



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع: . 21 م.ت/ 2018/2019

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

تسيير المرفق العمومي المحلي

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: الإدارة المحلية

الشعبة: علوم سياسية

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

- الدكتور بلية لحبيب

- بن عويينة زكرياء عبد النور

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

فراحي محمد

الأستاذ(ة)

مشرفا مقرر

بلية لحبيب

الأستاذ(ة)

مناقشا

لقرع بن علي

الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2018/2019

نوقشت يوم: /11/06/2019

إهداء

أهدي هذا العمل إلى:

من ربتي وأنارت دربي وأعانتني بالصلوات والدعوات، وسهرت لأجلي، حفظها الله وأدامها تاجاً فوق رأسي.

إلى من عمل بكد في سبيلي وعلمني معنى الكفاح وأوصلني إلى ما أنا عليه، أبي الكريم حفظه الله.

إلى كل أفراد العائلة وجميع الزملاء وكل الأصدقاء بدون استثناء.

إلى كل من ذكرت ومن نسيت أهدي هذا العمل المتواضع.

وفي الأخير أرجوا من الله عزّ وجلّ أن يهدينا إلى ما فيه الخير والعافية.

الشكر والتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل

إلى أستاذي المشرف الدكتور بلية لحبيب
الذي مد لي العون والنصيحة والمساعدة.

كما يتسنى لي أن أتقدم بالشكر إلى كل الأساتذة الأفاضل لكلية الحقوق والعلوم
السياسية بصلامندر.

كما أتقدم بالشكر إلى كل عمال مكتبة الحقوق والعلوم السياسية الذي سهلوا لنا
عملية البحث

خطة البحث

مقدمة

الفصل الأول : ماهية المرافق العمومية المحلية

المبحث الأول : مفهوم المرافق العمومية المحلية

المطلب الأول : تعريف المرفق العمومي المحلي

المطلب الثاني : المبادئ التي تحكم المرفق العمومي المحلي

المطلب الثالث : أنواع المرافق العمومية

المبحث الثاني : آليات إنشاء و إلغاء المرافق العمومية المحلية

المطلب الأول : آلية إنشاء المرافق العمومية المحلية

المطلب الثاني : آلية إلغاء المرافق العمومية المحلية

خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني : طرق تسيير المرافق العمومية المحلية

المبحث الأول : التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية

المطلب الأول : مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية

المطلب الثاني : التسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية

المبحث الثاني : الطرق الحديثة لتسيير المرافق العمومية المحلية

المطلب الأول : تفويض المرفق العمومي المحلي

المطلب الثاني : تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز

المطلب الثالث : تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار

خلاصة الفصل الثاني

الخاتمة

مقدمة:

تقوم الإدارة العامة في الجزائر على نوعين من النشاط، الأول يتمثل في تقديم الخدمات للأفراد عن طريق المرافق العمومية المتعددة، كمرفق التعليم، الصحة،...، والثاني يتمثل في تقييد سلوك الأفراد لمجموعة من الضوابط والقيود لحماية النظام العام بأركانه الثلاثة المتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، السكينة والآداب العامة.

إن الدولة عند قيامها بأية عملية تحتاج لعملية الضبط بنوعيه، فإذا كان النوع الثاني أكثر مضايقة للأفراد لما يطبقه من قوانين وأحكام تقيّد حرية الفرد وتضبط تصرفاته والأفراد لا يلمسونه دائما، فإن النوع الأول يعد الأقرب للمواطن من خلال الخدمات ويعد أمرا ملموسا، ولهذا فإن الدولة عند تطبيق سياستها التتموية تعتمد أساسا عليه، و خاصة المجتمع المحلي متمثلا في البلدية والولاية اللذان يعدان اللبنة الأساسية لتكوينها وبقائها وديمومتها.

تحتل نظرية المرافق العمومية مكانا في القانون الإداري، لكونها تؤدي دورا هاما في إشباع الحاجات العامة في المجتمع وقد شكل المرفق العمومي منذ زمن طويل جزء من الغموض ولم يتجلى إلا في العصر الحديث نسبيا، حيث كان في فرنسا موضوع دراسة في العلوم القانونية والسياسية، وحاول بعض الفقهاء إيجاد تعريف له، فقد عرفه الفقيه "هوريو" بأنه "منظمة عامة تقدم خدمة عامة هامة باستخدام أساليب السلطة العامة"، أما الفقيه "DUGUIT" فعرفه أنه " نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الإجتماعي".

والمرافق العمومية لها عدة أنواع وتقسيمات، ومن بينها أنها تنقسم حسب امتدادها الإقليمي إلى مرافق عمومية وطنية والتي يشمل نشاطها كل إقليم الدولة وتتركز إدارته في يد الدولة ويمس كل الشعب كمرفق الدفاع، وإلى مرافق عمومية محلية وهي التي يقتصر نشاطها على جزء محدد من إقليم الدولة، قد يكون ولاية، بلدية، وينصب تقديم الخدمات فيها لسكان المنطقة، وتختص السلطات المحلية بإدارتها نظرا لأنها الأقدر على تحديد حاجياتها وانشغالات مواطنيها لقربها منهم وتقاسمهم مشاكلهم لأن المجتمع المحلي أدرى باحتياجاته ومتطلباته، ويتم هذا تحت إشراف ورقابة الدولة -كسلطة مركزية- وذلك تطبيقا لمبدأ المركزية واللامركزية، فالجماعات الإقليمية بحكم موقعها تلعب مكانة هامة في معالجة مشاكل المواطنين بما لديها من قدرة على

معرفة المشاكل المحلية، والمرونة في إيجاد الحلول المناسبة لها، فهي أكثر كفاءة في أداء الخدمات المحلية، وعليه أصبحت الجماعات الإقليمية من المتعهدين الجدد للتنمية المحلية.

وللمرفق العمومي المحلي أهمية تتمثل في أن الهدف الأساسي من إنشائه هو تحقيق المصلحة المحلية وإشباع الحاجات الضرورية للأفراد المحلية ولقربه أكثر من المواطن، وأن الجماعات الإقليمية أصبحت شريكا للدولة في تحديد وإعمال سياسة متكاملة، بل تعددت محاوره وآفاقه من التجهيز إلى تسيير المصالح العامة المختلفة والتكفل بالواقع المعيشي للمواطن، كما تكفلت بالإقتصاد والتعمير والسكن وقطاعات أخرى.

ويغطي المرفق العمومي مختلف الأنشطة والأجهزة للدولة والجماعات الإقليمية، ويعتبر المرفق العمومي وسيلة في يد الدولة في تنفيذ الخدمة العمومية من أجل تلبية الحاجات العامة، وتتّوع هذا الأخير جعل من الطبيعي تتّوع طرق تسيير المرفق من جهة، فكل نوع تناسبه طريقة تسيير من جهة أخرى، فهناك مرافق غير قابلة للتفويض ومرافق قابلة للتفويض جزئيا أو كليا، والتي يتم إدارتها بأساليب وطرق متعدّدة من بينها عقد الإمتياز الذي يعدّ محور ووجه لتفويض المرفق العمومي في الجزائر، كما يعد هذا الأخير أحد الطرق الثلاثة الكلاسيكية لتسيير المرافق العمومية بعد التسيير المباشر والتسيير عن طريق المؤسسة العمومية.

ويتمثل الأسلوب المباشر في قيام الدولة أو الجماعات الإقليمية بتسيير المرفق العمومي بنفسها باستعمال أموالها وموظفيها وتقوم بتجهيز المرفق بالوسائل اللازمة كما تتحمل المسؤولية عن الأعمال التي يقوم بها هذا المرفق بحيث لا يتمتع بالشخصية المعنوية لأنّه عبارة عن نشاط تسييره الدولة، ومن أمثلة التسيير المباشر نجد مرفق العدالة، مرفق الأمن، كما نجد كذلك أسلوب التسيير عن طريق المؤسسة العمومية فهي عبارة عن شخص معنوي يخضع للقانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والهدف من إنشائها هو التسيير المستقل للمرفق العمومي إلى جانب الدولة.

كما بات واضحا في كل الدول وبعد انتهاج سياسات اقتصادية كثيرة ومتنوعة أن النهوض بالتنمية الشاملة في أي دولة، لا يمكن أن يضطلع به القطاع العام لوحده أيا كانت وسائله البشرية والمادية، بل ينبغي لضمان أطر ناجحة في إفساح المجال للقطاع الخاص ليساهم في بناء الحركة التنموية ويدفع بها إلى الأمام، وترسخ الإعتقاد في كل الدول أن السياسة التنموية

الهادفة هي التي تسعى إلى الرفع من المستوى المحلي وتهدف إلى جعل الجماعات الإقليمية البنية الأساسية للتنمية.

وباعتبار أن الجماعات الإقليمية هي أصغر تقسيم عضوي للبلاد، وأقرب للمواطنين وتتكفل بضمان الحاجات الأساسية لهم، وهي تعكس صورة المجتمع الحقيقية، وبعد العجز التنموي للمرافق العمومية المحلية، فقد أصبح من اللازم التفكير في سبل تضمن إعادة تنظيم هذه المرافق بما يتماشى مع متطلبات الساكنة المحلية.

أهمية الموضوع:

لموضوع تسيير المرفق العمومي المحلي في الجزائر أهمية عملية وأخرى علمية:

1- الأهمية العملية:

- وجود كم هائل من المرافق العمومية المحلية المختلفة في أنواعها، وجهة الإختصاص في إنشائها جعل نظامها القانوني أكثر تعقيدا في الإطار القانوني والواقع العملي ما يتطلب البحث والتحليل.
- التوسع والتطور للمرافق العمومية المحلية مع اختلاف الدولة من حيث إدارتها وتسييرها.
- المرفق العمومي المحلي الإطار الحقيقي الذي يعتبر عن انشغالات المجتمع المحلي.
- للمرفق العمومي المحلي أهمية في خدمة المصلحة العامة وقادر على الإستثمار في موارده المحلية.

2- الأهمية العلمية:

- تتناول المذكرة بالدراسة والتحليل ما صدر من قوانين وقرارات جديدة تتطلب توضيحها.
- تفاعل المرافق العمومية المحلية مع المشاكل الإقتصادية والثقافية والإجتماعية وإيجاد حلول مناسبة لها.
- تبيان النظام القانوني للمرافق العمومية المحلية بما يتناوله من قواعد وأحكام تعالج طرق إنشاء المرافق العمومية المحلية وتنظيمها وإغائها، وكذا إدارتها وتسييرها.

أهداف الموضوع:

- تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف المتمثلة فيما يلي:
- توضيح مفهوم المرفق العمومي، وتحديد المعيار الذي يستمد منه هذا المفهوم وتحديد العناصر التي يتكون منها المرفق العمومي.
- توضيح آلية إنشاء المرافق العمومية المحلية بشكل عام، وفي الجزائر بصفة خاصة، وتوضيح السلطة المختصة بذلك.
- إبراز مفهوم تنظيم المرافق العمومية المحلية والجهة المختصة بذلك.
- فهم آلية إلغاء المرافق العمومية المحلية في الجزائر.
- تبيان المبادئ القانونية التي تحكم سير المرافق العمومية المحلية.
- تحديد مختلف طرق إدارة المرافق ذات التسيير المباشر.
- تبيان ما جاء في تفويض المرفق العمومي المحلي من خلال أسلوبيين: عقد الإمتياز وعقد الإيجار.

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختياري لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، فالأسباب الذاتية تظهر من خلال معاشة الواقع، باعتبار أهمية المرافق العمومية المحلية التي توفر احتياجاتنا اليومية وتنوعها.

أما الأسباب الموضوعية فالمرافق العمومية المحلية تمثل وسيلة ومظهر من مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بشكل عام أو الجماعات الإقليمية بصفة خاصة، كما تعد قيمة عملية وعلمية وفنية وحيوية وفعالة في القانون الإداري وعلم الإدارة كحافز لدراسة نظامها القانوني.

الدراسات السابقة:

نظرا لأهمية الموضوع، ومن خلال بحثي وإطلاعي فقد وقفت على العديد من الدراسات السابقة التي عالجتها ولكن لم تكن بصورة شاملة من حيث مختلف عناصره، ولعل أهمها:

1- دراسة خديجة سكال، **المرافق العمومية المحلية**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2012-2013، وقد تناولت الباحثة الإشكالية التالية: ما هو المرفق العمومي المحلي سواء من حيث مفهومه أو من حيث أساليب وطرق تسييره؟، وقد اعتمدت في دراستها على المنهج الوصفي التحليلي، ومن أهم النتائج التي توصلت إليها هي أن المرفق العام لا يمكن أن يضمن سيره إلا بإدارته من طرف شخص إداري وينصرف في إدارته للمرفق باعتباره سلطة عامة، وأن إنشاء وإلغاء المرفق العام المحلي يكون سلطة تقديرية للشخص المعنوي العام، وذلك بموجب قرار من المجالس التابعة لها إذا كان هذا الحق مخول قانونا مع اشتراط وجود المصلحة المحلية المرجى تحقيقها من إنشاء هذا المرفق.

2- دراسة وفاء أحلام شتاتحة، **المرفق العام**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005، وقد عالجت الإشكالية التالية: ما مدى مساهمة المرافق العمومية المحلية في التنمية؟، وقد اعتمدت المنهج الوصفي التحليلي، ومن أهم النتائج التي توصلت إليها هي أن دعم المرافق العمومية المحلية بالخبرات والكفاءات اللازمة لتحقيق نقلة نوعية في عملية التنمية، وضرورة استفادة المرافق العمومية المحلية من مواردها كليا ولتجسيدها على شكل مشاريع تخدم المنطقة محليا، إضافة إلى ترك المجال واسع للمرافق العمومية المحلية لإعداد مخططاتها التنموية و دعمها الكافي بالموارد المالية.

3- دراسة إيمان زعيم، **الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2014، وقد عالجت الإشكالية التالية: ما مدى مساهمة النظام القانوني للمرافق العمومية في تحقيق السير الحسن و تحقيق المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها؟، وقد اتبعت المنهج التحليلي، والمنهج الوصفي، والمنهج التاريخي، وقد توصلت إلى أن سلطة الإختصاص في إنشاء المرافق العمومية تتأرجح بين السلطة التنفيذية والتشريعية تبعا لنظام الدولة المنتهج، وبالنسبة للمشرع الجزائري فالسلطة التنفيذية هي صاحبة الإختصاص في إنشاء المرافق فيما عدا التي يتحتم أن يكون إنشاؤها بقانون، أما المرافق المحلية فبحكم اسمها فهي تهم الأفراد المقيمين في إقليم معين فقد خول القانون الجماعات الإقليمية سلطة تقديرية في إنشاءها، وأن عملية إلغاء المرافق العمومية والتي هي وضع حد لنشاطها من الأمور التقديرية التي منحت للإدارة وهذه العملية تتم بنفس الوسيلة التي إنشاء بها المرفق العام إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، وأن مسألة تنظيم

المرافق العمومية والتي سلطة اختصاصيا قد تؤول للسلطة التشريعية أو التنفيذية وفق لما يقرره النظام الدستوري السائد في كل دولة، مع أن الرأي الراجح يؤول إلى السلطة التنفيذية وفق لمنطق وللمبادئ وقواعد مبدأ الشرعية ومبدأ التخصيص والإختصاص وهذا ما اعتمده المشرع الجزائري.

4- دراسة إسماعيل صفصاع البديري، "المرافق العامة"، مجلة جامعة بابل للعلوم القانونية و السياسية، م.14، ع.2. (2007)، وقد تناول الإشكالية التالية: ما هي المرافق التي يمكن خصصتها إلى القطاع الخاص من جهة، وما هي المرافق التي لا يمكن تخصيصها من جهة أخرى؟، وقد اعتمد المنهج الوصفي التحليلي، وقد توصل إلى أن خصخصة المرافق العامة، نلاحظ أن هذا المفهوم قد ظهرت الدعوة له على أساس أن مشاركة القطاع الخاص في هذه المرافق، سيؤدي إلى دعم قدرته على الإدخار والإستثمار والإنتاج وزيادة الملكية الخاصة بين الأفراد ومن ثم إيجاد التوازن بين القطاعين العام والخاص، ويجعل الدولة تتعاون مع الأفراد في سبيل تحقيق أهداف التنمية، وفيما يخص نطاق التخصصية فقد ظهر لنا أن المرافق العامة الإدارية والتي ترتبط بسيادة الدولة لا يجوز تحويلها إلى القطاع الخاص، لأنها ترتبط بتصميم وظيفة الدولة وتعد مظهرًا من مظاهر سيادتها كالدفاع والأمن ولذلك يرد النص عليها غالبًا في الدستور، وفيما عدا ذلك من المرافق العامة يمكن أن تطبق عليها هذه السياسة الجديدة.

إشكالية الموضوع:

من خلال ما تقدم يمكن تلخيص مشكلة البحث فيما يلي:

ما هي خصوصية تسيير المرفق العمومي المحلي في الجزائر ؟

وعليه تتدرج تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية نوجزها فيما يأتي:

- كيف يمكن تحديد ماهية المرافق العمومية المحلية؟

- فيما تكمن طرق تسيير المرافق العمومية المحلية؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات وضعنا الفرضيات التالية:

- يمكن تحديد ماهية المرافق العمومية المحلية من خلال معيارين: المعيار الشكلي والمعياري الوظيفي.

- للتسيير الأمثل للمرافق العمومية المحلية يستلزم أسلوبين، إما أسلوب التسيير المباشر أو أسلوب غير مباشر من خلال التفويض.

منهج الدراسة:

المنهج الذي اعتمده في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي وذلك بالرجوع إلى المراجع الخاصة بالنظام القانوني للمرافق العمومية والقيام بشرحها، وتحليل نصوص الدساتير والقوانين والقرارات المتعلقة بالموضوع، بالإضافة إلى وصف مختلف أنواع المرافق العمومية، كما استعملت المنهج المقارن في المقارنة بين عقد الإمتياز وعقد الإيجار، كما وظفت الإقتراب المؤسساتاتي في الإطار القانوني للدراسة.

حدود البحث:

1- الحدود الزمنية:

تغطي الدراسة من الناحية الزمانية: الفترة ما بين عامي 2018-2019.

2- الحدود المكانية:

شملت الدراسة من الناحية المكانية تسيير المرفق العمومي المحلي في الجزائر.

الصعوبات الدراسة:

وتتمثل أهم الصعوبات فيما يلي:

- قلة الدراسات التي تناولت الموضوع.

- صعوبة الحصول على المعلومات اللازمة حول الموضوع.

التقسيمات الدراسة:

نعالج في هذه الدراسة المرفق العمومي المحلي بتقسيمه إلى فصلين رئيسين، نتناول في الفصل الأول ماهية المرافق العمومية المحلية مكونا من مبحثين، تناولنا في المبحث الأول مفهوم المرافق العمومية المحلية وفيه تعريف المرفق العمومي المحلي في المطلب الأول، وكذا المبادئ التي تحكم المرفق العمومي المحلي في المطلب الثاني، وأيضا أنواع المرافق العمومية في المطلب الثاني، أما المبحث الثاني تناولنا آليات إنشاء وإلغاء المرافق العمومية المحلية وفيه آلية إنشاء المرافق العمومية المحلية في المطلب الأول، وإلغاء المرافق العمومية المحلية في المطلب الثاني.

وتناولنا طرق تسيير المرافق العمومية المحلية في الفصل الثاني، وقسمناه إلى مبحثين التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية في المبحث الأول وفيه مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية في المطلب الأول، والتسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية في المطلب الثاني، أما المبحث الثاني سنتناول فيه الطرق الحديثة لتسيير المرافق العمومية المحلية وفيه مفهوم تفويض المرفق العمومي المحلي في المطلب الأول، وتفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث سنتناول في تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار.

يهدف المرفق العمومي المحلي إلى إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين بمختلف تركيباتهم الثقافية والسياسية والاجتماعية، كما نجد أن المرفق المحلي هو الأداة الأقرب لحل جميع المشكلات التي تطرح عليه ونجد أن الكثير يراهن عليه لإصلاح وتحديث وتطوير الدولة من خلال توضيح اختصاصات كل المستويات وتدعيم قاعدة الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في الحياة المحلية وإعطائهم حق التسيير وإعطاء رؤية واضحة لاحتياجات المواطن الحقيقية.

وقد تناولنا بالدراسة في الفصل الأول الذي كان تحت عنوان ماهية المرافق العمومية المحلية مبحثين: المبحث الأول بعنوان مفهوم المرافق العمومية المحلية أما المبحث الثاني متعلق بآليات إنشاء و إلغاء المرافق العمومية المحلية.

المبحث الأول: مفهوم المرافق العمومية المحلية

إن التطور المعاصر الذي شمل وظائف الدولة مهما كان النظام الإقتصادي الذي تعتقه، أدى إلى تدخل الدولة في شتى المجالات والأنشطة، ومارست الأجهزة الإدارية العامة العديد من الوظائف التي كانت إلى وقت قريب أنشطة قاصرة على الأفراد، وذلك نتيجة لنظرتها إلى هذه الوظائف إما باعتبارها خدمات عامة تشكل احتياجات للجماهير يجب اضطلاع الدولة بها، وإما أن هناك ضرورة تقضي بحماية مصالح الناس من طغيان المطامع الفردية، وبذلك بدى أن الدولة تتولى إدارة بعض المنافع الضرورية بنفسها سواء من حيث تمويلها وإنتاجها أو من حيث توزيع هذا الإنتاج.¹

كما اتجهت الدولة إلى تشجيع المشاريع التي تعتبرها قائمة من منافع الخدمات العامة، وبذلك اتسع نشاطها ولزم هذا الإتساع إلى خلق نظام جديد في إدارة المصالح التي دخلت في وظائف الدولة فهذا النوع من نشاط الدولة هو ما يؤلف المرفق العمومي.

¹ - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشترافي، الجزائر: ديوان

المطبوعات الجامعية، 1987، ص. 3.

كما أن الجهاز الذي يقوم بهذا النشاط، فإنما هو الجهاز الوظيفي للمرفق أي الوسيلة التي يؤدي بها عمله¹، وفي إطار دراستنا للمرافق العمومية المحلية أردنا التطرق في المطلب الأول إلى تعريف المرفق العمومي المحلي، ثم التعرف على المبادئ التي تحكم المرفق العمومي المحلي في المطلب الثاني، وفي المطلب الثالث نتناول فيه أنواع المرافق العمومية.

المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي المحلي

إن إعطاء تعريف للمرفق العمومي المحلي يستلزم علينا الرجوع إلى أصل المرفق العمومي لارتباط هذا الأخير بالنظام الإداري القائم بحد ذاته وكذا تأثير الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية السائدة في حقبة زمنية محددة.

و من هنا سوف نتطرق في هذا المطلب إلى معايير تعريف المرفق العمومي في الفرع الأول، وعناصر المرفق العمومي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: معايير تعريف المرفق العمومي

هناك معياران أساسيان لتعريف المرفق العمومي، سوف نحاول التركيز عليهما وسوف نضيف معيار ثالث متفق عليه من طرف الباحثين وفقهاء القانون الإداري في تعريفهم للمرفق العمومي.

أولا/ المعيار الشكلي (العضوي):

يتمثل في أن كل هيئة أو منظمة عامة تنشئها الدولة تخضعها لإدارتها من أجل إشباع حاجات عامة للمواطنين بصفة منتظمة ومضبوطة، بإعتبار أن المؤسسة التي تديرها الإدارة العامة تهدف لتحقيق النفع العام²، فيقال الجامعة كمرفق عام هدفه هو التعليم العالي والبحث العلمي، ويقال المستشفى كمرفق عمومي هدفه معالجة الأشخاص والحفاظ على حياتهم.

¹ - خديجة سكال، المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2012-2013، ص. 140.

² - عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة "دراسة مقارنة"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص. 32.

ونجد أن للمظهر الخارجي أهمية كبيرة في الدلالة على وجود مرافق عمومي حيث يعتبر المعيار الذي تعتمد عليه الدولة في إنشاء منظماتها أو إداراتها التي تقدم خدمة للمواطن وتحقيق مصلحة عامة.

ومن الفقهاء الغربيين الذين عرّفوا المرفق العمومي الفقيه "موريس هوريو" وعرفه على أنه "منظمة عامة تقدم خدمة عامة باستخدام أساليب السلطة العامة".

وبإسقاط هذا التعريف العام على المستوى المحلي فإننا نستطيع أن نعرف المرفق العمومي المحلي على أنه "ملك المنظمة المحلية التي تنشأ السلطة العامة قصد تقديم خدمة عامة محلية بأسلوب السلطة العامة".¹

ثانيا/ المعيار الوظيفي (الموضوعي):

يقصد بالمرافق العمومي حسب المعيار الموضوعي -المادي- الوظيفي : النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجات عامة للمواطنين بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به.

إن النشاط الذي تقوم به الإدارة العامة بنفسها قصد إشباع حاجات عامة هو مرفق عمومي وأن أي نشاط لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا يمكن اعتباره مرفقا عموميا. وفق هذا المعيار فإن طبيعة النشاط هي التي تحدد هل هناك مرفق عمومي أم لا.

وأهم الفقهاء الغربيين الذين عرّفوا المرفق العمومي على الأساس الفقهيان "جيز" و"بونار" ونظرا لصعوبة وجود تعريف كل منهما إلا أن بعض المراجع أدرجت على الفقهيان تحت نطاق المعيار الموضوعي ومن ثم فقد اعتمد في تعريفهما للمرفق العمومي على ما يسعى لتحقيق هذا الأخير.²

وبالرجوع إلى الفقه الجزائري فنجد الأستاذ "أحمد محيو" عرف المرفق العمومي على أساس هذا المعيار على أنه :

¹ - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1973، ص. 6.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر: إدارة العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص. 206.

"مفهوم المرفق العام لا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا وليس له أي معنى إلا في ضوء محتواه، والمجالات الإقتصادية والإجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذلك".

من خلال هذا التعريف فإنه يؤكد على أن المرفق العمومي لا يمكن أن يكون له معنى إلا إذا كان هناك هدف معين من إنشائه وجود أي تحقيق هدف مهما كان نوعه. وبإسقاطنا لهذا التعريف يمكننا تعريف المرفق العمومي المحلي على أنه "تلك المنظمة التي نجد سبب إنشائها أو وجودها محليا تحقيق هدف إجتماعي اقتصادي على المستوى المحلي".

ثالثا/ المعيار المختلط (التعريف المتفق عليه):

مما سبق، لا يمكن إعطاء تعريف شامل لمفهوم المرفق العمومي إلا إذا جمعنا بين التعريفين السابقين العضوي والوظيفي على أساس أن المرفق العمومي يقوم على مجموعة عناصر مشتركة بين المشروع والإدارة والآخر المستمد من مضمون نشاط المشروع بحيث لا يمكن الإعتماد على أحد هاذين العنصرين دون الآخر.

ويبقى هذا التعريف راجعا واسعا لدى فقهاء القانون الإداري فعرفه الفقيه "رولان" على أنه "مشروع يمارس نشاطا ينطوي على نفع عام ويتبع أحد أشخاص القانون العام مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ويخضع للنظام القانوني للمرافق العامة".¹

وعرفه الأستاذ "عمار عوابدي" على أنه "مشروع تتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة للأفراد غير مستهدفة بذلك مستوى تحقيق النفع العام".

وقد عرفه الأستاذ "عبد ربه عبد الصمد" عرفه على أنه: "كل نشاط تقوم به الإدارة العامة لتعهد به لأحد الأفراد ليقول إدارته تحت إشرافها ورقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور على وجه منظم".²

¹ - حمدي لقبيلات، القانون الإداري، عمان : دار وائل للنشر و التوزيع، 2008، ص. 272.

² - عبد الصمد عبد ربه، مبادئ القانون الإداري الجزائري والتنظيمات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، الجزائر العاصمة، دون سنة النشر، ص. 119.

وعرفه الأستاذ "عمار عوابدي" بدمجه للمعيارين على أنه: "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها ورقابتها بقصد تحقيق المصلحة العامة".¹

على هذا الأساس يمكن أن نأخذ تعريف المرفق العمومي بجمع المعيارين السابقين لنعطي تعريفا واضحا وهو: "المرفق العمومي هو كل نشاط تضطلع به الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها ورقابتها بقصد تحقيق النفع العام". ومن خلال هذا التعريف أخذ تعريف المرفق العمومي المحلي على أنه "كل نشاط محلي تضطلع به الإدارة المحلية بنفسها أو بواسطة آخرين تحت إشرافها ورقابتها لتحقيق المصلحة المحلية".

الفرع الثاني: عناصر المرفق العمومي

من التعاريف السابقة نجد أن المرفق العمومي يتشكل من أربعة عناصر أساسية لقيامه وهي: المرفق العمومي مشروع عام، المرفق العمومي هدفه المصلحة العامة، خضوع المرفق العمومي للسلطة العامة، نظام قانوني خاص واستثنائي. أولا/ المرفق العمومي مشروع عام:

ويقصد به أنه كل مشروع ينشئه أحد الأشخاص العامة المركزية أو اللامركزية المحلية كالبلدية والولاية، مثلا المؤسسات العامة تعد مرفقا عاما، والدولة وحدها من تقرر ما إذا كان النشاط يندرج في نطاق المرافق العمومية وبالتالي يطبق عليه قانون معين.² ويمكن للدولة إما إدارة مشروعها بنفسها أو إعادته إلى أفراد أو شركات أخرى بشرط أن تكون تحت رقابتها.

مما سبق نجد أن المشروع يتضمن ثلاثة عناصر هي:

- مجموعة الأفراد التي تتولى مهمة توجيه المشروع وإدارته وتنفيذه.
- الهدف من هذا المشروع هو تحقيق غرض معين.
- الإستعانة بالوسائل القانونية والمادية والفنية للقائمين على هذا المشروع.

¹ - مرجع سابق، ص. 120.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، 1996، ص. 150.

ثانيا/ المرفق العمومي هدفه تحقيق المصلحة العامة:

فإنشاء المرفق العمومي يستهدف دوما في تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجيات الأفراد المختلفة.

ونجد تدخل السلطة العامة في إنشاءها للمرافق العمومية اعترافا صريحا وتجسيديا مباشرا لعدم قدرة الأفراد ماليا وفنيا للقيام بهذا النشاط وعدم قدرة القطاع الخاص على تقديم النفع العام المطلوب، فتحقيق المصلحة العامة من أهم العناصر الضرورية للمرفق العمومي عن غيره من النشاطات التي تهدف إلى تحقيق النفع العام الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وإشباع منفعة عامة بحيث يحقق هذا العنصر قاعدة مجانية المرافق العامة إلا أن تحقيق بعضها للربح لا يعني فقدها صفة المرفق العمومي طالما أن هدفها هو تحقيق المصلحة العامة.¹

كما نجد تحصيل بعض المرافق العمومية لمقابل مالي لقاء خدماتها لا يعني سعي هذا الأخير للربح بقدرها ما هو تقديم وتوزيع أعباء عامة على كل المواطنين وإحساسهم بالمسؤولية.² ثالثا/ خضوع المرفق العمومي للسلطة العامة:

فالمرفق العمومي يجب أن يكون منظما من جانب الإدارة العامة لضمان عدم ميوله لحساب المصالح الخاصة، وخضوع المرفق العمومي للسلطة العامة هو أداة للدولة من أجل تحقيق المصلحة العامة بانتظام، وقد أوضح الأستاذ "عمار عوابدي" ارتباط المرفق العمومي بالدولة والإدارة العامة على أنه "خضوع المرفق للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والإدارية من حيث الإنشاء والإلغاء والرقابة".

فالمرفق العمومي المحلي يخضع بصفة مباشرة أو غير مباشرة لسلطة عمومية والمتمثلة في الجماعات الإقليمية وإما أن يكون هذا الخضوع كليا أو جزئيا وإما أن يكون من طرف الجماعات الإقليمية لوحدها أو تتشارك معها أشخاص إلا أنه من الضروري أن تكون هناك صلة دائمة بين هذه السلطة العمومية ونشاط معين مهما كان نوعها ليكون المرفق العمومي موجود.³

¹ - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، ج. 2، الجزائر: دار الهدى، 2010، ص. 10.

² - علاء الدين عشي، المكان نفسه.

³ - لحسن بن شيخ، دروس في المنازعات الإدارية، ط. 2، الجزائر: دار الهومة للطباعة، 2006، ص. 229.

رابعاً/ خضوع المرفق العمومي لنظام خاص واستثنائي:

يعرف النظام القانوني الخاص والإستثنائي على أنه:

"مجموعة الأحكام وقواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة، ولكي يأخذ المشروع صفة المرفق العام لابد من توافر عنصر رابع وهو نظام قانوني خاص وسبب ذلك يرجع إلى ضرورة منح المرافق العامة امتيازات السلطة العامة لتمكينها من تأدية الخدمات وضمان استمراريتها".

فإن كل مرفق يخضع لسلطة معينة من القواعد القانونية التي تحكم سيره حسب نوع المرفق من أجل تحقيق أهدافه.

كما يمكننا القول أنه كل المرافق العمومية المحلية تتوافر على أربع عناصر أساسية لكي تستطيع تقديم الخدمة العمومية وفق سياسة الدولة، هذه العناصر هي نفسها عناصر المرفق العمومي بصفة عامة، إلا أنها تحمل شروطاً وقوانين وطرق تقنية تخضع لطبيعة المحلية خدمة للمصلحة الفردية ثم الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم المرفق العمومي المحلي

أمام تزايد المطالب الاقتصادية والاجتماعية المحلية أصبح تسيير المرفق العمومي المحلي يثير مجموعة من الإشكالات، وقد ارتبطت هذه الأخيرة بتراجع وتدني وظيفة المرفق العمومي لاسيما وأن المرافق العمومية هي الآلية التي تمارس عبرها الجماعات الإقليمية وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية.

وإذا كانت الجماعات الإقليمية تلجأ إلى المرافق العمومية من أجل تنفيذ الخدمة العامة المنوطة بها حسب القوانين والتنظيمات السارية المفعول، فإن خدماتها على اختلافها وتتوعها بما يلبي حاجات الناس المتنوعة والمتزايدة كما ونوعاً ومن أجل نجاحها ونجاحتها فهي تخضع لمبادئ أساسية وقد قام "لويس رولان" بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة.

سوف نتطرق إلى المبادئ الكلاسيكية للمرافق العمومية المحلية المتمثلة في مبدأ المساواة، مبدأ الإستمرارية، مبدأ التكيف والتطور في الفرع الأول، والمبادئ الحديثة للمرافق العمومية المحلية المتمثلة في مبدأ الشفافية، ومبدأ مراعاة القوانين والتنظيمات في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المبادئ الكلاسيكية للمرافق العمومية المحلية

تعمل الجماعات الإقليمية من أجل تقديم أفضل الخدمات لمواطنيها وأيضا من أجل سير عمل المرفق المحلي المقدم لهذه الخدمة مع الحرص على وجوب توفر مجموعة من المبادئ التي تحكم سير هذه المرافق.

أولا/ مبدأ المساواة:

يعد مبدأ المساواة أساس تنظيم المرافق العمومية سواء كانت محلية أو وطنية، وإذا كان هذا المبدأ يعتبر من الأسس التقليدية التي يقوم عليها المرفق العمومي فإنه يعد أحد مرتكزات دولة الحق والقانون على نطاق واسع، فهو يقوم على إلزام الجهات القائمة بالمرفق العمومي بأن تؤدي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم سواء في اللون أو اللغة أو الدين أو الجنس، ونظرا لأهميته فقد جعله المشرع مبدأ دستوري يحكم المرافق العمومية المحلية.¹

ويتبين ذلك في كل دساتير الجزائر (1963، 1976، 1989، 1996)، وهذا الأخير أشير إليه صراحة في المادة 29 من دستور 1996 "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتعذر بأي تمييز يعود سببه العرق أو الجنس أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي، بحيث يجسد المساواة في الأعباء والتكاليف من جهة، والحقوق والضمانات من جهة أخرى".

فقاعدة مساواة المنتفعين من المرافق العمومية يعني أن خدماتها عامة وأساسية ومتوفرة لجميع الناس دون استثناء ولهذا يجب على مختلف المصالح المحلية المتمثلة في البلدية والولاية أن تقدم خدماتها للناس بنفس الشروط التي هي عبارة عن شروط عامة تقابلها نفس المنافع العامة.²

كما نص على مبدأ المساواة في عدة قوانين سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، نذكر من بينها الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المعدل والمتمم المتضمن القانون

¹ - نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، الجزائر: دار بلقيس، 2010، ص. 31.

² - محمد بركات، اختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 12-13 مارس 2013.

المدني ولاسيما في المادة 05 منه التي تنص "يخضع كل سكان القطر الجزائري لقوانين الشرطة والأمن"¹، فيقضي مبدأ المساواة بمساواة الجميع أمام الخدمات التي يقدمها المرفق العمومي المحلي وفق الشروط التي يحددها، فهو يهدف لتحقيق الصالح العام ولهذا فمن الطبيعي أن يتساوى الجميع في الإنتفاع من خدماته حسب الشروط القانونية، فتطبيق هذا المبدأ يفرض على المرفق العمومي أن يكون محايدا دون الإنحياز لطرف ما، الأمر الذي قد يتعارض مع بعض الشروط التي يفرضها المرفق للإستفادة من خدماته، غير أنه لا يتنافى مع مبدأ المساواة وضع شروط خاصة بالخدمة لإختلاف المراكز والظروف مثل:

أ/ اختلاف المكان: كأن تقدم البلدية تسهيلات في اقتناء أراضي خارج المحيط المعماري للمدينة، بهدف تشجيع السكان على الإستقرار في الريف.

ب/ اختلاف الهدف من الخدمة: كأن نميز بين ثمن الماء المستخدم في الري و ثمن الماء المستخدم للشرب.

ج/ اختلاف حجم الخدمة المؤداة: كأن نحدد ثمن أعلى كلما زاد استهلاك الفرد من الكهرباء على حد معين والعكس.

د/ اختلاف صفة الشخص: كاستفادة العاملين جميعا في الشركة الوطنية للكهرباء والغاز من إعفاء كلي أو تخفيض في سعر الكهرباء.²

ثانيا/ مبدأ الإستمرارية:

تقوم المرافق العمومية المحلية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية في حياتهم كالتزويد بالماء، الكهرباء، ونظرا لضرورة هذه الخدمات وحاجة المنتفعين للتزود بها يجب أن يكون عمل المرافق العمومية المحلية غير منقطع ويكون مستمر وبشكل دوري³، فاستمرارية الخدمة العمومية مرتبطة بشكل أساسي باستمرارية الدولة و جماعاتها الإقليمية حيث

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، ط. 4، الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع، 2010، ص. 186.

² -نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 32.

³ -نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 33.

تنص المادة 100 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية على اختصاص الوالي من خلال السلطة الحلول¹ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها باتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على المرفق العام واستمراريته، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك...".

وتسمح المادة 07 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية "بإنشاء مصالح عمومية تتكفل باحتياجات المواطنين وتضمن له الإستمرارية والتساوي في الإنفاق".

ويأتي مرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فيفري 1986 المتضمن بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ويحدد مهامها وتنظيمها، لينص على أن "الأمين العام للولاية يعمل تحت إشراف الوالي على سير كافة المصالح من أجل استمرارية العمل الإداري"¹.
ثالثا/ مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير (التكيف والتطور):

إذا كانت المرافق العمومية المحلية تهدف لإشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوطة بها و التسيير والتنظيم الذي تقوم عليه المرافق العمومية يجب أن تتطور وتتغير هي كذلك حتى تتلاءم مع الظروف التي تطرأ على المجتمع.²

فيجب تطبيق هذا المبدأ أكثر في المرافق ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، فإن تطبيقه ضروري أيضا على مختلف المصالح الإدارية، والمصالح التقنية المحلية البلدية، لكونها تقوم بتلبية حاجيات المواطنين، وذلك بهدف ضمان خدمة مستمرة وبنوعية أفضل.

وإذا كانت المرافق العمومية عبارة عن نشاطات ملموسة، فهي بذلك إما أن تظهر بشكل إيجابي أو سلبي في مستوى أداء الخدمة العمومية، مما يؤدي إلى شعورهم بخيبة أمل³، ولهذا يتوجب على الإدارة أن تعمل على تكييف وسائل وأدوات العمل الإداري باستمرار وأن تصغي

¹ - محمد بركات، مرجع سابق، ص ص. 7-8.

² - عبد السلام لزرق، "علاقة المنتفع بالمرفق العمومي المحلي في ظل التسيير"، في:

www.fsies-agadir-info.com، تم الإطلاع على الموقع يوم 11 فبراير 2019 على الساعة 10:17.

³ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 38.

لإنشغالات المواطنين وكذا على الإدارة تشخيص معاناتهم اليومية وعدم رضاهم جراء تدني وضعف الخدمة العمومية، وأما إذا تعلق الأمر مثلا بعقود الإمتياز فإن للإدارة المحلية سلطة التدخل من حين إلى آخر للتعديل في العقد بينها وبين صاحب الإمتياز بما يكفل تكييف نوعية الخدمة المؤداة بشكل أحسن.

وفي مجال تحديث وتطوير الخدمة العمومية، فإن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بالتعاون والتنسيق مع الوزارات الأخرى، تعمل حاليا على رقمنة مصالح الحالة المدنية ومد الشبكة الإلكترونية لتغطي جميع البلديات عبر الوطن، بهدف التكفل بخدمات إدارية أنجع لفائدة المواطنين وبشكل سريع وفعال.

يسمح هذا المبدأ أيضا للبلدية بحسب نص المادة 175 من القانون البلدية رقم 11-10¹ "بتحديد مساهمات مالية يدفعها المواطنون لقاء الخدمات التي يتلقونها من المرافق العمومية".²

الفرع الثاني: المبادئ الحديثة للمرافق العمومية المحلية

بالإضافة إلى ما تطرقنا إليه من المبادئ الكلاسيكية التي تحكم تسيير المرافق العمومية المحلية، هناك بعض المبادئ التي تعد حديثة ونجدها ضرورية من أجل سير المرفق وتقديمه لأفضل الخدمات، ومن أهم هذه المبادئ الحديثة نجد:
أولا/ مبدأ الشفافية:

إن مبدأ الشفافية كمبدأ حديث يحمي المصلحة العامة، ظهر حديثا حيث أصبحت سواء المنظمات الدولية أو المرافق العمومية أو الخواص تطلبه، ويمكن تقديم تعريف لهذا المبدأ من طرف الأستاذ "ميشال بازيكس" الشفافية هي وسيلة لمراقبة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العمومي، بغية التأكد من أن المصالح الإقتصادية للمنتفعين قد روعيت فعلا من قبل الشخص المكلف بتحقيق المرفق العمومي."

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة

175، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 26.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، ص. 27.

إن مبدأ الشفافية ورغم حداثة إلا أنه مهم لضمان المصلحة العامة لهذا فهو غير مقتصر على المرافق العمومية بل يتعداها لكل الحياة الإقتصادية وكذا تنظيم الصفقات العمومية،... الخ.¹

فمبدأ الشفافية من بين المبادئ الأساسية التي أصبحت تحكم تسيير المرافق العمومية المحلية فهي أحد ركائزه وتستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء والتهميش واحتكار المبادرة في اختيار وضع القرارات وإعدادها وتنفيذها، ومن ثم فإنها تؤكد على توسيع دائرة المشاركة والشراكة والإندماج بين الدولة وجماعاتها الإقليمية من جهة وبين المجتمع والقطاع الخاص بشكل عام من جهة أخرى، وبذلك فإن التسيير الحديث يقوم على أساس في تسيير المرافق العمومية وذلك أمام المطالب المتزايدة للمواطنين على الخدمات الإجتماعية وجودتها.²

كما أن دراسة هذا المبدأ في الجزائر نجده منصوص عليه في بعض القوانين ولم يكرس بعد كمبدأ لتسيير المرفق العمومي.

ثانيا/ مبدأ مراعاة القوانين والتنظيمات:

وجوب احترام القوانين والتنظيمات والعقود التي تتعلق بالمرافق العمومية، على الأقل من حيث حسن أداء الخدمات المقدمة، وهذا يجعل في الواقع مستعملها في وضعية قانونية وتنظيمية موضوعية، ومن ثم يمكن للشخص المستفيد من خدمات المرفق العمومي التمسك بهذا الوضع.

فإذا كان هذا المبدأ معروف في فرنسا فهو برأي كتاب جزائريين عبارة عن مبدأ جديد، ومن الأمثلة على ذلك فإن المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن "يسمح للمواطنين بحق الإطلاع على الوثائق والمعلومات بواسطة المعاينة الميدانية مجانا، أو يأخذ نسخة عنها، هذا الحق لا تستطيع الإدارة رفضه ولو فعلت فيجب أن يتم ذلك بقرار معلل يبلغ إلى المعني بالأمر".

¹ - نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2012، ص. 206.

² - المكان نفسه.

أما بالنسبة للأحكام الحالية فإن القانون رقم 11-10 الساري المفعول فقد أعاد تنظيم وصياغة الأحكام السامية وذلك في الباب الثالث من القسم الأول الذي كان عنوانه: "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" ينص في المادة 14 على أنه: "يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس البلدي وكذا قرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها أو جزئية على نفقته ...".¹

ويجب الأخذ بعين الإعتبار التحولات السياسية والإقتصادية التي أصبح يعرفها العالم والتي كان وسيكون لها تأثير على الإختيارات العامة للدول، ويمكن القول بأن هناك اتجاها نحو إعطاء المنتفع دورا إيجابيا وفاعلا في علاقته بالمرافق العمومية المحلية وفي هذا توجد العديد من المؤشرات الهامة كالحديث عن انتشار ثقافة التواصل والمشاركة ... إن وجود هاته المؤشرات من شأنها أن تقود نحو تعزيز وضعية المواطنين المنتفعين إزاء المرافق العمومية المحلية.²

ولقد تم تقديم المشاركة كمبدأ للعمل داخل المرافق العمومية في فرنسا ولأول مرة من خلال (دورية روكارد) بتاريخ 1989/02/23 في إطار سياسة تجديد وتحديث المرفق العمومي.

وفي النهاية فإن المشاركة تم التنصيص عليها لأنها تشكل قبل كل شيء آلية للتقييم وبالتالي فالتصور الجديد لتسيير المرافق العمومية المحلية يقتضي جعل المواطنين المنتفعين لهم دورا فاعلا ومؤثرا في المرفق العمومي، وعموما فإن مشاركة المواطنين أمر طبيعي لأن تجمعهم للدفاع عن مصالحهم يسمح لهم بالتأثير في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمرافق العمومية المحلية، ولأن الإدارة تفضل عموما العلاقات المنتظمة أكثر من العلاقات غير المنتظمة.³

المطلب الثالث: أنواع المرافق العمومية

¹ - محمد بركات، مرجع سابق، ص. 11.

² - عبد السلام لزرقي، مرجع سابق، ص. 6.

³ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 208.

إن تنوع النشاط بمختلف مظاهره الإداري والإقتصادي والإجتماعي والمهني والثقافي وكذا مكان طبيعة ذلك النشاط و الهدف أو الغرض الموجود من أجله، كلها تؤدي إلى خلق تنوع متباين و ملحوظ في المرافق العمومية الموجودة.

الفرع الأول: المرافق العمومية من حيث المعيار الموضوعي (نوعية النشاط)

تقسم المرافق العمومية من حيث المعيار الموضوعي إلى قسمين: المرافق الإدارية و المرافق الإقتصادية.

أولا/ المرافق العمومية الإدارية:

يمكن اعتبار كل نشاط تقوم به الإدارة يختلف عن نشاط الأفراد العاديين هو مرفق عمومي إداري، هذا الأخير يرتبط بالسلطة العامة ويخضع للقاعدة العامة، أي لأحكام القانون العام بمعنى أن هذا المرفق يخضع لنظام قانوني خاص واستثنائي هو نظام القانون الإداري¹. ولقد عرف "محمد فاروق عبد الحميد" هذه المرافق على أنها: "مجموعة المرافق التي تدخل في أعداد بقية أنواع المرافق العمومية الأخرى".

وعليه فإن المرافق العمومية الإدارية هي التي تنشئها الدولة لإدارة أو ممارسة وظيفتها الأساسية التقليدية في مجالات التعليم، الصحة، الأمن... الخ ويذهب جانب من الفقه إلى أنه من الصعب تحديد ماهية الطبيعة الإدارية للمرافق العمومية نظرا لتعدد مظاهر النشاط الإداري لذلك عمدوا لتحديد نشاط المرافق العمومية بالقول أن المرفق العمومي الإداري هو المرفق الذي يخرج من دائرة المرفق العمومي الصناعي والتجاري. ثانيا/ المرافق العمومية الإقتصادية (الصناعية والتجارية):

ظهرت هذه المرافق نتيجة لازدياد تدخل الدولة في الإحتياجات العامة خاصة في الميادين الصناعية والتجارية والتي هي أصلا من شؤون القطاع الخاص ويتصل هذا النوع من المرافق العمومية سواء بإنتاج مواد كمرفق صناعة (الأدوية) أو تقديم خدمات (النقل وتوليد الكهرباء).

¹- محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج. 2، مصر: دار الفكر العربي، 1979، ص. 38.

وقد عرفت هذه المرافق على أنها "مجموعة المرافق العمومية التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا يهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع الحاجات العامة الاقتصادية الصناعية أو التجارية أو المالية أو الزراعية".¹

كما يتميز النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية بطبيعة مختلفة من حيث الخضوع لنظام ممزوج بـ :

- قواعد القانون الإداري بم يتسم به من أساليب السلطة العامة في بعض الجوانب (تنظيم العلاقة مع السلطة الوصية).
- قواعد القانون الخاص (القانون التجاري) وما يسوده من مرونة في جوانب أخرى (العلاقة التعاقدية مع الموردون والزبائن).

كقاعدة عامة تدار المرافق العمومية وفق القانون العام واستثناء بوسائل القانون الخاص وأن منازعاتها تخضع للقضاء العادي لحسب طبيعة النشاط وكلما استطاعت الإدارة الإستعانة بوسائل القانون العام في جانب من جوانب من التنظيم إلى التسيير لا يمنعها من ذلك أيا كانت طبيعة نشاط هذه المرافق العمومية بوجه عام.²

ثالثا/ المرافق العمومية المهنية أو النقابية:

هذه المرافق تقوم بتنظيم ومراقبة بعض الأعمال لمهن مختلفة في الدولة ويقوم بهذا التنظيم أصحاب المهن أنفسهم ومن أمثلة هذه المرافق نقابة المحامين والمعلمين والأطباء والمهندسين... الخ،³ ويتولى إدارة هذه المرافق هيئة يتم تكوينها من أفراد مهنية معينة ويتم ذلك عن طريق الإنتخاب المباشر ومثال على ذلك النقابات الموجودة في الجزائر نقابة المحامين

¹-محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 40.

² - Gaudemet Yves, *Traité de droit administratif* : 16ème Ed L.G.D.J, Paris, 2001, p 15.

³ - كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2011-2012، ص. 23.

الذي يحكمها القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر لسنة 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

تخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط، فهي تخضع لنظام القانون العام ولإختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها، غير أن الجانب الرئيسي من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص، فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها ببعضهم البعض وشؤونهم المالية تخضع للقانون الخاص ولإختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها لمرافق عمومي وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام ولإختصاص القضاء الإداري.¹

رابعاً/ المرافق العمومية الإجتماعية:

هذه المرافق تتولى تقديم خدمات إجتماعية للمنتفعين بخدماتها ومثال ذلك دور الشباب والأوقاف، صناديق التقاعد، مخيمات اللاجئين وتخضع هذه المرافق للقانون الإداري أو المزيج من القانون الإداري والقانون الخاص وفق طريقة تسييرها وإدارتها.²

الفرع الثاني: المرافق العمومية من حيث المعيار الإقليمي

تقسم المرافق العمومية من حيث المعيار الإقليمي إلى : مرافق عمومية وطنية ومرافق عمومية محلية (إقليمية).

أولاً/ المرافق العمومية الوطنية:

وهي المرافق التي يمتد نشاطها لكافة أقاليم وأنحاء الدولة لإشباع الحاجات العامة للمواطنين من جميع الفئات المجتمعية ومثال ذلك الدفاع الوطني، الشرطة، الجمارك، القضاء، حيث تدير السلطة المركزية هذه المرافق بواسطة الوزارات المختلفة وفروع إدارتها على مستوى الولايات.³

¹ - كمال بغداد، مرجع سابق، ص. 24.

² - هني علي الطهرراوي، القانون الإداري، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997، ص ص. 186-270.

³ - عتيقة بلجيل، "النظام القانوني للمرافق العامة"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 6، 19 يناير

2014، ص ص. 252-268.

ثانيا/ المرافق العمومية المحلية (الإقليمية):

يقتصر نشاط هذه الأخيرة على جزء معين من الدولة متمثلة في البلدية والولاية حيث ينتفع من خدماتها سكان هذا الجزء أو الإقليم دون غيرهم.

ومثال ذلك النقل المدرسي المحلي والمكتبات البلدية المحلية، حيث تختص السلطات المحلية أو الهيئات اللامركزية المحلية بالإشراف والرقابة والتسيير مع الأخذ بعين الاعتبار الجهة الوصية وذكر قانون البلدية رقم 10-11 حسب المادة 153 "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها"¹ وكذلك ذكر قانون الولاية رقم 07-12 حسب المادة 146 "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية".²

الفرع الثالث: المرافق العمومية من حيث الإلتزام

وتنقسم هذه المرافق إلى مرافق عامة إجبارية ومرافق عامة اختيارية.

أولا/ المرافق العمومية الإجبارية:

ونظرا لأهميتها فإن الإدارة العامة تفقد حريتها في الإختيار بين إنشاء أو عدم إنشاء مرفق معين لذلك تجبر الإدارة المركزية أو السلطة العامة المختصة في الدولة بإنشاءها وتنظيمها من أجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين.

وقد تلتزم السلطة المختصة بإنشاء المرفق العمومي بناء على نصوص تشريعية صريحة سواء أوردت في الدستور أو في القوانين، فالنصوص الواردة بخصوص تلك المرافق يجعل من السلطة المركزية وصاية إدارية في ممارسة اختصاصاتها على هذه الجهات وكذلك حق الأفراد في اللجوء للقضاء إذا رفضت الإدارة إنشاء المرفق بالمطالبة بالتعويض عما يلحق الأفراد من أضرار.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية المادة 153، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 27.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية، المادة 146، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص. 25.

³ - Vhiatine Rouault Marie, **Droit administratif** : Gualino Editeur, Paris, 2001, p 237.

ثانيا/ المرافق العمومية الإختيارية:

كأصل عام أن المرافق العمومية يكون اختياري من جانب الدولة، حيث إذا رأت هذه الأخيرة ضرورة لإنشاء مرفق معين يشبع حاجة الأفراد ويحقق النفع العام في نشاطه فتكون للإدارة سلطة تقديرية من إنشاءه أو عدم إنشاءه.

الفرع الرابع: المرافق العمومية من حيث معيار أداة الإنشاء

و نميز في هذا النوع من المرافق إلى قسمين : مرافق عامة تنشأ بنص تشريعي، ومرافق عامة تنشأ بنص تنظيمي.

أولا/ المرافق العمومية التي تنشأ بنص تشريعي:

وهي مجموعة المرافق ذات الأهمية الوطنية التي يفرض المشروع أمر إنشاءها بموجب نص تشريعي ليتمكن أعضاء السلطة التشريعية من الإطلاع على نشاط المرفق وضرورته. وبالرجوع إلى دستور 2016 نجد في المادة 140 منه الفقرة 28 أنه "من اختصاصات البرلمان إنشاء فئات المؤسسات وما يخرج عن ذلك يكون من اختصاصات السلطة التنفيذية".¹

حيث يلتزم هذا الأخير بإنشاء المرفق العمومي على نصوص صريحة سواء أوردت في الدستور أو في النصوص الواردة في قوانين الجهات التي يقع على عاتقها القيام بإنشاء وإدارة المرفق يجعل للسلطة المركزية الحق في ممارسة الوصاية الإدارية على هذه الجهات وكذلك حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء إذا رفضت الإدارة إنشاء المرفق للمطالبة بالتعويض عما يلحق بالأفراد من أضرار.²

ثانيا/ المرافق العمومية التي تنشأ بنص تنظيمي:

القاعدة المعترف بها أنه لا يمكن إنشاء مرفق عمومي إلا عن طريق قانون أو مرسوم ومن المعروف أن تشريعات الدول تخول وتقر في دساتيرها أن من اختصاصات السلطة التنفيذية إنشاء بعض المرافق.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016، المادة 140، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، ص ص. 26-27.

² طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، جامعة عنابة، عنابة، المجلد 16، العدد 2، جوان 2010، ص ص. 26-51.

بالرجوع إلى دستور الجزائر لسنة 1989 في مادته 116 فإن الأصل في إنشاء المؤسسات يعود للسلطة التنفيذية وبالرجوع للأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات وفقا لما جاء في نص المادة 05 منه يتضح أن المشرع قد ربط إنشاء المرافق بين النص التشريعي والنص التنظيمي.

وبالرجوع إلى قانون الولاية رقم 12-07 فإن المشرع خول للولاية إنشاء مرافق عمومية محلية التي من شأنها أن تلبي رغبات المواطنين المواد (من 146 إلى 150).

وهذا ينطبق على قانون البلدية رقم 11-10 بالرجوع إلى المواد (من 153 إلى 156) ويتعلق الأمر بالمؤسسة العمومية البلدية.

الفرع الخامس: المرافق العمومية من حيث معيار الإعراف بالشخصية المعنوية وتنقسم هذه الفئة إلى نوعان أساسيان:

أولا/ مرافق عمومية بواسطة قرار إنشاءها بالشخصية المعنوية:

حيث يتطلب إنشاءها مقدارا من الإستقلال لتحقيق مهمتها على أكمل وجه، حيث يتحمل المرفق جميع التبعية القانونية الناتجة عن ممارسته لهذه الخدمة، ومنازعاته تخضع للقضاء الإداري، حيث يكتسب المرفق في هذه الحالة نوعا من اللامركزية، بحيث يكون له كيان خاص مستقل كمؤسسة عمومية مع خضوعها لقدر من الوقاية أو الوصاية الإدارية وهو الإتجاه المتزايد نظرا لخصوصية كل مرفق وطبيعته.¹

ثانيا/ مرافق عمومية تدار بواسطة هيئة ليس لها شخصية معنوية:

بمجرد صدور قانون إنشاءها تلحق مباشرة بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة له ولا تملك الإستقلال الإداري والمالي في علاقتها بالسلطات المختلفة مثال عن ذلك الدائرة. فهي تلك التي تحتفظ الدولة بإدارتها بنفسها نظرا لأهميتها وحيويتها بالنسبة للمنتفعين كمرافق التعليم والصحة والقضاء... فهذه المرافق تكون موزعة بين الوزارات المختلفة فيتبع كل مرفق الوزارة التي يكون نشاطها من جنس نشاطه.²

1- اسماعيل صعصاع البديري، "فكرة التخصصية في المرافق العامة"، مجلة للعلوم القانونية و السياسية، جامعة بابل، بغداد، المجلد 14، العدد 2، 2007، ص ص. 167-191.

2- عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص. 42.

وما نلاحظه على المرافق الموجودة حاليا أنها تتبع الدولة وخاصة بإحدى الوزارات وتضم كل منها مجموعة متجانسة من المرافق وتلتحق بالمرافق المحلية أو البلدية أو الولاية. وتجدر الإشارة هنا إلى حالة وجود نزاع بين وزارتين أو أكثر على موضوع تبعية مرفق من المرافق لوزارة ما، ولقد اتفق الفقه في هذه الحالة أن حل مثل هذا الإشكال يكون باتفاق جميع الوزراء المختصين أو بقرار رئاسي بناء على الإختصاص المخول للرئيس فيما يتعلق بترتيب المرافق العمومية.¹

المبحث الثاني: آليات إنشاء وإلغاء المرافق العمومية المحلية

إن إنشاء المرافق العمومية المحلية جاء كترجمة لتجسيد أسلوب لامركزية السلطة التنظيمية، ليتجه نحو إيجاد أمثل للعلاقات بين الولاية والمرافق المحلية. وهذا هو جوهر الإصلاح الذي هدف إليه مرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها.

فإن أسلوب إنشاء المرافق العمومية المحلية جاء لمواكبة وأداء الإصلاح الشامل للإدارة العامة.

ولقد رخص المشرع للمجالس الشعبية البلدية اللجوء إلى التعاون بين البلديات كتقنية لرفع التحدي الذي تواجهه البلديات، لاسيما أمام العجز الملحوظ للبلديات ماليا وتقنيا وبشريا، لهذا يعد التعاون بين البلديات عملا مناسبا لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.²

من هنا سوف نتطرق إلى مطلبين، المطلب الأول يتضمن: آلية إنشاء المرافق العمومية المحلية، أما المطلب الثاني: إلغاء المرافق العمومية المحلية .

المطلب الأول: آلية إنشاء المرافق العمومية المحلية

سنحاول التطرق إلى آلية الإنشاء، التنظيم والنظام المالي.

الفرع الأول: آلية الإنشاء

¹ - عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص. 43.

² - رابح مهداوي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2011، ص. 57.

بالرجوع إلى المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية نجد أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"¹، ولقد تضمنت دساتير الجزائر البلدية باعتبارها قاعدية لامركزية وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989، المادة 15 من دستور 1996 وكذلك دستور 2016 في المادة 16، كما نجد أن للبلدية وجود قانوني في القانون المدني في نص المادة 49.²

البلدية هي مجلس منتخب و هو المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة الرئيس المادة 15 من القانون رقم 11-10 للبلدية.

إن إنشاء المرافق العمومية المحلية يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، فبالنسبة للمصالح البلدية، فدور رئيس المجلس الشعبي البلدي وبصفته عضوا في المجلس الشعبي البلدي فيشارك في إنشاء المصالح العمومية ثم يقوم بتنفيذ هذه المداولات باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، مع العلم أن المصالح العمومية للبلدية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، تقيد نفقاتها وإيراداتها في ميزانية البلدية وتحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أن رقابة الوالي تظل قائمة على المصالح العمومية البلدية، حيث يمكنه من استغلال مصلحة عمومية.³ ونجد أن مداولات البلدية لها اختصاصات أهمها:

التهيئة والتنمية المادة 107 إلى 121، وكذلك مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والسياحة المادة 122، وكذلك الثقافة وحفظ الصحة وطرق البلدية المواد من 123 إلى 124 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 01، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 5.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص. 142.

³ بلعباس بلعباس، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2004، ص. 27.

أما بالنسبة للولاية فقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أن : "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية المالية المستقلة...".¹

حيث تحت الولاية بموجب القانون نظرا لأهميتها، فنجد أن مختلف الدساتير الجزائرية ورد إسم الولاية فيها باعتبارها جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة 09 منه، ودستور 1976 في المادة 3 ودستور 1989 في المادة 15 ودستور 1996 في المادة 15 وكذلك دستور 2016 في المادة 16.²

كما أن الولاية أساس في القانون المدني أيضا المادة 49 منه حيث خضعت الولاية لأنظمة وقوانين مختلفة كان آخرها القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

ولرئيس المجلس الشعبي الولائي أيضا عدة مهام من بينها المشاركة في إنشاء المصالح العمومية الولائية كما سبق الإشارة إلى ذلك.

وجد أن للولاية مداوات تمارس إختصاصاتها في شؤون الإقليم وأهمها:

في التنمية الإقتصادية : المواد (80، 81، 82، 83) من القانون 07-12، وفي الفلاحة والري: المواد (84، 85، 86، 87)، وفي الهياكل القاعدية الإقتصادية: المواد (88، 89، 90، 91)، وكذلك تجهيزات التربية والتكوين المهني: المادة 93، والنشاط الإجتماعي والثقافي: المواد من 94 إلى 99، والسكن: المواد (100، 101).

ويكون القرار صادر من الوالي في تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 102 من قانون الولاية رقم 07-12، حيث أجاز القانون للوالي إبطال المداوات التي يثبت فيها خرق للقوانين والتنظيمات، كما يجوز لوزير الداخلية إلغاء المداوات التي يثبت فيها مشاركة منتخبين الذين يعينهم موضوع المداولة إما بإسمهم أو عن طريق وكلائهم.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، المادة

01، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012، ص. 9.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 142.

³ - عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص. 46.

إذا إنشاء المرافق العمومية المحلية، هو من اختصاص كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، حسب المادة 05 من المرسوم رقم 83-200 أنه: تنشأ كمؤسسة عمومية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ويصادق عليها بقرار من طرف الوالي إذا كانت على مستوى البلدية واحدة، أما إذا تعددت فذلك يكون بموجب قرار من وزير الداخلية، والمؤسسة التي تشترك فيها ولايتين أو عدة ولايات وبلدية واحدة أو عدة بلديات تنشأ بقرار مشترك بين وزير الداخلية والوزير المعني، أما المؤسسة التي تقوم في البلدية ومؤسسة البلدية المشتركة التي تنشأ بين البلديات تنتمي إلى ولاية واحدة فتنشأ بقرار من الوالي.¹ أما مؤسسة البلدية المشتركة التي تنشأ بين بلديتين أو عدة بلديات تنتمي إلى ولايتين أو عدة ولايات تنشأ بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية.² على أن يذكر في قرار المصادقة تسمية المؤسسة ومقرها نوع الأعمال والإختصاصات المسندة إليها، الإختصاص الإقليمي، والسلطة الوصية، وهذا حسب المادة 08 من المرسوم رقم 83-200.³

كما أن سلطة الوصاية في هذه المواضيع هي الوالي بالنسبة للبلدية ووزير الداخلية بالنسبة للولايات، ونشير إلى أن التصديق قد يكون صريحا عندما تفصح سلطة الوصاية عن رأيها، وقد يكون ضمنيا عندما لا يصدر منها أي قرار بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 58 من قانون البلدية رقم 11-10 التي اعتبرت أن المداولة مصادق عليها عندما ترفع إلى

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها، المادة 07، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983، ص. 20.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة ما بين البلديات و تنظيمها و عملها، المادة 36، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 15 ماي 1985، ص. 19.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها، المادة 08، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983، ص. 21.

الوالي، ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ رفعها ويجوز للبلديات في حالة رفض الوالي المصادقة أن تطلبها من وزير الداخلية.¹

إذن المجالس الشعبية المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء مؤسسة عمومية إلا بعد المصادقة من طرف الوصاية وهذا طبقا للمادة 56 إلى 60 من قانون البلدية والمواد من 53 إلى 57 من قانون الولاية رقم 12-07.

الفرع الثاني: التنظيم

ونعني بتنظيم المرافق العمومية المحلية هو بيان البناء التنظيمي للجهاز الإداري وما يشمل من تحديد الوظائف، توزيع القوى البشرية والمادية بما يضمن السير الحسن للمرفق العمومي وفي بلوغ أهدافه في تحقيق المصلحة العامة في أسرع وقت وبأقل تكلفة.²

بالنسبة للمؤسسة العمومية المحلية يديرها ويسيرها مجلس إدارة ويسير ويشرف عليها مدير:

1/ مجلس الإدارة والتسيير:

أ/ الحالة الأولى: مؤسسة الولاية

لقد أسندت لرئيس المجلس الشعبي الولائي رئاسة مجلس الإدارة والتسيير، أو ممثل الرئيس، وتتكون أيضا من المسئول أو المسئولون في مستوى مديريات الهيئة التنفيذية المعنية، وعضوان في المجلس الشعبي للولاية، ومدير المؤسسة أيضا العون المحاسب في الولاية وهذا فيما يخض مؤسسة الولاية، والمؤسسة المشتركة بين الولايات³ وتتكون المؤسسة المشتركة بين الولايات والبلديات من عضوان من كل مجلس شعبي بلدي.

ب/ الحالة الثانية: مؤسسة البلدية

¹ - عبد الحليم مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 5، العدد 6، ماي 2009، ص ص. 101-120.

² - وفاء أحلام شتاتحة، المرفق العام، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2005، ص. 10.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها، المادة 11، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983، ص.

أما بالنسبة لمؤسسة البلدية، فقد أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة مجلس الإدارة والتسيير بالإضافة إلى الكاتب العام للبلدية وعضوان في المجلس الشعبي البلدي ومدير المؤسسة وأيضا العون المحاسب في المؤسسة¹، أما مؤسسة البلدية المشتركة فتسند مهمة التسيير إلى لجنة بلدية مشتركة ورئيسها وتتكون اللجنة من **مندوبين إثنين (02)** عن كل بلدية شريكة ومدة مهامهم هي نفس مدة مهام المجلس الشعبي البلدي الذي اختارهم، وهنا الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي واللجنة المسيرة بالنسبة للبلدية المشتركة هؤلاء هم من يتولون تنشيط عمل المؤسسة وتوجيهه ومراقبته²، ولا تصح مداوات مجلس الإدارة والتسيير أو اللجنة المسيرة لمؤسسة البلدية إلا بحضور نصف أعضائه على الأقل وإذا لم يحصل هذا، يعقد اجتماع آخر في مدة **08 أيام** وهنا تكون مداواته صحيحة مهما كان عدد الأصوات الحاضرين وتضبط القرارات بالأغلبية البسيطة من السلطة الوصية حسب الحالات، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها، وهو الذي يتولى تنشيط المؤسسة ويمارس السلطة السلمية على المستخدمين ويكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات.³

2/ المدير:

هنا المدير يعين بقرار كما يعد مداوات مجلس الإدارة والتسيير وينفذ قرارات هذا الأخير ويعد مشروع الميزانية وينفذها، كما يبرم جميع العقود والاتفاقيات اللازمة لسير المؤسسة.⁴

أما بالنسبة لمؤسسة البلدية المشتركة، فالمسؤول على مهمة التسيير كما سبق الذكر هي لجنة البلدية التي لها رئيس يتكفل بنفس المهام الموكلة إلى المدير بالنسبة للمؤسسات،

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المادة 12، ص. 21.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة ما بين البلديات و تنظيمها و عملها، المواد 8 و 10، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 15 ماي 1985، ص. 15.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها ، المادة 16، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983، ص. 21-22.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المواد 17 و 18، ص. 22.

بالإضافة إلى مكتب يتكون من مندوبين اثنين إلى أربع مندوبين تكون لأحدهم صفة نائب رئيس وفي حالة غياب الرئيس أو وجود مانع فإن نائب الرئيس هو الذي يخلفه.¹

الفرع الثالث: النظام المالي

أولا/ المؤسسة ذات الطابع الإداري:

الميزانية المتعلقة بالمؤسسة والموافقة عليها تكون من طرف المجلس الشعبي البلدي والولائي حسب الحالة، ولا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وتعتبر الميزانية مصادق عليها بعد 30 يوما من تاريخ إيداعها في حالة عدم صدور أي قرار فيها، والميزانية هي عقد بواسطته يتم تقدير وترخيص الإيرادات والنفقات المرخص بها. كما أن القواعد المالية والمحاسبية المطبقة في المؤسسة ذات الطابع الإداري هي القواعد المقررة في مجال ميزانية البلدية وتسيير مصالح البلدية.

ثانيا/ المؤسسة ذات الطابع الإقتصادي:

بالنسبة للمؤسسة ذات الطابع الإقتصادي، تفتح السنة المالية في أول يناير حتى 31 ديسمبر من كل سنة، وتمسك المحاسبة على الشكل التجاري طبقا للمخطط الوطني للمحاسبة، وتتضمن ميزانية المؤسسة إيرادات توازن المصاريف ولا تتكفل إلا بالمصاريف المطابقة لتنظيم المصلحة، ويمكن أيضا تخصيص إعانات تجهيز للمؤسسة في حالة الظروف الإستثنائية. أسعار الخدمات التي تقدمها المؤسسة يحددها المجلس الشعبي الولائي، أو المجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وتعرض الموازنة وملحقاتها وتقرير المدير

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة ما بين البلديات و تنظيمها و عملها، المواد 16 و 17 الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 15 ماي 1985، ص. 16.

بخصوصها على هيئات المصادقة والمراقبة طبقا للتشريع المعمول به وهي نفسها القواعد المطبقة على المؤسسة ذات الطابع الإقتصادي لمؤسسة البلدية والمشاركة.¹

المطلب الثاني: آليات إلغاء المرافق العمومية المحلية

الفرع الأول: تعريف الإلغاء

نعني بالإلغاء هو وضع نهاية لنشاط وتوقف عن ممارسة المهمة التي أوكلت إليه، نظرا لعدم الحاجة لهذا النشاط.

كقاعدة عامة إن السلطة التي تملك حق الإنشاء هي التي تملك حق الإلغاء، فإذا تم إلغاء المرفق فإن أمواله تؤول إلى الشخص الإداري الذي يتبعه، ويعتبر إلغاء المرافق العمومية أشد خطورة من عملية الإنشاء لأن الإلغاء يتعلق بحرمان و إيقاف تقديم حاجة عامة كانت مشبعة، وتتم عملية الإلغاء عندما تقدر السلطة الإدارية المختصة أن الخدمات التي يقدمها المرفق لم تعد لها الأهمية التي يحقق أداؤها المصلحة العامة.²

أما عن إلغاء المؤسسات العمومية والمرافق العمومية المحلية بصفة عامة هو وضع حد لنشاطها، وهو اعتراف السلطة العمومية بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمرار المؤسسة، فيما يتعلق بالمؤسسة العمومية المحلية، فإن السلطة الوصائية تستطيع أن تحل مرفقا عاما، بحيث تنص المادة 26 من المرسوم رقم 83-200 "تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره"، هذا فيما يخص المؤسسة العمومية الإدارية، أما المؤسسة الإقتصادية حسب المادة 26 "، غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الإقتصادية فإنه عندما يبرر استعمالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية، يمكن سحب الترخيص بالإستغلال".³

الفرع الثاني: إجراءات الإلغاء

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتعلق بتحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها ، المواد من 20 إلى 25، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983، ص. 22.

² - عتيقة بلجيل، مرجع سابق، ص. 47.

³ - وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص. 10.

لإلغاء أي مرفق عمومي يجب التقيد بإجراءات معينة، القصد منها عدم التسرع في الإلغاء للحفاظ على مصالح المواطنين، حيث أن إلغاء المرافق العمومية المحلية يتم بنفس الوسيلة. إذا تم إنشاءه بقانون فيجب أن يكون الإلغاء بقانون كذلك، ويجب أن لا يتعارض هذا مع الأحكام الدستورية الأخرى مما قد يؤدي هذا التعارض إلى تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية في إنشاءها للمرافق العمومية وإلغاءها.¹

ويكون الإلغاء إما:

- إلغاء الإحتكار الذي أنشأه القانون عن طريق المرفق العمومي المحلي.
- إلغاء مرافق عمومية تنافس المبادرة الخاصة.

وقرار الإلغاء يجب أن يكون من سلطة مركبة تحوي على كل من يشارك في قرار الإنشاء حماية للمصلحة العامة.

¹ - عماد محمد شطا ، نظرية وظيفة الدولة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص. 248.

خلاصة الفصل الأول:

نخلص في هذا الفصل إلى أن المرافق العمومية المحلية هي مرافق يقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة، لأنها أقدر من الدولة على أداء هذه المهمة، و نظرا لأهميته أصبح من الضروري التمييز بينه وبين المرافق العمومية، ولمرونة المرافق المحلية يصعب في بعض الأحيان التمييز بين ما هو وطني وما هو محلي إقليمي من المرافق، وحتى تقدم هذه المرافق خدماتها على أكمل وجه تحكمها مجموعة من المبادئ من بينها ما هو أساسي ومشارك بين جميع المرافق من مساواة واستمرارية... ومن بينها ما يتجسد على مستوى المرافق دون الأخرى، وذلك حسب نوعية المرافق كمبدأ الشفافية والمشاركة...، وإذا عدنا إلى قوانين البلدية وقوانين الولاية، نجدها تعطي للمجالس الشعبية البلدية والولائية الإختصاص لإحداث وتنظيم المرافق العمومية، وهي لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء هذه المرافق، وذلك لأنها ملزمة بإنشاء ما تم النص عليه في القانون الخاص بالمرافق هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك شرط المصادقة من طرف السلطة الوصية حتى تملك حق الإنشاء، كما أن المشرع الجزائري في تحديده للمرافق العامة وخاصة المحلية منها، أوجد إطار قانوني وطريقة لإنشائها، من أجل خدمة المصلحة العامة وقد راهن المشرع على قوة المجتمع المحلي في إيجاد مؤسسات محلية هدفها الأساسي هو خدمة المواطن أولا ثم الدولة ثانيا.

تختلف طرق إدارة المرافق العمومية تبعاً لإختلاف هذه المرافق وتتنوعها وطبيعة النشاط الذي تؤديه و أيضاً في طريقة اختيار إدارتها، لهذا فإن السلطة المختصة تأخذ باعتبارات مختلفة ومتعددة: اقتصادية واجتماعية وسياسية... الخ، ذلك أن المرافق التي تمس الدولة في كيانها كمرافق الدفاع والأمن تختلف عن المرافق الاقتصادية، وأيضاً باعتبارها مرافق وطنية تختلف عن المرافق المحلية، وفي هذا الصدد تختلف درجة تدخل الدولة وفرض رقابتها إلى طرق التسيير العامة حيث تتدخل فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية لإدارة المرفق بشكل مباشر بواسطة عمالها وموظفيها كما هو الحال في طريقة الإستغلال المباشر، أو طرق التسيير الخاصة مثلاً عن طريق الإمتياز والإيجار، ومن هنا فسنتطرق في هذا الفصل لطرق إدارة تسيير المرافق العمومية المحلية من خلال بحثين: المبحث الأول بعنوان التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية أما المبحث الثاني متعلق بطرق الحديثة لتسيير المرفق العمومي المحلي.¹

المبحث الأول: التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية

يقصد بالتسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية، هي أن الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هي التي تسيير المرافق العمومية المحلية مباشرة وسنتطرق إلى هذا الأسلوب من خلال مفهوم التسيير المباشر في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني التسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية.

المطلب الأول: مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية

يعتبر من أقدم الطرق في إدارة المرافق العمومية لارتباطها أساساً بالمهام التقليدية للدولة وهيئاتها، ويترتب على ذلك أنه يعتبر موظفي المرافق التي تسيير بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرافق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية للمال العام.²

¹ - إيمان زعيم، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص. 19.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص. 48.

و لتوضيح أكثر مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية سوف سنتطرق إلى تعريف أسلوب الإدارة المباشرة في الفرع الأول، ثم التطرق إلى النصوص القانونية الواردة في قوانين الإدارة المحلية كفرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف أسلوب الإدارة المباشرة

يعرفه الأستاذ "جوال كارياجو": "تقول أن مرفقا عاما يكون مسيرا بطريقة مباشرة عندما يتم تنظيمه وتسييره مباشرة من طرف الجماعة التي قامت بإنشائه وأن التسيير بواسطة مؤسسة عمومية أو مؤسسة خاصة (تابعة للخاص) لا يمكن تكييفه على أنه تسيير مباشر".¹

ويمكن أن يتخذ أسلوب الإدارة المباشرة شكلين هما:

أولا/ الإستغلال المباشر:

وهو الشكل العادي لتسيير المرفق العمومي، فهنا الإدارة تخضع للقواعد المقررة في الميزانية العمومية ومستعملة في ذلك أساليب القانون العمومي (لاسيما امتيازات السلطة العمومية) وإن أسلوب الإدارة المباشر يتبع عادة في إدارة المرافق العمومية التقليدية أي الإدارية، ويدخل في هذا التنظيم، الإدارة المركزية للوزارات والإدارة المحلية للبلدية والولاية ومختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة.²

ثانيا/ أسلوب الإدارة المباشر بتسيير مشخص:

ويتمثل في تسيير مرفق عمومي وإنشائه من طرف تعيين عون يقوم بتسيير هذا المرفق، غير انه لا تمنح لهذا العون العمومي الإستقلالية المالية، ولكن تكون له محاسبة مشخصة حتى يتمكن من الإطلاع على محتوى المداخل والمصاريف، وهو ما نصت عليه المادة 152 من قانون البلدية رقم 10-11 "يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح".³

الفرع الثاني: أسلوب الإدارة المباشرة في قوانين الإدارة المحلية

¹ - حسين أوكال، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر1، الجزائر العاصمة، 2009-2010، ص. 104.

² - حسين أوكال، مرجع سابق، ص. 105.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 213.

يقصد بالتسيير المباشر من طرف الجماعات الإقليمية، سد حاجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم معين (بلدية أو ولاية) وهي تتبع الإقليم الذي تنشأ فيه، ويتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي، مثلا على مستوى البلدية هناك نشاطات لاسيما الإدارية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة كمرفق الحالة المدنية، فهي تقوم بتأمين عن طريق التسيير المباشر ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد¹، بحيث يمكن للإدارات العامة اللامركزية أن تلجأ إلى إدارة مرافقها ومصالحها العامة بموجب طريقة الإستغلال المباشر، أي دون أن تتفصل وتستقل تلك المرافق العمومية قانونيا عن الجهة الإدارية التي أحدثتها وأنشأتها، بحيث أنها لا تكتسب الشخصية المعنوية، ومثال ذلك أن تتولى البلدية إدارة وتسيير مرفق النقل أو النظافة أو الرياضة مباشرة باستعمال أموالها وموظفيها.²

أولا/ قانون البلدية:

لقد جاء الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الذي يعد أول قانون للبلدية بعد الإستقلال في المادة 212 منه "يمكن للبلديات والنقابات البلدية أن تشتغل مباشرة مرافق عمومية في شكل الإستغلال المباشر"³ وهذا ما نصت عليه المادة 126 من قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية حيث جاء فيها "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها" وجاء في المادة 134 من نفس القانون "يمكن للبلدية أن تستغل مباشرة المرافق العمومية في شكل استغلال مباشر تفيد الإيرادات والنفقات الخاصة بالإستغلال المباشر في ميزانية البلدية ويتولى إنجازه قابض البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية"⁴. وهذا ما أجازته قانون البلدية الحالي رقم 11-10 من خلال ما نص عليه في المادة 151 منه "يمكن للبلدية أن تشتغل

¹ - نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة، مرجع سابق، ص ص. 21-22.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 240.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، المادة 212، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 19.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، المواد 126 و134، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 28.

مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر..."، إذن فكل قوانين البلدية الصادرة تجيز للبلدية الإدارة المباشرة لنشاط المرفق العمومي بتوفير القدرة المالية وأيضا الكفاءة الإدارية والحماية القانونية، وباستخدام أساليب السلطة العامة ما لا يتوفر لدى الأفراد. والجدير بالذكر أن المادة 151 من قانون البلدية الحالي لا تلزم البلدية بتحديد المرافق التي تشغلها عن طريق الإستغلال المباشر.¹

ثانيا/ قانون الولاية:

أما فيما يخص قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية فإن أسلوب الإدارة المباشرة تحدده المواد (122، 123، 124، 125)، بحيث أنه يجيز للولاية باستغلال مصالحها العمومية عن طريق التسيير المباشر، على أن يقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد المصالح التي تقرر استغلالها في شكل استغلال مباشر²، وهذا ما نصت عليه المواد (من 142 إلى 145) من قانون الولاية رقم 12-07 أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي استغلال المصالح العمومية الولائية التي أنشأتها مباشرة عن طريق الإستغلال المباشر و كما هو مشار إليه في القانون الولاية رقم 90-09 إن المجلس الشعبي الولائي ملزم بتحديد المصالح العمومية الولائية التي يشغلها عن طريق الإستغلال المباشر وهذا ما هو مشار إليه في المادة 143 من القانون رقم 12-07، على خلاف المادة 151 من قانون البلدية الحالي التي لا تلزم البلدية بتحديد هذه المصالح التي تشغلها عن طريق الإستغلال المباشر والملاحظ على المادة 142 من قانون الولاية رقم 12-07 هو تحديدها بدقة الهيئة التي لها حق التسيير هذه المصالح واستغلالها والمتمثلة في المجلس الشعبي الولائي

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 151، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 23.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل المتضمن قانون الولاية، المواد من 122 إلى 125، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 28.

وهذا على خلاف أحكام المادة 122 من قانون الولاية رقم 90-90 التي جاءت عامة من خلال عبارة "يمكن للولاية أن تشغل مصالحها العمومية في شكل الإستغلال المباشر".¹

الفرع الثالث: النتائج القانونية للإستغلال المباشر

يترتب على طريقة الإستغلال المباشر النتائج التالية:

أولا/ من حيث الموظفين:

تكون علاقة العمل قائمة بين الجهة الإدارية المنشئة للمرفق (بلدية، ولاية)، وبين الموظف العامل بالمرفق وعليه تبقى علاقة العمل قائمة في حالة إلغاء المرفق العمومي.

ثانيا/ من حيث الأموال:

القاعدة العامة أن الأموال المخصصة لإدارة المرفق العمومي هي ملك للإدارة التي أنشأته إذ أنه لا يتمتع بذمة مالية مستقلة، كما تؤكد قوانين الإدارة المحلية.

تنص المادة 151 من القانون البلدية رقم 10-11 "يمكن للبلدية أن تشغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر، تقيد إيرادات ونفقات الإستغلال المباشر في الميزانية ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية"، ومع ذلك فإن مقتضيات التسيير وفاعليته تقتضي منح المرفق العام ميزانية مستقلة، إذ تنص المادة 152 من قانون البلدية "يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستقلة مباشرة".²

ثالثا/ من حيث الأعمال:

القاعدة العامة هي أن جميع التصرفات (قرارات، عقود)، التي تتعلق بالمرفق العمومي إنما تصدر أو تبرم من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بالجهة الإدارية المنشئة (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي).

رابعا/ من حيث المنازعات:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية، المواد من 142 إلى 145، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص. 22.

² - منتديات ستار ألجيريا، "طرق تسيير المرفق العام"، في:

www.staralgeria.net/f104.mountades ، تم الإطلاع على الموقع يوم 03 مارس 2019 على الساعة 17:10.

نظرا لعدم اكتساب المرفق العمومي المسير بطريقة الإستغلال المباشر الشخصية المعنوية فإنه يتمتع بأهلية التقاضي، حيث يمثل أمام القضاء لدى الطعن في أعماله وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة (البلدية، الولاية).¹

وليس هناك ما يمنع من أن تستخدم البلدية التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك، وذلك بهدف الحصول:

- على موارد مالية تدعم ميزانيتها.
- منافسة المشروعات الخاصة من أجل تخفيض الأسعار وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني: التسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية

تستعمل طريقة التسيير المباشر أساسا من أجل إدارة المرافق العمومية الإدارية (مرفق الحالة المدنية) نظرا لعدم ربحيتها ولطبيعتها الإجتماعية التي تفرض على الجماعات الإقليمية تسييرها مباشرة دون التنازل عنها لأي كان، و هذا ما يفسر شبه مجانيته.²

وتعتبر مصلحة الحالة المدنية أحد المرافق المحلية ذات الصبغة الإدارية، وصدر أول قانون يتعلق بالحالة المدنية في الجزائر يوم 19 فبراير 1970 تحت الأمر رقم 70-20 المعدل والمتمم بقانون رقم 14-08 ، ويهتم بمجموع الصفات الطبيعية والقانونية الشخصية التي تلازم كل إنسان طبيعي، ولقد خصصنا هذه الدراسة لمرفق الحالة المدنية كنموذج عن التسيير المباشر للبلدية و كطريقة من طرق تسيير المرافق المحلية المعتمدة بصورة أولية من

¹ - المكان نفسه.

² - حسين أوكال، مرجع سابق، ص. 104.

شاملا لكل الجزائريين أينما وجدوا داخل الوطن وخارجه، وحدد اختصاصات ومسؤوليات ضباط الحالة المدنية وأنواع السجلات وطرق مسكها، وبيّن آليات تسجيلات وتقييد الحالة المدنية المتعلقة بالميلاد والزواج والوفاة، والطرق الواجب إتباعها لمعالجة الحالات التي يمكن أن تطرأ على هذه الوثائق، كما حدد أنواع المستندات التي تقوم مقام وثائق الحالة المدنية مثل النسخ المستخرجة عنها والدفتر العائلي واستمارات الحالة المدنية...¹

الفرع الأول: تسيير مرفق الحالة المدنية مباشرة من طرف البلدية

جاء في المادة الأولى من القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل و المتمم للأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية، نكتشف العلاقة بين قانون الحالة المدنية وقانون البلدية، وهي علاقة تقوم على اشتغال قانون الحالة المدنية في إطار تنظيم المرفق على موظفين في البلدية للقيام بتسيير المصلحة، واشتغال قانون البلدية على نصوص تهتم بتنظيم المصلحة، إذن فكلا منهما يشتمل على قواعد وإجراءات تنفذ في إطار البلدية ويقوم بها موظفون في البلدية، بحيث تنص المادة على "أن ضباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه..."²، وفي هذا الإطار نصت المادة 125 من قانون البلدية الحالي رقم 11-10 أنه: "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية"، أن تنظيم إدارة البلدية يتحدد بحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة ومنها خاصة المتعلقة بتنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها، إذن من خلال هذه النصوص أن الإدارة المباشرة للبلدية لمرفق الحالة المدنية من خلال تنظيمه للمرفق مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها.

الفرع الثاني: سير وتنظيم مصلحة الحالة المدنية

يعهد تسيير مصلحة الحالة المدنية إلى رئيس المصلحة الذي يعمل ويرتبط بمدير التنظيم والإدارة وبذلك يشكل مع المكاتب التابعة له مصلحة الحالة المدنية، ويعين رئيس مصلحة الحالة المدنية بقرار داخلي من طرف البلدية، تسند إليه مهمة إمضاء و تائق الحالة

¹ - خديجة سكال، مرجع سابق، ص. 24.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية، المادة 02، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 27 فبراير 1970، ص. 7.

المدنية بتفويض الإمضاء الذي يمنح له من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت إشراف الأمين العام للبلدية¹، إلى جانب المهام الموكلة إلى رئيس مصلحة الحالة المدنية والتمثلة في تسيير المصلحة فهو مكلف بالإشراف على مكاتب مصلحة التنظيم، ويتم عزل رئيس مصلحة الحالة المدنية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بطلب من الأمين العام باعتبار أنه يعمل تحت وصايته مباشرة.

يكلف موظف مصلحة الحالة المدنية بتسجيل وثائق الحالة المدنية، وتحرير عقود الزواج وجميع الولادات والوفيات التي تقع داخل المجال الإقليمي لبلديته، أما الموظف البلدي المفوض أو المنتدب للقيام بمهام ضباط الحالة المدنية، وفقا لأحكام المادة الثانية من قانون الحالة المدنية فيمكنهم أن يمارسوا كامل الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه بمقتضى المادة الثالثة منه باستثناء تحرير عقود الزواج ومعنى هذا أنه لا يجوز لضباط الحالة المدنية أن يتلقوا أي تصريح أو يسجلوا أية وثيقة بذلك، إلا إذا وقع حادث أو وفاة في نطاق بلديتهم المحددة بمقتضى القانون، أو أن عقد الزواج يتم بين أيديهم وذلك تطبيقا لأحكام المادة الرابعة من قانون الحالة المدنية.²

¹ - خديجة سكال، مرجع سابق، ص. 36.

² - خديجة سكال، مرجع سابق، ص. 37.

المبحث الثاني: الطرق الحديثة لتسيير المرفق العمومي المحلي

إن المرفق العمومي مرتبط بوجود المنتفع وبالتالي فإن الهدف الأساسي من وجود هذا المرفق هو تحسين الخدمات لفائدة المنتفعين، وهكذا إصلاح أو تعديل في طريقة تسيير المرافق العمومية، يجب أن تستهدف أولاً أن لا تمس بأي شكل من الأشكال المنتفع، وما لجوء الدولة إلى التفويض إلا رغبة منها في تحسين جودة الخدمات، لأن طرق التسيير المعتمدة من قبل الفاعلين الخواص والتمتية ببساطتها وسرعتها ستمكن لا محالة من تقديم الخدمة العمومية في وقتها المناسب وبأعلى جودة ممكنة مما يلي حاجات الساكنة المحلية.¹

وفي هذا الإطار سنتناول تفويض المرفق العمومي المحلي في المطلب الأول ثم التطرق إلى تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز في المطلب الثاني، وأخيراً التطرق إلى تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تفويض المرفق العمومي المحلي

يعتبر تفويض المرفق العمومي كإصلاح جديد عن تلك العلاقة القديمة الموجودة بين السلطات العمومية والخواص، وقد استعمل هذا المصطلح لأول مرة من طرف الأستاذ "J.M. Auby"، إلا أنه لم يستعمل حتى سنوات التسعينات من خلال القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية، والقانون رقم 93-122 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الإقتصادية (Loi sapin) هذا الأخير الذي وضع النظام القانوني العام لإتفاقيات تفويض المرفق وإجراءات إبرامها دون أن يعطي تعريفاً دقيقاً.

ويعرف الأستاذ "Drobenko" التفويض على أنه : "العقد الذي يقوم بموجبه شخص عام مسؤول عن المرفق بتفويض مهمة تسيير هذا المرفق لمفوض له يمكن أن يكون شخص عام أو شخص خاص، ويكون أجر المفوض له مرتبطاً بنتائج استغلال المرفق، إذا

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص. 48.

فتفويض المرفق العمومي هو مفهوم عام يجمع كافة العقود التي تتضمن تفويض التسيير.¹ وحسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام يعرف تفويض المرفق العمومي على أنه: "تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له".

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة في تفويض المرفق العمومي المحلي من خلال مرسوم تنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العمومي

لقد أخضع المشرع في فرنسا اتفاقيات تفويض المرفق العمومي لإجراءات خاصة في إبرامها تشبه إلى حد ما تلك المتبعة في الصفقات العمومية، وحسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 "دون الإخلال بأحكام المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، "يجب أن يتم تفويض المرفق العمومي في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكثيف، مع ضمان معايير الجودة في الخدمة العمومية".²

وتتجسد هذه الإجراءات في مرحلتين أساسيتين:

تتمثل المرحلة الأولى في الإشهار والمنافسة وتتمثل المرحلة الثانية في مرحلة المفوض له. أولاً/ مرحلة الإشهار والمنافسة:

تدخل قانون Sapin سنة 1993 ليخضع كافة عقود التفويض إلى الإشهار والمنافسة كإجراءين سابقين لإبرامها، وذلك استجابة لمتطلبات الشفافية والنزاهة.

¹— Drobenko Bernard, *Droit de l'eau* : édition Gualino, 4ème Ed, Paris, 2008, p 222.

²— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام، المادة 03، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة 05 أوت 2018، ص. 5.

أما بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام حسب

المادة 08 منه تبرم اتفاقية المرفق العام وفقا لإحدى الصيغتين الآتيتين:

- الطلب على المنافسة الذي يمثل القاعدة العامة.
- التراضي الذي يمثل الإستثناء.

كما أن الطلب على المنافسة يكون وطنيا حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، والطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة ومعاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة.¹

يمنح تفويض المرفق العمومي للمترشح الذي يقدم أفضل عرض وهو ذلك الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية، حسب سلم التقييم المحدد في دفتر الشروط حسب المادة 11 من القانون رقم 18-199، كما يتم الطلب على المنافسة وفق مرحلتين: المرحلة الأولى: تتمثل في الإختيار الأولي للمترشحين على أساس ملفات الترشح، ويجب أن تظهر الوثائق المكونة لملف الترشح والمحددة في الجزء الأول من دفتر الشروط، وعنوانه "دفتر ملف الترشح، في لوح الإعلان عن العروض".

المرحلة الثانية: تتمثل في دعوة المترشحين الذين تم إنتقائهم أثناء المرحلة الأولى إلى سحب الشروط² حسب المادة 12 من القانون رقم 18-199. ثانيا/ مرحلة المفوض له:

يمكن للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عمومي التي تدعى في صلب النص "السلطة المفوضة" أن تفوض تسيير

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام، المواد 08 و10، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة 05 أوت 2018، ص. 5.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المواد 11 و12، ص. 6.

مرفق عمومي إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعى في صلب النص "المفوض له، بموجب اتفاقية تفويض حسب المادة 04 من القانون رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.¹

يمكن تفويض المرفق العمومي المنشأ أو المسير من قبل أشخاص معنوية خاضعة للقانون العمومي، في إطار التجمع.

يعين الأشخاص العموميين ممثلاً عنهم ضمن التجمع بموجب "اتفاقية" ويجوز للعضو المعين صفة السلطة المفوضة، ويمثل أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العمومي المادة 05 رقم المرسوم التنفيذي رقم 18-199، كما لا يمكن للمفوض له الاستفادة من تفويض المرفق العمومي، أن يقوم بتفويضه إلى شخص آخر المادة 07 من نفس المرسوم، غير أنه إذا فرضت ذلك متطلبات التسيير، يمكن للمفوض له اللجوء إلى مناولة جزء من المرفق العام المفوض، بعد الموافقة الصريحة للسلطة المفوضة.

ولا يمكن في جميع الحالات أن يكون المرفق العام الذي خصّ به المفوض له موضوع مناولة بصفة كلية.

ويحدد هذا الجزء معايير اختيار المترشحين لتقديم عروضهم المتعلقة على الخصوص كالقدرات المهنية، وهي الشهادات المؤهلة المطلوبة لتسيير المرفق العمومي، القدرات التقنية وهي الوسائل البشرية والمادية، والقدرات المالية وهي الوسائل المالية المبررة بالحصائل المالية والمحاسبية والمراجع المصرفية.²

بعد الإنتقاء لقائمة المترشحين المرخص لهم بتقديم عروضهم تقوم لجنة خاصة منتخبة بفتح الأظرفة ودراستها وتعطي رأيها بشأن اختيار مرشح واحد أو أكثر ثم يلجأ المترشحين الذين

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المادة 04، ص. 3.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المواد 05 و07، ص. 4.

تم انتقائهم للتفاوض مع السلطة المختصة بتوقيع وإمضاء اتفاقية التفويض والتي ستقوم باختيار المفوض له الذي سيقوم بمهمة استغلال المرفق.¹

المشروع بتفويض المصالح العمومية، فلقد نصت المادة على أن جميع المرافق العمومية المنصوص عليها في المادة 149 قد تكون محور تفويض، لكن هل الصفقة هي طريقة لتسيير المرفق العمومي؟ وهل عقد برنامج كذلك؟²

وبالرجوع إلى المادة 100 والمادة 101 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المعدل و المتمم بأمر رقم 09-02 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بالمياه³، نجد أن المشروع يبين أن التزويد بالماء الشرب و الماء الصناعي كخدمة عمومية يمكن تفويض أوكل جزء من تسيير هذه الخدمات إلى أشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية، وقد جاء في المادة أنه بإمكان البلدية استغلال هذه الخدمات عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام.

ومن خلال رجوعنا إلى التفويض الذي تناوله المشروع الفرنسي نجد أن مفهوم التفويض من خلاله هو مفهوم عام، يشتمل على كافة العقود التي تتضمن تفويض التسيير كعقد الإمتياز، عقد الإيجار... الخ⁴، إذن على خلاف ما جاء به المشروع الجزائري في قانون البلدية حسب المادة 156 منه، فهذا المصطلح: تفويض المرفق العمومي لم يأخذه المشروع كما تناوله المشروع الفرنسي بل أعطاه معنى آخر بعيد عن تسيير المرفق العمومي وجعل الصفقة وعقد البرنامج طرق لتسيير المرفق العمومي، إذن ما ميز المادة 156 هو الخلط الكبير في

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المادة 07، ص. 4.

² - حسين أوكال، مرجع سابق، ص ص. 128-129.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتضمن قانون المياه، المواد 100 و 101، الجريدة الرسمية، العدد 60، المؤرخة في 04 سبتمبر 2005، ص. 14.

⁴ - حسين أوكال، مرجع سابق، ص. 130.

المصطلحات (التفويض عقد برنامج، صفقة عمومية) فهل هذا خطأ أم المشرع قصد ذلك من خلال استعمال الصفقة نموذج لتفويض المرفق العمومي.¹

وأما المادة 101 من القانون رقم 05-12² نجدها قد عبرت على مصطلح تفويض المرفق العمومي من خلال منح امتياز تسيير هذه الخدمة، إذن ما يلاحظ هو أن هناك اختلاف بين المنظومة القانونية في الجزائر، بحيث نجد أن كل قانون يعبر عن مصطلح التفويض حسب طريقة التسيير التي يمنح بها تفويض هذه الخدمة.

وعند رجوعنا إلى القوانين التي صدرت في هذا الإطار نجد أن طريقتي الإمتياز والإيجار هما الوجهين الوحيدين لتفويض المرفق العمومي المحلي في الجزائر من خلال التعليم رقم 94-842 الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، فبالرجوع إليها نجد أنها قد ركزت على الإمتياز بإعطاء نظام قانوني كامل حوله، أما الإيجار فقد تم الإشارة إليه فقط.

المطلب الثاني: تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز

الإمتياز قد عرف التطبيق في الجزائر خاصة مع بداية الإستقلال، وفي دول أخرى وحتى في فرنسا، فإن استعمال الإمتياز قد عرف تطورا وقد استعمل كذلك هذا الأسلوب بين الدولة والبلدية كما تم ذلك في قاعات السينما ولكن فيما بعد، فإن هذا الأسلوب دخل في مرحلة تقهقر إلى غاية نهاية الثمانينات، وقد أعيد الإعتبار وبصفة رسمية لنظام الإمتياز وهو نظام ذو الطبيعة الليبرالية.³

¹ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 143.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتضمن قانون المياه، المادة 101، الجريدة الرسمية، العدد 60، المؤرخة في 04 سبتمبر 2005، ص. 14.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 223.

وسنتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم عقد امتياز المرافق العمومية من خلال تعريفه، والنصوص القانونية المحلية الواردة بشأنه بالنص عليه كطريقة استثنائية ثم النص عليه كطريقة أولية في تسيير المرافق العمومية المحلية هذا في الفرع الأول، و الفرع الثاني سنتطرق فيه للنظام القانوني لعقد امتياز المرافق العمومية المحلية من خلال مرفق المياه المسير عن طريق الإمتياز باعتباره مرفق عمومي محلي.

الفرع الأول: مفهوم امتياز المرفق العمومي المحلي

لقد ظهر الإمتياز في البداية كسياسة انتهجتها الإدارة تحقيقا لرضا الشعب من خلال إشباع الحاجات العامة للجمهور، ولم يكن له هذا المظهر القانوني الذي هو عليه الآن إلا من خلال الأهمية التي منحها الأفراد للمرافق العمومية المسيرة عن طريقه وتغير محيط المرافق العمومية، نتيجة انفتاح الإقتصاد الوطني وظهور التعاون ما بين القطاع العام والخاص، وهذا النوع من العقود (قديم، حديث) في الجزائر حيث أن اعتماده مؤخرا تم على وجه مغاير مما كان عليه¹، إذ بعد ما كان أسلوبا استثنائيا للتسيير أصبح الأسلوب الملائم لتسيير المرافق العمومية، وقد عرفه "وليد حيدر جابر" بأن: "امتياز المرفق العام هو العقد الذي بموجبه تكلف جماعة عامة شخص حقيقي أو معنوي هو في الغالب من أشخاص القانون الخاص بإدارة واستثمار مرفق عام على حسابه ومسئوليته بواسطة عمال وأموال وتحت رقابة الإدارة لمدة محدودة وطويلة نسبيا لقاء أجر يتمثل في حالات يتقاضاها من منتفعين المرفق العام، أو تحده النتائج المالية للإستثمار"²، ويقصد بأسلوب الإمتياز في هذا الإطار ونحن بصدد دراسة المرفق العمومي المحلي: هي "أن تعهد الإدارة ممثلة في الولاية أو البلدية إلى أحد أفراد أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق

¹ - نعيمة آكلي، النظام القانوني لعقد الإمتياز في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 7.

² - وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العمومية والخصخصة، لبنان: 2009، ص. 13.

عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل منتفع من خدمات المرفق".¹

كما اعتمدت الجزائر عقد الإمتياز منذ الإستقلال كأحد أساليب تسيير المرفق العمومي إذ لم نقل الوحيدة للتراجع في السبعينات وتعود مرة أخرى في قانون المياه رقم 83-17 المؤرخ في 16 جويلية 1983 وتنوع النصوص المنظمة لها في عدة مجالات كالمياه²، النقل، الكهرباء والغاز...، مما أدى إلى ظهور فراغ وتناقض في مختلف الأحكام التي تنظمها، وهذا يعود لتبعثر أحكامه في مختلف القوانين والأنظمة.

أولا/ عقد الإمتياز في قوانين البلدية والولاية القديمة كطريقة استثنائية لتسيير المرافق العمومية المحلية: هنا يجدر بنا التعرف على عقد الإمتياز في جميع المراحل التي مر بها قانون البلدية والولاية ودراسته من ناحية كيفية تنظيمه في قوانين البلدية والولاية القديمة وكيفية إعادة تنظيمه في القانون الجديد، فبالنسبة للأمر رقم 67-24 للبلدية فنظام الإمتياز في إطاره قد أجازت المادة 220 منه للبلديات اللجوء للإمتياز لتسيير مرافقها، فمن خلال نص المادة يتضح لنا اللجوء للإمتياز يكون بطريقة استثنائية في حال تعذر التسيير عن طريق التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية³، وهذا بسبب النظام السائد آنذاك والإيديولوجية الإشتراكية التي تحبذ التسيير المباشر وتستبعد الإمتياز، وأيضا صدور الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 كأول قانون ينظم الولاية من خلال مادته 136، نستنتج إمكانية اللجوء إلى الإمتياز من طرف الولاية لاستغلال بعض المصالح العمومية بعد مصادقة وزير الداخلية على

¹ - نعيمة آكلي، مرجع سابق، ص. 7.

² - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص. 323.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، المادة 220، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 19.

ذلك وبذلك تعذر اللجوء إلى الإمتياز إلا إذا ثبت عدم إمكانية اللجوء إلى التسيير المباشر أو المؤسسة العمومية.¹

ولقد صدرت مراسيم كثيرة عقد ظهور قانون البلدية رقم 67-24 يعترف بالبلدية كهيئة عمومية بممارسة الإمتياز من ذلك المرسوم رقم 67-167 المؤرخ في 24 أوت 1967 المتضمن منح امتياز المحلات التجارية ذات الإستعمال أو الطابع السياحي من طرف الدولة للبلديات، والأمر رقم 76-130 المؤرخ في 22 جويلية 1976 المتضمن تنظيم النقل البري في المادة 22 منه أن الأولوية في مجال النقل البري تعطى للقطاع الإشتراكي أو البلديات أو للأشخاص المعنوية العامة.²

وبعد أن شهدت الدولة دستورا جديدا سنة 1989 جاء القانون رقم 90-08 وهو ثاني نص ينظم البلدية ورغم صدور هذا النص في المرحلة التي انتهجت فيها الجزائر السياسة الليبرالية إلا أنه أجاز للقانون اللجوء إلى الإمتياز لتسيير مرافقها المحلية كطريقة استثنائية فقط من خلال نص المادة 138 منه بحيث أجازت اللجوء إلى الإمتياز لتسيير مرافقها، إذا لم ينجح الإستغلال المباشر وأيضا إذا لم يمكن هناك ضرر يلحق، إذن فهو استثنائي وهذا ما نلاحظه من خلال قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية³، فما هو ملاحظ من خلال قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 حسب ما وضعه الأستاذ "عمار بوضياف" أن المشرع يشترط على الإدارة المحلية عند اللجوء إلى الإمتياز في إدارة وتسيير المرافق العمومية ما يلي:

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، المادة 136، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في 23 ماي 1969، ص. 20.

²- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له، ط. 3، الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع، سنة 1999، ص. 114.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، المادة 138، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 13.

أ/ تعذر تسيير المرفق العمومي بإحدى الطرق العامة كالإستغلال المباشر والمؤسسة العمومية نظرا لتنوع وظيفة الدولة وتدخلها في الميدان الإقتصادي والإجتماعي والثقافي وتوسع نطاق الخدمة.

ب/ ضرورة إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة وهو ما يؤكد الطابع الجماعي في اتخاذ قرار اللجوء إلى الإمتياز.

ج/ إبرام اتفاق بين الطرفين (عقد الإمتياز) شرط أن يكون مطابقا لدفتر الشروط النموذجي الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العمومية والذي تضعه وتعدده الإدارة مسبقا وبإرادتها المنفردة.

د/ تصديق الوالي على الإتفاق المتضمن عقد الإمتياز كشكل من أشكال الرقابة الإدارية.¹

لكن حسب قول "الأستاذ بن ناجي" أنه بالنسبة للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية ورغم أنهما اعتبرا الإمتياز طريقة استثنائية إلا أنهما اتسما بنوع من المرونة في موقف المشرع مقارنة مع قانون رقم 67-24 وقانون رقم 69-38 بحيث أنه استقل برفع خاص به في كل من قانون البلدية والولاية وذلك تحت عنوان الطرق الأخرى للتسيير كما انه في قانون سنة 1967 كانت الإتفاقية النموذجية لعقد الإمتياز يصادق عليها عن طريق مرسوم أو قرار وزير الداخلية وفي حالات استثنائية يفوض الإختصاص، وفي سنة 1990 أكثر مرونة، الإتفاقيات يصادق عليها الوالي.²

ثانيا/ عقد الإمتياز في قوانين البلدية والولاية الحالية كطريقة أولية لتسيير المرافق العمومية المحلية:

بما أن الجماعات الإقليمية تقوم بتلبية الحاجات المحلية بواسطة المرافق العمومية المحلية، وتطبيقا لمبدأ وحدة الدولة المنصوص عليه دستوريا، والتي تستوجب توحيد السياسة

¹-عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 115.

²-نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 138.

الإقتصادية في الدولة، فإن الجماعات الإقليمية ملزمة بمسايرة التغيرات الحاصلة، ولهذا السبب أصدر وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري **التعليمية رقم 94-842 والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها**¹، والموجهة للولاية بالإتصال مع رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رؤساء المندوبات التنفيذية.

إذ تعتبر سنة **1994** سنة مهمة في إعادة الإعتبار للإمتياز إذ لم تتغير نظرتة إلا في **التعليمية رقم 94-842** التي اعتبرته الطريقة الأكثر ملائمة لتسيير المرافق العمومية المحلية، وذلك بسبب فائدته الإقتصادية و المتمثلة في تجنب الأشخاص المنصوص عليهم المعنوية العامة لمخاطر المؤسسة من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء المرفق العمومي حافز الربح الذي هو في الأصل القوة المحركة للمؤسسة الخاصة.

وفي هذه التعليمية قد وحدت نظام الإمتياز بالنسبة لجميع المرافق المحلية، بعد أن كان هناك اختلاف في نظامه من مرفق لآخر، بحيث وضعت تعريفا عاما يحدد المقصود من الإمتياز الذي لا نجده في كثير من القوانين أو المراسيم المنظمة للمنتيازات مختلفة.

ولقد عرفت هذه التعليمية المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها على أنه² "عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة المرفق العمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الإمتياز الملزم على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق"، فهذه التعليمية حددت وبدقة النظام القانوني للإمتياز بجميع جوانبه³، والملاحظ أن هذا التعريف يختلف عن القوانين والمراسيم السابقة لها وخاصة لطبيعة

¹ - راضية بن مبارك، التعليق على التعليمية 94-842 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2001-2002، ص. 2. المكان نفسه.

² - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 139.

³ - نادية ظريفي، المكان نفسه.

صاحب الإمتياز، فالتعليمة تقتصر على الخواص فقط بينما هناك قوانين ومراسيم لا تقتصر على الأشخاص الخاصة فقط مثل قانون المياه رقم 83-17 والمرسوم التنفيذي رقم 93-269 المؤرخ في 09 نوفمبر 1993 المتعلق بأسواق الجملة للفواكه والخضر¹، إذن الجزائر كرست الإمتياز على المستوى المحلي من خلال إصدار تعليمة عن الإمتياز ونظامه القانوني بإعطاء الأفضلية له كأحسن طريقة لتسيير المرافق العمومية المحلية.

وإن الحديث عن مكانة عقد الإمتياز في قانون البلدية رقم 11-10 و قانون الولاية رقم 12-07، فصدور قانون البلدية بموجب القانون رقم 11-10 فالكل كان ينتظر صدور قانون البلدية لتبني تلك الأحكام الواردة في التعليمة²، ففيما يخص الإمتياز جاءت المادة 155 "يمكن للمصالح العمومية البلدية أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول يخضع الإمتياز لدفتر الشروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم".

والمجالات المذكورة في المادة 149 تتمثل في:

التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، الإنارة العمومية، صيانة الطرقات وإشارات المرور، النقل الجماعي، حضائر مساحات التوقف، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، المساحات الخضراء، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، مذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.

¹ -أكلي نعيمة، مرجع سابق، ص. 42.

² -نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 140.

من خلال المادة 150 يتضح أن هذه المجالات يمكن أن تدار بطريقة التسيير المباشر أو عن طريق مؤسسة عمومية تابعة للبلدية أو عن طريق الإمتياز، إذن المادة 149 حددت المجالات لكن ليس على سبيل الحصر بل حسب احتياجات وإمكانات البلدية.¹

تغيير ترتيب طرق تسيير المرفق العمومي حسب المادة 150 "يمكن تسيير المرافق العمومية إما في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الإمتياز أو التفويض"، لكن هذا الترتيب هو ترتيب أولويات أي الأصل والإستثناء وبالعودة إلى المادة 150 أن هناك مساواة في الإختيار بين هذه الأساليب عكس ما كان مكرس في قانون 1990 فهو تطور من حيث ترتيب طرق تسيير المرفق العمومي المحلي المساواة بين هذه الأساليب، فهذا القانون لم يفضل الإمتياز كطريقة أولية لتسيير المرفق العمومي المحلي، لكن التطور أصبح واضحا من خلال المساواة في المعاملة بين مختلف الطرق ويبقى التفضيل في يد البلدية التي لها أن تختار بين هذه الأساليب.

كما نصت المادة 155 على إمكانية اللجوء لعقد الإمتياز لتسيير جميع المرافق العمومية المحلية المنصوص عليها في المادة 149، والجديد في القانون هو إخضاع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي عن طريق التنظيم.

أما بالنسبة لقانون الولاية رقم 07-12 بحيث أعطى المشرع إمكانية اللجوء إلى الإمتياز كطريقة لتسيير المرافق العمومية المحلية لكن بصفة استثنائية بحيث أعطى الأفضلية لأسلوب الإستغلال المباشر ثم أسلوب المؤسسة العمومية ثم إمكانية اللجوء إلى الإمتياز وهذا ما جاءت به نص المادة 146.²

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 149، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 26.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية، المادة 146، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص. 22.

ويخضع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي يحدده التنظيم، بما يؤكد خضوع هذا العقد بالذات لأطر رقابية خاصة تمارس فيها الإدارة متمثلة في الوالي.

إذن من خلال المادة 149 نلاحظ أن المشروع قد حافظ على نفس الترتيب لطرق التسيير المتخذ في قانون سنة 1990، عكس قانون البلدية رقم 11-10 فهذا القانون لم يأتي بمصطلحات جديدة ولا ترتيب جديد ومن هنا أصبح هناك عدم تجانس بين قانون البلدية وقانون الولاية.¹

ثالثا: عقد الإمتياز في القانون رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام

حسب المادة 53 من القانون رقم 18-199 يعرف الإمتياز بأنه: " هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام".

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة ويمول المفوض له بنفسه الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العمومي.

لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للإمتياز ثلاثين سنة (30).

ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الإتفاقية، شرط ألا تتعدى مدة التمديد أربع سنوات (4) كحد أقصى.²

الفرع الثاني: النظام القانوني لعقد امتياز المرافق العمومية المحلية

أولا/ مفهوم امتياز استعمال الموارد المائية:

¹ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 143.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام، المادة 53، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة 05 أوت 2018، ص. 14.

لقد نظم المشرع امتياز استعمال الموارد المائية في قانون رقم 83-17 ليعود ويكرسه بأسلوب جديد وبطريقة دقيقة في القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، حيث وسع من نطاق هذا العقد.

1/ تكوين عقد الإمتياز:

نظرا لارتباط عقد الإمتياز بتسيير وإدارة المرافق العمومية، ولما كانت هذه الأخيرة مهمة الدولة فإن تفويضها يتطلب مراعاة بعض الإجراءات بدءا من اختيار الملتزم معها لإبرام العقد.¹

أ/ اختيار صاحب الإمتياز:

من خلال التعلية الوزارية يلاحظ أنه هناك تحول نحو اعتماد إجراءات جديدة لمنح الإمتياز وهي أساسية في الصفقات العمومية، والتي تتمثل في المزايدات التي تضمن منافسة فعالة.²

إن اختيار المتعاقد مع الإدارة هي من العناصر التي اهتم بها القانون بصفة عامة، سواء تعلق الأمر بصفقات عمومية أو عقود الإمتياز، وهنا حاول المشرع أن يضع القواعد المتعلقة باختيار المتعاقد مع الإدارة وهذا ما ذهب إليه المرسوم الرئاسي رقم 15-247 حسب المادة 209 في الباب الثاني "الأحكام المطبقة على التفويضات"، حيث تنص: "تخضع

اتفاقيات المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 50 من هذا المرسوم".

ونص المرسوم في الباب المتعلق بأحكام التطبيق على الصفقات العمومية حسب المادة 05 "لضمان نجاعة الطلبات العمومية والإستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في

¹ - لونساي سعيداني، عقد الإمتياز كأسلوب لاستغلال المرافق العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 12-13 مارس 2013، ص. 7.

² - راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص. 57.

الصفات مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات ضمن أحكام هذا المرسوم".¹

كما كان في الجزائر قبل صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفات العمومية وتفويضات المرفق العام، وفي فرنسا قبل صدور قانون 1993 Loi de sapin.² لم تكن الإدارة مقيدة في اختيار صاحب الإمتياز بإجراءات معينة أو بمبدأ المنافسة والشفافية، ولكن تدريجيا تقيدت الإدارة بمبدأ المنافسة والشفافية كما هو الحال في الجزائر بالمرسوم الأخير الذي أحال مبدأ المنافسة والشفافية طبقا لقانون الصفات العمومية، كذلك في فرنسا بعد صدور قانون Loi de sapin ألزم الإدارة بالتقيد بمبدأ المنافسة والشفافية في اختيار صاحب الإمتياز.

ب/ إبرام عقد الإمتياز

بالعودة إلى التعلية الوزارية بالتحديد الفقرة الثالثة الواردة تحت عنوان "إجراءات منح امتياز المرافق العمومية" فإنه يختص المجلس الشعبي البلدي أو المندوبية البلدية في إصدار مثل هذا القرار بالنسبة للمرافق التابعة للبلدية، أما فيما يتعلق بالمرافق التابعة للولاية فإن قرار المنح يصدر من المجلس الشعبي الولائي أو المندوبية الولائية.

ويتطلب إضافة إلى ذلك توقيع السلطة المختصة والملتزم عليه، تنص المادة 78 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه على أنه "يتوقف منح امتياز استعمال الموارد المائية على توقيع السلطة المانحة للإمتياز وصاحب الإمتياز لدفتر شروط خاص".

2/ وثائق عقد الإمتياز:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفات العمومية وتفويضات المرفق العام، المواد 05 و 209، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص ص. 5-46.

² - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفات العمومية، مرجع سابق، ص. 41.

يتكون عقد الإمتياز من وثيقتين أساسيتين هو اتفاقية الإمتياز ودفتر الشروط:

أ/ عقد الإمتياز:

وهو الإتفاق المبرم بين الجهة الإدارية مانحة الإمتياز والملتزم طبقا لما ينص عليه دفتر الشروط¹، ويقتصر على تحديد أطرافه وضبط مضمونه فهو الإطار العقدي الذي يربط بين الأطراف المتعاقدة.

ب/ دفتر الشروط:

وهو الوثيقة التي تنطوي فيها كل البنود التنظيمية والبنود التعاقدية التي تهم طرفي العقد.²

كما يقول الأستاذ "Adel Aubadère" "فإن دفتر الشروط هو دعوة للتعاقد وليس إيجابيا، فالإيجاب هنا يتقدم به العارض، وإن كانت معالم الإيجاب وشروطه تتحدد بناء على الشروط التي قررتها الإدارة في دفتر الشروط".³

وهو يحتوي على نوعين من الشروط، شروط تنظيمية وشروط تعاقدية.

الشروط التنظيمية وهي التي تقوم الإدارة بوضعها في صورة منفردة وإرادة منفردة، أما الشروط التعاقدية فهي التي توضع برضا الطرفين مانح الإمتياز وصاحب الإمتياز، ونشير أنها مزيج مختلط، وهو ما أضفى على عقد الإمتياز صفة الطبيعة المختلطة.

ثانيا/ أثار امتياز استعمال الموارد المائية:

أ/ سلطات الجهة الإدارية في مواجهة الملتزم:

ويمكن إجمالها فيما يلي:

¹- لوناسي سعيداني، مرجع سابق، ص. 8.

²-المكان نفسه.

³-راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص ص. 62-63.

سلطة الرقابة والإشراف على إنشاء المشروع وسلطة تعديل البنود التنظيمية بإرادتها المنفردة.

فكلما اقتضت المنفعة العامة ذلك مع تعويض الملتمزم عما قد يلحقه من أضرار حسب المادة 86 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه وسلطة توقيع الجزاءات على الملتمزم.

التزامات الإدارة المانحة للإمتياز:

في مقابل ما تتمتع به الجهة الإدارية من سلطات تتحمل جانب من الإلتزامات تتمثل في وضع المرفق تحت يد الملتمزم وتمكينه من إدارته واستغلاله، ويقع عليها واجب منح الملتمزم الرخص الضرورية واللازمة لاستغلال المرفق العمومي، كما أن للملتمزم بدوره طرفا في عقد الإمتياز يتمتع بحقوق ويتحمل إلتزامات، أما بالنسبة لحقوقه تتمحور أساسا حول اقتضاء المقابل المالي من المنتفعين بخدمات المرفق، الحصول على المزايا المالية المتفق عليها في العقد، و كذلك الحق في التوازن المالي في العقد.

ب/ إلتزامات الملتمزم في عقد الإمتياز:

تنص المادة 89 من القانون رقم 05-12 المتعلق بقانون المياه على جملة من الإلتزامات التي على الملتمزم مراعاتها، وتتمثل في استعمال الماء بصفة عقلانية واقتصادية مع مراعاة الأحكام المتعلقة بشروط تشغيل منشآت الري واستغلالها واحترام حقوق مستعملي ماء الآخرين، فضلا عن إقامة أجهزة مقياس أو عد استهلاك الماء بالإضافة إلى الإمتثال لتدخلات المراقبة التي يقوم بها الأعوان المؤهلون.¹

المطلب الثالث: تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار:

الإيجار نظام تعود جذوره إلى ما قبل الثورة الفرنسية عندما كان الملك يمنح سلطة لجامعي الضرائب لفائدته بإقتطاعهم مبلغا معيناً مقابل هذه الخدمة وقد استعمل هذا الأسلوب

¹ - لوناسي سعيداني، مرجع سابق، ص. 10.

في عدد من الدول التي واجهت مشروعاتها العامة صعوبات في جذب المستثمرين، فقد استعمل التأجير لعقود كثيرة في مجال الصرف الصحي وتوزيع الماء والكهرباء، في فرنسا وحتى في إسبانيا، كما استخدم في مجالات أخرى، في الموانئ والنقل في المدن والسكك الحديدية.¹

وبما أننا بصدد دراسة المرافق العمومية المحلية سنتناول مفهوم عقد الإيجار على المستوى المحلي في الفرع الأول، و الفرع الثاني مخصص للنظام القانوني لعقد الإيجار المحلي.

الفرع الأول: مفهوم الإيجار المحلي

بقي الإيجار ولمدة طويلة مرتبطا بالإمتياز أو بجزء منه و له عنصر أساسي مميز وهو عدم تحمل المستأجر لعمليات البناء والإستثمارات المتعلقة بالمرفق العمومي.

أولا/ إيجار المرافق العمومية المحلية:

بما أن الجماعات الإقليمية تقوم بتلبية الحاجات المحلية بواسطة المرافق العمومية المحلية، وتطبيقا لمبدأ وحدة الدولة المنصوص عليها دستوريا، والذي يستوجب توحيد آلياته الاقتصادية في الدولة، فإنها ملزمة بمسايرة هذه التغيرات وبالتالي البحث عن أساليب وطرق فعالة لتسيير المرافق العمومية المحلية ومنها إيجار المرفق العمومي، فقد أجاز المشرع الجزائري للبلدية إمكانية اللجوء للمنافسة أي لطرف آخر من غير البلدية لتسيير بعض المرافق العمومية مستعملين أسلوب الإيجار المحلي، إذن كان على البلدية لزوما أن تتخلى في هذا الإطار عن تسيير بعض المرافق العمومية خاصة تلك التي لها طابع تجاري وصناعي، كما أن إدارة أشخاص القانون العام للمرافق العمومية خاصة التجارية والصناعية لم تكن فعالة، لأن طبيعتها لا تتناسب مع طبيعة الأشخاص العامة التي تخضع لقيود إدارية ومالية تشكل نشاطاتها.

¹ - أمال بلقاسمي، إيجار المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2012-2013، ص. 2.

وفي هذا الأسلوب احتفاظ الجماعات الإقليمية بملكية المرفق العمومي والتخلي عن تسييره لشخص آخر، لتضمن هذه الطريقة تقديم المرفق خدمة عمومية ذات منفعة عامة¹، وقد كانت هناك تعاريف عدة لإيجار المرفق العمومي، "هو اتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي شخص آخر يسمى المستأجر، استغلال مرفق عمومي لمدة معينة مع تقديم إليه المنشآت والأجهزة، ويقوم المستأجر تسيير واستغلال المرفق مستخدماً عماله وأمواله، وفي مقابل تسيير المرفق العمومي، يتقاضى المستأجر مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق في شكل إتاوة على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العمومي لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية"²، ويرى كذلك كل من الأستاذين "جورج فوديل" و"بيار دولفيه" أن إيجار المرفق العمومي بديل عن امتياز المرفق العمومي، حيث يناط بالمستأجر استثمار مرفق عمومي تحت رقابة الإدارة مكافئة مكونة من العائدات التي تستوفي من المستعملين، والمستأجر هنا ليس من يحقق المباني المطلوبة، بل الإدارة هي من تسلمه المباني وعلى المستأجر بالمقابل أن يدفع عائدات للإدارة كي تتيح لها استهلاك التجهيزات التي حققها.³

ثانيا/ الإطار القانوني للإيجار المحلي:

لقد أصبح الإيجار مؤخرا يجلب اهتمام المؤسسات الخاصة التي تهدف إلى الربح أكثر من الإمتياز ما نجده مجسدا خاصة على المستوى المحلي فيما يخص مرافق الأسواق الأسبوعية، الحضائر ومذابح البلدية،... وسنتناول الإطار القانوني للإيجار المحلي من بعض النصوص المتعلقة بالإدارة المحلية.

1/ قانون البلدية:

¹ - أمال بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 3.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 225.

³ - جورج فوديل و بيار دولفيه، القانون الإداري، ج. 2، لبنان: دار النشر والتوزيع، 2008، ص. 125.

رغم أن هذا الأسلوب وعلى مستوى الجماعات الإقليمية قد اعتمد في فرنسا في الآونة الأخيرة.

ففي الجزائر قد اعتمد في الماضي والحاضر لكن بصفة محدودة حيث لم تكن هناك إشارة قانونية إليه إلا بصفة نادرة، وقد استعملت البلديات كأسلوب للتسيير فيما يخص أسواق البلدية وكراء مذابح البلدية والحضائر... ذلك لأنه يمكن الجماعات الإقليمية من التسيير بصفة أنجع لمرافقها ويمكنها من الحصول على مداخيل مالية من خلال المنشآت والتجهيزات التي أنجزته¹، وبالرجوع إلى قوانين الإدارة المحلية و خاصة قوانين البلدية القديمة والحالية سارية المفعول وعليه في بعض المواد أن قانون البلدية يجيز للبلدية كراء أملاكها، وخاصة إذا تعلق الأمر ببعض المنشآت والتجهيزات وذلك عن طريق إجراء المزايدة وهذا ما نصت عليه المادة 107 من القانون رقم 67-24 المتعلق بالبلدية، بحيث أن قرارات مداورات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد 20 يوما من إيداعها لدى دار العمالة، إلا أن هناك مداورات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة العليا المسؤولة ومنها المحاضر والمزايدات والمناقصات²، وأيضا ما قد تم النص عليه في المادة 60 من القانون رقم 90-08 للبلدية أنه تحت رقابة المجلس يقوم المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تكون ثروة البلدية وإدارتها ومنها ما تعلق بإبرام عقود اقتناء الأموال وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات، وقد جاء في المادة 85 من نفس القانون أن المجلس الشعبي البلدي يعالج من خلال مداولاته الشؤون

¹ - أمال بلباسمي، مرجع سابق، ص. 4.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، المادة 107، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 12.

الناجمة عن صلاحيات المسندة للبلدية¹، وهو أيضا ما نصت عليه المادة 83 من القانون رقم 10-11 للبلدية الساري المفعول، أنه من أجل المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس يقوم على الخصوص حسب ما جاء في المادة بإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات...²، إذن فالمشرع يجيز للبلدية استعمال هذا الأسلوب من التسيير من خلال ما جاء في النصوص، ونجد هذا النوع من التسيير فيما يخص الأسواق البلدية والمذابح البلدية في النصوص وكراء حقوق الوقوف... بحيث المصاريف تتحملها البلدية أي الجماعات الإقليمية المؤجرة وهنا تتمكن هذه الأخيرة من التسيير الأنجع لمرافقها ويمكنها من الحصول على مداخيل مالية من خلال هذه المنشآت والتجهيزات التي أنشأتها.

2/ التعليمات الوزارية المؤرخة في 7 ديسمبر 1994:

وهي التعليمات رقم 94-842 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري والمتعلق بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها. فأصدر هذا المرسوم حسب وزير الداخلية آنذاك، الهدف منه إبراز بصفة أكبر لأسلوبي الإمتياز والإيجار، بالرغم من أن هذين الأسلوبين قد تم النص عليهما في قوانين البلدية التي صدرت قبل صدور التعليمات، إلا أن النص عليهما واستعمالهما كان محدودا، حسب ما أشار إليه الوزير.³

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل المتضمن قانون البلدية، المادة 60، مرجع سابق، ص. 23.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 83، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 14.

3- أمال بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 54.

فدراسة عقد الإيجار كطريقة من طرف تسيير المرفق العمومي المحلي، تعد إذن جد هامة بسبب عدم وجود إطار قانوني كامل للإيجار، حيث لا وجود لنصوص قانونية منظمة، سوى التعليمات الوزارية رقم 94-842 الصادرة عن وزارة الداخلية المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

3/ النصوص القانونية الأخرى:

هناك بعض النصوص القانونية الأخرى التي أشارت إلى إيجار المرفق العمومي ولكن بطريقة ضمنية ومنها نذكر:

المادة 14 من المرسوم رقم 84-378 المؤرخ في 15 ديسمبر 1984 الذي يحدد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها والتي تنص على:

"تتولى مصلحة البلدية المسيرة بنفسها أو حائز المناقصة عند الإقتضاء نقل نفايات".

كما أن المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹ عرفت الإيجار بأنه "العقد الذي تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عمومي وصيانته، بحيث يقوم هذا الأخير بتسييره على حسابه وعلى مسؤوليته ويقوم بدفع المقابل المالي للسلطة المفوضة عن طريق الإتاوات المفروضة على مستعملي المرفق العمومي، تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العمومي".

إن كل من عقد الإمتياز وعقد الإيجار يتشابهان في أن المفوض في كلا العقدين يقوم بتسيير واستغلال المرفق العمومي باسمه وعلى مسؤوليته ويتلقى المقابل المالي والإتاوات التي يدفعها المنتفعين من المرفق العمومي فهو مرتبط بنتائج الإستغلال لكنهما يختلفان ويمكن التمييز بينهما من خلال الجدول أدناه:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المادة 210، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص. 44.

عقد الإيجار	عقد الإمتياز	التمييز بين عقد الإمتياز وعقد الإيجار
في عقد الإيجار فالمستأجر يلتزم بدفع مقابل مالي للإدارة من أجل استرجاع مصاريف المنشآت والتجهيزات الأولية	في أسلوب الإمتياز المقابل المالي المحصل من المنتفعين والمستعملين يبقى لصاحب الإمتياز دون أن يدفعه للسلطة المفوضة بحيث يحتفظ بما يتقاضاه لنفسه	1
في عقد الإيجار يقوم المستأجر باستغلال المرفق العمومي وتسييره فقط فهو غير مسؤول عن إنشاء الهياكل الأساسية	في عقد الإمتياز فالملتزم يقوم بالإنشاء والتجهيز من استغلال المرفق وتسييره	2
عقد الإيجار فهي من العقود قصيرة المدة	عقود الإمتياز هي عقود طويلة المدة	3

بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام في مادته 54 يعرف الإيجار بأنه " الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العمومي، مقابل إتاة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة".

وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الإستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الإستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العمومي.¹

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العمومي ويتقاضى المفوض له اجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العمومي.

تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العمومي في شكل الإيجار، بخمس عشرة سنة (15) كحد أقصى.

ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الإتفاقية، شرط ألا تتعدى مدة التمديد ثلاث سنوات كحد أقصى.²

الفرع الثاني: النظام القانوني لعقد إيجار المرافق العمومية المحلية

أولا/ النظام القانوني الخاص بمرحلة إعداد العقد:

1/ اختيار مستأجر المرفق العمومي:

تعتبر مرحلة اختيار المتعاقد مع الإدارة أهم مرحلة في إعداد عقود الإيجار، فحسن اختيار المستأجر يعني التسيير الفعال للمرفق العمومي المحلي، وبالرجوع للتعليمة رقم 842-94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، نجد أنها قد اعتمدت إجراء المزايدة بمنح الإيجار.³

2/ إبرام عقد الإيجار:

وتتم عبر مرحلتين:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المادة 54، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص. 14.

² - راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص. 57.

³ - أمال، بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 59.

أ/ انعقاد العقد:

قبل انعقاد عقد الإيجار لابد من أن يتم اجتماع المجلس الشعبي للمداولة البلدي أو الولائي، فيقرر فيه ما إذا كان من المناسب أن يعتمد على أسلوب الإيجار كطريقة لتسيير المرفق العمومي المحلي، كما تجب مصادقة الوالي كسلطة وصية عن المجلس الشعبي البلدي، ثم تحرير دفتر الشروط وتحرير العقد النهائي.

ب/ المصادقة على العقد:

إن العقد قبل المصادقة عليه يعتبر غير موجود، فتنفيذه يبقى معلق على مصادقة السلطة الوصية، وقد ذكرت التعليلة رقم 94-842 "لا يعقد الإمتياز نفس الشيء بالنسبة للإيجار إلا إذا صادق الوالي المختص على العقد المبرم".¹

3/ وثائق العقد:

أ/ عقد الإيجار:

وهو ذلك الإتفاق المبرم بين السلطة المؤجرة والمستأجر طبقا لما ينص عليه دفتر الشروط، وعقد الإيجار من الناحية الشكلية أقصر من دفتر الشروط وذلك لاحتوائه على المبادئ العامة التي يتم الإتفاق عليها.

ب/ دفتر الشروط:

هو صحيفة البنود المحددة لموضوع العقد، حيث تحدد فيه وبدقة وبصفة مفصلة الشروط الفنية التي تنظم شروط وقواعد تسيير المرفق العمومي وكذا الحقوق والإلتزامات المتبادلة لأطراف العقد.²

¹ - أمال بلفاسمي، مرجع نفسه، ص. 65.

² - المكان نفسه.

ثانيا/ النظام القانوني الخاص بمرحلة التنفيذ:

1/ حقوق السلطة مانحة الإيجار:

للبلدية عدة سلطات تمارسها في مواجهة المتعاقد معها، تتمثل هذه السلطات التي تعتبر متميزة عن قواعد القانون الخاص، في سلطة الرقابة على منشآت المرفق العمومي وسيره، ثم سلطة توقيع الجزاءات ويليها سلطة تعديل النصوص التنظيمية الواردة في العقد دون التوقف على إرادة المستأجر، وكذلك سلطة استرداد المرفق قبل نهاية المدة والحصول على مقابل للإيجار.¹

2/ حقوق المتعاقد مع الإدارة (المستأجر):

ويمكن حصر حقوق المتعاقد مع الإدارة في النقاط التالية:

الحصول على المقابل المالي من المنتفعين، ثم الحصول على المزايا المالية المتفق عليها وأخيرا ضمان التوازن المالي للمشروع.

3/ حقوق المنتفعين من خدمات المرفق العمومي المحلي:

وتتمثل هذه الحقوق في:

أ/ حقوق المنتفعين في مواجهة الإدارة:

وهي تلك الحقوق العامة التي تحكم علاقة المنتفعين بين المرفق والإدارة المنشأة له، كالمساواة في تقديم الخدمات، و دوام سير المرفق بانتظام وحتى يبقى دائما في خدمة الوطن.

ب/ حقوق المنتفعين في مواجهة المستأجر:

إن العلاقة التي تربط المستأجر بالمنتفعين في إطار استفادتهم من خدمات المرفق العمومي، إما أن تكون في شكل عقد، وهذا بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية، كما قد تكون بشكل آخر، حيث أن كل شخص تتوفر فيه شروط معينة له الحق في الإنتفاع بالخدمات التي يقدمها

¹ - أمال بلفاسمي، مرجع نفسه، ص. 68.

المرفق، وهذا الأمر متعلق بالمرفق ذو طابع إداري، وهنا نطبق دفتر الشروط الخاص بعقد الإيجار، حيث تحدد فيه حقوق و واجبات الطرفان.¹

¹ - أمال بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 88.

خلاصة الفصل الثاني:

فما يمكن قوله أن الدول وحسب نظامها تختار طرق تسيير المرفق العمومي ويجب أن تقوم باستمرار بتقييم نوعية الخدمة المقدمة من طرف هذه المرافق، والمرافق العمومية المحلية هي مرافق لها مكانة جد هامة وذلك لقربها أكثر من المواطن، وخاصة فيما يتعلق بطرق تسييرها، إذ أن هناك مرافق ذات طبيعة إدارية لا تستطيع الدولة التخلي عن التسيير المباشر لهذه المرافق كمرافق الحالة المدنية، كما نجد أن الدولة لا تستطيع التخلي عن بعض الخدمات لأهميتها كالمستشفيات، و هناك أيضا إستحداث في طرق تسيير المرافق العمومية المحلية، خاصة فيما يتعلق بالمرافق ذات الطبيعة الصناعية والتجارية وذلك بحثا عن الفعالية والمردودية المطلوبة.

ففي الجزائر قد طبقت فكرة التفويض عن طريق الإمتياز والإيجار كوجهين وحيدتين لتفويض المرفق العمومي المحلي وخاصة من خلال **التعليمية رقم 94-842**.

تختلف طرق إدارة المرافق العمومية تبعا لإختلاف هذه المرافق وتنوعها وطبيعة النشاط الذي تؤديه و أيضا في طريقة اختيار إدارتها، لهذا فإن السلطة المختصة تأخذ باعتباريات مختلفة ومتعددة: اقتصادية واجتماعية وسياسية... الخ، ذلك أن المرافق التي تمس الدولة في كيانها كمرافق الدفاع والأمن تختلف عن المرافق الإقتصادية، وأيضا باعتبارها مرافق وطنية تختلف عن المرافق المحلية، وفي هذا الصدد تختلف درجة تدخل الدولة وفرض رقابتها إلى طرق التسيير العامة حيث تتدخل فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية لإدارة المرفق بشكل مباشر بواسطة عمالها وموظفيها كما هو الحال في طريقة الإستغلال المباشر، أو طرق التسيير الخاصة مثلا عن طريق الإمتياز والإيجار، ومن هنا فسننتظر في هذا الفصل لطرق إدارة تسيير المرافق العمومية المحلية من خلال مبحثين: المبحث الأول بعنوان التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية أما المبحث الثاني متعلق بطرق الحديثة لتسيير المرفق العمومي المحلي.¹

المبحث الأول: التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية

يقصد بالتسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية، هي أن الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هي التي تسيير المرافق العمومية المحلية مباشرة وسنتطرق إلى هذا الأسلوب من خلال مفهوم التسيير المباشر في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني التسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية.

المطلب الأول: مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية

يعتبر من أقدم الطرق في إدارة المرافق العمومية لارتباطها أساسا بالمهام التقليدية للدولة وهيئاتها، ويترتب على ذلك أنه يعتبر موظفي المرافق التي تسيير بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرافق أموالا عامة تتمتع بالحماية القانونية للمال العام.² و لتوضيح أكثر مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية سوف سنتطرق إلى تعريف أسلوب الإدارة المباشرة في الفرع الأول، ثم التطرق إلى النصوص القانونية الواردة في قوانين الإدارة المحلية كفرع ثاني.

¹ - إيمان زعيم، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص. 19.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص. 48.

الفرع الأول: تعريف أسلوب الإدارة المباشرة

يعرفه الأستاذ "جوال كارياجو": "تقول أن مرفقا عاما يكون مسيرا بطريقة مباشرة عندما يتم تنظيمه وتسييره مباشرة من طرف الجماعة التي قامت بإنشائه وأن التسيير بواسطة مؤسسة عمومية أو مؤسسة خاصة (تابعة للخواص) لا يمكن تكييفه على أنه تسيير مباشر".¹

ويمكن أن يتخذ أسلوب الإدارة المباشرة شكلين هما:

أولا/ الإستغلال المباشر:

وهو الشكل العادي لتسيير المرفق العمومي، فهنا الإدارة تخضع للقواعد المقررة في الميزانية العمومية ومستعملة في ذلك أساليب القانون العمومي (لاسيما امتيازات السلطة العمومية) وإن أسلوب الإدارة المباشر يتبع عادة في إدارة المرافق العمومية التقليدية أي الإدارية، ويدخل في هذا التنظيم، الإدارة المركزية للوزارات والإدارة المحلية للبلدية والولاية ومختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة.²

ثانيا/ أسلوب الإدارة المباشر بتسيير شخص:

ويتمثل في تسيير مرفق عمومي وإنشاءه من طرف تعيين عون يقوم بتسيير هذا المرفق، غير انه لا تمنح لهذا العون العمومي الإستقلالية المالية، ولكن تكون له محاسبة مشخصة حتى يتمكن من الإطلاع على محتوى المداخل والمصاريف، وهو ما نصت عليه المادة 152 من قانون البلدية رقم 11-10 "يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح".³

الفرع الثاني: أسلوب الإدارة المباشرة في قوانين الإدارة المحلية

يقصد بالتسيير المباشر من طرف الجماعات الإقليمية، سد حاجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم معين (بلدية أو ولاية) وهي تتبع الإقليم الذي تنشأ فيه، ويتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي، مثلا على مستوى البلدية هناك نشاطات لاسيما الإدارية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة كمرفق الحالة المدنية، فهي تقوم بتأمين عن طريق التسيير

¹ - حسين أوكال، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر1، الجزائر العاصمة، 2009-2010، ص. 104.

² - حسين أوكال، مرجع سابق، ص. 105.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 213.

المباشر ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد¹، بحيث يمكن للإدارات العامة اللامركزية أن تلجأ إلى إدارة مرافقها ومصالحها العامة بموجب طريقة الإستغلال المباشر، أي دون أن تتفصل وتستقل تلك المرافق العمومية قانونيا عن الجهة الإدارية التي أحدثتها وأنشأتها، بحيث أنها لا تكتسب الشخصية المعنوية، ومثال ذلك أن تتولى البلدية إدارة وتسيير مرفق النقل أو النظافة أو الرياضة مباشرة باستعمال أموالها وموظفيها.²

أولا/ قانون البلدية:

لقد جاء الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الذي يعد أول قانون للبلدية بعد الإستقلال في المادة 212 منه "يمكن للبلديات والنقابات البلدية أن تشتغل مباشرة مرافق عمومية في شكل الإستغلال المباشر"³ وهذا ما نصت عليه المادة 126 من قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية حيث جاء فيها "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها" وجاء في المادة 134 من نفس القانون "يمكن للبلدية أن تستغل مباشرة المرافق العمومية في شكل استغلال مباشر تقيد الإيرادات والنفقات الخاصة بالإستغلال المباشر في ميزانية البلدية ويتولى إنجازها قابض البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية"⁴. وهذا ما أجازته قانون البلدية الحالي رقم 11-10 من خلال ما نص عليه في المادة 151 منه "يمكن للبلدية أن تشغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر..."، إذن فكل قوانين البلدية الصادرة تجيز للبلدية الإدارة المباشرة لنشاط المرفق العمومي بتوفير القدرة المالية وأيضا الكفاءة الإدارية والحماية القانونية، وباستخدام أساليب السلطة العامة ما لا يتوفر لدى الأفراد.

والجدير بالذكر أن المادة 151 من قانون البلدية الحالي لا تلزم البلدية بتحديد المرافق التي تشغلها عن طريق الإستغلال المباشر.⁵

¹ - نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة، مرجع سابق، ص ص. 21-22.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 240.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، المادة 212، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 19.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، المواد 126 و 134، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 28.

⁵ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 151، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 23.

ثانيا/ قانون الولاية:

أما فيما يخص قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية فإن أسلوب الإدارة المباشرة تحدده المواد (122، 123، 124، 125)، بحيث أنه يجيز للولاية باستغلال مصالحها العمومية عن طريق التسيير المباشر، على أن يقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد المصالح التي تقرر استغلالها في شكل استغلال مباشر¹، وهذا ما نصت عليه المواد (من 142 إلى 145) من قانون الولاية رقم 12-07 أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي استغلال المصالح العمومية الولائية التي أنشأتها مباشرة عن طريق الإستغلال المباشر و كما هو مشار إليه في القانون الولاية رقم 90-09 إن المجلس الشعبي الولائي ملزم بتحديد المصالح العمومية الولائية التي يشغلها عن طريق الإستغلال المباشر وهذا ما هو مشار إليه في المادة 143 من القانون رقم 12-07، على خلاف المادة 151 من قانون البلدية الحالي التي لا تلزم البلدية بتحديد هذه المصالح التي تشغلها عن طريق الإستغلال المباشر والملاحظ على المادة 142 من قانون الولاية رقم 12-07 هو تحديدها بدقة الهيئة التي لها حق التسيير هذه المصالح واستغلالها والمتمثلة في المجلس الشعبي الولائي وهذا على خلاف أحكام المادة 122 من قانون الولاية رقم 90-09 التي جاءت عامة من خلال عبارة "يمكن للولاية أن تشغل مصالحها العمومية في شكل الإستغلال المباشر"².

الفرع الثالث: النتائج القانونية للإستغلال المباشر

يترتب على طريقة الإستغلال المباشر النتائج التالية:

أولا/ من حيث الموظفين:

تكون علاقة العمل قائمة بين الجهة الإدارية المنشئة للمرفق (بلدية، ولاية)، وبين الموظف العامل بالمرفق وعليه تبقى علاقة العمل قائمة في حالة إلغاء المرفق العمومي.

ثانيا/ من حيث الأموال:

القاعدة العامة أن الأموال المخصصة لإدارة المرفق العمومي هي ملك للإدارة التي أنشأته إذ أنه لا يتمتع بذمة مالية مستقلة، كما تؤكد قوانين الإدارة المحلية.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل المتضمن قانون الولاية، المواد من 122 إلى 125، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 28.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية، المواد من 142 إلى 145، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص. 22.

تنص المادة 151 من القانون البلدية رقم 10-11 "يمكن للبلدية أن تشغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر، تقييد إيرادات ونفقات الإستغلال المباشر في الميزانية ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية"، ومع ذلك فإن مقتضيات التسيير وفاعليته تقتضي منح المرفق العام ميزانية مستقلة، إذ تنص المادة 152 من قانون البلدية "يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستقلة مباشرة".¹

ثالثا/ من حيث الأعمال:

القاعدة العامة هي أن جميع التصرفات (قرارات، عقود)، التي تتعلق بالمرفق العمومي إنما تصدر أو تبرم من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بالجهة الإدارية المنشئة (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي).

رابعا/ من حيث المنازعات:

نظرا لعدم اكتساب المرفق العمومي المسير بطريقة الإستغلال المباشر الشخصية المعنوية فإنه يتمتع بأهلية التقاضي، حيث يمثل أمام القضاء لدى الطعن في أعماله وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة (البلدية، الولاية).²

وليس هناك ما يمنع من أن تستخدم البلدية التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك، وذلك بهدف الحصول:

- على موارد مالية تدعم ميزانيتها.
- منافسة المشروعات الخاصة من أجل تخفيض الأسعار وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

¹ - منتديات ستار ألجيريا، "طرق تسيير المرفق العام"، في:

www.staralgeria.net/f104.mountades ، تم الإطلاع على الموقع يوم 03 مارس 2019 على الساعة 17:10.

² - المكان نفسه.

المطلب الثاني: التسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية

تستعمل طريقة التسيير المباشر أساسا من أجل إدارة المرافق العمومية الإدارية (مرفق الحالة المدنية) نظرا لعدم ربحيتها ولطبيعتها الإجتماعية التي تفرض على الجماعات الإقليمية تسييرها مباشرة دون التنازل عنها لأي كان، و هذا ما يفسر شبه مجانيته¹.

وتعتبر مصلحة الحالة المدنية أحد المرافق المحلية ذات الصبغة الإدارية، وصدر أول قانون يتعلق بالحالة المدنية في الجزائر يوم 19 فبراير 1970 تحت الأمر رقم 70-20 المعدل والمتمم بقانون رقم 14-08 ، ويهتم بمجموع الصفات الطبيعية والقانونية الشخصية التي تلازم كل إنسان طبيعي، ولقد خصصنا هذه الدراسة لمرفق الحالة المدنية كنموذج عن التسيير المباشر للبلدية و كطريقة من طرق تسيير المرافق المحلية المعتمدة بصورة أولية من شاملا لكل الجزائريين أينما وجدوا داخل الوطن وخارجه، وحدد اختصاصات ومسؤوليات ضباط الحالة المدنية وأنواع السجلات وطرق مسكها، وبيّن آليات تسجيلات وتقييد الحالة المدنية المتعلقة بالميلاد والزواج والوفاة، والطرق الواجب إتباعها لمعالجة الحالات التي يمكن أن تطرأ على هذه الوثائق، كما حدد أنواع المستندات التي تقوم مقام وثائق الحالة المدنية مثل النسخ المستخرجة عنها والدفتر العائلي واستمارات الحالة المدنية...²

الفرع الأول: تسيير مرفق الحالة المدنية مباشرة من طرف البلدية

جاء في المادة الأولى من القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل و المتمم للأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية، نكتشف العلاقة بين قانون الحالة المدنية وقانون البلدية، وهي علاقة تقوم على اشتغال قانون الحالة المدنية في إطار تنظيم المرفق على موظفين في البلدية للقيام بتسيير المصلحة، واشتغال قانون البلدية على نصوص تهتم بتنظيم المصلحة، إذن فكلا منهما يشتمل على قواعد وإجراءات تنفذ في إطار البلدية ويقوم بها موظفون في البلدية، بحيث تنص المادة على "أن ضباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه..."³، وفي هذا الإطار نصت المادة 125 من قانون البلدية الحالي رقم 11-10 أنه: "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي

¹ - حسين أوكال، مرجع سابق، ص. 104.

² - خديجة سكال، مرجع سابق، ص. 24.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية، المادة 02، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 27 فبراير 1970، ص. 7.

البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية"، أن تنظيم إدارة البلدية يتحدد بحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة ومنها خاصة المتعلقة بتنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها، إذن من خلال هذه النصوص أن الإدارة المباشرة للبلدية لمرفق الحالة المدنية من خلال تنظيمه للمرفق مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها.

الفرع الثاني: سير وتنظيم مصلحة الحالة المدنية

يعهد تسيير مصلحة الحالة المدنية إلى رئيس المصلحة الذي يعمل ويرتبط بمدير التنظيم والإدارة وبذلك يشكل مع المكاتب التابعة له مصلحة الحالة المدنية، ويعين رئيس مصلحة الحالة المدنية بقرار داخلي من طرف البلدية، تسند إليه مهمة إمضاء و تائق الحالة المدنية بتفويض الإمضاء الذي يمنح له من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت إشراف الأمين العام للبلدية¹، إلى جانب المهام الموكلة إلى رئيس مصلحة الحالة المدنية والمتمثلة في تسيير المصلحة فهو مكلف بالإشراف على مكاتب مصلحة التنظيم، ويتم عزل رئيس مصلحة الحالة المدنية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بطلب من الأمين العام باعتبار أنه يعمل تحت وصايته مباشرة.

يكلف موظف مصلحة الحالة المدنية بتسجيل وثائق الحالة المدنية، وتحرير عقود الزواج وجميع الولادات والوفيات التي تقع داخل المجال الإقليمي لبلديته، أما الموظف البلدي المفوض أو المنتدب للقيام بمهام ضباط الحالة المدنية، وفقا لأحكام المادة الثانية من قانون الحالة المدنية فيمكنهم أن يمارسوا كامل الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه بمقتضى المادة الثالثة منه باستثناء تحرير عقود الزواج ومعنى هذا أنه لا يجوز لضباط الحالة المدنية أن يتلقوا أي تصريح أو يسجلوا أية وثيقة بذلك، إلا إذا وقع حادث أو وفاة في نطاق بلديتهم المحددة بمقتضى القانون، أو أن عقد الزواج يتم بين أيديهم وذلك تطبيقا لأحكام المادة الرابعة من قانون الحالة المدنية.²

¹ - خديجة سكال، مرجع سابق، ص. 36.

² - خديجة سكال، مرجع سابق، ص. 37.

المبحث الثاني: الطرق الحديثة لتسيير المرفق العمومي المحلي

إن المرفق العمومي مرتبط بوجود المنتفع وبالتالي فإن الهدف الأساسي من وجود هذا المرفق هو تحسين الخدمات لفائدة المنتفعين، وهكذا إصلاح أو تعديل في طريقة تسيير المرافق العمومية، يجب أن تستهدف أولاً أن لا تمس بأي شكل من الأشكال المنتفع، وما لجوء الدولة إلى التفويض إلا رغبة منها في تحسين جودة الخدمات، لأن طرق التسيير المعتمدة من قبل الفاعلين الخواص والتميزة ببساطتها وسرعتها ستمكن لا محالة من تقديم الخدمة العمومية في وقتها المناسب وبأعلى جودة ممكنة مما يلي حاجات الساكنة المحلية.¹

وفي هذا الإطار سنتناول تفويض المرفق العمومي المحلي في المطلب الأول ثم التطرق إلى تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز في المطلب الثاني، وأخيرا التطرق إلى تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تفويض المرفق العمومي المحلي

يعتبر تفويض المرفق العمومي كإصلاح جديد عن تلك العلاقة القديمة الموجودة بين السلطات العمومية والخواص، وقد استعمل هذا المصطلح لأول مرة من طرف الأستاذ "J.M. Auby"، إلا أنه لم يستعمل حتى سنوات التسعينات من خلال القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية، والقانون رقم 93-122 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الإقتصادية (Loi sapin) هذا الأخير الذي وضع النظام القانوني العام لإتفاقيات تفويض المرفق وإجراءات إبرامها دون أن يعطي تعريفا دقيقا.

ويعرف الأستاذ "Drobenko" التفويض على أنه : "العقد الذي يقوم بموجبه شخص عام مسؤول عن المرفق بتفويض مهمة تسيير هذا المرفق لمفوض له يمكن أن يكون شخص عام أو شخص خاص، ويكون أجر المفوض له مرتبطا بنتائج استغلال المرفق، إذا

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص. 48.

فتفويض المرفق العمومي هو مفهوم عام يجمع كافة العقود التي تتضمن تفويض التسيير.¹

وحسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018

المتعلق بتفويض المرفق العام يعرف تفويض المرفق العمومي على أنه: "تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له".

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة في تفويض المرفق العمومي المحلي من خلال مرسوم تنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العمومي

لقد أخضع المشرع في فرنسا اتفاقيات تفويض المرفق العمومي لإجراءات خاصة في إبرامها تشبه إلى حد ما تلك المتبعة في الصفقات العمومية، وحسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 "دون الإخلال بأحكام المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، "يجب أن يتم تفويض المرفق العمومي في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكثيف، مع ضمان معايير الجودة في الخدمة العمومية".²

وتتجسد هذه الإجراءات في مرحلتين أساسيتين:

تتمثل المرحلة الأولى في الإشهار والمنافسة وتتمثل المرحلة الثانية في مرحلة المفوض له. أولاً/ مرحلة الإشهار والمنافسة:

تدخل قانون Sapin سنة 1993 ليخضع كافة عقود التفويض إلى الإشهار والمنافسة

كإجراءين سابقين لإبرامها، وذلك استجابة لمتطلبات الشفافية والنزاهة.

أما بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام حسب

المادة 08 منه تبرم اتفاقية المرفق العام وفقا لإحدى الصيغتين الآتيتين:

▪ الطلب على المنافسة الذي يمثل القاعدة العامة.

▪ التراضي الذي يمثل الإستثناء.

¹– Drobenko Bernard, *Droit de l'eau* : édition Gualino, 4ème Ed, Paris, 2008, p 222.

²– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام، المادة 03، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة 05 أوت 2018، ص. 5.

كما أن الطلب على المنافسة يكون وطنيا حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، والطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة ومعاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة.¹

يمنح تفويض المرفق العمومي للمترشح الذي يقدم أفضل عرض وهو ذلك الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية، حسب سلم التقييم المحدد في دفتر الشروط حسب المادة 11 من القانون رقم 18-199، كما يتم الطلب على المنافسة وفق مرحلتين:

المرحلة الأولى: تتمثل في الإختيار الأولي للمترشحين على أساس ملفات الترشح، ويجب أن تظهر الوثائق المكونة لملف الترشح والمحددة في الجزء الأول من دفتر الشروط، وعنوانه "دفتر ملف الترشح، في لوح الإعلان عن العروض".

المرحلة الثانية: تتمثل في دعوة المترشحين الذين تم إنتقائهم أثناء المرحلة الأولى إلى سحب الشروط² حسب المادة 12 من القانون رقم 18-199.

ثانيا/ مرحلة المفوض له:

يمكن للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عمومي التي تدعى في صلب النص "السلطة المفوضة" أن تفوض تسيير مرفق عمومي إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعى في صلب النص "المفوض له، بموجب اتفاقية تفويض حسب المادة 04 من القانون رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.³

يمكن تفويض المرفق العمومي المنشأ أو المسير من قبل أشخاص معنوية خاضعة للقانون العمومي، في إطار التجمع.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام، المواد 08 و10، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة 05 أوت 2018، ص. 5.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المواد 11 و12، ص. 6.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المادة 04، ص. 3.

يعين الأشخاص العموميين ممثلاً عنهم ضمن التجمع بموجب "اتفاقية" ويجوز للعضو المعين صفة السلطة المفوضة، ويمثل أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العمومي المادة 05 رقم المرسوم التنفيذي رقم 18-199، كما لا يمكن للمفوض له المستفيد من تفويض المرفق العمومي، أن يقوم بتفويضه إلى شخص آخر المادة 07 من نفس المرسوم، غير أنه إذا فرضت ذلك متطلبات التسيير، يمكن للمفوض له اللجوء إلى مناولة جزء من المرفق العام المفوض، بعد الموافقة الصريحة للسلطة المفوضة. ولا يمكن في جميع الحالات أن يكون المرفق العام الذي خصّ به المفوض له موضوع مناولة بصفة كلية.

ويحدد هذا الجزء معايير اختيار المترشحين لتقديم عروضهم المتعلقة على الخصوص كالقدرات المهنية، وهي الشهادات المؤهلة المطلوبة لتسيير المرفق العمومي، القدرات التقنية وهي الوسائل البشرية والمادية، والقدرات المالية وهي الوسائل المالية المبررة بالحصائل المالية والمحاسبية والمراجع المصرفية.¹

بعد الإنتقاء لقائمة المترشحين المرخص لهم بتقديم عروضهم تقوم لجنة خاصة منتخبة بفتح الأظرفة ودراستها وتعطي رأيها بشأن اختيار مرشح واحد أو أكثر ثم يلجأ المترشحين الذين تم انتقائهم للتفاوض مع السلطة المختصة بتوقيع وإمضاء اتفاقية التفويض والتي ستقوم باختيار المفوض له الذي سيقوم بمهمة استغلال المرفق.²

المشروع بتفويض المصالح العمومية، فلقد نصت المادة على أن جميع المرافق العمومية المنصوص عليها في المادة 149 قد تكون محور تفويض، لكن هل الصفقة هي طريقة لتسيير المرفق العمومي؟ وهل عقد برنامج كذلك؟³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المواد 05 و07، ص. 4.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم نفسه، المادة 07، ص. 4.

³ - حسين أوكال، مرجع سابق، ص ص. 128-129.

وبالرجوع إلى المادة 100 والمادة 101 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المعدل و المتمم بأمر رقم 09-02 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بالمياه¹، نجد أن المشرع يبين أن التزويد بالماء الشرب و الماء الصناعي كخدمة عمومية يمكن تفويض أوكل جزء من تسيير هذه الخدمات إلى أشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية، وقد جاء في المادة أنه بإمكان البلدية استغلال هذه الخدمات عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام.

ومن خلال رجوعنا إلى التفويض الذي تناوله المشرع الفرنسي نجد أن مفهوم التفويض من خلاله هو مفهوم عام، يشتمل على كافة العقود التي تتضمن تفويض التسيير كعقد الإمتياز، عقد الإيجار... الخ²، إذن على خلاف ما جاء به المشرع الجزائري في قانون البلدية حسب المادة 156 منه، فهذا المصطلح: تفويض المرفق العمومي لم يأخذه المشرع كما تناوله المشرع الفرنسي بل أعطاه معنى آخر بعيد عن تسيير المرفق العمومي وجعل الصفقة وعقد البرنامج طرق لتسيير المرفق العمومي، إذن ما ميز المادة 156 هو الخلط الكبير في المصطلحات (التفويض عقد برنامج، صفقة عمومية) فهل هذا خطأ أم المشرع قصد ذلك من خلال استعمال الصفقة نموذج لتفويض المرفق العمومي.³

وأما المادة 101 من القانون رقم 05-12⁴ نجدها قد عبرت على مصطلح تفويض المرفق العمومي من خلال منح امتياز تسيير هذه الخدمة، إذن ما يلاحظ هو أن هناك اختلاف بين المنظومة القانونية في الجزائر، بحيث نجد أن كل قانون يعبر عن مصطلح التفويض حسب طريقة التسيير التي يمنح بها تفويض هذه الخدمة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتضمن قانون المياه، المواد 100 و 101، الجريدة الرسمية، العدد 60، المؤرخة في 04 سبتمبر 2005، ص. 14.

² - حسين أوكال، مرجع سابق، ص. 130.

³ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 143.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتضمن قانون المياه، المادة 101، الجريدة الرسمية، العدد 60، المؤرخة في 04 سبتمبر 2005، ص. 14.

وعند رجوعنا إلى القوانين التي صدرت في هذا الإطار نجد أن طريقتي الإمتياز والإيجار هما الوجهين الوحيدين لتفويض المرفق العمومي المحلي في الجزائر من خلال التعليم رقم 94-842 الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، فبالرجوع إليها نجد أنها قد ركزت على الإمتياز بإعطاء نظام قانوني كامل حوله، أما الإيجار فقد تم الإشارة إليه فقط.

المطلب الثاني: تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز

الإمتياز قد عرف التطبيق في الجزائر خاصة مع بداية الإستقلال، وفي دول أخرى وحتى في فرنسا، فإن استعمال الإمتياز قد عرف تطورا وقد استعمل كذلك هذا الأسلوب بين الدولة والبلدية كما تم ذلك في قاعات السينما ولكن فيما بعد، فإن هذا الأسلوب دخل في مرحلة تقهقر إلى غاية نهاية الثمانينات، وقد أعيد الإعتبار وبصفة رسمية لنظام الإمتياز وهو نظام ذو الطبيعة الليبرالية.¹

وستنطرق في هذا المطلب إلى مفهوم عقد امتياز المرافق العمومية من خلال تعريفه، والنصوص القانونية المحلية الواردة بشأنه بالنص عليه كطريقة استثنائية ثم النص عليه كطريقة أولية في تسيير المرافق العمومية المحلية هذا في الفرع الأول، و الفرع الثاني سنتطرق فيه للنظام القانوني لعقد امتياز المرافق العمومية المحلية من خلال مرفق المياه المسير عن طريق الإمتياز باعتباره مرفق عمومي محلي.

الفرع الأول: مفهوم امتياز المرفق العمومي المحلي

لقد ظهر الإمتياز في البداية كسياسة انتهجتها الإدارة تحقيقا لرضا الشعب من خلال إشباع الحاجات العامة للجمهور، ولم يكن له هذا المظهر القانوني الذي هو عليه الآن إلا من خلال الأهمية التي منحها الأفراد للمرافق العمومية المسيرة عن طريقه وتغير محيط المرافق العمومية، نتيجة انفتاح الإقتصاد الوطني وظهور التعاون ما بين القطاع العام والخاص، وهذا النوع من العقود (قديم، حديث) في الجزائر حيث أن اعتماده مؤخرا تم على وجه مغاير مما

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 223.

كان عليه¹، إذ بعد ما كان أسلوبا استثنائيا للتسيير أصبح الأسلوب الملائم لتسيير المرافق العمومية، وقد عرفه "وليد حيدر جابر" بأن: "امتياز المرفق العام هو العقد الذي بموجبه تكلف جماعة عامة شخص حقيقي أو معنوي هو في الغالب من أشخاص القانون الخاص بإدارة واستثمار مرفق عام على حسابه ومسئوليته بواسطة عمال وأموال وتحت رقابة الإدارة لمدة محدودة وطويلة نسبيا لقاء أجر يتمثل في حالات يتقاضاها من منتفعين المرفق العام، أو تحده النتائج المالية للإستثمار"²، ويقصد بأسلوب الإمتياز في هذا الإطار ونحن بصدد دراسة المرفق العمومي المحلي: هي "أن تعهد الإدارة ممثلة في الولاية أو البلدية إلى أحد أفراد أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل منتفع من خدمات المرفق"³.

كما اعتمدت الجزائر عقد الإمتياز منذ الإستقلال كأحد أساليب تسيير المرفق العمومي إذ لم نقل الوحيدة للتراجع في السبعينات وتعود مرة أخرى في قانون المياه رقم 83-17 المؤرخ في 16 جويلية 1983 وتنوع النصوص المنظمة لها في عدة مجالات كالمياه⁴، النقل، الكهرباء والغاز...، مما أدى إلى ظهور فراغ وتناقض في مختلف الأحكام التي تنظمها، وهذا يعود لتبعثر أحكامه في مختلف القوانين والأنظمة.

أولا/ عقد الإمتياز في قوانين البلدية والولاية القديمة كطريقة استثنائية لتسيير المرافق العمومية المحلية: هنا يجدر بنا التعرف على عقد الإمتياز في جميع المراحل التي مر بها قانون البلدية والولاية ودراسته من ناحية كيفية تنظيمه في قوانين البلدية والولاية القديمة وكيفية إعادة تنظيمه في القانون الجديد، فبالنسبة للأمر رقم 67-24 للبلدية فنظام الإمتياز في إطاره قد أجازت

¹ - نعيمة آكلي، النظام القانوني لعقد الإمتياز في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 7.

² - وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العمومية والخصخصة، لبنان: 2009، ص. 13.

³ - نعيمة آكلي، مرجع سابق، ص. 7.

⁴ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص. 323.

المادة 220 منه للبلديات اللجوء للإمتياز لتسيير مرافقها، فمن خلال نص المادة يتضح لنا اللجوء للإمتياز يكون بطريقة استثنائية في حال تعذر التسيير عن طريق التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية¹، وهذا بسبب النظام السائد آنذاك والإيديولوجية الإشتراكية التي تحبذ التسيير المباشر وتستبعد الإمتياز، وأيضا صدور الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 كأول قانون ينظم الولاية من خلال مادته 136، نستنتج إمكانية اللجوء إلى الإمتياز من طرف الولاية لاستغلال بعض المصالح العمومية بعد مصادقة وزير الداخلية على ذلك وبذلك تعذر اللجوء إلى الإمتياز إلا إذا ثبت عدم إمكانية اللجوء إلى التسيير المباشر أو المؤسسة العمومية.²

ولقد صدرت مراسيم كثيرة عقد ظهور قانون البلدية رقم 67-24 يعترف بالبلدية كهيئة عمومية بممارسة الإمتياز من ذلك المرسوم رقم 67-167 المؤرخ في 24 أوت 1967 المتضمن منح امتياز المحلات التجارية ذات الإستعمال أو الطابع السياحي من طرف الدولة للبلديات، والأمر رقم 76-130 المؤرخ في 22 جويلية 1976 المتضمن تنظيم النقل البري في المادة 22 منه أن الأولوية في مجال النقل البري تعطى للقطاع الإشتراكي أو البلديات أو للأشخاص المعنوية العامة.³

وبعد أن شهدت الدولة دستورا جديدا سنة 1989 جاء القانون رقم 90-08 وهو ثاني نص ينظم البلدية ورغم صدور هذا النص في المرحلة التي انتهجت فيها الجزائر السياسة الليبرالية إلا أنه أجاز للقانون اللجوء إلى الإمتياز لتسيير مرافقها المحلية كطريقة استثنائية فقط من خلال نص المادة 138 منه بحيث أجازت اللجوء إلى الإمتياز لتسيير مرافقها، إذا لم

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، المادة 220، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 19.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، المادة 136، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في 23 ماي 1969، ص. 20.

³ - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له، ط. 3، الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع، سنة 1999، ص. 114.

ينجح الإستغلال المباشر وأيضا إذا لم يمكن هناك ضرر يلحق، إذن فهو استثنائي وهذا ما نلاحظه من خلال قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية¹، فما هو ملاحظ من خلال قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 حسب ما وضعه الأستاذ "عمار بوضياف" أن المشرع يشترط على الإدارة المحلية عند اللجوء إلى الإمتياز في إدارة وتسيير المرافق العمومية ما يلي:

أ/ تعذر تسيير المرفق العمومي بإحدى الطرق العامة كالإستغلال المباشر والمؤسسة العمومية نظرا لتنوع وظيفة الدولة وتدخلها في الميدان الإقتصادي والإجتماعي والثقافي وتوسع نطاق الخدمة.

ب/ ضرورة إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة وهو ما يؤكد الطابع الجماعي في اتخاذ قرار اللجوء إلى الإمتياز.

ج/ إبرام اتفاق بين الطرفين (عقد الإمتياز) شرط أن يكون مطابقا لدفتر الشروط النموذجي الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العمومية والذي تضعه وتعدده الإدارة مسبقا وبارادتها المنفردة.

د/ تصديق الوالي على الإتفاق المتضمن عقد الإمتياز كشكل من أشكال الرقابة الإدارية.²

لكن حسب قول "الأستاذ بن ناجي" أنه بالنسبة للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية ورغم أنهما اعتبرا الإمتياز طريقة استثنائية إلا أنهما اتسما بنوع من المرونة في موقف المشرع مقارنة مع قانون رقم 67-24 وقانون رقم 69-38 بحيث أنه استقل برفع خاص به في كل من قانون البلدية والولاية وذلك تحت عنوان الطرق الأخرى للتسيير كما انه في قانون سنة 1967 كانت الإتفاقية النموذجية لعقد الإمتياز يصادق عليها عن طريق مرسوم أو قرار وزير الداخلية وفي حالات استثنائية يفوض الإختصاص، وفي سنة 1990 أكثر مرونة، الإتفاقيات يصادق عليها الوالي.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، المادة 138، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 13.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 115.

³ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 138.

ثانيا/ عقد الإمتياز في قوانين البلدية والولاية الحالية كطريقة أولية لتسيير المرافق العمومية المحلية: بما أن الجماعات الإقليمية تقوم بتلبية الحاجات المحلية بواسطة المرافق العمومية المحلية، وتطبيقا لمبدأ وحدة الدولة المنصوص عليه دستوريا، والتي تستوجب توحيد السياسة الاقتصادية في الدولة، فإن الجماعات الإقليمية ملزمة بمسايرة التغيرات الحاصلة، ولهذا السبب أصدر وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري **التعليمية رقم 94-842 والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها**¹، والموجهة للولاة بالإتصال مع رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رؤساء المندوبات التنفيذية.

إذ تعتبر سنة **1994** سنة مهمة في إعادة الإعتبار للإمتياز إذ لم تتغير نظرتة إلا في **التعليمية رقم 94-842** التي اعتبرتة الطريقة الأكثر ملائمة لتسيير المرافق العمومية المحلية، وذلك بسبب فائدته الاقتصادية و المتمثلة في تجنب الأشخاص المنصوص عليهم المعنوية العامة لمخاطر المؤسسة من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء المرفق العمومي حافز الربح الذي هو في الأصل القوة المحركة للمؤسسة الخاصة.

وفي هذه التعليمية قد وحدت نظام الإمتياز بالنسبة لجميع المرافق المحلية، بعد أن كان هناك اختلاف في نظامه من مرفق لآخر، بحيث وضعت تعريفا عاما يحدد المقصود من الإمتياز الذي لا نجده في كثير من القوانين أو المراسيم المنظمة للمتيازات مختلفة.

ولقد عرفت هذه التعليمية المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها على أنه² "عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة المرفق العمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الإمتياز الملزم على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق"، فهذه التعليمية حددت وبدقة النظام القانوني للإمتياز بجميع

¹ راضية بن مبارك، التعليق على التعليمية 94-842 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2001-2002، ص. 2. المكان نفسه.

² نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 139.

جوانبه¹، والملاحظ أن هذا التعريف يختلف عن القوانين والمراسيم السابقة لها وخاصة لطبيعة صاحب الإمتياز، فالتعلية تقتصر على الخواص فقط بينما هناك قوانين ومراسيم لا تقتصر على الأشخاص الخاصة فقط مثل قانون المياه رقم 83-17 والمرسوم التنفيذي رقم 93-269 المؤرخ في 09 نوفمبر 1993 المتعلق بأسواق الجملة للفواكه والخضر²، إذن الجزائر كرست الإمتياز على المستوى المحلي من خلال إصدار تعلية عن الإمتياز ونظامه القانوني بإعطاء الأفضلية له كأحسن طريقة لتسيير المرافق العمومية المحلية.

وإن الحديث عن مكانة عقد الإمتياز في قانون البلدية رقم 11-10 و قانون الولاية رقم 12-07، فصدور قانون البلدية بموجب القانون رقم 11-10 فالكل كان ينتظر صدور قانون البلدية لتبني تلك الأحكام الواردة في التعلية³، ففيما يخص الإمتياز جاءت المادة 155 "يمكن للمصالح العمومية البلدية أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول يخضع الإمتياز لدفتر الشروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم".

والمجالات المذكورة في المادة 149 تتمثل في:

التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، الإنارة العمومية، صيانة الطرقات وإشارات المرور، النقل الجماعي، حضائر مساحات التوقف، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، المساحات الخضراء، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملكها، الفضاءات الثقافية التابعة لأملكها، مذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.

¹ -نادية ظريفي، المكان نفسه.

² -أكلي نعيمة، مرجع سابق، ص. 42.

³ -نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 140.

من خلال المادة 150 يتضح أن هذه المجالات يمكن أن تدار بطريقة التسيير المباشر أو عن طريق مؤسسة عمومية تابعة للبلدية أو عن طريق الإمتياز، إذن المادة 149 حددت المجالات لكن ليس على سبيل الحصر بل حسب احتياجات وإمكانات البلدية.¹

تغيير ترتيب طرق تسيير المرفق العمومي حسب المادة 150 "يمكن تسيير المرافق العمومية إما في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الإمتياز أو التفويض"، لكن هذا الترتيب هو ترتيب أولويات أي الأصل والإستثناء وبالعودة إلى المادة 150 أن هناك مساواة في الإختيار بين هذه الأساليب عكس ما كان مكرس في قانون 1990 فهو تطور من حيث ترتيب طرق تسيير المرفق العمومي المحلي المساواة بين هذه الأساليب، فهذا القانون لم يفضل الإمتياز كطريقة أولية لتسيير المرفق العمومي المحلي، لكن التطور أصبح واضحا من خلال المساواة في المعاملة بين مختلف الطرق ويبقى التفضيل في يد البلدية التي لها أن تختار بين هذه الأساليب.

كما نصت المادة 155 على إمكانية اللجوء لعقد الإمتياز لتسيير جميع المرافق العمومية المحلية المنصوص عليها في المادة 149، والجديد في القانون هو إخضاع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي عن طريق التنظيم.

أما بالنسبة لقانون الولاية رقم 07-12 بحيث أعطى المشرع إمكانية اللجوء إلى الإمتياز كطريقة لتسيير المرافق العمومية المحلية لكن بصفة استثنائية بحيث أعطى الأفضلية لأسلوب الإستغلال المباشر ثم أسلوب المؤسسة العمومية ثم إمكانية اللجوء إلى الإمتياز وهذا ما جاءت به نص المادة 146.²

ويخضع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي يحدده التنظيم، بما يؤكد خضوع هذا العقد بالذات لأطر رقابية خاصة تمارس فيها الإدارة متمثلة في الوالي.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 149، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص. 26.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية، المادة 146، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص. 22.

إذن من خلال المادة 149 نلاحظ أن المشروع قد حافظ على نفس الترتيب لطرق التسيير المتخذ في قانون سنة 1990، عكس قانون البلدية رقم 11-10 فهذا القانون لم يأتي بمصطلحات جديدة ولا ترتيب جديد ومن هنا أصبح هناك عدم تجانس بين قانون البلدية وقانون الولاية.¹

ثالثا: عقد الإمتياز في القانون رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام

حسب المادة 53 من القانون رقم 18-199 يعرف الإمتياز بأنه: " هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إمّا إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإمّا تعهد له فقط استغلال المرفق العام".

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة ويمول المفوض له بنفسه الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العمومي.

لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للإمتياز ثلاثين سنة (30).

ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الإتفاقية، شرط ألا تتعدى مدة التمديد أربع سنوات (4) كحد أقصى.²

الفرع الثاني: النظام القانوني لعقد امتياز المرافق العمومية المحلية

أولا/ مفهوم امتياز استعمال الموارد المائية:

لقد نظم المشرع امتياز استعمال الموارد المائية في قانون رقم 83-17 ليعود ويكرسه بأسلوب جديد وبطريقة دقيقة في القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، حيث وسع من نطاق هذا العقد.

¹ - نادية ظريفي، مرجع سابق، ص. 143.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام ، المادة 53، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة 05 أوت 2018، ص. 14.

1/ تكوين عقد الإمتياز:

نظرا لارتباط عقد الإمتياز بتسيير وإدارة المرافق العمومية، ولما كانت هذه الأخيرة مهمة الدولة فإن تفويضها يتطلب مراعاة بعض الإجراءات بدءا من اختيار الملتزم معها لإبرام العقد.¹
أ/ اختيار صاحب الإمتياز:

من خلال التعلية الوزارية يلاحظ أنه هناك تحول نحو اعتماد إجراءات جديدة لمنح الإمتياز وهي أساسية في الصفقات العمومية، والتي تتمثل في المزايدات التي تضمن منافسة فعالة.²

إن اختيار المتعاقد مع الإدارة هي من العناصر التي اهتم بها القانون بصفة عامة، سواء تعلق الأمر بصفقات عمومية أو عقود الإمتياز، وهنا حاول المشرع أن يضع القواعد المتعلقة باختيار المتعاقد مع الإدارة وهذا ما ذهب إليه المرسوم الرئاسي رقم 15-247 حسب المادة 209 في الباب الثاني "الأحكام المطبقة على التفويضات"، حيث تنص: "تخضع اتفاقيات المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 50 من هذا المرسوم".

ونص المرسوم في الباب المتعلق بأحكام التطبيق على الصفقات العمومية حسب المادة 05 "لضمان نجاعة الطلبات العمومية والإستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات ضمن أحكام هذا المرسوم".³

¹ لونساي سعيداني، عقد الإمتياز كأسلوب لاستغلال المرافق العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 12-13 مارس 2013، ص. 7.

² راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص. 57.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المواد 05 و 209، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص. 5-46.

كما كان في الجزائر قبل صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات

العمومية وتفويضات المرفق العام، وفي فرنسا قبل صدور قانون 1993 Loi de sapin¹.
لم تكن الإدارة مقيدة في اختيار صاحب الإمتياز بإجراءات معينة أو بمبدأ المنافسة والشفافية، ولكن تدريجيا تقيدت الإدارة بمبدأ المنافسة والشفافية كما هو الحال في الجزائر بالمرسوم الأخير الذي أحال مبدأ المنافسة والشفافية طبقا لقانون الصفقات العمومية، كذلك في فرنسا بعد صدور قانون Loi de sapin ألزم الإدارة بالتقيد بمبدأ المنافسة والشفافية في اختيار صاحب الإمتياز.

ب/ إبرام عقد الإمتياز

بالعودة إلى التعلية الوزارية بالتحديد الفقرة الثالثة الواردة تحت عنوان "إجراءات منح

امتياز المرافق العمومية" فإنه يختص المجلس الشعبي البلدي أو المندوبية البلدية في إصدار مثل هذا القرار بالنسبة للمرافق التابعة للبلدية، أما فيما يتعلق بالمرافق التابعة للولاية فإن قرار المنح يصدر من المجلس الشعبي الولائي أو المندوبية الولائية.

ويتطلب إضافة إلى ذلك توقيع السلطة المختصة والملتزم عليه، تنص المادة 78 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه على أنه "يتوقف منح امتياز استعمال الموارد المائية على توقيع السلطة المانحة للإمتياز وصاحب الإمتياز لدفتر شروط خاص".

2/ وثائق عقد الإمتياز:

يتكون عقد الإمتياز من وثيقتين أساسيتين هو اتفاقية الإمتياز ودفتر الشروط:

أ/ عقد الإمتياز:

وهو الإتفاق المبرم بين الجهة الإدارية مانحة الإمتياز والملتزم طبقا لما ينص عليه دفتر الشروط²، ويقتصر على تحديد أطرافه وضبط مضمونه فهو الإطار العفدي الذي يربط بين الأطراف المتعاقدة.

¹ - عمار بوضيف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص. 41.

² - لوناسي سعيداني، مرجع سابق، ص. 8.

ب/ دفتر الشروط:

وهو الوثيقة التي تنطوي فيها كل البنود التنظيمية والبنود التعاقدية التي تهم طرفي العقد.¹

كما يقول الأستاذ "Adel Aubadère" "فإن دفتر الشروط هو دعوة للتعاقد وليس إيجابيا، فالإيجاب هنا يتقدم به العارض، وإن كانت معالم الإيجاب وشروطه تتحدد بناء على الشروط التي قررتها الإدارة في دفتر الشروط".²

وهو يحتوي على نوعين من الشروط، شروط تنظيمية وشروط تعاقدية.

الشروط التنظيمية وهي التي تقوم الإدارة بوضعها في صورة منفردة وإرادة منفردة، أما الشروط التعاقدية فهي التي توضع برضا الطرفين مانح الإمتياز وصاحب الإمتياز، ونشير أنها مزيج مختلط، وهو ما أضفى على عقد الإمتياز صفة الطبيعة المختلطة.

ثانيا/ أثار امتياز استعمال الموارد المائية:

أ/ سلطات الجهة الإدارية في مواجهة الملتزم:

ويمكن إجمالها فيما يلي:

سلطة الرقابة والإشراف على إنشاء المشروع وسلطة تعديل البنود التنظيمية بإرادتها المنفردة.

فكلما اقتضت المنفعة العامة ذلك مع تعويض الملتزم عما قد يلحقه من أضرار حسب المادة 86 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه وسلطة توقيع الجزاءات على الملتزم.

إلتزامات الإدارة المانحة للإمتياز:

في مقابل ما تتمتع به الجهة الإدارية من سلطات تتحمل جانب من الإلتزامات تتمثل في وضع المرفق تحت يد الملتزم وتمكينه من إدارته واستغلاله، ويقع عليها واجب منح الملتزم الرخص الضرورية واللازمة لاستغلال المرفق العمومي، كما أن للملتزم بدوره طرفا في عقد

¹-المكان نفسه.

²-راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص ص. 62-63.

الإمتياز يتمتع بحقوق ويتحمل إلتزامات، أما بالنسبة لحقوقه تتمحور أساسا حول اقتضاء المقابل المالي من المنتفعين بخدمات المرفق، الحصول على المزايا المالية المتفق عليها في العقد، و كذلك الحق في التوازن المالي في العقد.

ب/ إلتزامات الملتزم في عقد الإمتياز:

تنص المادة 89 من القانون رقم 05-12 المتعلق بقانون المياه على جملة من الإلتزامات التي على الملتزم مراعاتها، وتتمثل في استعمال الماء بصفة عقلانية واقتصادية مع مراعاة الأحكام المتعلقة بشروط تشغيل منشآت الري واستغلالها واحترام حقوق مستعملي ماء الآخرين، فضلا عن إقامة أجهزة مقياس أو عد استهلاك الماء بالإضافة إلى الإمتثال لتدخلات المراقبة التي يقوم بها الأعوان المؤهلون.¹

المطلب الثالث: تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار:

الإيجار نظام تعود جذوره إلى ما قبل الثورة الفرنسية عندما كان الملك يمنح سلطة لجامعي الضرائب لفائدته بإقتطاعهم مبلغا معيناً مقابل هذه الخدمة وقد استعمل هذا الأسلوب في عدد من الدول التي واجهت مشروعاتها العامة صعوبات في جذب المستثمرين، فقد استعمل التأجير لعقود كثيرة في مجال الصرف الصحي وتوزيع الماء والكهرباء، في فرنسا وحتى في إسبانيا، كما استخدم في مجالات أخرى، في الموانئ والنقل في المدن والسكك الحديدية.²

وبما أننا بصدد دراسة المرافق العمومية المحلية سنتناول مفهوم عقد الإيجار على المستوى المحلي في الفرع الأول، و الفرع الثاني مخصص للنظام القانوني لعقد الإيجار المحلي.

الفرع الأول: مفهوم الإيجار المحلي

بقي الإيجار ولمدة طويلة مرتبطا بالإمتياز أو بجزء منه و له عنصر أساسي مميز وهو عدم تحمل المستأجر لعمليات البناء والإستثمارات المتعلقة بالمرفق العمومي.

¹ لوناسي سعيداني، مرجع سابق، ص. 10.

² أمال بلقاسمي، إيجار المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر1، الجزائر العاصمة، 2012-2013، ص. 2.

أولاً/ إيجار المرافق العمومية المحلية:

بما أن الجماعات الإقليمية تقوم بتلبية الحاجات المحلية بواسطة المرافق العمومية المحلية، وتطبيقاً لمبدأ وحدة الدولة المنصوص عليها دستورياً، والذي يستوجب توحيد آلياته الاقتصادية في الدولة، فإنها ملزمة بمسايرة هذه التغيرات وبالتالي البحث عن أساليب وطرق فعالة لتسيير المرافق العمومية المحلية ومنها إيجار المرفق العمومي، فقد أجاز المشرع الجزائري للبلدية إمكانية اللجوء للمنافسة أي لطرف آخر من غير البلدية لتسيير بعض المرافق العمومية مستعملين أسلوب الإيجار المحلي، إذن كان على البلدية لزوماً أن تتخلى في هذا الإطار عن تسيير بعض المرافق العمومية خاصة تلك التي لها طابع تجاري وصناعي، كما أن إدارة أشخاص القانون العام للمرافق العمومية خاصة التجارية والصناعية لم تكن فعالة، لأن طبيعتها لا تتناسب مع طبيعة الأشخاص العامة التي تخضع لقيود إدارية ومالية تشكل نشاطاتها.

وفي هذا الأسلوب احتفاظ الجماعات الإقليمية بملكية المرفق العمومي والتخلي عن تسييره لشخص آخر، لتضمن هذه الطريقة تقديم المرفق خدمة عمومية ذات منفعة عامة¹، وقد كانت هناك تعاريف عدة لإيجار المرفق العمومي، "هو اتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي شخص آخر يسمى المستأجر، استغلال مرفق عمومي لمدة معينة مع تقديم إليه المنشآت والأجهزة، ويقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق مستخدماً عماله وأمواله، وفي مقابل تسيير المرفق العمومي، يتقاضى المستأجر مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق في شكل إتاوة على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العمومي لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية"²، ويرى كذلك كل من الأستاذين "جورج فوديل" و"بيار دولفيه" أن إيجار المرفق العمومي بديل عن امتياز المرفق العمومي، حيث يناط بالمستأجر استثمار مرفق عمومي تحت رقابة الإدارة مكافئة مكونة من العائدات التي تستوفي من المستعملين، والمستأجر هنا ليس من يحقق المباني المطلوبة، بل الإدارة هي من تسلمه المباني

¹ - أمال بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 3.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 225.

وعلى المستأجر بالمقابل أن يدفع عائدات للإدارة كي تتيح لها استهلاك التجهيزات التي حققها.¹

ثانيا/ الإطار القانوني للإيجار المحلي:

لقد أصبح الإيجار مؤخرا يجلب اهتمام المؤسسات الخاصة التي تهدف إلى الربح أكثر من الإمتياز ما نجده مجسدا خاصة على المستوى المحلي فيما يخص مرافق الأسواق الأسبوعية، الحضائر ومذابح البلدية،... وسنتناول الإطار القانوني للإيجار المحلي من بعض النصوص المتعلقة بالإدارة المحلية.

1/ قانون البلدية:

رغم أن هذا الأسلوب وعلى مستوى الجماعات الإقليمية قد اعتمد في فرنسا في الآونة الأخيرة.

ففي الجزائر قد اعتمد في الماضي والحاضر لكن بصفة محدودة حيث لم تكن هناك إشارة قانونية إليه إلا بصفة نادرة، وقد استعملت البلديات كأسلوب للتسيير فيما يخص أسواق البلدية وكراء مذابح البلدية والحضائر... ذلك لأنه يمكن الجماعات الإقليمية من التسيير بصفة أنجع لمرافقها ويمكنها من الحصول على مداخيل مالية من خلال المنشآت والتجهيزات التي أنجزته²، وبالرجوع إلى قوانين الإدارة المحلية و خاصة قوانين البلدية القديمة والحالية سارية المفعول وعليه في بعض المواد أن قانون البلدية يجيز للبلدية كراء أملاكها، وخاصة إذا تعلق الأمر ببعض المنشآت والتجهيزات وذلك عن طريق إجراء المزايدة وهذا ما نصت عليه المادة 107 من القانون رقم 67-24 المتعلق بالبلدية، بحيث أن قرارات مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد 20 يوما من إيداعها لدى دار العمالة، إلا أن هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة العليا المسؤولة ومنها المحاضر

¹ جورج فوديل و بيار دولفيه، القانون الإداري، ج. 2، لبنان: دار النشر والتوزيع، 2008، ص. 125.

² أمال بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 4.

والمزايدات والمناقصات¹، وأيضا ما قد تم النص عليه في المادة 60 من القانون رقم 90-08 للبلدية أنه تحت رقابة المجلس يقوم المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تكون ثروة البلدية وإدارتها ومنها ما تعلق بإبرام عقود اقتناء الأموال وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات، وقد جاء في المادة 85 من نفس القانون أن المجلس الشعبي البلدي يعالج من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن صلاحيات المسندة للبلدية²، وهو أيضا ما نصت عليه المادة 83 من القانون رقم 11-10 للبلدية الساري المفعول، أنه من أجل المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس يقوم على الخصوص حسب ما جاء في المادة بإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات...³، إذن فالمشرع يجيز للبلدية استعمال هذا الأسلوب من التسيير من خلال ما جاء في النصوص، ونجد هذا النوع من التسيير فيما يخص الأسواق البلدية والمذابح البلدية في النصوص وكراء حقوق الوقوف... بحيث المصاريف تتحملها البلدية أي الجماعات الإقليمية المؤجرة وهنا تتمكن هذه الأخيرة من التسيير الأنجع لمرافقها ويمكنها من الحصول على مداخيل مالية من خلال هذه المنشآت والتجهيزات التي أنشأتها.

2/ التعليمات الوزارية المؤرخة في 7 ديسمبر 1994:

وهي التعليمات رقم 94-842 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري والمتعلق بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، المادة 107، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 12.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل المتضمن قانون البلدية، المادة 60، مرجع سابق، ص. 23.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 83، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص. 14.

فإصدار هذا المرسوم حسب وزير الداخلية آنذاك، الهدف منه إبراز بصفة أكبر لأسلوبي الإمتياز والإيجار، بالرغم من أن هذين الأسلوبين قد تم النص عليهما في قوانين البلدية التي صدرت قبل صدور التعليمات، إلا أن النص عليهما واستعمالهما كان محدودا، حسب ما أشار إليه الوزير.¹

فدراسة عقد الإيجار كطريقة من طرف تسيير المرفق العمومي المحلي، تعد إذن جد هامة بسبب عدم وجود إطار قانوني كامل للإيجار، حيث لا وجود لنصوص قانونية منظمة، سوى التعليمات الوزارية رقم 84-94-842 الصادرة عن وزارة الداخلية المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

3/ النصوص القانونية الأخرى:

هناك بعض النصوص القانونية الأخرى التي أشارت إلى إيجار المرفق العمومي ولكن بطريقة ضمنية ومنها نذكر:

المادة 14 من المرسوم رقم 84-378 المؤرخ في 15 ديسمبر 1984 الذي يحدد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها والتي تنص على:

"تتولى مصلحة البلدية المسيرة بنفسها أو حائز المناقصة عند الإقتضاء نقل نفايات".

كما أن المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247² عرفت الإيجار بأنه "العقد الذي تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عمومي وصيانته، بحيث يقوم هذا الأخير بتسييره على حسابه وعلى مسؤوليته ويقوم بدفع المقابل المالي للسلطة المفوضة عن طريق الإتاوات المفروضة على مستعملي المرفق العمومي، تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العمومي".

¹ - آمال بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 54.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المادة 210، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص. 44.

إن كل من عقد الإمتياز وعقد الإيجار يتشابهان في أن المفوض في كلا العقدين يقوم بتسيير واستغلال المرفق العمومي باسمه وعلى مسؤوليته ويتلقى المقابل المالي والإتاوات التي يدفعها المنتفعين من المرفق العمومي فهو مرتبط بنتائج الإستغلال لكنهما يختلفان ويمكن التمييز بينهما من خلال الجدول أدناه:

عقد الإيجار	عقد الإمتياز	التمييز بين عقد الإمتياز وعقد الإيجار
في عقد الإيجار فالمستأجر يلتزم بدفع مقابل مالي للإدارة من أجل استرجاع مصاريف المنشآت والتجهيزات الأولية	في أسلوب الإمتياز المقابل المالي المحصل من المنتفعين والمستعملين يبقى لصاحب الإمتياز دون أن يدفعه للسلطة المفوضة بحيث يحتفظ بما يتقاضاه لنفسه	1
في عقد الإيجار يقوم المستأجر باستغلال المرفق العمومي وتسييره فقط فهو غير مسؤول عن إنشاء الهياكل الأساسية	في عقد الإمتياز فالملتزم يقوم بالإنشاء والتجهيز من استغلال المرفق وتسييره	2
عقد الإيجار فهي من العقود قصيرة المدة	عقود الإمتياز هي عقود طويلة المدة	3

بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام في مادته 54 يعرف الإيجار بأنه " الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العمومي، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة".

وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الإستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الإستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العمومي.¹

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العمومي ويتقاضى المفوض له أجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العمومي.

تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العمومي في شكل الإيجار، بخمس عشرة سنة (15) كحد أقصى.

ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الإتفاقية، شرط ألا تتعدى مدة التمديد ثلاث سنوات كحد أقصى.²

الفرع الثاني: النظام القانوني لعقد إيجار المرافق العمومية المحلية

أولا/ النظام القانوني الخاص بمرحلة إعداد العقد:

1/ اختيار مستأجر المرفق العمومي:

تعتبر مرحلة اختيار المتعاقد مع الإدارة أهم مرحلة في إعداد عقود الإيجار، فحسن اختيار المستأجر يعني التسيير الفعال للمرفق العمومي المحلي، وبالرجوع للتعليمة رقم 94-84 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، نجد أنها قد اعتمدت إجراء المزايدة بمنح الإيجار.³

2/ إبرام عقد الإيجار:

وتتم عبر مرحلتين:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المادة 54، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص. 14.

² - راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص. 57.

³ - أمال، بلقاسمي، مرجع سابق، ص. 59.

أ/ انعقاد العقد:

قبل انعقاد عقد الإيجار لابد من أن يتم اجتماع المجلس الشعبي للمداولة البلدي أو الولائي، فيقرر فيه ما إذا كان من المناسب أن يعتمد على أسلوب الإيجار كطريقة لتسيير المرفق العمومي المحلي، كما تجب مصادقة الوالي كسلطة وصية عن المجلس الشعبي البلدي، ثم تحرير دفتر الشروط وتحرير العقد النهائي.

ب/ المصادقة على العقد:

إن العقد قبل المصادقة عليه يعتبر غير موجود، فتتفذه يبقى معلق على مصادقة السلطة الوصية، وقد ذكرت التعلية رقم 94-842 "لا يعقد الإمتياز نفس الشيء بالنسبة للإيجار إلا إذا صادق الوالي المختص على العقد المبرم".¹

3/ وثائق العقد:

أ/ عقد الإيجار:

وهو ذلك الإتفاق المبرم بين السلطة المؤجرة والمستأجر طبقا لما ينص عليه دفتر الشروط، وعقد الإيجار من الناحية الشكلية أقصر من دفتر الشروط وذلك لاحتوائه على المبادئ العامة التي يتم الإتفاق عليها.

ب/ دفتر الشروط:

هو صحيفة البنود المحددة لموضوع العقد، حيث تحدد فيه وبدقة وبصفة مفصلة الشروط الفنية التي تنظم شروط وقواعد تسيير المرفق العمومي وكذا الحقوق والإلتزامات المتبادلة لأطراف العقد.²

ثانيا/ النظام القانوني الخاص بمرحلة التنفيذ:

1/ حقوق السلطة مانحة الإيجار:

للبلدية عدة سلطات تمارسها في مواجهة المتعاقد معها، تتمثل هذه السلطات التي تعتبر متميزة عن قواعد القانون الخاص، في سلطة الرقابة على منشآت المرفق العمومي وسيره، ثم

¹ - أمال بلفاسمي، مرجع نفسه، ص. 65.

² - المكان نفسه.

سلطة توقيع الجزاءات ويليها سلطة تعديل النصوص التنظيمية الواردة في العقد دون التوقف على إرادة المستأجر، وكذلك سلطة استرداد المرفق قبل نهاية المدة والحصول على مقابل للإيجار.¹

2/ حقوق المتعاقد مع الإدارة (المستأجر):

ويمكن حصر حقوق المتعاقد مع الإدارة في النقاط التالية:

الحصول على المقابل المالي من المنتفعين، ثم الحصول على المزايا المالية المتفق عليها وأخيرا ضمان التوازن المالي للمشروع.

3/ حقوق المنتفعين من خدمات المرفق العمومي المحلي:

وتتمثل هذه الحقوق في:

أ/ حقوق المنتفعين في مواجهة الإدارة:

وهي تلك الحقوق العامة التي تحكم علاقة المنتفعين بين المرفق والإدارة المنشأة له، كالمساواة في تقديم الخدمات، و دوام سير المرفق بانتظام وحتى يبقى دائما في خدمة الوطن.

ب/ حقوق المنتفعين في مواجهة المستأجر:

إن العلاقة التي تربط المستأجر بالمنتفعين في إطار استفادتهم من خدمات المرفق العمومي، إما أن تكون في شكل عقد، وهذا بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية، كما قد تكون بشكل آخر، حيث أن كل شخص تتوفر فيه شروط معينة له الحق في الإنتفاع بالخدمات التي يقدمها المرفق، وهذا الأمر متعلق بالمرفق ذو طابع إداري، وهنا نطبق دفتر الشروط الخاص بعقد الإيجار، حيث تحدد فيه حقوق و واجبات الطرفان.²

¹ - أمال بلفاسمي، مرجع نفسه، ص. 68.

² - أمال بلفاسمي، مرجع سابق، ص. 88.

خلاصة الفصل الثاني:

فما يمكن قوله أن الدول وحسب نظامها تختار طرق تسيير المرفق العمومي ويجب أن تقوم باستمرار بتقييم نوعية الخدمة المقدمة من طرف هذه المرافق، والمرافق العمومية المحلية هي مرافق لها مكانة جد هامة وذلك لقربها أكثر من المواطن، وخاصة فيما يتعلق بطرق تسييرها، إذ أن هناك مرافق ذات طبيعة إدارية لا تستطيع الدولة التخلي عن التسيير المباشر لهذه المرافق كمرافق الحالة المدنية، كما نجد أن الدولة لا تستطيع التخلي عن بعض الخدمات لأهميتها كالمستشفيات، و هناك أيضا إستحداث في طرق تسيير المرافق العمومية المحلية، خاصة فيما يتعلق بالمرافق ذات الطبيعة الصناعية والتجارية وذلك بحثا عن الفعالية والمردودية المطلوبة.

ففي الجزائر قد طبقت فكرة التفويض عن طريق الإمتياز والإيجار كوجهين وحيدتين

لتفويض المرفق العمومي المحلي وخاصة من خلال التعلية رقم 94-842.

الخاتمة:

تطرقنا في موضوع بحثنا هذا إلى مفهوم المرفق العمومي المحلي ومختلف طرق تسييره، وهي كمشاهدة منا لإبراز أهم الجوانب حول هذا الموضوع، فالجوء إلى المرافق العمومية المحلية هو من أجل تنفيذ الخدمة العامة حسب القوانين والتنظيمات السارية المفعول، كما أن المشرع الجزائري أعطى أهمية بالغة للمرافق العمومية بصفة عامة، والمرافق العمومية المحلية بصفة خاصة وهذا نظرا للدور الذي يلعبه المجتمع المحلي في مختلف المجالات.

ومن أبرز المرافق العمومية المحلية التي أوجدها المشرع الجزائري هي البلدية والولاية التي تعتبران الركيزة الأساسية لتكوين دولة قوية، والمشرع الجزائري أوجد لهذين المرفقين قانونا خاصا بهما يعمل على تطور احتياجات الدولة ومستلزمات المجتمع وأبرزها القانون رقم 90-08 و 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 90-09 و 07-12 المتعلق بالولاية، و بالمقابل نجد أن المشرع أهمل إعطاء الإستقلال الكامل لقرارات الولاية والبلدية عن السلطة المركزية بما يخدم مصلحة المجتمع المحلي، لأنه يحتوي على خصوصيات تختلف من منطقة إلى أخرى وأن الموارد التي تمتلكها منطقة وتستفيد بها منطقة أخرى لا يخدم أبدا الدولة ولا يطورها.

إن المرفق العمومي المحلي يجب أن تعطى له خصوصية، وهي استقلاله التام بموارده مع أخذ نسبة معينة منها للسلطة المركزية.

ورغم صعوبة التمييز بين ما هو وطني من المرافق وما هو محلي فقد توصلنا إلى أن كل ما يمس وحدة البلاد وسلامتها وتوحيد ثقافتها، يكون مركزيا، وأن ما هو متعلق بخدمة محلية تمس منطقة معينة فهو حتما لا مركزي، هذا وقد أشرنا إلى أن المرافق العمومية من أجل نجاحها، تخضع لقواعد أساسية كالمساواة والإستمرارية والتطور والتكيف... لكن خدمات هذه المرافق العمومية على اختلاف تنوعها بما يلي حاجات الناس المتنوعة، ومن خلال التجربة الجزائرية على غرار دول العالم الثالث لا تتم بالسلاسة والمرونة، ولا تبدو

منسجمة في كثير من الأحيان، بل قد نجد لها ذات آثار سلبية لعلاقة الإدارة بالمواطن وهذا ينعكس سلبا على مصداقية الإدارة في تسيير الشأن العام، وإذا كانت الهيئات المحلية أحد أدوات تحقيق الرفاهية للمجتمعات المحلية فإنها توصف بأنها جيدة إذا كانت هذه الهيئة المحلية قادرة على إحداث التفاعل المطلوب بين مختلف التجهيزات والتشريعات ورؤساء الهيئات المحلية والموظفين، حتى تتمكن من القيام بوظائفها المنصوص عليها في التشريعات لمحاولة الرقي بمستوى المواطن المحلي وأيضا المساعدة على النهوض بالقيمة المحلية للبلاد.

فالمرفق العمومي المحلي أهمية علمية وعملية فعالة فيما يتعلق بطرق وأساليب التسيير للبحث عن السبل المثلى والأنجح في إطار اقتصاديات السوق وديمقراطية الحياة السياسية، فبعدما كان المرفق العمومي المحلي يسير مباشرة من قبل الهيئة التي قامت بإنشائه، تم الانتقال إلى أسلوب المؤسسة العامة كأسلوب أحدث، ثم تحديث طرق وأساليب تسيير المرفق العمومي المحلي وذلك بالانتقال إلى فكرة تفويض المرفق العمومي المحلي كأحسن طريقة لتقديم الخدمات للمواطنين، وقد اعتمد أسلوب الإمتياز والإيجار كأفضل الطرق لتفويض تسيير المرافق العمومية المحلية وهذا من خلال التعليمات الوزارية رقم 94-842 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، إذن باعتبار أن الجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ من الدولة وهي الأقرب للمواطن، وهي تلعب دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية، وعليه فإن القيام بهذه المهام يتوجب توفير جميع الوسائل الضرورية بغية الوصول إلى إدارة محلية مناسبة لأداء معظم المرافق والخدمات في نطاقها، فالسياسيون يرون ضرورة تحسين نوعية المرافق العمومية وذلك بتحسين وتحديث الجهاز الإداري، وذلك لما للمرفق العمومي المحلي من دور في إنعاش البناء الديمقراطي الذي يجسد الوظيفة الإجتماعية للقانون اتجاه الجمهور المنتفع من خدمات المرفق، ومن خلال دراستنا للمرافق العمومية المحلية وتسييرها قد خلصنا إلى النتائج التالية:

– إن المرفق العمومي لا يمكن أن يضمن سيره إلا بإدارته من طرف شخص إداري.

- إن التمييز بين المرافق المحلية والمرافق الوطنية يتمثل فيما إذا كان المتسبب في المسؤولية مرفقا عاما وطنيا فإن المسؤولية تنصب على عاتق السلطات المركزية، أما إذا كان المتسبب مرفق محلي فإن المسؤولية تتحملها السلطات المحلية.
- إن إنشاء وإلغاء المرفق العمومي المحلي يكون سلطة تقديرية للشخص المعنوي العام وذلك بموجب قرار من المجالس التابعة لها إذا كان هذا الحق مخول لها قانونا مع اشتراط وجود المصلحة المحلية المرجى تحقيقها من إنشاء هذا المرفق.
- دعم المرافق العمومية المحلية بالخبرات والكفاءات اللازمة لتحقيق نقلة نوعية في عملية التنمية.
- وأنه بعدما كان المرفق العمومي المحلي يسير مباشرة من قبل الهيئة التي قامت بإنشائه، تم الانتقال إلى أسلوب المؤسسة العمومية كأسلوب أحدث، ثم الانتقال إلى فكرة تفويض المرفق العمومي المحلي كأحسن طريقة لتقديم أفضل خدمات للمواطنين وقد أعتمد أسلوب الإمتياز والإيجار كأفضل الطرق لتفويض تسيير المرافق العمومية المحلية.

التوصيات:

- من خلال النتائج المتوصل إليها نخرج ببعض التوصيات والمتمثلة فيما يلي :
- ضرورة تعديل النصوص القانونية التي تعالج إنشاء وإلغاء المرافق العمومية الوطنية ليصبح إنشائها وإلغائها بقانون، ما يجعلها تخضع لرقابة سابقة ورقابة لاحقة من السلطة التشريعية.
- وضع خطة موحدة من طرف السلطات المختصة بإنشاء المرافق العمومية في اختيار طريقة إدارة المرافق العمومية في الجزائر وذلك بحسب طبيعة نشاط المرفق.
- سد الثغرات القانونية والنقائص والصعوبات التي قد تعترض السير الحسن للمرافق العمومية من خلال فرض رقابة شاملة تتعلق بمختلف الجوانب الإدارية والمالية والفنية و مراجعة الآليات والوسائل التي وضعها المشرع الجزائري من أجل فاعلية وعدالة أكثر.

لكن ما هو واقع أن هناك اختلالات ناجمة عن السلوكيات المتذبذبة والفاصلة والمتكررة وفي قطاعات عمومية كالصحة والمواصلات والإتصالات... إهمالا وتسيبا ومماطلة، التي من شأنها أن تطعن في مصداقية الإدارة، وحتى هيئة الدولة ومن مظاهر الإختلالات التي قد تواجه المواطن الراغب في الإستفادة من الخدمة العمومية: الإضطرابات، البطء وتعقد الإجراءات، ظاهرة الرشوة، ظاهرة عدم الإنضباط وتكرار الغيابات....

فالتغيير الذي حدث في جميع المجتمعات وتغير مفهوم الدولة ووظائفها أدى إلى إعادة النظر في الدور الذي تقوم به كل الحكومات الوطنية والوحدات المحلية في الجزائر، فمن أجل الرقي بالخدمة التي تقدمها المرافق العمومية المحلية وجب أن يمس التغيير العمل على تحسين أكثر للتسيير وآليات المرافق العمومية المحلية وأن لا يبقى ذلك حبر على ورق، وهذا كله أمام المسؤوليات التي تتزايد وبوتيرة متسارعة بفعل تزايد متطلبات السكان، فالمرفق العمومي هو الآلية التي تمارس عبرها الجماعات الإقليمية وظيفتها الإقتصادية والإجتماعية، وجب العمل إذن على اتخاذ آليات للرقي بمستوى الخدمة التي تقدمها هذه المرافق العمومية باللجوء إلى تقوية مؤسسات الرقابة ومكافحة الفساد والوقاية من الرشوة، ومحاولة حل النزاعات بين الإدارة والمواطنين.

إذن نظرا لأهمية المرافق العمومية المحلية وقربها أكثر من المواطنين وجب على المشرع التفطن أكثر للإختلالات في التنظيم والتسيير ولقواعد الحوكمة المحلية من أجل تقديم أفضل الخدمات للسكان المحلية.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

- 1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، الجزائر: إدارة العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 2- بن شيخ لحسن، دروس في المنازعات الإدارية، ط. 2، الجزائر: دار هومة للطباعة، 2006.
- 3- بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، ط. 3، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 1999.
- 4- ———، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ريحانة، 1996.
- 5- ———، التنظيم الإداري في الجزائر، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010.
- 6- جابر وليد حيدر، طرق إدارة المرافق العمومية والخصخصة، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- 7- شطا عماد محمد، نظرية وظيفة الدولة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 8- الطماوي محمد سليمان، مبادئ القانون الإداري، ج. 2، القاهرة: دار الفكر العربي، 1979.
- 9- الطهراوي هني علي، القانون الإداري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997.
- 10- ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، الجزائر: دار بلقيس، 2010.
- 11- عبد الحميد محمد فاروق، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 12- عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، الجزائر: دار الهدى، 2010.
- 13- فوديل جورج وبيار دولفيه، القانون الإداري، بيروت: دار النشر والتوزيع، 2008.

14- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط. 4، الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع، 2010.

15- لقبيلات حمدي، القانون الإداري، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2008.

16- مهنا فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري، القاهرة: مؤسسة شباب الجامعة، 1980.

ب- مقالات المجالات والدوريات:

1- بلجيل عتيقة، "النظام القانوني للمرافق العامة"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 6، 19 يناير 2014، ص ص. 252-268.

2- صفصاع البديري اسماعيل، "فكرة التخصصية في المرافق العامة"، مجلة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، بغداد، المجلد 14، العدد 2، 2007، ص ص. 167-191.

3- طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، جامعة عنابة، عنابة، المجلد 16، العدد 2، جوان 2010، ص ص. 26-51.

4- مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 5، العدد 6، ماي 2009، ص ص. 101-120.

ج- مداخلات الملتقيات والندوات:

1- بركات محمد، اختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 12-13 مارس 2013.

2- سعيداني لوناسي، عقد الإمتياز كأسلوب لاستغلال المرافق العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 12-13 مارس 2013.

د- الرسائل والمذكرات:

- 1- آكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الإمتياز في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 2- أوكال حسين، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2009-2010.
- 3- بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2011-2012.
- 4- بلجل عتيقة، الإضراب في المرافق العامة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.
- 5- بلعباس بلعباس، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2004.
- 6- بلقاسمي أمال، إيجار المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2012-2013.
- 7- بن مبارك راضية، التعليق على التعليمات المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2001-2002.
- 8- زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
- 9- سكال خديجة، المرافق العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2012-2013.
- 10- شتاتحة وفاء أحلام، المرفق العام، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2005.

- 11- ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2012.
- 12- عبد ربه عبد الصمد، مبادئ القانون الإداري والتنظيمات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الجزائر 3، الجزائر العاصمة، دون سنة النشر.
- 13- مهداوي رباح، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، 2011.

هـ- النصوص القانونية و التنظيمية :

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتضمن تفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 أوت 2018.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة ما بين البلديات وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 15 ماي 1983.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 22 مارس 1983.

- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967.
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 23 ماي 1969.
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 27 فبراير 1970.
- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.
- 10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.
- 11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بقانون المياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، المؤرخة في 04 سبتمبر 2005.
- 12- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- 13- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

و- المواقع الإلكترونية:

- 1- لزرق عبد السلام، "علاقة المنتفع بالمرفق العمومي في ظل التسيير"، في: www.fsies-agadir-info.com
- 2- منتديات ستار ألجيريا، "طرق تسيير المرفق العام"، في: www.staralgeria.net/f104.mountades

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Drobenko Bernard, **Droit de l'eau** : Edition Gualino, 4ème Ed, Paris, 2008.
- 2- Gaudemet Yves, **Traité de droit administratif** : 16ème Ed L.G.D.J, Paris, 2001.
- 3- Vhiatine Rouault Marie, **Droit administratif** : Edition Gualino, Paris, 2001.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	إهداء
	الشكر و التقدير
أ	مقدمة
13	الفصل الأول: ماهية المرافق العمومية المحلية
14	المبحث الأول: مفهوم المرافق العمومية المحلية
14	المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي المحلي
15	الفرع الأول: معايير تعريف المرفق العمومي
15	أولا/ المعيار الشكلي (العضوي)
16	ثانيا/ المعيار الوظيفي (الموضوعي)
17	ثالثا/ المعيار المختلط
18	الفرع الثاني: عناصر المرفق العمومي
18	أولا/ المرفق العمومي مشروع عام
18	ثانيا/ المرفق العمومي هدفه تحقيق المصلحة العامة
19	ثالثا/ خضوع المرفق العمومي للسلطة العامة
19	رابعا/ خضوع المرفق العمومي لنظام خاص واستثنائي
20	المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم المرفق العمومي المحلي
20	الفرع الأول: المبادئ الكلاسيكية للمرافق العمومية المحلية

20	أولاً/ مبدأ المساواة
22	ثانياً/ مبدأ الإستمرارية
22	ثالثاً/ مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير (التكيف والتطور)
24	الفرع الثاني: المبادئ الحديثة للمرافق العمومية المحلية
24	أولاً/ مبدأ الشفافية
25	ثانياً/ مبدأ مراعاة القوانين والتنظيمات
26	المطلب الثالث: أنواع المرافق العمومية
26	الفرع الأول: المرافق العمومية من حيث المعيار الموضوعي (نوعية النشاط)
26	أولاً/ المرافق العمومية الإدارية
27	ثانياً/ المرافق العمومية الإقتصادية (الصناعية والتجارية)
28	ثالثاً/ المرافق العمومية المهنية أو النقابية
28	رابعاً/ المرافق العمومية الإجتماعية
29	الفرع الثاني: المرافق العمومية من حيث المعيار الإقليمي
29	أولاً/ المرافق العمومية الوطنية
29	ثانياً/ المرافق العمومية المحلية
30	الفرع الثالث: المرافق العمومية من حيث الإلتزام
30	أولاً/ المرافق العمومية الإلزامية
30	ثانياً/ المرافق العمومية الإختيارية
30	أولاً/ المرافق العمومية التي تنشأ بنص تشريعي
31	ثانياً/ المرافق العمومية التي تنشأ بنص تنظيمي
31	الفرع الخامس: المرافق العمومية من حيث معيار الإعتراف بالشخصية المعنوية
32	أولاً/ مرافق عمومية بواسطة قرار إنشاءها بالشخصية المعنوية

32	ثانيا/ مرافق عمومية تدار بواسطة هيئة ليس لها شخصية معنوية
33	المبحث الثاني: آليات إنشاء وإلغاء المرافق العمومية المحلية
33	المطلب الأول: آلية إنشاء المرافق العمومية المحلية
33	الفرع الأول: آلية الإنشاء
37	الفرع الثاني: التنظيم
38	الفرع الثالث: النظام المالي
38	أولا/ المؤسسة ذات الطابع الإداري
39	ثانيا/ المؤسسة ذات الطابع الإقتصادي
39	المطلب الثاني: آليات إلغاء المرافق العمومية المحلية
39	الفرع الأول: تعريف الإلغاء
40	الفرع الثاني: إجراءات الإلغاء
42	خلاصة الفصل الأول
44	الفصل الثاني: طرق تسيير المرافق العمومية المحلية
45	المبحث الأول: التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية
45	المطلب الأول: مفهوم التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية
45	الفرع الأول: تعريف أسلوب الإدارة المباشرة
45	أولا/ الإستغلال المباشر
46	ثانيا/ أسلوب الإدارة المباشر بتسيير مشخص
46	الفرع الثاني: أسلوب الإدارة المباشرة في قوانين الإدارة المحلية
46	أولا/ قانون البلدية
47	ثانيا/ قانون الولاية
48	الفرع الثالث: النتائج القانونية للإستغلال المباشر

48	أولاً/ من حيث الموظفين
48	ثانياً/ من حيث الأموال
49	ثالثاً/ من حيث الأعمال
49	رابعاً/ من حيث المنازعات
49	المطلب الثاني: التسيير المباشر لمرفق الحالة المدنية
50	الفرع الأول: تسيير مرفق الحالة المدنية مباشرة من طرف البلدية
50	الفرع الثاني: سير وتنظيم مصلحة الحالة المدنية
52	المبحث الثاني: الطرق الحديثة لتسيير المرافق العمومية المحلية
52	المطلب الأول: تفويض المرفق العمومي المحلي
53	الفرع الأول: الإجراءات المتبعة في تفويض المرفق العمومي المحلي من خلال مرسوم تنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام
53	أولاً/ مرحلة الإشهار والمنافسة
54	ثانياً/ مرحلة المفوض له
55	الفرع الثاني: التفويض من خلال قانون البلدية رقم 11-10 وقانون المياه رقم 05-12
57	المطلب الثاني: تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإمتياز
58	الفرع الأول: مفهوم امتياز المرفق العمومي المحلي
59	أولاً/ عقد الإمتياز في قوانين البلدية والولاية القديمة كطريقة استثنائية لتسيير المرافق العمومية المحلية
60	ثانياً/ عقد الإمتياز في قوانين البلدية والولاية الحالية كطريقة أولية لتسيير المرافق العمومية المحلية
61	ثالثاً: عقد الإمتياز في القانون رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام
64	الفرع الثاني: النظام القانوني لعقد امتياز المرافق العمومية المحلية

65	أولاً/ مفهوم امتياز استعمال الموارد المائية
68	ثانياً/ آثار امتياز استعمال الموارد المائية
69	المطلب الثالث: تفويض المرفق العمومي المحلي عن طريق الإيجار
69	الفرع الأول: مفهوم الإيجار المحلي
69	أولاً/ إيجار المرافق العمومية المحلية
70	ثانياً/ الإطار القانوني للإيجار المحلي
75	الفرع الثاني: النظام القانوني لعقد إيجار المرافق العمومية المحلية
75	أولاً/ النظام القانوني الخاص بمرحلة إعداد العقد
76	ثانياً/ النظام القانوني الخاص بمرحلة التنفيذ
78	خلاصة الفصل الثاني
80	الخاتمة
85	قائمة المراجع
92	الفهرس
97	ملخص

ملخص المذكرة

نتناول من خلال دراسة موضوع تسيير المرفق العمومي المحلي في فصلين أساسيين، حيث نلخص في الفصل الأول المرافق العمومية المحلية التي هي مرافق يقتصر نشاطها على جزء معين من إقليم الدولة، وحتى تقدم هذه المرافق خدماتها على أكمل أوجه تحكّمها مجموعة من المبادئ من بينها ما هو أساسي و مشترك كالمساواة و استمرارية... و من بينها ما يتجسد على المرافق دون الأخرى، كمبدأ الشفافية و المشاركة...، وإذا عدنا إلى قوانين الإدارة المحلية نجدها لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء هذه المرافق، لأنها ملزمة ما تم النص عليه في القانون الخاص هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك شرط المصادقة من طرف السلطة الوصية، كما أن الإلغاء يكون أيضا ما نص عليه القانون.

أما في الفصل الثاني بعنوان طرق تسيير المرافق العمومية المحلية نلخصه على أنها تقوم باستمرار بتقييم نوعية الخدمة، إذ هناك مرافق ذات طبيعة إدارية لا تستطيع الدولة التخلي عن التسيير المباشر لهذه المرافق كمرفق الحالة المدنية، كما أنها لا يمكن التخلي عن بعض الخدمات لأهميتها كالمستشفيات، و هناك أيضا إستحداث في طرق تسيير المرافق المحلية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطبيعة الصناعية و التجارية و ذلك بحثا عن الفعالية و المردودية ففي الجزائر قد طبقت فكرة التفويض عن طريق الإمتياز و الإيجار كوجهين وحيدتين لتفويض المرفق العمومي المحلي.

الكلمات المفتاحية: التسيير؛ المرفق العمومي؛ التفويض؛ الجماعات الإقليمية؛ العقود الإدارية.