

أشكال الرقابة على اتفاقية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

Forms of control over the Convention delegation public service of local Communities in Algerian law

ط/ د ابتسام مخناش¹، ط/ د رزيقة مخناش²

¹ كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة سطيف 1 ، ibtissema.assurance@gmail.com

² كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، mokhnacherazika19@gmail.com

تاريخ النشر: 2020/06/ 22

تاريخ القبول: 2020/06/ 04

تاريخ الاستلام: 2020 /04/ 03

ملخص:

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على تقنية هامة كرسها المنظم الجزائري لتسيير المرافق العمومية لاسيما المحلية منها، من خلال الاعتماد على أسلوب تفويض المرفق العام، وذلك بتحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بمهدف تحقيق الصالح العام، حماية المال العام، ضمان الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية، بفضل الأدوات القانونية الرقابية التي كرسها المرسوم التنفيذي رقم 18/199 لفائدة الجماعات الإقليمية بشكل صريح، حيث تبين لنا من خلال الدراسة إيلاء أهمية بالغة للرقابة على اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية تراوحت بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية، غير أن فعالية أشكال الرقابة وتحقيق الغرض المتوخى منها مرهون بمدى فعالية اللجان المختصة وكفاءة وتأهيل الموظفين المعيّنين على مستواها، وكذا فعالية وحياد السلطة المفوضة. **كلمات مفتاحية:** تفويض المرفق العام، الجماعات الإقليمية، أشكال الرقابة، القانون الجزائري.

Abstract:

The purpose of this research is to shed light on an important technique devised by the Algerian regulator for the management of public services, especially local services, by relying on the method of delegation of the public service, by transferring to the delegate certain non-sovereign missions relating to public authorities for a limited period, in the interest of general interest and protect public funds, guarantee the quality and performance of public service delivery, through the legal instruments of control established by Executive Decree N° 18 / 199 for local Communities,

And the study shows that the importance of supervising over the Convention delegation public service of local Communities, which include a priori control and a posteriori control. However, the effectiveness of the forms of control and the achievement of their objective depend on the effectiveness of the relevant committees and the efficiency and qualification of the staff concerned at their level, as well as efficiency and impartiality delegated authority.

Keywords: Delegation of public service; local Communities; Forms of control; Algerian Law.

المؤلف المرسل: ابتسام مخناش، الإيميل: ibtissem.assurance@gmail.com

1. مقدمة:

تعتبر المرافق العمومية من أهم الأنشطة الإدارية التي تضطلع بها الإدارة العمومية في الجزائر، لتلبية حاجيات مواطنيها في شتى المجالات، غير أن التسيير الذاتي للمرافق العمومية التي زادت اتساعا وتنوعا في الآونة الأخيرة، أثقل كاهل الدولة عموما والجماعات الإقليمية خصوصا بسبب ارتفاع تكاليف تسيرها وإنجازها ونفقات صيانتها، الأمر الذي أثر سلبا على نوعية ونجاعة الخدمات العمومية المقدمة، كما ساهمت التطورات الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية الراهنة، وانفتاح الدولة على العالم، في حتمية التوجه نحو اختيار نمط آخر لتسيير المرافق العمومية لاسيما المحلية منها، بما يتماشى ومتطلبات حماية المال العام والأموال الوطنية، ويضمن فعالية أكثر ومردودية أفضل، وذلك من خلال إشراك أشخاص آخرين في عملية التسيير عن طريق أسلوب التفويض، والذي جسده المشرع الجزائري لأول مرة ضمن المرسوم الرئاسي رقم 247.15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الذي يعتبر الإطار القانوني الأول الذي أشار لهذا الأسلوب، لتؤكد بعدها وجهة المشرع بوضوح بصدور المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المتعلق بتفويض المرفق العام، فكرس بذلك توجه الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) نحو اعتماد نمط جديد في التسيير، يعتمد على تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بهدف تحقيق الصالح العام، المال العام، الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية، والتي لا تأتي إلا من خلال فرض آليات رقابية ضمن أشكال متعددة من طرف هيئات مختصة ومحددة قانونا تخضع لها اتفاقيات التفويض باعتبارها محلا رئيسيا لعملية الرقابة، لذا فسيتم من خلال هذه الدراسة معالجة الإشكالية التي تمت صياغتها بالكيفية الآتية: ما هي أشكال الرقابة على اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية في ظل القانون الجزائري؟.

أهمية الدراسة: تتمثل أهمية هذه الدراسة في معالجة آلية هامة تبناها المنظم الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 199.18 المتعلق بتفويض المرفق العام، والمتمثلة في الرقابة على اتفاقيات تفويض

المرفق العام في جميع أشكالها (الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، والتسيير). كما تكمن أهميتها في دراسة الأدوات القانونية الرقابية في أشكالها وصورها المحددة بالرقابة القبلية، والرقابة البعدية والتي تهدف إلى حماية المال العام من جهة، وضمان جودة وفعالية الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين من جهة أخرى. **منهج الدراسة:** نظرا لطبيعة الموضوع المعالج، اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك للإلمام بمختلف الجوانب النظرية للدراسة، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي كونه الأنسب لتحليل بعض المواد القانونية الواردة في البحث.

هيكل الدراسة: للإلمام بالموضوع، وللإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا هذه الدراسة إلى أربعة عناصر؛ **العنصر الأول** خاص بتحديد المفاهيم الأساسية المرتبطة بالدراسة (تعريف التفويض، تعريف المرفق العام، تعريف اتفاقية تفويض المرفق العام، تعريف الجماعات الإقليمية)، **والعنصر الثاني** خاص بالرقابة القبلية لاتفاقية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية (الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية)، أما **العنصر الثالث** فيتعلق بالرقابة البعدية لاتفاقية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية (رقابة السلطة المفوضة، رقابة السلطة الوصية). **والعنصر الرابع** خاص بمحل الرقابة (اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الامتياز، اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار، اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة، اتفاقية المرفق العام في شكل التسيير)

2. تحديد المفاهيم الأساسية المرتبطة بالدراسة

إن تحديد المفاهيم الأساسية المرتبطة بالدراسة من شأنه الإلمام أكثر بالموضوع، لذلك سنتطرق إلى تعريف التفويض، تعريف المرفق العام، تعريف اتفاقية تفويض المرفق العام، الجماعات الإقليمية. والرقابة على تفويض المرفق العام.

1.2 تعريف التفويض

ظهر مصطلح التفويض لأول مرة سنة 1982 على يد الأستاذ JF AUBY ضمن دراسة تتعلق بالمرافق العامة المحلية¹. وعرفه الأستاذ BRACONNIER بأنه: "عقد يُفوض بموجبه شخص معنوي خاضع لقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة تسيير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص خاضع للقانون الخاص يسمى المفوض إليه"².

وتعتبر الدراسة الفقهية لتقنية التفويض في الجزائر قليلة، ويعود السبب في ذلك إلى حداثة هذه الآلية في المنظومة التشريعية الجزائرية، إلا أن ذلك لم يمنع بعض أساتذة القانون من محاولة تحديد مدلول التفويض مهمم الأستاذ زوايمية رشيد الذي يرى أن أسلوب التفويض له مدلولين: **المدلول الأول:** وفقا لهذا المدلول فإن تفويض المرفق العام يعد بمثابة عمل قانوني يسمح أو يخول للهيئات العمومية بنقل مهمة تسيير المرفق العام إلى أشخاص القانون الخاص.

المدلول الثاني: يعتبر أسلوب تفويض المرفق العام طريقة من طرق تسيير المرفق العام، يتولى من خلاله أشخاص القانون الخاص هذه المهمة التي كانت حكرا على الهيئات العمومية.³

كما أن الدولة الجزائرية لم تضع نظاما قانونيا خاصا بتقنية التفويض إلا سنة 2015 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15⁴ المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ثم كرسه بشكل صريح صدور المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام. وبالرغم من حداثة الإشارة إلى هذا النمط الحديث في التسيير، إلا أن المشرع الجزائري أشار بشكل متفرق لبعض أشكال تفويض التسيير على غرار الإيجار والامتياز كما هو الشأن بالنسبة لقانون البلدية⁵، وقانون الولاية⁶.

إن تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة شكلت وبدون أدنى شك إحدى الاستراتيجيات التي تنتهجها الدول المتقدمة كانت أو في طريق التنمية، لكونها شكلت الدعامة والحل القانوني والاقتصادي للالتزامات والضغوطات المالية والتقنية التي تواجه المرافق العامة.⁷

فالتفويض في إدارة واستثمار المرفق العام هو مفهوم معقد وواسع وهذا أمر طبيعي لارتباطه الضروري والمركزي بمفهوم المرفق العام المعقد بدوره نتيجة طبيعته والتباين في النظرة إليه باختلاف المجتمعات والأنظمة.⁸

وإذا كان تحقيق المرافق العامة قد كان محصورا سابقا بالدولة وحدها، فإن ذلك راجع إلى قلتها وكذا قلة الحاجات العامة المرتبطة بنمط الحياة الإنسانية، أما اليوم وفي القرن الواحد والعشرين فإن تعدد وتنوع المرافق العامة المرتبط بزيادة واتساع الحاجات العامة، وكذلك الامتداد الدولي للكيانات الاقتصادية، كل هذه الاعتبارات مجتمعة دفعت إلى التمسك بفكرة الشراكة العامة الخاصة أو بمعنى آخر التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة.⁹

2.2 تعريف المرفق العام

المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وتقدم حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام.¹⁰

كما يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي / الشكلي الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال (الأشياء)، الذي يُنشأ ويُؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة مثل الجامعة، المستشفى ووحدات وأجهزة الإدارة العامة بشكل عام، وهو حسب المعيار الموضوعي المادي الوظيفي النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبى حاجيات عامة للمواطنين مثل: التعليم العام، الرعاية الصحية، البريد، والمواصلات بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به.¹¹

3.2 تعريف اتفاقية تفويض المرفق العام

اعتبر المنظم الجزائري اتفاقية تفويض المرفق العام عقدا إداريا يرم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما بالإضافة إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام، وعليه فإن اتفاقية

تفويض المرفق العام هي عقد إداري يبرم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ويهدف إلى تحقيق الصالح العام. وتشمل اتفاقية تفويض المرفق العام السلطة المفوضة وهي الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن مرفق عام بالإضافة إلى المفوض له وهو كل شخص معنوي عام أو خاص خاضع للقانون الجزائري¹².

فالمنظم الجزائري اعتبر اتفاقية تفويض المرفق العام عقدا إداريا أحد أطرافه الجماعات الإقليمية، ويكون الغرض منها تفويض مرفق عام بهدف تحقيق الصالح العام.

4.2 تعريف الجماعات الإقليمية (الجماعات المحلية)

"الجماعات المحلية **Collectivités locales** يقصد بها كل من الولاية والبلدية وتتميز هذه الجماعات بكونها تتمتع بالشخصية المعنوية **personnalité morale** والاستقلال المالي **Autonomie Financière** وتدير أعمالها هيئات منتخبة محليا عن طريق الاقتراع العام والمباشر"¹³.

واعتبر المؤسس الدستوري الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية¹⁴. وقد عرف المشرع الجزائري البلدية على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"¹⁵. وهي أيضا "القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"¹⁶.

وتجدر الإشارة إلى أن مختلف الدساتير في الجزائر تضمنت الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية وهذا ما ورد في المادة 9 من دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 كما أن لها وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49¹⁷.

كما اعتبر المشرع الجزائري الولاية أيضا الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة المركزية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، كما تساهم مع الدولة في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون¹⁸. كما تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال لامركزية النظام الإداري الجزائري¹⁹.

5.2 الرقابة على تفويض المرفق العام

تعرف الرقابة على أنها: "عملية التقييم والقياس للأداء الكمي والنوعي في الأعمال والأنشطة على ضوء مقارنتها بالأهداف المخططة فجوهر الرقابة هي وجود معايير ومقاييس أو أهداف بواسطتها يتم مقارنة الأداء والأعمال المنجزة على ضوءها"²⁰. وتهدف الرقابة إلى تحقيق الفعالية وضمان حقوق السلطة المفوضة وهي الوسيلة المثلى لمعرفة كيفية سير العمل داخل المرفق العام ومدى فعاليته في أداء الخدمة العمومية

وحماية المال العمومي، ولها عدة أشكال وطرق وتمارسها السلطة المفوضة بصفتها إدارة عمومية لها سلطات وصلاحيات تشمل:

- حق السلطة المفوضة في الرقابة على المفوض له ومدى التزامه ببنود الاتفاقية أو عقد التفويض؛
- حق السلطة المفوضة في تعديل الالتزامات وشروط العقد؛
- حق السلطة المفوضة في توقيع العقوبات على المفوض له؛
- الحق في إنهاء عقد التفويض بإرادتها المنفردة.

وبالنظر إلى هذه الصلاحيات فإن السلطة المفوضة لها آليات كثيرة لضبط وتسيير المرفق العام موضوع التفويض مما يضمن ديمومة الخدمة العمومية، وحماية المال العام.²¹

3. الرقابة القبلية لاتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية

تتم الرقابة القبلية لاتفاقية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية من خلال الرقابة الداخلية بواسطة لجنة اختيار وانتقاء العروض، وكذا الرقابة الخارجية بواسطة لجنة تفويضات المرفق العام كما يلي:

1.3 الرقابة الداخلية (لجنة اختيار وانتقاء العروض):

الرقابة الداخلية هي رقابة المصلحة المتعاقدة، ويقصد بها مجمل الإجراءات المنبثقة من طرف هذه الأخيرة، والتي تقوم بها عن طريق موظفيها أثناء تحضير وتنفيذ ومباشرة عقد تفويض المرفق العام.²² وتتم هذه الرقابة عن طريق إنشاء لجنة اختيار وانتقاء العروض.

❖ لجنة اختيار وانتقاء العروض

تُنشئ السلطة المفوضة، في إطار الرقابة الداخلية لجنة لاختيار وانتقاء العروض لاقتراح مترشح يتم انتقاؤه لتسيير المرفق العام، تتكون هذه اللجنة من ستة (6) موظفين مؤهلين من بينهم الرئيس. يتم تعيينهم من طرف مسؤول السلطة المفوضة، حيث يتم تعيين اللجنة البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي بالنسبة للجنة الولائية. كما تقوم اللجان بإعداد نظامها الداخلي بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة.²³ كما يتم اختيار أعضاء اللجنة نظرا لكفاءاتهم لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد.²⁴ حيث يوضح النظام الداخلي طريقة عمل اللجنة، النصاب القانوني لانتقاء اجتماعاتها، النصاب القانوني لاتخاذ قراراتها،... إلى أن المنظم الجزائري لم يضع له نموذجا محدداً أو بيانات أو معلومات إلزامية يجب أن يتضمنها تحكم عمل هذه اللجنة.

❖ مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض

تظهر مهام هذه اللجنة في الرقابة عند فتح العروض، وعند فحص ملفات التعهد، وعند فحص العروض، وعند المفاوضات، وذلك بالكيفية التالية:²⁵

مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فتح العروض: تقوم هذه اللجنة بجملة من المهام تمثل فيما يلي:

- التأكد من تسجيل ملفات التعهد أو العروض في سجل خاص؛
- القيام بفتح الأظرفة؛
- إعداد القائمة الاسمية للمرشحين أو المترشحين الذين تم انتقاؤهم، حسب الحالة وتاريخ وصول الأظرفة؛
- إعداد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل ملف تعهد وكل عرض؛
- تحرير محضر اجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة؛
- تحرير محضر عدم الجدوى، عند الاقتضاء، يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة؛
- تسجيل أشغالها خلال هذه المرحلة في سجل خاص مرقم ومؤشر من مسؤول السلطة المفوضة (رئيس المجلس الشعبي البلدي للجنة البلدية، الوالي بالنسبة للجنة الولائية).
- مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فحص ملفات التعهد: تتكفل اللجنة في هذه المرحلة بالأعمال الآتية:
 - دراسة الضمانات المالية والمهنية والتقنية للمرشحين وكذا كفاءاتهم وقدراتهم التي تسمح لهم بتسيير المرفق العام حسب المعايير المحددة في دفتر الشروط؛
 - إقصاء ملفات التعهد غير المطابقة للمعايير المحددة في دفتر الشروط؛
 - إعداد قائمة المترشحين المقبولين لتقديم عروضهم، و تبليغها للسلطة المفوضة؛
 - تحرير محضر اجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة؛
 - تحرير محضر عدم الجدوى، عند الاقتضاء، يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة؛
 - تسجيل أشغالها المرتبطة بدراسة الملفات في سجل خاص، مرقم ومؤشر عليه مسبقا من مسؤول السلطة المفوضة (رئيس المجلس الشعبي البلدي للجنة البلدية، الوالي بالنسبة للجنة الولائية).
 - مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند فحص العروض: تقوم اللجنة في هذه المرحلة بأعمال هامة تتمثل في:
 - دراسة عروض المترشحين المنتخبين أوليا؛
 - إقصاء العروض غير المطابقة لدفتر الشروط؛
 - إعداد قائمة العروض المطابقة لدفتر الشروط مرتبين ترتيبا تفصيليا؛
 - تحرير محضر اجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة؛
 - تحرير محضر عدم الجدوى، عند الاقتضاء، يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة؛

- تسجيل أشغالها المتعلقة بدراسة العروض في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه مسبقا من مسؤول السلطة المفوضة (رئيس المجلس الشعبي البلدي للجنة البلدية، الوالي بالنسبة للجنة الولائية)؛

- دعوة المرشحين الذين تم انتقاؤهم، كتابيا وعن طريق مسؤول السلطة المفوضة لاستكمال عروضهم عند الاقتضاء.

فاللجنة في هذه المرحلة تقوم بعملية إقصاء العروض غير المطابقة لدفتر الشروط، وتحرير محضر عدم الجدوى هذا من جهة، وإعداد قائمة العروض المطابقة لدفتر الشروط مرتبين ترتيبا تفصيليا من جهة أخرى، إن هذه الأعمال تعتبر أعمالا ذات أهمية كبيرة في مسألة انتقاء المُفوض له.

■ مهام لجنة اختيار وانتقاء العروض عند المفاوضات:

- دعوة المترشح أو المترشحين الذين تم انتقاؤهم، المعنيين بالمفاوضات، عن طريق مسؤول السلطة المفوضة؛

- التفاوض مع كل مترشح معني بالمفاوضات، كل على حدة، مع احترام بنود اتفاقية التفويض؛

- إعداد محضر المفاوضات على إثر كل جلسة تفاوض؛

- تحرير محضر يضم قائمة العروض المدروسة من طرفها مرتبة ترتيبا تفصيليا؛

- اقتراح المترشح الذي قدم أحسن عرض على السلطة المفوضة لمنحه التفويض.

❖ مدى فعالية رقابة لجنة اختيار وانتقاء العروض:

تكمن أهمية الرقابة عن طريق لجنة اختيار وانتقاء العروض في كشف الانحرافات والتجاوزات دون توقيع الجزاء، فهي تُبنى على مراجعة وفحص معظم الإجراءات لأجل التحقق من صحتها وسلامتها، فهي بهذا الشكل تهدف إلى التحكم في إجراءات إبرام التفويضات، وذلك للحفاظ على مصالح الإدارة، وضمان السير الحسن لها، وحماية مصالحها المالية، وتجسيد مبدأ الشفافية²⁶.

إن إسناد تعيين هذه اللجنة إلى مسؤول السلطة المفوضة وتحديد نظامها الداخلي بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة من بين الموظفين التابعين له من شأنه التأثير على فعالية الهدف المنشود من هذه الرقابة التي كان يفضل أن تكون أكثر حيادًا. وبالتالي فإن خضوع الموظفين إلى سلطة الرئيس (مسؤول السلطة المفوضة) من شأنها التأثير على فعالية وحياد الرقابة، الأمر الذي يجعل من هذه اللجنة وكأنها لجنة عمل داخلية، كما أنه كان بإمكان المنظم الجزائري النص على تغيير تشكيلة اللجنة عند كل مرحلة من مراحل عملها؛ كون الإبقاء على نفس التشكيلة في كافة المراحل من شأنه التأثير على فعاليتها الرقابية.

2.3 الرقابة الخارجية (لجنة تفويضات المرفق العام):

الرقابة الخارجية هي الرقابة التي تعمل على مدى مطابقة الإجراءات المتبعة لمنح التفويض²⁷. وتتم هذه الرقابة عن طريق إنشاء لجنة تفويضات المرفق العام.

❖ لجنة تفويضات المرفق العام

تُنشئ السلطة المفوضة في إطار الرقابة الخارجية، لجنة تفويضات المرفق العام، حيث تُشكل ويُحدد نظامها الداخلي بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة²⁸. حيث تتشكل اللجنة البلدية لتفويضات المرفق العام من ممثل عن المجلس الشعبي البلدي رئيسا، ممثلين (2) عن السلطة المفوضة، ممثل عن المصالح غير الممركزة والأموال الوطنية، ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية، في حين تتشكل اللجنة الولائية لتفويضات المرفق العام من ممثل عن الوالي المختص إقليميا رئيسا، ممثلين (2) عن السلطة المفوضة، ممثل عن المجلس الشعبي الولائي، ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية، ممثل عن المديرية الولائية للأموال الوطنية. وتندرج اتفاقيات تفويض المرفق العام التي تبرمها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ضمن اختصاص لجنة تفويض المرفق العام المنشأة على مستوى السلطات التي تمارس الوصاية عليها²⁹.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتم تعيين أعضاء لجنة تفويضات المرفق العام بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة، بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد³⁰.

❖ مهام لجنة تفويضات المرفق العام

تكلف لجنة تفويضات المرفق العام بمجموعة من المهام المتمثلة في النقاط الآتية³¹:

- الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط المتضمنة تفويض المرفق العام؛
- الموافقة على مشاريع اتفاقيات تفويض المرفق العام، وذلك من خلال مراقبة الإجراءات؛
- الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام؛
- منح التأشيرات للاتفاقيات المبرمة؛
- دراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين غير المقبولين والفصل فيها.

❖ مدى فعالية رقابة لجنة تفويضات المرفق العام:

إن الاختصاص الأصيل للجنة هو رقابة مطابقة مشاريع دفاتر الشروط والاتفاقيات والملاحق التي تدخل في اختصاصها للتنظيم والتشريع المعمول به، لتنتهي هذه الرقابة بالموافقة ومنحها التأشيرة، إلا أن الدراسة المعمقة لهذه الرقابة أظهر لنا محدودية في فعاليتها وذلك بالنظر إلى ما جاءت به المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 التي تنص على: "يمكن للسلطة المفوضة إلغاء إجراء تفويض المرفق العام في أي مرحلة من مراحل التفويض..."، فهذه المادة تشير إلى النهاية غير الطبيعية للتفويض، وذلك من خلال إلغاء التفويض من طرف الإدارة بالإرادة المنفردة.

فمما سبق يتبين لنا أن رقابة هذه اللجنة ذات فعالية نسبية في ظل كل الأشواط التي مر بها التفويض (تضخيم، طرح للمنافسة، استقبال المترشحين اختيار المترشح المتعاقد) والتي خضعت للرقابة الخارجية للجنة لتأتي السلطة المفوضة في نهاية الأمر لتعلن عدولها عن الإبرام أو إلغاء التفويض في أي مرحلة لاحقة وتقوم فقط بتبليغ اللجنة بعد إلغاء إجراء التفويض وإشهاره³².

4. الرقابة البعدية لاتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية

تضم هذه الرقابة عدة أدوات وتقنيات رقابية تتمثل في:

1.4 رقابة السلطة المفوضة: تشمل رقابة السلطة المفوضة عدة أشكال كرسها المرسوم التنفيذي رقم 199/18 وهي:

❖ عقد اجتماع مع المفوض له: يجب على السلطة المفوضة في إطار الرقابة المذكورة أعلاه، بعقد اجتماع واحد، على الأقل كل ثلاثة أشهر مع المفوض له، لتقييم فعالية التسيير، والتأكد من جودة الخدمات المقدمة، ومدى احترام مبادئ المرفق العام. وتقوم السلطة المفوضة على إثر هذا الاجتماع، بإعداد تقرير شامل يرسل إلى السلطة الوصية عند الاقتضاء³³.

❖ الرقابة الميدانية للمرفق العام المفوض: تتابع السلطة المفوضة تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام وتقوم بهذه الصفة بمراقبة ميدانية للمرفق العام المفوض وكل الوثائق ذات الصلة، وكذا التقارير السداسية التي يعدها المفوض له. وفي مقابل ذلك يلتزم المفوض له بإعداد تقارير دورية وإرسالها إلى السلطة المفوضة في ظل احترام الكيفيات والآجال المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق العام³⁴.

❖ وضع لجنة تحقيق من طرف السلطة المفوضة: تضع السلطة المفوضة لجنة تحقيق بشكل فوري لإعداد تقرير، ومن خلاله تتخذ جميع التدابير اللازمة لتدارك الوضع، وهذا في حالة إعلام السلطة المفوضة بتصرفات المفوض له من طرف مستعمل المرفق العام المفوض في الحالات الآتية³⁵:

- إهمال أو تجاوز من قبل المفوض له؛
- عدم احترام المفوض له الشروط المتعلقة باستغلال المرفق العام المعني؛
- المساس بمبدأ من مبادئ تسيير المرفق العام والحفاظ عليه؛
- سوء استغلال المرفق العام.

2.4 رقابة السلطة الوصية: لم يشر المنظم الجزائري لرقابة السلطة الوصية بشكل واضح وصريح غير أنه نص على إرسال تقرير شامل إلى السلطة الوصية عند الاقتضاء على إثر الاجتماع الذي تقوم به كل ثلاثة أشهر مع المفوض له عن سير المرفق العام المفوض والمذكور سابقا³⁶.

3.4 وضع سجل لتدوين الشكاوى والاقتراحات

تقوم السلطة المفوضة بوضع سجل خاص مؤشر عليه من طرفها بغرض تدوين شكاوى واقتراحات مستعملي المرفق العام المفوض، ويعتبر فتح هذا السجل أمراً إلزامياً يقع على عاتق المفوض له³⁷. كما أن هذا السجل من شأنه اطلاع السلطة المفوضة على تظلمات ومستعملي المرفق العام لتحقيق أنجع الخدمات.

5. محل الرقابة (اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية)

تعتبر اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية محلاً لعملية الرقابة بأشكالها المذكورة آنفا وتشمل هذه الاتفاقيات ما يلي:

1.5 اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الامتياز:

الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما أن تعهد له فقط استغلال المرفق العام. حيث يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية عن طريق السلطة المفوضة، ويمول المفوض له بتقنية الإيجار واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العام. ولا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز ثلاثين سنة. ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة، يطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلن لانجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة أن لا تتعدى مدة أربع سنوات كحد أقصى³⁸.

2.5 اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل إيجار:

هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر، وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة، وتمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويتقاضى المفوض له أجراً من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام. وتمدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار بخمسة عشر سنة كحد أقصى، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلن لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد ثلاث سنوات كحد أقصى³⁹.

3.5 اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة:

الوكالة المحفزة هي الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام، وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية. ويدفع للمفوض له

الأجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية وعند الاقتضاء حصة من الأرباح كما تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض له التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعنية. وتحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة بعشر سنوات كحد أقصى، غير أنه يمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة. على أساس تقرير معلل لانجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد سنتين كحد أقصى⁴⁰.

4.5 اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير:

التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له بتسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته بدون أي خطر يتحمله المفوض له يستغل المفوض له المرفق العام وتحفظ بإدارته وحمايته الكلية ويدفع للمفوض له الأجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد نسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية ويتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح وفي حالة العجز تعوض السلطة المفوضة المسير باجر جزافي وتحصيل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية ولا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير خمس سنوات⁴¹. وتجدر الإشارة إلى أنه زيادة على حالات التمديد المذكورة سابقا يمكن تمديد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام لمدة سنة واحدة (1) بموجب ملحق وبطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل وذلك لحاجات استمرارية المرفق العام⁴².

6. خاتمة:

تبنى المنظم الجزائري تقنية تفويض المرفق العام لتسيير وإدارة مرافق الجماعات الإقليمية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 199/18، والذي كرس من خلال أدوات رقابية اتخذت أشكالا مختلفة رقابة قبلية وبعدية، داخلية وخارجية وهذا بهدف ضمان الفعالية والجودة في الخدمات العمومية المقدمة من المرافق العمومية المفوضة هذا من جهة، وحفظ المال العام من جهة أخرى.

ومن بين أهم النتائج المتوصل إليها أن هناك:

1. اهتمام كبير بتقنية تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية، ولعل ذلك راجع إلى الأهمية الكبيرة التي تحظى بها الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) في التنظيم الإداري الجزائري باعتبارهما قاعدة اللامركزية، ومكان لممارسة ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية بالرغم من أن عنوان المرسوم التنفيذي رقم 199/18 جاء بصيغة العموم أي خاص بتفويض المرفق العام:

2. تعدد وتنوع في أشكال الرقابة التي تراوحت بين الرقابة القبلية (الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية) والرقابة البعدية (رقابة السلطة المفوضة، رقابة السلطة الوصية) الأمر الذي يُكرس حرص المنظم الجزائري على ضمان الجودة، والنجاعة في مختلف الخدمات التي يضطلع بها المرفق العمومي المحلي، وكذا حفظ المال العام؛
 3. بالرغم من اعتماد هذه الأدوات الرقابية إلا أنه في الحقيقة تبقى السلطة المفوضة صاحبة القرار في مسألة تعيين لجنة اختيار وانتقاء العروض، ولجنة تفويضات المرفق العام وذلك بموجب مقرر من طرف مسؤول السلطة المفوضة بالإضافة إلى المهام المنوطة بها في مجال الرقابة البعدية.
 4. عدم الإشارة إلى خضوع اتفاقية تفويض المرفق العام للمصادقة من طرف المجالس الشعبية البلدية والولائية باعتبارها هيئات أساسية للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية).
- التوصيات:**

1. إعداد أنظمة داخلية نموذجية خاصة بلجنة اختيار وانتقاء العروض ولجنة تفويضات المرفق العام مع تحديد كفاءات عملها والنصاب المحدد لانعقادها وكذا لاتخاذ قراراتها؛
2. وضع دورات تكوينية لتأهيل الموظفين المعنيين على مستوى اللجان المكلفة بعمليات الرقابة، على أن يشمل التكوين أيضا إطارات السلطة المفوضة لما لهم من أهمية في مسألة تسيير المرافق العمومية التابعة للجماعات الإقليمية؛
3. إعداد دفاتر شروط نموذجية خاصة باتفاقيات تفويضات المرفق العام للجماعات الإقليمية مع مراعاة خصوصية كل جماعة إقليمية (غنية أو فقيرة)، (صغيرة أو كبيرة)، (في الشمال أو في الجنوب)... وكذا مراعاة نوعية المرفق العام والخدمات المراد تقديمها.

8. قائمة المراجع والإحالات:

- 1- فوناس سوهيلة، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 26 نوفمبر 2018، ص 13. نقلا عن: AUBY Jean François, la délégation de service public, guide pratique, DALLOZ, Paris, 1997, P44
- 2- المرجع نفسه، ص 13. نقلا عن: BRACONNIER Stefan, Droit de services publics, PUF, Paris, 2004, P413
- 3- المرجع نفسه، ص 14. نقلا عن:

ZOUAIMIA Rachid, la délégation de service public au profit de personnes privées, Maison d'édition Belkeise, Alger, 2012,P04

4- المرجع نفسه، ص 21.

5- أنظر القانون رقم 11 / 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد السابع والثلاثون، بتاريخ 2011/07/03.

⁶ أنظر القانون رقم 12 / 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الثاني عشرة، بتاريخ 2012/02/29.

⁷ وليد حيدر جبالي، "التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2009، ص 7.

⁸ المرجع نفسه، ص 8.

⁹ المرجع نفسه، ص 6

¹⁰ علاء الدين عشي، "مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر"، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2010، ص 30.

¹¹ محمد الصغير بعلي، "القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع الحجار، عنابة، 2004، ص 206.

¹² أنظر المادتين 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 18 / 199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الثامنة والأربعون، بتاريخ 2018/08/05.

¹³ عمر عمتوت، "قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، دون رقم الصفحة.

¹⁴ أنظر المادة 16 من القانون رقم 16/01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الرابع عشرة، بتاريخ 2016/03/07.

¹⁵ أنظر المادة الأولى من القانون رقم 11/10، المرجع السابق.

¹⁶ أنظر المادة 2 من القانون رقم 11/10، المرجع السابق.

¹⁷ عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع المحمدية، الجزائر، 2017، ص 350.

¹⁸ أنظر المادة الأولى، من القانون 07/12، مرجع سبق ذكره.

¹⁹ عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 232.

²⁰ عمر عمتوت، المرجع السابق، ص 156.

²¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المديرية الفرعية لموارد البشرية والتكوين والقوانين الأساسية مديرية التكوين المديرية الفرعية لتكوين المنتخبين والإطارات، "تكوين المنتخبين المحليين من أجل أداء أفضل"، 11 مارس إلى 10 مارس 2018، مقياس الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جانفي 2018، ص 405.

- ²² المرجع نفسه، ص406.
- ²³ أنظر المادة 75، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ²⁴ أنظر المادة 76، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ²⁵ أنظر المادة 77، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ²⁶ كندي شهيناز، "رقابة تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري"، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاى سعيدة، 2019، 2018، ص 57-58.
- ²⁷ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المرجع السابق، ص406.
- ²⁸ أنظر المادة 78، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ²⁹ أنظر المادة 79، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ³⁰ أنظر المادة 78، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ³¹ أنظر المادة 81، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ³² كندي شهيناز، مرجع سبق ذكره، ص63-64.
- ³³ المادة 83، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ³⁴ أنظر المادة 82، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ³⁵ أنظر المادة 86، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، المرجع السابق.
- ³⁶ أنظر المادة 83، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ³⁷ أنظر المادة 85، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ³⁸ أنظر المادة 53، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ³⁹ أنظر المادة 54، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ⁴⁰ أنظر المادة 55، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ⁴¹ أنظر المادة 56، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.
- ⁴² أنظر المادة 57، المرسوم التنفيذي رقم، 199/18، مرجع سبق ذكره.