحكام المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 2023/2022، ص 11.

المطلب الأول

مراحل إبرام عقد تفويض المرفق العام

يخضع إبرام عقد تفويض المرفق العام لجملة من الإجراءات والمراحل التي حرص المشرع الجزائري على تنظيمها، بما يضمن احترام مبادئ الشفافية والمنافسة وحسن اختيار المفوض له¹.

ويتضح من الأحكام المنظمة لهذا العقد أن اتفاقية التفويض لا تبرم مباشرة وإنما تمر بمراحل متتابعة تبدأ بتحديد صيغة الإبرام، ثم الانتقال إلى مرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض، وتنتهي باختيار المفوض له وإبرام الاتفاقية معه إن تنظيم مراحل إبرام عقد تفويض المرفق العام يعكس حرص المشرع على التوفيق بين متطلبات الشفافية والمنافسة من جهة، وضرورة ضمان استمرارية المرفق العام من جهة أخرى².

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى صيغ إبرام عقد تفويض المرفق العام باعتبارها المرحلة التي تحدد طريقة اختيار المفوض له (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى مرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض من خلال بيان إجراءات الانتقاء الأولي وسحب دفتر الشروط (الفرع الثاني) وأخيرا دراسة مرحلة التفاوض ومنح التفويض باعتبارها المرحلة التي تسبق الإبرام النهائي للاتفاقية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: صيغ إبرام عقد تفويض المرفق العام

أخضع المشرع الجزائري إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام إلى صيغتين قانونيتين أساسيتين، تتمثل الأولى في الطلب على المنافسة باعتباره القاعدة العامة، بينما تتمثل الثانية

¹ حافظي سعاد، إجراءات وأسس إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 11، العدد 2، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2022، ص 361.

² غواس حسينة، عقود تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 444.

في التراضي باعتباره استثناءً لا يلجأ إليه إلا في الحالات التي حددها القانون¹ ويستفاد من هذا التنظيم أن المشرع أراد تكريس مبدأ المنافسة كأصل عام في إبرام اتفاقيات التفويض، مع الإبقاء على صيغة التراضي ضماناً لاستمرارية المرفق العام في الحالات الخاصة أو الاستعجالية².

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى الطلب على المنافسة باعتباره القاعدة العامة في إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام (أولاً) ثم بيان إجراء إعلان عدم الجدوى باعتباره نتيجة قد تترتب عن غياب المنافسة الفعلية أو عدم مطابقة العروض (ثانياً) وأخيراً دراسة التراضي باعتباره صيغة استثنائية يلجأ إليها في الحالات التي يحددها القانون (ثالثاً).

أولاً: الطلب على المنافسة

يعد الطلب على المنافسة الإجراء الأصلي لإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام ويقصد به الإجراء الذي يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدة مترشحين في منافسة قصد ضمان المساواة في المعاملة والموضوعية في اختيار العروض، شفافية العمليات، عدم التحيز في القرارات³.

يمنح التفويض في هذا الإطار للمترشح الذي يقدم أفضل عرض، أي العرض الذي يوفر أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية وفقاً لسلم التنقيط المحدد في دفتر الشروط كما أن الطلب على المنافسة يكون ذا طابع وطني فقط مما يعني أنه يتم إجراء دعوى المنافسة على المستوى الوطني⁴.

¹ أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

² حافظي سعاد، إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 361.

³ أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 10 من نفس المرسوم يكون الطلب على المنافسة وطنياً.

ثانياً: اجراء اعلان عدم الجدوى

غير أن نجاح هذا الإجراء يقتضي توفر حد أدنى من المنافسة الحقيقية، ولذلك نظم المشرع حالات إعلان عدم الجدوى. فيعلن عدم جدوى الطلب على المنافسة، في المرة الأولى إذا لم يتم استلام أي عرض أو إذا تم استلام عرض واحد فقط أو إذا لم يكن أي عرض مطابقاً لدفتر الشروط نصت المادة 7 من المرسوم التنفيذي 18-199 عند التصريح بعدم جدوى طلب المنافسة للمرة الأولى يعاد نفس الاجراء للمرة الثانية بنفس الشروط¹ أما في المرة الثانية، فيعلن عدم الجدوى إذا لم يستلم أي عرض أو إذا لم يكن أي عرض مطابقاً لدفتر الشروط، في حين يقبل العرض الوحيد إذا كان مطابقاً لدفتر الشروط².

ثالثاً: التراضي

إذا كان الطلب على المنافسة هو القاعدة العامة، فإن التراضي يعد استثناءً عليها، ويأخذ صورتين هما: التراضي بعد الاستشارة والتراضي البسيط³. عرفت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 التراضي بعد الاستشارة هو الإجراء الذي تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاثة مترشحين مؤهلين على الأقل⁴ يطبق هذا الإجراء خاصة بعد إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية أو في بعض المرافق التي لا تستدعي أصلاً إجراء الطلب على المنافسة التي تحدد بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية⁵.

¹ تنص المادة 7 من نفس المرسوم لا يمكن المفوض له المستفيد من تفويض المرفق العام أن يقوم بتفويضه الى شخص آخر.
² حوالمف بديعة، النظام القانوني للتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 33.
³ حافظي سعاد، ابرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 363.
⁴ أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.
⁵ أنظر المادة 19 من نفس المرسوم.

أما التراضي البسيط حسب نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 18-199¹ فهو الإجراء الذي تختار من خلاله السلطة المفوضة مفوضًا له مؤهلاً لضمان تسيير المرفق العام بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية.

يتم اللجوء إلى هذا الإجراء في حالات محددة لاسيما عندما تكون الخدمة محل التفويض لا يمكن أن تسند إلا لمترشح واحد يحتكر السوق² أو في الحالات الاستعجالية:³

كوجود اتفاقية تفويض محل إجراءات فسخ

استحالة ضمان استمرارية المرفق من قبل المفوض له

رفض المفوض له توقيع ملحق تمديد الأجل.

الفرع الثاني: مرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض

تمثل مرحلة تأهيل المترشحين حلقة أساسية في مسار إبرام عقد تفويض المرفق العام، لأنها تتيح للسلطة المفوضة فرز المترشحين القادرين فعليًا على تحمل أعباء تسيير المرفق العام واستغلاله فإن هذه المرحلة تؤدي دورًا حاسمًا في ضمان أن الانتقال إلى مرحلة التفاوض لا يتم إلا مع مترشحين تتوفر فيهم الشروط المهنية والتقنية والمالية اللازمة.

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 التراضي البسيط إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق عام بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية.

² المادة 20 من نفس المرسوم يتم اللجوء الى التراضي البسيط

- إما في حالة الخدمات التي لا يمكن ان تكون محل تفويض إلا لمترشح واحد يحتل وضعية احتكارية
- إما في الحالات الاستعجالية

³ المادة 21 من نفس المرسوم التي تنص على تعتبر حالات استعجالية الحالات الآتية:

- عندما تكون اتفاقية تفويض مرفق عام سارية المفعول، موضوع اجراء فسخ.
- استحالة ضمان استمرارية المرفق العام من طرف المفوض له.
- رفض المفوض له امضاء الملحق الذي يكون موضوعه تمديد الاجال.
- يتعين على السلطة المفوضة في جميع الحالات اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان استمرارية سير المرفق العام المعني.

إن تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض لا يتم دفعة واحدة، وإنما يمر عبر خطوات متدرجة تبدأ بالاختيار الأولي للمترشحين ثم تليها مرحلة دعوة المقبولين منهم لسحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم.

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى مراحل الطلب على المنافسة باعتبارها الإطار الإجرائي الذي يتم من خلاله فرز المترشحين (أولاً) ثم بيان مرحلة الاختيار الأولي للمترشحين من خلال دراسة ملفات الترشح ومعايير التأهيل (ثانياً) وأخيراً الانتقال إلى مرحلة دعوة المترشحين المقبولين لسحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم (ثالثاً).

أولاً: مراحل الطلب على المنافسة

1- المرحلة الأولى للاختيار الأولي للمترشحين

تقوم هذه المرحلة على دراسة ملفات الترشح المقدمة من قبل المترشحين، والتي يجب أن تتضمن الوثائق المطلوبة والمحددة في الجزء الأول من دفتر الشروط المعنون بـ"دفتر ملف الترشح".

يعد هذا الدفتر من الوثائق الأساسية، لأنه يتضمن البنود التنظيمية والتعاقدية التي تحدد كفاءات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام وتنفيذها، كما يضبط معايير اختيار المترشحين المؤهلين لتقديم عروضهم¹.

تشمل معايير الاختيار الأولي، على وجه الخصوص القدرات المهنية المتمثلة في الشهادات والمؤهلات المطلوبة لتسيير المرفق العام، القدرات التقنية التي تشمل الوسائل البشرية والمادية والمراجع المهنية، القدرات المالية التي تثبت بواسطة الحصائل المالية والمحاسبية والمراجع المصرفية. وتهدف هذه المرحلة إلى حصر المنافسة في المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط الكافية لتسيير المرفق العام بفعالية وانتظام².

¹ جيلالي عكورة، تفويض المرفق العام، في ضوء المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق، ص 62.

² بولفول هشام، إبرام عقود تفويض المرفق العام وفق أحكام المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 13.

ثانياً: المرحلة الثانية دعوة المترشحين المقبولين لسحب دفتر الشروط

بعد الانتهاء من مرحلة الانتقاء الأولي، تتم دعوة المترشحين المقبولين إلى سحب دفتر الشروط الخاص بالعروض الذي يتضمن البنود الإدارية، التقنية، المالية المرتبطة باتفاقية التفويض¹.

تشمل البنود الإدارية والتقنية كيفية تقديم العروض معايير اختيار المفوض له وكذا المعطيات التقنية والوصفية المرتبطة بالمرفق العام محل التفويض.

أما البنود المالية فتحدد الترتيبات المتعلقة بالمقابل المالي المستحق للمفوض له أو للسلطة المفوضة أو بالرسوم التي قد يتحملها مستعملو المرفق العام عند الاقتضاء².

وفي هذا السياق، تقوم السلطة المفوضة بالإعلان عن الطلب على المنافسة عن طريق إشهار واسع يتم عادة في جريدتين يوميتين على الأقل، واحدة باللغة العربية وأخرى بلغة أجنبية³، مع إمكانية الإعفاء من ذلك بالنسبة لبعض المرافق العمومية بشرط ضمان إشهار واسع بوسائل أخرى مناسبة⁴ كما يجب أن يتضمن إعلان الطلب على المنافسة جملة من البيانات الأساسية، منها تسمية السلطة المفوضة، وموضوع التفويض، ومدته القصوى، وشروط التأهيل، والوثائق المطلوبة، وآجال إيداع ملفات الترشح⁵.

الفرع الثالث: مرحلة التفاوض ومنح التفويض

¹ حساين سامية، قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-

199، *مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية*، المجلد 4، العدد 2، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2019، ص 58.

² حافظي سعاد، ابرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم

الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 362

³ أنظر المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 26 من نفس المرسوم.

⁵ أنظر المادة 27 من نفس المرسوم.

بعد استكمال مرحلتي التأهيل، تأتي مرحلة إيداع العروض وفتحها ودراستها وفي هذا الإطار، تقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بفتح الأظرفة في جلسة علنية، ثم دراسة الملفات في جلسة مغلقة، وإعداد قائمة المترشحين المقبولين مرتبة ترتيباً تفضيلياً حسب النقاط المتحصل عليها. وبعد ذلك، تدعو السلطة المفوضة المترشحين المقبولين إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم¹.

عقب استلام العروض تقوم اللجنة بفتحها وتقييمها وفقاً لسلم التقييم المحدد في دفتر الشروط، ثم تعد قائمة العروض المطابقة مرتبة ترتيباً تفضيلياً وبعد ذلك تباشر اللجنة مرحلة التفاوض مع المترشحين المقبولين، كل واحد على حدة، بشأن العناصر المرتبطة بالعقد، كمدة التفويض والرسوم المالية وكل اقتراح من شأنه تحسين تسيير المرفق العام، مع عدم المساس بموضوع التفويض أو بمعايير تقييم العروض المحددة مسبقاً² وفي نهاية هذه المرحلة تحرر اللجنة محضراً يتضمن نتائج المفاوضات وترتيب العروض واقتراح العرض الأفضل وبناء على ذلك تتخذ السلطة المفوضة قرار المنح المؤقت للتفويض، مع إمكانية العدول عنه لدواعي المصلحة العامة دون أن يترتب على ذلك حق للمترشحين في التعويض كما يحق لكل مترشح شارك في إجراءات الطلب على المنافسة أن يطعن في قرار المنح المؤقت أمام لجنة تفويضات المرفق العام خلال الأجل القانونية³.

بعد انتهاء آجال الطعن والفصل فيه تعد اتفاقية التفويض وتبرم نهائياً مع المترشح المقبول⁴ يتضح أن مراحل إبرام عقد تفويض المرفق العام تمر عبر مسار إجرائي دقيق، يبدأ بتحديد صيغة الإبرام المناسبة، ثم تأهيل المترشحين، فدراسة عروضهم والتفاوض بشأنها، قبل

¹ أنظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

² عوالي بلال، دراسة مقارنة في إجراءات إبرام الصفقات العمومية بين القانون رقم 23-12 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية والمرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الاقتصاد الصناعي، المجلد 14، العدد 1، جامعة البليدة 2، 2024، ص 356.

³ أنظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي 18-199 السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 44 من نفس المرسوم.

الوصول إلى المنح النهائي وإبرام الاتفاقية، يعكس هذا التنظيم حرص المشرع الجزائري على التوفيق بين متطلبات الشفافية والمنافسة من جهة وضرورة ضمان استمرارية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى.

المطلب الثاني

تنفيذ عقود تفويض المرفق العام

يعد تنفيذ عقد تفويض المرفق العام المرحلة التي تظهر فيها الآثار القانونية للعقد، سواء بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة التفويض أو بالنسبة للمفوض إليه فالإدارة رغم تفويضها تسيير المرفق العام واستغلاله تبقى صاحبة السلطة السيادية والمسؤولة عن ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ما يبرر احتفاظها بجملة من السلطات والامتيازات أثناء تنفيذ العقد.

كما أن المفوض إليه، باعتباره الطرف المكلف بتسيير المرفق واستغلاله، يتمتع بعدد من الحقوق التي تمكنه من تنفيذ التزاماته وفي المقابل يتحمل التزامات خاصة ترتبط بطبيعة المرفق العام وبمبادئه الأساسية، لا سيما مبدأ الاستمرارية، المساواة، قابلية المرفق للتكيف مع الظروف المستجدة.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى تنفيذ عقد التفويض بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة التفويض من خلال بيان حقوقها والتزاماتها أثناء مرحلة التنفيذ (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى تنفيذ عقد التفويض بالنسبة للمفوض إليه من خلال تحديد حقوقه والالتزامات الواقعة على عاتقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنفيذ عقد التفويض بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة التفويض

تتمتع السلطة الإدارية مانحة التفويض، أثناء تنفيذ عقد تفويض المرفق العام، بجملة من الحقوق التي تستمد أساسها من طبيعة العقد الإداري وارتباطه بالمصلحة العامة وفي

المقابل تلتزم الإدارة باحترام بنود العقد وتمكين المفوض إليه من تنفيذ التزاماته في ظروف مناسبة.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى حقوق السلطة الإدارية مانحة التفويض باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في ضمان حسن سير المرفق العام (أولاً) ثم الانتقال إلى الالتزامات التي تتحملها أثناء تنفيذ عقد التفويض بما يضمن تمكين المفوض إليه من أداء مهامه (ثانياً).

أولاً: حقوق السلطة الإدارية مانحة التفويض

تتمثل أهم حقوق الإدارة مانحة التفويض في حق الرقابة والإشراف، وحق تعديل شروط العقد، وحق توقيع الجزاءات، فضلاً عن حقها في الحصول على مقابل مالي متى نص العقد على ذلك.

1- حق الرقابة والإشراف

يعد حق الرقابة والإشراف من أهم الحقوق التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المفوض إليه، ذلك أن تفويض المرفق العام لا يعني تخلي الإدارة عن مسؤوليتها، بل تبقى مسؤولة عن حسن سير المرفق وضمن تقديم الخدمة العامة للمنتفعين¹

تأخذ الرقابة صوراً متعددة، فقد تكون رقابة إدارية تتعلق بمدى احترام المفوض إليه لشروط العقد ودفتر الشروط و تكون رقابة فنية تتصل بكيفية أداء الخدمة، كما قد تكون رقابة مالية من خلال فحص الحسابات والوثائق المحاسبية المرتبطة باستغلال المرفق العام²

¹ محمد عبد اللطيف محمد، المرجع السابق، ص 149.

² إيدير نصيرة، إزوقن وهيبة، استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري: التركيز على عقد الامتياز، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014، ص 48.

تعد سلطة الرقابة من النظام العام، إذ يجوز للإدارة ممارستها حتى ولو لم ينص عليها العقد صراحة، لأنها مرتبطة بمسئوليتها الأصلية عن المرفق العام وبضرورة ضمان انتظامه واستمراره.

2- حق تعديل شروط العقد

تملك الإدارة، أثناء تنفيذ عقد التفويض، سلطة تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ويجد هذا الحق أساسه في ضرورة تكييف المرفق العام مع الحاجات المتغيرة للمنتفعين¹.

غير أن سلطة التعديل ليست مطلقة، إذ يجب ألا تؤدي إلى تغيير جوهر العقد أو المساس بتوازنه المالي بصورة جسيمة، كما يتعين على الإدارة أن تعوض المفوض إليه متى ترتب على التعديل أعباء مالية غير متوقعة².

وقد ينصب التعديل على حجم الخدمات أو نوعيتها أو على شروط تنفيذ العقد أو على مدة الاستغلال، على المقابل المالي الذي يتقاضاه المفوض إليه، بشرط أن يكون ذلك مبررا بمقتضيات المصلحة العامة.

3- حق توقيع الجزاءات

للإدارة مانحة التفويض حق توقيع الجزاءات على المفوض إليه متى أخل بالتزاماته العقدية أو قصر في أداء الخدمة العامة، وذلك باعتبارها المسؤولة عن حسن سير المرفق العام أمام المنتفعين وتتنوع الجزاءات التي يمكن للإدارة توقيعها، فقد تكون جزاءات مالية كالغرامات والتعويضات، وقد تكون جزاءات ضاغطة كوضع المرفق تحت الحراسة أو الإدارة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية، 2002، ص 531.

² لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، الجزائر، 2004، ص 440.

المؤقتة، وقد تص على الجزاءات النهائية كفسخ العقد أو إسقاط الالتزام إذا كان الإخلال جسيماً.¹

إن توقيع الجزاءات يجب أن يتم وفق ضوابط قانونية من أهمها احترام مبدأ التناسب وضرورة إنذار المفوض إليه في الحالات التي يتطلب فيها القانون أو العقد ذلك وعدم استعمال سلطة الجزاء بطريقة تعسفية.²

4- حق الإدارة في الحصول على مقابل مالي

قد ينص عقد التفويض على التزام المفوض إليه بدفع مبالغ مالية لصالح السلطة المفوضة، كإتاوة أو مقابل لاستعمال الأملاك العامة أو المنشآت العمومية أو نظير الرخصة الممنوحة له لاستغلال المرفق العام ويختلف هذا المقابل بحسب طبيعة العقد، فقد يكون مبلغاً مقطوعاً أو مبلغاً مرتبطاً بنتائج الاستغلال أو رسوماً محددة وفق معايير ينص عليها العقد أو دفتر الشروط.³

ثانياً: التزامات السلطة الإدارية مانحة التفويض

إلى جانب الحقوق التي تتمتع بها الإدارة فإنها تتحمل جملة من الالتزامات التي تهدف إلى ضمان حسن تنفيذ عقد التفويض وتمكين المفوض إليه من أداء مهامه.

1- الالتزام بخلق مناخ قانوني واستثماري ملائم

يقع على عاتق الإدارة التزام بتهيئة مناخ قانوني واقتصادي ملائم يسمح بإنجاح عملية التفويض وذلك من خلال وضع إطار قانوني واضح وشفاف يحدد شروط التفويض وحقوق الأطراف والتزاماتهم.

¹ شيخ أحمد، تفويضات المرفق العام في التشريع المقارن، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، 2018-2019، ص 56.

² المرجع نفسه، ص 57.

³ وليد جابر حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 326.

كما يتعين عليها إعداد دفتر شروط دقيق يبين طبيعة المرفق، نوعية الخدمات المطلوبة، مدة التفويض، آليات الرقابة، وكيفية تحديد المقابل المالي، حتى يكون المفوض إليه على علم مسبق بالالتزامات التي سيتحملها¹.

2- الالتزام باحترام بنود عقد التفويض

تلتزم الإدارة بتنفيذ بنود عقد التفويض بحسن نية، فلا يجوز لها اتخاذ إجراءات من شأنها عرقلة تنفيذ العقد أو المساس بالحقوق المقررة للمفوض إليه، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك في حدود القانون فإذا أخلت الإدارة بالتزاماتها، كأن تمتنع عن تمكين المفوض إليه من الوسائل الضرورية للاستغلال، أو تعدل الرسوم خلافا لما هو مقرر في العقد أو القانون، جاز للمفوض إليه المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به².

3- الالتزام بتمكين المفوض إليه من تنفيذ التزاماته

من واجب الإدارة أن تمكن المفوض إليه من استغلال المرفق العام وفقا لما تم الاتفاق عليه، ذلك بتسليمه المنشآت والوثائق اللازمة، تسهيل الإجراءات الإدارية، عدم اتخاذ قرارات تعرقل تنفيذ العقد دون مبرر مشروع غير أنه لا يجوز للمفوض إليه، في حالة إخلال الإدارة بالتزاماتها، أن يتوقف من تلقاء نفسه عن تسيير المرفق العام، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام يمنع تعطيل الخدمة العامة، وإنما يكون له اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض أو فسخ العقد عند الاقتضاء³.

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 548.

² شيخ أحمد، تفويضات المرفق العام في التشريع المقارن، المرجع السابق، ص 63.

³ شيخ أحمد، تفويضات المرفق العام في التشريع المقارن، المرجع نفسه، ص 64.

الفرع الثاني: تنفيذ عقد التفويض بالنسبة للمفوض إليه

يعد المفوض إليه الطرف الذي يتولى فعلياً تسيير المرفق العام واستغلاله، ولذلك يتمتع بحقوق تمكنه من تنفيذ العقد، في المقابل يتحمل التزامات مشددة ترتبط بطبيعة المرفق العام وبضرورة تحقيق المصلحة العامة.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى حقوق السلطة الإدارية مانحة التفويض باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في ضمان حسن سير المرفق العام (أولاً) ثم الانتقال إلى الالتزامات التي تتحملها أثناء تنفيذ عقد التفويض بما يضمن تمكين المفوض إليه من أداء مهامه (ثانياً).

أولاً: حقوق المفوض إليه

تتمثل أهم حقوق المفوض إليه في الحصول على المقابل المالي والتمتع ببعض الامتيازات اللازمة لتنفيذ العقد والمحافظة على التوازن المالي للعقد.

1- الحق في الحصول على المقابل المالي

يعد المقابل المالي من أهم حقوق المفوض إليه، إذ يحصل عادة على رسوم أو أثمان من المنتفعين مقابل الخدمات التي يقدمها المرفق العام، وذلك بهدف تغطية نفقات الاستغلال وتحقيق الربح

يجب أن يتم تحديد الرسوم أو أسس تحديدها في عقد التفويض أو دفتر الشروط، مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين غير أن هذا المبدأ لا يمنع وجود اختلاف في الرسوم إذا كان قائماً على اعتبارات موضوعية، كاختلاف حجم الاستهلاك أو نوع الخدمة أو طبيعة المنتفعين¹.

2- الحق في بعض الامتيازات اللازمة لتسيير المرفق

قد يمنح عقد التفويض للمفوض إليه بعض الامتيازات التي تساعد على تنفيذ التزاماته، مثل استعمال الأملاك العامة، إنجاز أشغال عامة مرتبطة بالمرفق، طلب نزع

¹ محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، 2000، ص 166.

الملكية للمنفعة العامة إذا كان ذلك ضروريا لتنفيذ المشروع غير أن هذه الامتيازات لا تجعل المفوض إليه صاحب سلطة عامة مستقلة، بل يمارسها في حدود ما يسمح به القانون وتحت رقابة الإدارة مانحة التفويض¹.

3- الحق في المحافظة على التوازن المالي للعقد

نظرا لطبيعة عقود التفويض وطول مدتها، قد تطرأ ظروف اقتصادية أو قانونية تؤدي إلى اختلال التوازن المالي للعقد، ولذلك يحق للمفوض إليه المطالبة بالتعويض أو بإعادة التوازن المالي إذا فرضت عليه الإدارة أعباء جديدة أو عدلت العقد بما يؤدي إلى زيادة التزاماته ويهدف هذا الحق إلى ضمان استمرار المرفق العام دون تحميل المفوض إليه خسائر غير متوقعة، مع المحافظة في الوقت نفسه على مقتضيات المصلحة العامة².

ثانيا: التزامات المفوض إليه

يقع على عاتق المفوض إليه التزام أساسي يتمثل في تسيير المرفق العام واستغلاله وفقا لشروط العقد ودفتر الشروط، كما يلتزم باحترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة.

1- الالتزام بتسيير المرفق العام بانتظام واطراد

يلتزم المفوض إليه بضمان استمرار الخدمة العامة وعدم انقطاعها، فلا يجوز له التوقف عن تسيير المرفق بحجة الصعوبات المالية أو الإدارية، ما دام التنفيذ لا يزال ممكنا كما يجب عليه توفير الوسائل البشرية والفنية والمادية اللازمة لحسن أداء الخدمة، واحترام التعليمات المشروعة الصادرة عن الإدارة مانحة التفويض³.

¹ شيخ أحمد، تفويضات المرفق العام في التشريع المقارن، المرجع السابق، ص 67.

² إيقتي صليحة، عبد اللوي يزيد، تفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016، ص 34 33.

³ أيقتي صليحة، عبد اللوي يزيد، تفويض المرفق العام، المرجع نفسه، ص 34.

2- الالتزام باحترام مبدأ المساواة بين المنتفعين

يتعين على المفوض إليه أن يعامل المنتفعين من المرفق العام على قدم المساواة، فلا يجوز له التمييز بينهم دون مبرر قانوني أو موضوعي ومع ذلك، يجوز اختلاف المعاملة إذا كان قائماً على اعتبارات مشروعة، كاختلاف المراكز القانونية للمنتفعين أو اختلاف طبيعة الخدمة أو حجم الاستهلاك¹.

3- الالتزام بتكييف المرفق مع تطور الحاجات العامة

لا يقتصر التزام المفوض إليه على تشغيل المرفق وفق الشروط القائمة عند إبرام العقد، بل يجب عليه أن يواكب تطور حاجات المنتفعين والتغيرات الفنية والتنظيمية التي تطرأ أثناء التنفيذ ويخضع المفوض إليه في ذلك لسلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه والتعديل، كلما اقتضت المصلحة العامة تحسين أداء المرفق العام².

4- الالتزام بعدم التنازل عن عقد التفويض للغير

يقوم عقد تفويض المرفق العام على الاعتبار الشخصي، لأن الإدارة تختار المفوض إليه بالنظر إلى كفاءته الفنية والمالية وقدرته على تسيير المرفق لذلك لا يجوز له التنازل عن العقد أو إحلال غيره محله إلا بموافقة صريحة من السلطة مانحة التفويض ويترتب على مخالفة هذا الالتزام إمكانية توقيع الجزاءات المناسبة عليه، وقد يصل الأمر إلى فسخ العقد أو إسقاط التفويض إذا كان التنازل غير المشروع من شأنه الإضرار بحسن سير المرفق العام³.

¹ لبياد ناصر، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 205.

² بوضياف عمار، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 76.

³ أيقتي صليحة، عبد اللوي يزيد، تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 35

المبحث الثاني

اليات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام

لا يكفي إخضاع عقد تفويض المرفق العام لقواعد دقيقة في مرحلة الإبرام، بل يقتضي الأمر أيضاً إخضاعه لرقابة تضمن احترام أحكامه وتحقيق الأهداف التي شرع من أجلها. لذلك أحاط المشرع هذا العقد بمنظومة رقابية تستهدف حماية المال العام وضمان حسن سير المرفق العام وصيانة حقوق المرتفقين¹.

إن الرقابة على عقود تفويض المرفق العام تشكل ضماناً أساسية لفعالية هذا الأسلوب في التسيير، لأنها تسمح بالكشف عن أوجه الانحراف أو التقصير سواء قبل تنفيذ العقد أو أثناء تنفيذه، كما ترتبط كذلك بالأحكام التي تحكم انتهاء هذا العقد. سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة على عقود تفويض المرفق العام من خلال بيان صورها القبلية والبعديّة (المطلب الأول) ثم الانتقال إلى دراسة انتهاء عقود تفويض المرفق العام سواء في صورتها الطبيعية أو غير الطبيعية (المطلب الثاني).

¹ سبيع عبد الرحمان، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مذكرة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016-2017، ص 18.

المطلب الأول

الرقابة على عقود تفويض المرفق العام

تقتضي فعالية تفويض المرفق العام وعدم انحرافه عن الغاية التي شرع من أجلها، إخضاعه لنظام رقابي يضمن حسن تسييره وتحقيق الأهداف المسطرة له فبما أن السلطة المفوضة تعهد إلى المفوض له بتسيير المرفق العام أو استغلاله، فإن ذلك لا يعني تخليها عن دورها في الإشراف والمتابعة، بل تبقى ملزمة بممارسة مجموعة من الآليات الرقابية التي تمكنها من التأكد من سلامة تنفيذ اتفاقية التفويض، والكشف عن الأخطاء والتقصيرات أو الانحرافات التي قد تصدر عن المفوض له، وذلك حمايةً للمال العام وضماناً لحقوق مستعملي المرفق العام¹.

ولا تقتصر الرقابة في هذا المجال على السلطة المفوضة وحدها، بل تمتد كذلك إلى مستعملي المرفق العام باعتبارهم المستفيدين المباشرين من خدماته، الأمر الذي يجعل الرقابة على عقود تفويض المرفق العام ذات طابع مزدوج، تجمع بين الرقابة الإدارية والرقابة المرتبطة بمتابعة المرتفقين لسير الخدمة العمومية.

وتخضع عقود تفويض المرفق العام، بوجه عام، لنظام رقابي يرمي إلى ضمان حسن تطبيق أحكام العقد، وتأمين استمرارية تشغيل المرفق، وتحقيق المصلحة العامة وفي هذا الصدد نصت المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام² على أن تفويضات المرفق العام تخضع لرقابة قبلية ورقابة بعدية بمجرد دخول اتفاقية التفويض حيز التنفيذ، فضلا عن الرقابة الخارجية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، كما تخضع كذلك لرقابة السلطة المفوضة³.

¹ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، طبعة 1، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 225.

² أنظر المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

³ جيلالي عكورة، تفويض المرفق العام، في ضوء المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق، ص 80.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى الرقابة القبلية على تفويضات المرفق العام باعتبارها رقابة وقائية تسبق تنفيذ الاتفاقية (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى الرقابة البعدية باعتبارها رقابة لاحقة تهدف إلى متابعة تنفيذ العقد وتصحيح الاختلالات التي قد تظهر أثناء التسيير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة القبلية على تفويضات المرفق العام

تُعدّ الرقابة القبلية أو الرقابة الوقائية، من أهم صور الرقابة التي تفرض على تفويضات المرفق العام لكونها ترتبط بالمرحل السابقة على تنفيذ اتفاقية التفويض تهدف أساسًا إلى ضمان سلامة الإجراءات، احترام النصوص القانونية والتنظيمية، تحقيق الشفافية والنزاهة في اختيار المفوض له.

تظهر أهمية هذا النوع من الرقابة في كونه لا يقتصر على مجرد التحقق الشكلي من صحة الإجراءات، بل يمتد إلى التأكد من حسن إعداد القرارات، ترشيدها وضمان انسجامها مع متطلبات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام كما أن فعالية الرقابة القبلية لا تقف عند حدود الإعداد السابق على التنفيذ وإنما قد تمتد لتشمل بعض المراحل المتصلة بسير إجراءات الإبرام ذاتها، بما يجعلها أداة وقائية تهدف إلى تفادي الانحرافات والتجاوزات قبل وقوعها¹.

تخضع الإجراءات المتبعة في اختيار أحسن العروض في مجال تفويض المرفق العام لرقابتين أساسيتين رقابة داخلية تمارسها السلطة المفوضة بواسطة لجنة خاصة، رقابة خارجية تباشرها هيئة مستقلة نسبيًا عن الإدارة المفوضة ضمانًا للحياد والشفافية في العملية التعاقدية فإن الرقابة القبلية على تفويضات المرفق العام لا تقوم على آلية واحدة وإنما تتجسد

¹ مراح أحمد ، اليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي 18-199 المتضمن تفويضات المرفق العام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر ، 2022، ص 987.

من خلال تعدد الجهات الرقابية وتكامل أدوارها في حماية المال العام وضمان سلامة إبرام اتفاقيات التفويض¹.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى الرقابة الداخلية على تفويضات المرفق العام باعتبارها الرقابة التي تمارس داخل السلطة المفوضة بواسطة لجنة اختيار وانتقاء العروض (أولاً) ثم الانتقال إلى الرقابة الخارجية التي تباشرها لجنة تفويضات المرفق العام (ثانياً) وأخيراً بيان أهمية الرقابة القبلية في حماية المال العام وضمان شفافية إجراءات الإبرام (ثالثاً).
أولاً: الرقابة الداخلية على تفويضات المرفق العام

تمارس الرقابة الداخلية على تفويضات المرفق العام من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض وهي لجنة تنشأ لدى السلطة المفوضة خصيصاً للسهر على سلامة إجراءات اختيار المترشحين وانتقاء العروض المقدمة، بما يضمن التسيير الحسن للمرفق العام² وتتكون هذه اللجنة من 6 أعضاء، هم رئيس اللجنة و 5 موظفين مؤهلين، كما يجوز لها الاستعانة بأي شخص ذي كفاءة يمكنه إنارة أشغالها وتقديم الخبرة اللازمة لها ويُحدد النظام الداخلي لهذه اللجنة وكيفيات تعيين أعضائها بموجب مقرر يصدره مسؤول السلطة المفوضة، على أن تكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

تتجلى المهام الرقابية لهذه اللجنة في عدة مراحل متتابعة من مراحل إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام، ويمكن حصرها فيما يأتي:

1- الرقابة عند فتح الأظرفة

تباشر لجنة اختيار وانتقاء العروض أولى مهامها الرقابية عند مرحلة فتح الأظرفة، وهي مرحلة تمهيدية أساسية في عملية إبرام اتفاقية التفويض ففي هذه المرحلة تتأكد اللجنة

¹ سويقات احمد، الرقابة على اعمال الإدارة العمومية، في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة بسكرة، 2014-2015، ص 58.

² أنظر المواد من 75 إلى 77 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

من تسجيل ملفات التعهد أو العروض في سجل خاص وتقوم بفتح الأظرفة، إعداد القائمة الاسمية للمترشحين أو للمترشحين الذين تم انتقاؤهم بحسب الحالة وتاريخ وصول الأظرفة. كما تتولى إعداد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل ملف تعهد وكل عرض، تحرير محضر اجتماع يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة وعند الاقتضاء تقوم اللجنة كذلك بتحرير محضر عدم الجدوى تسجل جميع أشغالها في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل مسؤول السلطة المفوضة¹.

2- الرقابة عند فحص ملفات التعهد

في مرحلة ثانية، تنتقل اللجنة إلى دراسة ملفات التعهد من أجل اختيار المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط والمعايير المطلوبة في دفتر الشروط وتقوم في هذا الإطار بفحص الضمانات المالية والمهنية والتقنية للمترشحين وكذا كفاءاتهم وقدراتهم التي تسمح لهم بتسيير المرفق العام.

كما تتولى إقصاء الملفات غير المطابقة للمعايير المحددة، وإعداد قائمة المترشحين المقبولين لتقديم عروضهم وتبليغها إلى السلطة المفوضة وفي هذه المرحلة أيضاً تحرر اللجنة محضر اجتماع يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين، تحرر محضر عدم الجدوى عند الاقتضاء، مع تسجيل أشغالها في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه مسبقاً².

3- الرقابة عند فحص العروض والتفاوض

تستمر الرقابة الداخلية خلال مرحلة فحص العروض، حيث تتولى اللجنة دراسة عروض المترشحين الذين تم انتقاؤهم أولياً، إقصاء العروض غير المطابقة لدفتر الشروط،

¹ أحمد مراح، آليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتضمن تفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 988.

² مراح أحمد، آليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتضمن تفويضات المرفق العام، المرجع نفسه، ص 988.

إعداد قائمة العروض المطابقة مرتبة ترتيباً تفضيلياً.

كما تقوم بتحضير محضر اجتماع ومحضر عدم الجدوى عند الاقتضاء، تسجيل أشغالها في سجل خاص. وفي حال وجود حاجة إلى استكمال بعض العروض، يجوز لها دعوة المترشحين المعنيين إلى ذلك كتابياً عن طريق مسؤول السلطة المفوضة.¹ أما خلال مرحلة المفاوضات، فتقوم اللجنة بدعوة المترشح أو المترشحين الذين تم انتقاؤهم للمفاوضات، وتتولى التفاوض مع كل مترشح على حدة، مع احترام بنود اتفاقية التفويض ثم تحرر محضراً عن كل جلسة تفاوض، كما تعد محضراً نهائياً يتضمن قائمة العروض المدروسة مرتبة ترتيباً تفضيلياً مع اقتراح المترشح الذي قدم أحسن عرض على السلطة المفوضة من أجل منحه التفويض.

يظهر أن لجنة اختيار وانتقاء العروض تمارس رقابة داخلية هدفها الأساسي الكشف عن الانحرافات والتجاوزات والتحقق من صحة وسلامة إجراءات الإبرام، دون أن تكون لها سلطة توقيع الجزاءات، إذ يظل دورها محصوراً في الفحص والمراجعة واقتراح النتائج، خدمةً لمبدأ الشفافية وحماية المصالح المالية والإدارية للسلطة المفوضة.²

ثانياً: الرقابة الخارجية على تفويضات المرفق العام

إلى جانب الرقابة الداخلية، تخضع تفويضات المرفق العام لرقابة خارجية تمارسها لجنة تفويضات المرفق العام³ وهي هيئة رقابية يتم تحديد نظامها الداخلي وتشكيلتها بموجب مقرر صادر عن مسؤول السلطة المفوضة، كما يتم تعيين أعضائها بناءً على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها وذلك لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد.⁴

¹ ميمون منى، البيات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2020-2021، ص 11.

² كندي شهيناز، رقابة تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة تلمسان، 2018، ص 57.

³ أنظر المادة 78 المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 80 من نفس المرسوم.

يُقصد من إنشاء هذه اللجنة إضفاء قدر أكبر من الحياد والاستقلال على الرقابة المفروضة على اتفاقيات تفويض المرفق العام، بالنظر إلى أن هذه اللجنة لا تنتمي مباشرة إلى الجهة التي باشرت إجراءات الإبرام.

تتفرع لجنة تفويضات المرفق العام إلى نوعين لجنة تفويضات المرفق العام للولاية ولجنة تفويضات المرفق العام للبلدية.

وتتكون لجنة الولاية من:¹

ممثل عن الوالي المختص إقليمياً بصفته رئيساً،

ممثلين عن السلطة المفوضة،

ممثل عن المجلس الشعبي الولائي،

ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية،

ممثل عن المديرية الولائية للأموال الوطنية.

أما لجنة البلدية، فتتشكل من²

ممثل عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً،

ممثلين عن السلطة المفوضة،

ممثل عن المجلس الشعبي البلدي،

ممثل عن المصالح غير الممركزة للأموال الوطنية،

ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية.

تتمثل المهام الرقابية للجنة تفويضات المرفق العام في الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط

المتعلقة بتفويض المرفق العام والموافقة على مشاريع اتفاقيات التفويض من خلال مراقبة

الإجراءات المتبعة في اختيار المفوض له، فضلاً عن الموافقة على مشاريع ملاحق الاتفاقية

¹ أنظر المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

² أنظر المادة 80 من نفس المرسوم.

ومنح التأشيرات اللازمة للاتفاقيات المبرمة، وكذا دراسة الطعون التي يرفعها المترشحون غير المقبولين والفصل فيها.

غير أن الملاحظ أن هذه الرقابة تبقى في حدود رقابة المطابقة إذ تنحصر في منح الموافقة أو التأشيرة على الوثائق والمشاريع التي تدخل ضمن اختصاصها ولا تمتد إلى رقابة الأداء الفعلي أو نوعية التسيير.

يؤكد هذا الطابع المحدود أن السلطة المفوضة تبقى صاحبة القرار النهائي خاصة وأن المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 منحت لها حق إلغاء إجراء تفويض المرفق العام في أي مرحلة من مراحلها.¹

ثالثاً: أهمية الرقابة القبلية في مجال تفويضات المرفق العام

تكتسي الرقابة القبلية على تفويضات المرفق العام أهمية بالغة، بالنظر إلى الدور الذي تؤديه في حماية المال العام وضمان احترام قواعد المشروعية والحيولة دون وقوع التجاوزات والانحرافات في مرحلة الإبرام فهي تشكل آلية وقائية تسعى إلى ضبط القرارات الإدارية قبل إنتاج آثارها وتضمن أن يتم اختيار المفوض له وفق معايير موضوعية وشفافة، بعيداً عن المحاباة أو التعسف أو سوء التقدير.

كما أنها تسهم في ترسيخ الثقة في إجراءات إبرام اتفاقيات التفويض من خلال تعدد آليات الفحص والمراجعة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي² ومن جهة أخرى، تضمن الرقابة القبلية نوعاً من التكامل بين مختلف الجهات المتدخلة في مسار إبرام الاتفاقية، إذ تقوم اللجان المختصة بمراجعة الملفات والعروض وفحص مدى مطابقتها لدفاتر الشروط والتحقق من أهلية المترشحين، ثم مراقبة شرعية المشاريع والوثائق قبل منح التفويض.

¹ أنظر المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

² مراح أحمد، اليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي 18-199 المتضمن تفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 990.

إن الرقابة القبلية لا تقتصر على مجرد مراقبة الإجراءات في بعدها الشكلي، بل تؤدي وظيفة جوهرية تتمثل في ضمان حسن تأسيس العلاقة التعاقدية منذ بدايتها، بما ينعكس إيجاباً على جودة تنفيذ التفويض لاحقاً ويخدم في النهاية المصلحة العامة التي أنشئ المرفق العام من أجلها.

الفرع الثاني: الرقابة البعدية على تفويضات المرفق العام

تأتي الرقابة البعدية على تفويضات المرفق العام في مرحلة لاحقة لإبرام اتفاقية التفويض ودخولها حيز التنفيذ، حيث تتولى السلطة المفوضة مراقبة كيفية تنفيذ المفوض له للالتزامات التعاقدية ومدى احترامه لموضوع الاتفاقية وأهدافها وتمارس هذه الرقابة من خلال المتابعة المباشرة والميدانية للمرفق المفوض، ومعاينة أوضاعه، والتأكد من حسن سيره وانتظام خدماته¹.

يقصد بالرقابة البعدية، أو الرقابة اللاحقة، ذلك النوع من الرقابة الذي لا يباشر إلا بعد صدور التصرفات والقرارات وتنفيذ الإجراءات فعلياً فهي ذات طابع تقويمي وتصحيحي². وتهدف هذه الرقابة إلى التحقق من مدى مطابقة التنفيذ لأحكام القوانين والتنظيمات واللوائح، ومدى توافق الأداء الفعلي مع المعايير المحددة سلفاً ويتحقق ذلك من خلال الاطلاع على السجلات والوثائق القانونية، إعداد التقارير الدورية، متابعة البيانات الإحصائية إلى جانب فحص التظلمات والشكاوى التي قد تثار بشأن تسيير المرفق العام³ تلجأ السلطة المفوضة إلى عقد اجتماعات دورية مع المفوض له، بمعدل اجتماع واحد على الأقل كل 3 أشهر، قصد تقييم مدى نجاعة التسيير والتحقق من جودة الخدمات المقدم ومدى احترام مبادئ المرفق العام على إثر هذه الاجتماعات، يتم إعداد تقرير شامل يوجه، عند الاقتضاء، إلى السلطة الوصية.

¹ أنظر المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

² مراح أحمد، فاطمة سحمي، اليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد 36، العدد 01، 2022، ص 1173.

³ بن مناع صلاح الدين، المرجع السابق، ص 55.

كما يلتزم المفوض له من جهته بإعداد تقارير سداسية وأخرى دورية وإرسالها إلى السلطة المفوضة داخل الآجال المحددة في اتفاقية تفويض المرفق العام¹.

المطلب الثاني

انتهاء عقود تفويض المرفق العام

إن عقد تفويض المرفق العام، وإن كان يهدف إلى ضمان استمرارية الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها من خلال الاستفادة من خبرات المفوض له وإمكاناته، فإنه ليس عقداً أبدياً، بل ينتهي متى تحقق سبب من أسباب الانقضاء المقررة قانوناً². ويقصد بانقضاء اتفاقية تفويض المرفق العام وضع حد لسريان العقد الإداري، سواء كان ذلك نتيجة انتهاء المدة المتفق عليها أو بسبب خطأ المتعاقد أو تقصيره في تنفيذ التزاماته أو بسبب قوة قاهرة تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً.

كما أن إنهاء العقد يعد من السلطات التي تتمتع بها السلطة المفوضة، إذ يجوز لها استعماله بإرادتها المنفردة، بخلاف المفوض له الذي لا يملك ذلك من حيث الأصل، وإنما يتعين عليه اللجوء إلى القضاء إذا أراد إنهاء العلاقة التعاقدية. ويترتب على هذا الانتهاء وقف آثار العقد بالنسبة للمستقبل، سواء اتخذ صورة إنهاء إداري أو فسخ تعاقدية أو قضائي أو قانوني.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى النهاية الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام باعتبارها الصورة المرتبطة بانتهاء مدة العقد المحددة في الاتفاقية (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى النهاية غير الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام باعتبارها تتحقق قبل حلول الأجل نتيجة القوة القاهرة أو إرادة السلطة المفوضة أو الفسخ (الفرع الثاني).

¹ أنظر المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر.

² شباب حميدة، المرجع السابق، ص 249.

الفرع الأول: النهاية الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام

تتحقق النهاية الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام بانتهاء المدة المحددة له في الاتفاقية باعتباره من العقود الزمنية التي تبرم لمدة معينة ومعلومة مسبقاً¹، حرص المشرع على تحديد المدة القصوى لبعض أشكال التفويض، بحيث لا يجوز للأطراف تجاوزها إلا في الحدود التي يقرها القانون ومتى انقضت هذه المدة انتهى العقد بقوة القانون وانتهت معه جميع الآثار المترتبة عليه بالنسبة للمستقبل وعاد الطرفان إلى الحالة القانونية التي كانا عليها قبل إبرامه².

وتبرز أهمية هذه الصورة من صور الانقضاء في أنها تؤكد أن تفويض المرفق العام لا يترتب عليه تخلي السلطة المفوضة نهائياً عن اختصاصها الأصلي في تسيير المرافق العامة، وإنما يبقى التفويض مجرد أسلوب استثنائي ومؤقت في الإدارة³. ولذلك فإن انتهاء العقد بانتهاء مدته لا يلزم الإدارة بتمديده، ولا يفرض عليها الاستمرار في اعتماد تقنية التفويض أصلاً، بل يجوز لها أن تسترد المرفق العام وتديره مباشرة أو أن تختار أسلوباً آخر لتسييره، تطبيقاً لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف تبعاً لما تمليه المصلحة العامة⁴.

الفرع الثاني: النهاية غير الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام

الأصل أن عقد تفويض المرفق العام ينتهي بانتهاء مدته، غير أنه قد ينقضي قبل حلول أجله لأسباب غير عادية، بعضها يكون خارجاً عن إرادة الطرفين وبعضها الآخر يرجع إلى إرادة السلطة المفوضة أو إلى الفسخ الناشئ عن الإخلال بالالتزامات التعاقدية⁵.

¹ أيقتي صليحة، عبد اللاوي يزيد، تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 39.

² حوالمف بديعة، النظام القانوني للتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 39.

³ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص 197.

⁴ عقيب أسماء، نقاش حمزة، انقضاء عقد تفويض المرفق العام والمال القانوني للمواله، مجلة افاق للبحوث والدراسات،

المجلد 7، العدد 1، مخبر الدراسات القانونية التطبيقية جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 1، 2024، ص 317.

⁵ شباب حميدة، المرجع السابق، ص 253.

وتتميز هذه النهاية غير الطبيعية بكونها تقوم على اعتبارات تتصل بحماية المصلحة العامة وضمن استمرار الخدمة العمومية، أكثر مما تقوم على مجرد احترام المدة الزمنية للعقد. وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى انتهاء عقد تفويض المرفق العام لسبب خارج عن إرادة أطرافه كالقوة القاهرة أو وفاة المفوض له (أولاً) ثم بيان حالة انتهاء العقد بإرادة السلطة المفوضة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك (ثانياً) وأخيراً دراسة الفسخ باعتباره وسيلة لإنهاء العقد بسبب الإخلال بالالتزامات أو تحقق الحالات المقررة قانوناً (ثالثاً).

أولاً: انتهاء عقد تفويض المرفق العام لسبب خارج عن إرادة أطرافه

قد ينتهي عقد تفويض المرفق العام بسبب أجنبي لا دخل لإرادة الطرفين فيه، كما هو الحال في القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ الالتزامات التعاقدية مستحيلًا استحالة مطلقة ففي هذه الحالة ينقضي العقد بقوة القانون دون أن يتحمل أي من الطرفين أعباء مالية وهو ما كرسه المشرع في المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 حين نص على إمكانية إنهاء اتفاقية تفويض المرفق العام في حالة القوة القاهرة ودون أي تعويض¹ غير أن القوة القاهرة التي تؤدي إلى إنهاء العقد يجب أن تكون غير متوقعة ولا يمكن دفعها وأن تبلغ من الجسامه حدًا يجعل تنفيذ العقد مستحيلًا بصورة نهائية لأن القوة القاهرة المؤقتة لا تؤدي إلى الانقضاء وإنما إلى وقف التنفيذ إلى حين زوالها².

كما قد ينقضي العقد بسبب وفاة المفوض له إذا كان هذا الأخير محل اعتبار شخصي في التعاقد، وهو أمر يتماشى مع طبيعة تفويض المرفق العام التي تقوم على اختيار المفوض له استنادًا إلى قدراته المهنية والتقنية والمالية.

إن زوال هذا الاعتبار الشخصي يؤدي في الأصل إلى انقضاء العقد ومع ذلك أجاز المشرع في بعض النصوص الخاصة لاسيما في مجال الامتياز لذوي حقوق المفوض له

¹ أنظر المادة 64 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

² سلامي سمية، النظام القانوني لعقود تفويض المرفق العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2021-2022، ص 272.

المتوفى أن يواصلوا استغلال المرفق العام إلى غاية انقضاء المدة المتبقية من العقد بشرط إخطار السلطة المختصة في الأجل المحدد والالتزام بما ورد في دفتر الشروط¹.

ثانياً: انتهاء عقد تفويض المرفق العام بإرادة السلطة المفوضة

تتمتع السلطة المفوضة بحكم امتيازات السلطة العامة بسلطة إنهاء عقد تفويض المرفق العام بإرادتها المنفردة، دون الحاجة إلى اتفاق مسبق مع المفوض له، بل وحتى دون صدور خطأ منه متى اقتضت المصلحة العامة ذلك حيث نصت المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أنه يمكن للسلطة المفوضة أن تلجأ إلى فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام من جانب واحد قصد ضمان استمرارية المرفق العام والحفاظ على الصالح العام².

يعد هذا الإنهاء الانفرادي من أهم مظاهر السلطة الإدارية في العقود الإدارية، لأنه يمكن الإدارة من استرداد المرفق العام أو تغيير أسلوب تسييره متى رأت أن استمرار العقد لم يعد يحقق المصلحة العامة أو أصبح يتنافى معها غير أن هذا الحق ليس مطلقاً بل يخضع لرقابة القضاء، كما يترتب عليه تعويض المفوض له عن الأضرار التي تصيبه بسبب الإنهاء قبل انتهاء الأجل المتفق عليه خاصة إذا كان قد أنفق أموالاً على تجهيز المرفق أو إنشائه³.

ثالثاً: الفسخ

ومن جهة أخرى، قد تنتهي اتفاقية التفويض عن طريق الفسخ، باعتباره جزاءً يترتب على إخلال المفوض له بالتزاماته التعاقدية أو تقصيره في تنفيذها ويتخذ الفسخ عدة صور⁴.

¹ فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام: دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، المرجع السابق، ص 260.

² أنظر المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

³ قمو عبد الكريم، حمادو عبد الحق، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة تخرج مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2022-2023، ص 57.

⁴ عقيب أسماء، المرجع السابق، ص 319.

1- الفسخ الاتفاقي

إذا نصت الاتفاقية أو دفتر الشروط على حالات معينة يحق عند تحققها للطرفين إنهاء العقد ودياً، وهو ما أجازته المشرع في المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199¹ وقد يكون فسخاً إدارياً عندما تنهي الإدارة العقد بإرادتها المنفردة بسبب إخلال المفوض له بالتزاماته مع احترام الإجراءات القانونية لا سيما توجيه الإعذارين وفرض الغرامات المالية قبل الإنهاء.

2- الفسخ القضائي

إذا لجأ أحد الطرفين إلى القضاء وطلب حل الرابطة التعاقدية بسبب إخلال الطرف الآخر بالتزاماته أو بسبب قيام سبب مشروع يجعل استمرار العقد ضاراً².

3- الفسخ القانوني

يقع الفسخ القانوني في الحالات التي يحددها القانون صراحة، بحيث يترتب بمجرد تحقق الشروط المقررة قانوناً، دون حاجة إلى إعدار المتعاقد أو مطالبته بتنفيذ التزاماته ويكون هذا النوع من الفسخ غالباً نتيجة سبب خارج عن إرادة المتعاقدين، كهلاك محل العقد أو زواله أما إذا كان سبب الإنهاء راجعاً إلى الإدارة دون أن يرتبط بخطأ منها، فإن المتعاقد معها يستحق التعويض³.

كما يتحقق الفسخ القانوني في حالة وفاة المفوض له إذا كان محل اعتبار شخصي، أو في حالة شهر إفلاسه، لما لذلك من أثر مباشر على إمكانية استمرار تنفيذ العقد⁴.

¹ أنظر المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر.

² قمو عبد الكريم، حمادو عبد الحق، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق، ص 58.

³ حفظ الله عبد العالي، إبراهيم بوعمره، نهاية عقد الوكالة المحفزة في ظل المرسوم رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 2، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة 1، 2021، ص 116.

⁴ بعلي محمد الصغير، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2017، ص 315.

حيث أن المشرع منح الإدارة سلطة إنهاء العقد بإرادتها المنفردة في حالة القوة القاهرة غير أنه لم يبيّن على نحو دقيق ما إذا كانت هذه القوة القاهرة ترجع إلى سبب أجنبي عن الإدارة أم إلى ظرف مرتبط بإرادتها¹.

بناءً على ما سبق، يتضح أن انتهاء عقود تفويض المرفق العام لا يقتصر على مجرد انقضاء مدتها، بل يشمل أيضاً صوراً غير طبيعية تفرضها اعتبارات المصلحة العامة أو الظروف الاستثنائية أو الإخلال بالالتزامات التعاقدية ويظل الهدف من هذا التنظيم هو تحقيق التوازن بين ضرورة حماية المرفق العام واستمراره، وبين صيانة الحقوق المالية والقانونية للمفوض له .

¹ محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 235.

خلاصة الفصل الثاني

لم يكتفِ المشرع الجزائري بإقرار تفويض المرفق العام كأسلوب حديث في تسيير المرافق العامة، بل أحاطه بتنظيم قانوني دقيق يضبط مراحل إبرام عقده ويضمن خضوعه لقواعد الشفافية والمنافسة والمساواة بين المترشحين.

تبين أن إبرام عقد تفويض المرفق العام يمر بجملة من الإجراءات المنظمة، تبدأ بصيغ الإبرام المعتمدة قانوناً وعلى رأسها الطلب على المنافسة باعتباره الأصل ثم التراضي باعتباره استثناء وبعدها تمر بمرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض، قبل الوصول إلى مرحلة التفاوض والمنح النهائي ويكشف هذا التنظيم عن إرادة المشرع في تحقيق التوازن بين متطلبات الفعالية الإدارية من جهة وضمانات المشروعية والشفافية من جهة أخرى .

كما أن عقود تفويض المرفق العام تخضع لرقابة قانونية وإدارية متعددة المستويات، تشمل الرقابة القبلية التي تستهدف حماية المال العام وضمان سلامة إجراءات الإبرام والرقابة البعدية التي ترمي إلى متابعة تنفيذ العقد والتأكد من احترام المفوض له لالتزاماته وجودة الخدمات المقدمة وفضلاً عن ذلك بينت الدراسة أن عقود التفويض لا تستمر إلى ما لا نهاية وإنما تنتهي إما بصورة طبيعية بانتهاء مدتها أو بصورة غير طبيعية لأسباب تتعلق بالقوة القاهرة أو بالإرادة المنفردة للسلطة المفوضة أو عن طريق الفسخ بأشكاله المختلفة. أبرز الفصل أن فعالية تفويض المرفق العام لا ترتبط فقط بسلامة بنائه المفاهيمي، بل تعتمد كذلك على دقة تنظيمه الإجرائي، ونجاعة الرقابة المفروضة عليه والوضوح القانوني للأحكام التي تحكم انتهائه وهو ما يجعل الإطار القانوني عنصراً حاسماً في نجاح هذا الأسلوب في تحقيق الغاية المرجوة منه والمتمثلة في تحسين الخدمة العمومية وضمان استمرارية المرفق العام.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة، يتبين أن تفويض المرفق العام أصبح يشكل أحد أهم الأساليب الحديثة التي اعتمدها المشرع الجزائري في تسيير المرافق العامة وتحسين الخدمة العمومية. فهو لم يعد مجرد تقنية تعاقدية لنقل مهمة التسيير إلى الغير بل أضحت آلية قانونية وإدارية ترمي إلى تحقيق التوازن بين احتفاظ السلطة العامة باختصاصها الأصلي في الإشراف والرقابة وبين الاستفادة من القدرات الفنية والمالية والتنظيمية التي يتوفر عليها المفوض له.

أظهرت الدراسة أن المشرع الجزائري أحاط تفويض المرفق العام بإطار قانوني خاص، تجلّى في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمرسوم التنفيذي رقم 18-199، حيث نظم مفهوم التفويض وأطرافه وأشكاله وحدد إجراءات إبرام عقوده وآليات الرقابة عليها وصور انتهائها. كما تبين أن هذا التنظيم جاء منسجماً مع خصوصية المرفق العام في الجزائر ومع الحاجة إلى تطوير الخدمة العمومية وتحسين مردوديتها .

أسفرت الدراسة عن جملة من النتائج، من أهمها:

أولاً أن تفويض المرفق العام يعد عقداً إدارياً يربط بين سلطة مفوضة خاضعة للقانون العام ومفوض له قد يكون شخصاً عاماً أو خاصاً، بهدف تسيير أو استغلال مرفق عام تحت رقابة السلطة المفوضة.

ثانياً أن أشكال تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري لا تقتصر على الامتياز، بل تشمل أيضاً الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير وهو ما يعكس تنوع الآليات التي يتيحها القانون بحسب طبيعة المرفق العام وخصوصياته.

ثالثاً أن تفويض المرفق العام يظل خاضعاً لمبادئ أساسية تحكم سير المرافق العامة، سواء التقليدية منها كاستمرارية المرفق العام والمساواة وقابلية التكيف أو الحديثة منها كالشفافية والنوعية والفعالية الاقتصادية والاجتماعية.

رابعاً، أن تفويض المرفق العام يسهم في تحسين الخدمة العمومية من خلال تحديث أساليب التسيير، استقطاب الخبرات، الاستثمارات وتحسين العلاقة بين المرفق والمرتفقين، تقريب الخدمة من المواطنين والرفع من نوعيتها.

خامساً، أن المشرع الجزائري حرص على تنظيم إبرام عقود التفويض وفق إجراءات دقيقة تقوم على المنافسة والشفافية، مع إقرار رقابة قبلية وبعديّة على هذه العقود، ضماناً لحسن تنفيذها وحمايةً للمال العام.

سادساً، أن انتهاء عقد تفويض المرفق العام قد يكون طبيعياً بانتهاء مدته، أو غير طبيعي بسبب قوة قاهرة أو بإرادة السلطة المفوضة أو عن طريق الفسخ ما يؤكد الطبيعة الخاصة لهذا العقد وارتباطه الوثيق بالمصلحة العامة.

سابعاً، أن نجاح تفويض المرفق العام في تحقيق أهدافه يظل رهيناً بمدى حسن اختيار المفوض له وفعالية الرقابة التي تمارسها السلطة المفوضة ومدى احترام مبادئ المرفق العام أثناء التنفيذ.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المصادر

أ- القوانين والأوامر

1. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر 2005 .
2. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 .
3. القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 16، الصادرة بتاريخ 23 مارس 2014 .
4. القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 06 أوت 2023 .

ب- المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 68، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 2012 .
2. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .
3. المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 2016 .

4. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 .

ج- المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2018 .

د- التعليمات

1. التعليمات رقم 600 المؤرخة في 09 جوان 2019، المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية .

ثانيا: المراجع

1-الكتب

1. أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام: دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2005 .
2. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 .
3. بعلي محمد الصغير، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2017 .
4. بوضياف عمار، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007 .
5. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
6. ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد نشر، 2001 .
7. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992 .

8. ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، دون سنة نشر .
9. لباد ناصر، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الجزائر، 2004 .
10. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية، 2002 .
11. محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000 .
12. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

2- الأطروحات والمذكرات

أ- أطروحات الدكتوراه

1. شباب حميدة، النظام القانوني لاتفاقية تفويض المرفق العام: دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، 2021-2022 .
2. سلامي سمية، النظام القانوني لعقود تفويض المرفق العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2021-2022 .
3. سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017-2018 .
4. سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة بسكرة، 2014-2015 .
5. فريجات إسماعيل، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019-2020 .

6. فوناس سهيلة ، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم ، تخصص القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018-11-26

7. نايل صونيا، التسيير المفوض لمرفق الري في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في الطور الثالث في الحقوق، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2017 .

ب- رسائل الماجستير

1. أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013-2014.

2. شرفي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015 .

3. عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية الأمريكية والجزائرية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2009-2010 .

ج- مذكرات الماستر

1. أبحري عبد النور، أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري من 2014 إلى 2019، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018-2019 .

2. إيدير نصيرة، إزعوقن وهيبة، استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري: التركيز على عقد الامتياز، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014 .

3. إيقتي صليحة، عبد اللاوي يزيد، تفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016 .

4. بالراشد أمال، حاج فرشة، تفويضات المرفق العام للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018-2019 .
5. بن شريط أمين، براقوبة ربيع، النظام القانوني لتفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018-2019 .
6. بن عيسى جمال الدين، بن عبد الله خير الدين، تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021-2022 .
7. بن مناع صلاح الدين، أسلوب تفويض المرفق العام مقابل عقد البوت، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2024-2025 .
8. بولفول هشام، إبرام عقود تفويض المرفق العام وفق أحكام المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، دون سنة نشر .
9. جيلالي عكورة، تفويض المرفق العام في ضوء المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018-2019 .
10. حوالمف بديعة، النظام القانوني لتفويض المرفق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، معهد الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، المركز الجامعي باتنة، 2019-2020 .
11. سبع عبد الرحمان، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017 .

12. شيخ أحمد، تفويضات المرفق العام في التشريع المقارن، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، 2018-2019 .
13. قمو عبد الكريم، حمادو عبد الحق، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 18-199، مذكرة تخرج مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2022-2023 .
14. قوادري عائشة، شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة ماستر، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016-2017 .
15. كندي شهيناز، رقابة تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة تلمسان، 2018 .
16. معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017-2018 .
17. ميمون منى، آليات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2020-2021 .

3-المقالات

1. أرزيل الكاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 2، العدد 03، جامعة تيزي وزو، 2017 .
2. الراعي العيد، "تفويض المرفق العام: مفهومه، أسسه، أشكاله في ظل المرسوم التنفيذي 18-199"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 2، جامعة غرداية، 2020 .
3. بن دراجي عثمان، "تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي"، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 4، جامعة لونييسي علي، البليدة 2، 2019 .

4. بن منصور عبد الكريم، "نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر"، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، المجلد 1، العدد 2، المركز الجامعي تندوف، جوان 2016 .
5. بوهالي نوال، "التسيير المفوض في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 12، 2017 .
6. جبلي هدى، "أساليب تسيير المرفق العام ودواعي تحسين الخدمة العمومية"، مجلة الاقتصاد والتنمية الريفية، المجلد 1، العدد 1، جامعة قسنطينة، 2021 .
7. حافظي سعاد، "إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام: دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199"، مجلة قانون النقل والنشاطات الميدانية، المجلد 9، عدد خاص، مخبر متوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2022 .
8. حافظي سعاد، "إجراءات وأسس إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام: دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 11، العدد 2، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2022 .
9. حفظ الله عبد العالي، إبراهيم بوعمره، "نهاية عقد الوكالة المحفزة في ظل المرسوم رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام"، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 2، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة 1، 2021 .
10. حساين سامية، "قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 2، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2019 .
11. رحمانى راضية، "قراءة في عقد تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 36، العدد 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، 2022 .

12. زمال صالح، "مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري: قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247"، حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، الجزء الأول، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2018 .
13. سليمان سهام، "تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور يحيى فارس، المدية، جوان 2017 .
14. شيخ عبد الصديق، "أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199"، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 2، جامعة يحيى فارس، المدية، 2020 .
15. عقيب أسماء، نقاش حمزة، "انقضاء عقد تفويض المرفق العام والمآل القانوني لأمواله"، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، المجلد 7، العدد 1، مخبر الدراسات القانونية التطبيقية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، 2024 .
16. عقيل تينهيان، بوترة سهيلة، "الآليات القانونية لتفويض المرفق المحلي: قراءة في المناقشات"، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 11، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة البويرة، 2025 .
17. عوالي بلال، "دراسة مقارنة في إجراءات إبرام الصفقات العمومية بين القانون رقم 12-23 والمرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، مجلة الاقتصاد الصناعي، المجلد 14، العدد 1، جامعة البليدة 2، 2024 .
18. غواس حسينة، "عقود تفويض المرفق العام"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 8، العدد 2، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، 2022 .
19. فوناس سهيلة، "عقود تفويض المرفق العام: دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي"، المجلد 5، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، 2014 .
20. مراح أحمد، "آليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة للجماعات الإقليمية في ظل المرسوم التنفيذي 18-199"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر، 2022 .

21. مراح أحمد، فاطمة سحمي، "آليات الرقابة على تفويضات المرافق العامة"، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد 36، العدد 01، 2022 .
22. مزيتي فاتح، "أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 1، جامعة خنشلة، 2020 .
23. وافي محمد، جميلة قدودو، "تطور النظام القانوني لتفويضات المرفق العام في الجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 7، العدد 1، جامعة بلحاج بوشعيب، عين تموشنت، جوان 2022.

ثانيا: المراجع الأجنبية

1. Jean-François, *La délégation de service public: guide pratique*, Paris, Dalloz, 1997

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
/	شكر وتقدير
/	إهداء
1	مقدمة
الفصل الأول	
الإطار المفاهيمي لتفويض المرفق العام في الخدمة العمومية	
6	تمهيد الفصل
7	المبحث الأول: مفهوم تفويض المرفق العام
8	المطلب الأول: تعريف تفويض المرفق العام
8	الفرع الأول: التعريف الفقهي و التشريعي للمرفق العام
11	الفرع الثاني: أطراف تفويض المرفق العام
16	المطلب الثاني: أشكال تفويضات المرفق العام
16	الفرع الأول: تفويض المرفق العام في إطار عقد الامتياز والإيجار
21	الفرع الثاني تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة والتسيير
25	المبحث الثاني: مفهوم الخدمة العمومية
26	المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية
26	الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية وخصائصها
28	الفرع الثاني: أنواع وأهداف الخدمة العمومية
31	المطلب الثاني: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام وأهدافه
31	الفرع الأول: ضمانات تحقيق تفويض المرفق العام
38	الفرع الثاني: أهداف تفويض المرفق العام لتحسين الخدمة العمومية
44	خلاصة الفصل الاول
الفصل الثاني	
الإطار القانوني لتفويض المرافق العامة في تحسين الخدمة العمومية	
46	تمهيد الفصل

47	المبحث الأول: إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام
48	المطلب الأول: مراحل إبرام عقد تفويض المرفق العام
48	الفرع الأول: صيغ إبرام عقد تفويض المرفق العام
51	الفرع الثاني: مرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض
53	الفرع الثالث: مرحلة التفاوض ومنح التفويض
55	المطلب الثاني: تنفيذ عقود تفويض المرفق العام
55	الفرع الأول: تنفيذ عقد التفويض بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة التفويض
59	الفرع الثاني: تنفيذ عقد التفويض بالنسبة للمفوض إليه
62	المبحث الثاني: اليات الرقابة على عقود تفويض المرفق العام
63	المطلب الأول: الرقابة على عقود تفويض المرفق العام
64	الفرع الأول: الرقابة القبلية على تفويضات المرفق العام
70	الفرع الثاني: الرقابة البعدية على تفويضات المرفق العام
71	المطلب الثاني: انتهاء عقود تفويض المرفق العام
71	الفرع الأول: النهاية الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام
72	الفرع الثاني: النهاية غير الطبيعية لعقد تفويض المرفق العام
76	خلاصة الفصل الثاني
78	الخاتمة
81	قائمة المصادر والمراجع
91	فهرس المحتويات
/	الملخص

ملخص باللغة العربية

يتناول هذا الموضوع تفويض المرفق العام باعتباره آلية قانونية حديثة اعتمدها المشرع الجزائري لتحسين تسيير المرافق العامة والارتقاء بجودة الخدمة العمومية ويقوم هذا الأسلوب على إسناد تسيير أو استغلال مرفق عام إلى شخص عام أو خاص يسمى المفوض له، مع بقاء السلطة المفوضة محتفظة بسلطة الرقابة والإشراف نظم المشرع الجزائري تفويض المرفق العام من خلال عدة نصوص، أهمها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمرسوم التنفيذي رقم 18-199، حيث أقر عدة أشكال للتفويض مثل الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، والتسيير وتهدف الدراسة إلى بيان مفهوم تفويض المرفق العام وأشكاله وتوضيح دوره في تحسين الخدمة العمومية من خلال ضمان الاستمرارية، المساواة، الشفافية، النوعية، والفعالية الاقتصادية والاجتماعية كما تبرز أهمية هذا الأسلوب في تخفيف العبء عن الإدارة، تحديث المرافق العامة، تقريب الخدمة من المواطن .

الكلمات المفتاحية: تفويض المرفق العام، الخدمة العمومية، المرفق العام، السلطة المفوضة، المفوض له، تحسين الخدمة.

Abstract in English

This study addresses the delegation of public service as a modern legal mechanism adopted by the Algerian legislator to improve the management of public utilities and enhance the quality of public services. This mechanism is based on entrusting the management or operation of a public service to a public or private entity, known as the delegatee, while the delegating authority retains supervision and control. Algerian legislation has regulated public service delegation through several legal texts, particularly Presidential Decree No. 15-247 and Executive Decree No. 18-199, which establish different forms of delegation, including concession, lease, incentivized management, and management contract. The study aims to clarify the concept, forms, and legal framework of public service delegation, while highlighting its role in improving public service through continuity, equality, transparency, quality, and economic and social efficiency. It also shows the importance of this mechanism in reducing administrative burdens, modernizing public utilities, and bringing public services closer to citizens.

Keywords: public service delegation, public service, public utility, delegating authority, delegatee, service improvement