

ماهية المرفق العام و رهانات ترقية خدماته في التشريع الجزائري

الأستاذ : بلود عثمان

أستاذ محاضر (أ) كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية

جامعة تلمسان

ملخص:

مما لا شك فيه أن المرافق العامة لم تعد تلك الهيئات التقليدية ذات المهام النمطية العادية، بل أصبح دورها يزداد أهمية في علاقاتها مع الحياة العامة للأشخاص و الجماعات في شتى مجالات الحياة. وعليه فقد أصبح تحديث الإدارة و عصنة الدولة يشكلان انشغالا حتميا يستدعي تجاوزه عن طريق اعتماد نماذج جديدة للنمو و التنمية على كافة المستويات. وفي هذا المنحى شرعت الجزائر في إصلاح المرافق العمومية وترقية أجهزتها و تفويضها مهاماً أكثر نجاعة لتوفير أجود الخدمات.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام – الخدمات – ترقية – النجاعة – التشريع الجزائري

Résumé :

Il ne fait aucun doute que les services publics ne sont plus ces organes traditionnels dotés de fonctions stéréotypées courantes. Par contre, leur rôle devient de plus en plus pertinent dans la gestion de la chose publique.

La modernisation de l'administration et les institutions publiques est devenue une préoccupation incontournable qu'il faut surmonter en adoptant de nouveaux modèles de développement.

À cet égard, l'Algérie s'est engagée dans un vaste programme de réforme réglementaire des services publics et structure administrative visant à libérer les pouvoirs publics locaux des contraintes bureaucratiques et financières afin d'assurer des prestations sociales et économiques de qualité.

Mots clefs : service public – prestations – qualité – réforme – réglementations

مقدمة:

تشهد المجتمعات تطورا سريعا و تحولات واسعة أفرزت صعوبات حياتية في شتى المجالات أوجب احتوائها في حينها. و مواكبة لهذا الوضع ازداد دور المرافق العامة أهمية حيث احتلت خدماتها مكانة مرموقة في الحياة اليومية للأشخاص و الجماعات، ومنه فقد أصبح تحديث الإدارة أكثر من ضرورة من خلال اعتماد إصلاحات تنظيمية و تسييرية بهدف تحسين أدائها و تقريب المواطن من الإدارة و إعادة الثقة فيها.

وفي هذا السياق، سارعت الجزائر إلى عصنة المرافق العمومية من خلال دعم أجهزتها بنظام المعلوماتية الحديثة و تبسيط إجراءات خدماتها حيث تمت ترجمة هذا التطور على إدارة الجماعات المحلية و على وجه الخصوص مصالح البلدية باعتبارها أقرب مرفق من المواطن فضلا عن كونها تشكل صورة من صور اللامركزية الإدارية.

غير أن مصطلح المرفق العام لم يحظ بمفهوم جامع لدى الفقهاء لاسيما بعد تطور وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة بظهور المرافق الاقتصادية و التجارية نتيجة تنامي المدنية ومتطلبات المجتمع، مما أدى إلى تباين آرائهم حول المهام المنوطة به سواء التقليدية أو الحديثة و هو ما أدى إلى اختلاف تطبيقات الأنظمة لها.

و أمام هذا الغموض الفقهي في تعريف المرفق العام و تحديد مهامه، نحاول في هذه الورقة البحثية عرض الآليات القانونية المنظمة للمرافق العامة و البحث في أنجع السبل لتسييرها لاسيما بعد اعتماد الجزائر في سنة 2015 صيغة المرافق العامة الاقتصادية وذلك في محورين اثنين، الأول خاص بالإطار المفاهيمي و القانوني للمرافق العامة، و الثاني يتضمن ترقية المرافق العامة و آليات تطويرها، ثم خاتمة شملت أهم الإستنتاجات التي خلصت إليها هذه الدراسة معتمدين في ذلك بالمنهج الوصفي التحليلي.

1/ الإطار المفاهيمي و القانوني للمرافق العامة:

1- مفهوم المرفق العام:

رغم الاختلاف القائم بين الفقهاء إن المرافق العامة بوجه عام هي مشروعات تنشؤها الدولة وتديرها السلطة التنفيذية أو الإدارة بهدف تحقيق الحاجات العامة للأفراد كالصحة والتعليم...

أما تنظيم وإدارة المرافق العامة هي الوظيفة الأساسية للإدارة أو السلطة التنفيذية بفروعها ولاشك أن المرافق العامة وتأمينها لأداء الحاجات المرجوة منها وظيفة أساسية بدونها لا توجد

الدولة, حتى ولو كانت تدين بفلسفة المذهب الاقتصادي الحر.¹

وفي تعريف المرفق العام ذهب البعض إلى التركيز على المعيار الشكلي

أو العضوي فالمرفق العام وفق هذا المعيار يختلط بالهيئة الإدارية العامة ذاتها, فهو كل منظمة إدارية أو مصلحة عامة أو وزارة تقوم بنشاط يستهدف تحقيق منفعة عامة للمواطنين.

واتجه جانب آخر من الفقه إلى التركيز على المعيار الموضوعي أو المادي وهو يهتم فقط بطبيعة النشاط ذاته, فيكون المرفق العام طبقا لهذا المعيار كل نشاط أو مشروع يستهدف تحقيق المنفعة العامة دون النظر إلى المنظمة أو الهيئة التي تتولاه.²

و استنادا إلى هذه التعاريف يمكن استخلاص العناصر التي يقوم عليها المرفق العام وهي كالتالي:

أولا : تحقيق المصلحة العامة

إن المرفق العام هو مشروع يستهدف تحقيق مصلحة عامة , وهذا العنصر هو أكثر العناصر أهمية ذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية بل المؤسسات التي تديرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الاقتصادية إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة. و المصلحة العامة قد تتمثل في منافع مادية محسوسة للجمهور مثل مرافق المواصلات العامة، وقد لا تكون منافع مادية بل معنوية مثل مرفق الأمن العام و مرفق البحث العلمي.³

ثانيا : المرفق العام مشروع تنشئه الدولة

والأصل العام أن إنشاء المرفق العام يقرر بقانون ذلك أنه من العناصر الأساسية التي تميز المرفق العام أن النشاط أو المشروع لكي يعتبر مرفقا عاما يخضع لأحكام القانون العام بدرجات معينة , يجب أن تقرر الدولة أو السلطة العامة إنشاؤه وذلك على عكس مشروعات الأفراد والهيئات الخاصة التي لا دخل للسلطة العامة

أو الدولة بأمر إنشائها , إذ يرجع ذلك إلى تقدير وإرادة الأفراد أنفسهم.⁴

ثالثا : خضوع المرفق العام لسلطة الدولة

يخضع المرفق العام لسلطة الدولة من حيث تنظيمه و هيكلته و نشاطه، فالدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص.⁵

2- أنواع المرافق العامة:

تنقسم المرافق العامة إلى تقسيمات عديدة، وأهم هذه التقسيمات هو على أساس نشاط هذه الأخيرة فمن هذا المنظور تتنوع المرافق العامة إلى مرافق عامة إدارية مثل المرفق الدفاع الوطني، ومرفق الشرطة و مرفق التعليم و كذا مرافق الصحة، و مرافق اقتصادية بما فيها الصناعية و التجارية وهي مرافق ذات طبيعة غير خدمية منها مرفق البريد و مرفق الإتصالات و مرافق النقل.⁶ وهناك المرافق العامة المتعلقة بالمهن الحرة أو المرافق العامة المهنية أو النقابية وهي التي تنظمها تشريعات أو قوانين خاصة بها مثل نقابة الأطباء و المحامون و غيرها...⁷

و قد أقر الفقه القانوني الإداري تقسيمات الأخرى للمرافق العامة وهي تتضمن من ناحية أولى المرافق العامة القومية والمرافق العامة المحلية أو البلدية ، ومن ناحية ثانية المرافق العامة الاختيارية والمرافق العامة الإجبارية ، ومن ناحية ثالثة المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والمرافق العامة التي ليس لها شخصية معنوية.⁸

3- النظام القانوني للمرافق العامة و طرق تسييرها:

3-1 النظام القانوني للمرافق العامة :

تعد المرافق العامة كمشروعات أو نشاطات تنشئها الدولة وتستهدف تحقيق النفع العام للمواطنين وتخضع لسلطة الدولة التي تهيمن على سيرها وانتظامها، وهي في نهاية الأمر تكون في إنشائها وتنظيمها وإلغائها الاختصاص المانع للدولة، كما أنه لا يوجد خلاف على أن إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة هو من سلطة الدولة وحدها، فالأمر يدخل ضمن فكرة المرفق العام ويفرضه تعريف المرفق العام وعناصره.

إنشاء المرافق العامة في الجزائر:

أ/ المرافق العامة الوطنية:

مرت مسألة إنشاء المرافق العامة الوطنية بعدة مراحل أهمها:

أولاً: قبل 1965 بتباين وسائل وأدوات إنشاء المرافق العامة الوطنية حيث تم إنشاء بعضها بموجب عمل تشريعي مثل البنك المركزي وبعضها بموجب عمل إداري مثل الهيئة الوطنية للقوى العاملة.⁹

ثانياً: وذلك بعد صدور الأمر المتعلق بقانون المالية للدولة فقد نصت المادة الخامسة مكرر منه على أن جميع المؤسسات العامة يجب أن يتم بقانون ويقصد المشرع بالمؤسسات العامة المرافق الوطنية، وبصدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات في 16 نوفمبر 1971 حيث نصت المادة

الخامسة منه على أنه (تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم بإستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية وتحدث بموجب قانون) مما يعني أنه إذا كان المرفق العام ذو أهمية بالغة ويعود بالنفع على الصالح العام فإن إنشاءه يكون بموجب نص تشريعي، أما إذا كان المرفق العام يهدف إلى تحقيق منفعة محدودة تخص إقليم معين فإن إنشائه يتم عن طريق نص تنظيمي.¹⁰

ثالثا : وذلك في ظل الاختيار الاشتراكي، وبناء على أحكام دستور 1976 بحيث أصبح إنشاء المؤسسات الوطنية من صلاحيات الإدارة المركزية، لذلك فإن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية كان يتم بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية من خلال ممارسة للسلطة التنظيمية المخولة له بموجب المادة 115 من ذات الدستور.

رابعا : على غرار الدستور السابق ، كرس دستور 1989 إنشاء المرافق العامة وفق مرسوم رئاسي وذلك ما نصت المادة 115 منه بموجب التعديل الدستوري سنة 1996 أصبح البرلمان يشرع بموجب الفقرة 29 من المادة 122 من الدستور في مجال إنشاء فئات المؤسسات وبناء على ذلك فإن إنشاء المرافق العامة الوطنية يبقى من اختصاص التنظيم بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية ما عدا مجال فئات المؤسسات، وهو الوضع الذي لا يبتعد كثير عما هو سائد في فرنسا ، والحقيقة أن هذا المسلك إنما يتماشى مع ما هو سائد في القانون المقارن من حيث ترك اختصاص إصدار قرار إنشاء المرافق العامة للسلطة الإدارية هو اتجاه سليم لأنه يعطي الاختصاص للجهة الأقدر على تقدير لزوم الإنشاء من عدمه كما يضمن السرعة الكافية لاتخاذ قرار الإنشاء مراعاة للمصلحة العامة أمام تعقيدات وإجراءات وآليات عملية إصدار القانون من طرف البرلمان.¹¹

ب/المرافق العامة المحلية:

تتمثل المرافق العامة المحلية في الجماعات المحلية وهي الولاية و البلدية ولكل منهما قانونها الخاص بها يمنحها اختصاصات متعددة.

ينص كل من قانون البلدية رقم 10-11 ، وقانون الولاية رقم 07-12 على إنشاء وإحداث مرافق عامة بلدية و ولائية.

أولا: المرافق العامة البلدية

تنص المادة 149 من قانون البلدية على ما يلي :

مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجيات مواطنيها وإدارة أملاكها و بهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يلي:

(التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية الأسواق المغطاة والموازنة العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المذابح البلدية، النقل الجماعي).

كما أن إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، يخضع للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي طبق لنص المادة 109 من قانون البلدية ، ومنه لصحة قرار إنشاء المرافق العامة البلدية إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 52 و المصادقة من طرف الوالي المادة 55 من قانون البلدية، كما تجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لسنة 2011 بموجب المادة 154 اشترط فقط إنشاء مؤسسة عمومية ذلت طابع صناعي و تجاري دون غيرها.¹²

ثانيا : المرافق العامة الولائية

تنص المادة 141 من قانون الولاية مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، يمكن للولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص بما يلي: (الطرق والشبكات المختلفة، مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة، النقل العمومي، النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة، المساحات الخضراء).

كما تنص المادة 146 من نفس القانون على أنه (يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية) والمادة 147 تحدد أنواع المؤسسات العمومية الولائية والتي هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري

أو طابع صناعي أو تجاري وذلك حسب الهدف المرجو منها.¹³

واستنادا إلى ذلك يتضح لنا بأن المجالس المحلية لا تتمتع بالحرية المطلقة في إنشاء المرافق العمومية المحلية بحيث من جهة أنها ملزمة وخاصة منها المجلس الشعبي البلدي بإنشاء بعض المرافق العمومية التي نص عليها قانون البلدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مدونات المجالس فيما يتعلق بإنشاء المرافق العامة لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة من طرف السلطة الوصائية.

3-2 المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة :

تتمتع جميع المرافق العامة بمجموعة من القواعد الأساسية التي تحكمها، سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو المحليات وسواء كانت هذه المرافق إدارية أو تجارية أو صناعية أو كانت تدار بطريقة الإستغلال المباشر أو بأي شكل آخر وهذه القواعد الأساسية تتعلق بإستمرارية المرفق والمساواة بين المنتفعين وقابلية المرفق العام للتطوير والتبديل.¹⁴

(1) مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد :

ويقتضي ذلك تحريم إضراب الموظفين المستخدمين والعمال في المرافق العامة، كما يقتضي ذلك أيضا تنظيم الإستقالة إذ أن القاعدة أن الإستقالة لا تنتج أثرها إلا قبولها من السلطة المختصة، ويتضمن هذا المبدأ أيضا تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية ومحتوى هذه النظرية أن نجد بعد التعاقد ظروف إستثنائية لم تكن متوقعة وتجعل تنفيذ التعاقد لإلتزامه مرهقا، فتقوم الإدارة ودون خطأ منها بتعويض المتعاقد تعويضا جزئيا عن الخسارة التي لحقت به. والهدف من ذلك هو مساعدة المتعاقد مع الإدارة حتى لا يعجز نهائيا عن الوفاء بإلتزامه مما يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة.¹⁵

(2) مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة :

إن الأساس أو مبرر وجود وإنشاء المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور لذلك فإنه ينجم على ذلك تقديم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز تجسيدا لمبدأ المساواة، كما يجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، حيث تنص المادة 31 من الدستور على ما يلي: (تهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية).¹⁶

(3) مبدأ قابلية المرافق العامة للتبديل والتغيير :

ويقضي هـ ذا المبدأ أن يكون للسلطة العامة تعديل قواعد سير المرافق العامة لتكون مسايمة للمقتضيات المستجدة والمتطورة للمصلحة العامة دون أن يكون لأحد التمسك بحقوق مكسبه لمنع تعديل نظام المرفق العام، كما أن الهدف من إنشاء المرافق العامة هو تحقيق إشباع الحاجات العامة وفقا للأحوال والظروف المصاحبة لها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بحيث أصبح المرفق العام وفقا للظروف الجديدة غير قادر على تحقيق المنفعة المرجوة منه، جاز للسلطة الإدارية حق تعديل طرق تسيير هذا المرفق، ومن هنا جاء مبدأ قابلية المرفق لعام للتبديل أو التغيير كمبدأ عام يحكم المرافق العامة جمعيا ولا يقتصر التغيير على لقواعد المنظمة لمرافق بل يمتد أيضا لأسلوب إدارتها.¹⁷

II/ ترقية المرافق العامة و آليات تطويرها:**1- دوافع الترقية المرافق العامة:**

يمكن إيجاز الدوافع التي تؤدي إلى ترقية المرافق العامة في التالي :

1-1 الدوافع السياسية والإدارية:

إن الحتميات السياسية الدافعة نحو تطوير أو ترقية المرافق العامة الجزائرية تمثلت أساسا في التالي:¹⁸

تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور منظمات وجمعيات المجتمع المدني-

تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان-

تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة في التسيير الإداري -

- كما أن التغيير في القوانين والتشريعات الحالية أو ظهور تشريعات جديدة تؤثر على

سياسة المرافق العامة وطريقة عملها إذ أن هذه التشريعات تفرض قيودا أو تهيئ فرصا

مثل التغييرات في السياسة الحكومية المالية أو النقدية، أو وجود تغييرات داخلية

أو عالمية تؤثر على نظام المرافق العامة، بالإضافة إلى ما تفعله بعض الحكومات

مثل الإنسحاب من بعض الأنشطة وتنظيم البعض الآخر ونتيجة لذلك تظهر

فرص وتهديدات جديدة أمام المرافق العامة المتأثرة بهذا التغيير الحاصل على مستوى

القوانين

- الضرورة الملحة إلى عصنة المرافق العمومية وتزايد الإهتمام بضرورة تحسين التسيير العمومي لاسيما من حيث ترقية الخدمات المقدمة لصالح المواطنين إذ أن كثيرا ما يشنكي هؤلاء من سوء معاملة أعوان و مستخدمي المرافق العمومية و بالخصوص موظفي البلدية.

أما الدوافع الإدارية تكمن في تحديد الإدارة قدرة الجهاز الإداري على تقديم مستويات أفضل من الأداء خاصة و أن الجهاز الإداري يعاني من مظاهر العجز والخلل وهو ما خلق أزمة ثقة بين المواطن و أجهزة الإدارة العامة النابعة أساسا من عدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها الإدارة, خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيود البيروقراطية واللاعادلة في توزيع الخدمات.¹⁹

1-2 الدوافع الاقتصادية والتكنولوجية :

من أهم الدوافع الاقتصادية التي حتمت على الدولة ترقية مرافقها العامة وذلك ضمن نطاق التغييرات الاقتصادية التي عرفتها بلادنا في إطار ما يعرف بانفتاح السوق تتلخص في النقاط التالية :

- تقليص حجم الجهاز الحكومي وضبط هيكله الإدارية و الوظيفية من خلال البقاء على الضرورية منها وإعادة النظر في وظائفه خاصة ما تعلق بالميدان الاقتصادي و الاجتماعي.

- الاهتمام بتحسين مؤشرات الجودة والفعالية في الإدارة العامة بالاعتماد على نظم إدارة الجودة الشاملة.

إن الدوافع التكنولوجية والتقنية تمثل أهم مصدر لإحداث التغيير في المنظمة وخاصة في القرن الحالي حيث أدى تسارع التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية دور كبير في تحسين أو ترقية المرافق العامة، فتوظيف التكنولوجيا الحديثة لصالح المجتمع وتمكينه من الحصول على فوائد كثيرة تتمثل في تحسين أداء المؤسسات وإتاحة الفرص للاستثمار في قطاع التكنولوجيا لتسهيل الحياة والاستفادة من المزايا التقنية المتوفرة على المستوى الدولي. كذلك نجد توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية حيث اعتبرت دافعا للعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي لمستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية، ولإرضاء المواطن من ناحية

أخرى، بعد أن أصبح أمامه معيار عالمي يستطيع من خلاله مقارنة ما تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه الدول المتقدمة من خدمات راقية.²⁰

2- الآليات الحديثة في إدارة المرافق العامة و ترقية خدماتها:

تنفيذا لمخطط عمل الحكومة الهادف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية وجعله تميز بالفعالية والشفافية، قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصنة المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة، تهدف مجمل هذه الآليات إلى تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية ومن بينها:

2-1 المرسوم الرئاسي المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام:

وهو عبارة عن هيئة استشارية يرأسها وزير الداخلية، مهمته ترقية المرفق العام، والإدارة وتطويرهما. ويمارس المرصد الصلاحيات التالية:

- تقييم و تطوير السياسة الوطنية في مجال المرفق العام والإدارة قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.²¹
- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وتشجيع مشاركة المجتمع المدني في تحسين خدمات المرافق العمومية ومساهمته في تبسيط الإجراءات الإدارية.

ويتكون المرصد الوطني للمرفق العام من 5 شخصيات وطنية مارسوا وظائف سامية بمختلف القطاعات الوزارية بالإضافة إلى ممثلين عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري و المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي وممثل عن الديوان الوطني للإحصاء ورئيسا مجلسين شعبيين ولائيين، ورئيسا مجلسين بلديين، و كذا ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الوطني إلى جانب ممثل عن وسائل الإعلام. ويعين أعضاء المرصد لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ويجتمع هذا المرصد في دورة عادية 4 مرات في السنة، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية، بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي أعضائه على الأقل.²²

2-2 التأسيس للإدارة الإلكترونية:

شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بداية من عام 2017 في رقمنة البلديات والولايات وفق ما يسمى ب (البلدية والولاية الإلكترونية)، العملية حضر لها بشكل جيد وتهدف إلى فرص شفافية ومتابعة آنية في التسيير المحلي بإخضاع كل المصالح لتسيير آلي من ميزانية إلى صفقات

ومشاريع إلى السياسة الاجتماعية وغيرها، في انتظار تجهيزات بلديات الوطن ب (سيت واب) بداية عام 2018 قبل ما سيأتي أنهت الوزارة أضخم عملية عصرنة ممثلة في رقمنة إدارتها عبر كامل التراب الوطني، حيث تم ربط ما يزيد عن 3041 بلدية وملحقة، كما أن عملية تطوير الوثائق والأرشيف سمحت بإعادة الاعتبار لذاكرة الشعب من خلال تسجيل وحفظ ما يزيد عن 95 مليون وثيقة في الحالة المدنية باعتبارها ذاكرة الشعب موزعة بين عقود ميلاد وزواج ووفاة .. أما الوثائق البيومترية فتعرف تقدما كبيرا بإحصاء ما يقارب 9 ملايين جواز سفر في انتظار تسليم 3 ملايين بطاقة تعريف بيومترية قبل نهاية العام، كما تم استصدار قانون يتعلق بتمديد عمر الوثيقة من عام إلى 10 سنوات باستثناء وثيقة الزواج التي يمكن أن تتغير ووثيقة الوفاة التي لا يحدد عمرها الزمني بالإضافة إلى إلغاء شهادة الميلاد رقم 13 وبعض الوثائق والانتقال من 22 وثيقة إلى 7 وثائق، مما يسهل من عملية تشكيل ملفات المواطنين.²³

2-3 تفويض المرفق العام في إطار شراكة قطاع عام - خاص كرهان آني:

تعتبر عقود تفويض المرفق العام من أهم العقود الإدارية المسماة. و مصطلح تفويض المرفق العام هو مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية و القطاع الخاص²⁴، فهو إطار قانوني عام يجمع كل العقود التي تتضمن تفويض التسيير²⁵ بحيث يصفه البعض بالتقنية التي تسمح بالتعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود المعروفة (امتياز - إيجار - التسيير ... إلخ).²⁶ و التفويض في اللغة القانونية يعني نقل اختصاص سلطة و مسؤولية الدولة أو أي شخص عام للقطاع الخاص و استغلال المرفق العام لفترة محدد لتحقيق مصلحة عامة.²⁷ وقد نظم المشرع الجزائري عقود التفويض لتعلقها بالمال العام و الأملاك الوطنية، كما تعد الحل الأنجع في ظل الأزمة الراهنة (انخفاض سعر البترول)، و هذا من خلال التقليل من الإنفاق العمومي و ترشيده

و البحث عن أساليب و طرق جديدة للتمويل العمومي و المتمثلة أساسا في إشراك الخواص في التنمية و الاستثمار العمومي و كذا إعادة تنظيم صرف المال العام. وقد تضمن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أول نص عام في الجزائر يعرف عقود تفويض المرفق العام و يحدد أنواعه. بحيث جمع عقودا وجدت متناثرة في عدة نصوص قانونية قطاعية كالكهرباء، الاتصالات، المياه، المناجم و النقل البري... إلخ.

وأخر إجراء تنظيمي لتفويض المرافق العامة هو صدور مرسوم تنفيذي رقم 18-1999 بتاريخ 20 أوت 2018 يحدد شروط و أشكال تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية عن طريق صفقات عمومية أو عن طريق التراضي. ويقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم نفس المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية و لمدة محدودة حيث يمكن للجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها و المسؤولة عن مرفق عام أن تفوض تسيير هذا المرفق إلى شخص معنوي عام أو خاص خاضع للقانون الجزائري من تحقيق مداخيل مالية تعود بالفائدة على خزينة الدولة. ويكون التفويض، حسب نفس المرسوم التنفيذي، عن طريق أربعة (04) أشكال وطبقا لعقود استغلال تصل إلى 30 سنة. و تتمثل هذه الأشكال في التالي :

أ- التفويض عن طريق الامتياز: و يتم بإحدى الطريقتين:

* الأولى، أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام و استغلاله.

* الثانية، أن تعهد السلطة المفوضة فقط استغلال المرفق العام، حيث يستغل المفوض له المرفق باسمه و على مسؤوليته تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، ويمول المفوض له بنفسه الإنجاز و اقتناء الممتلكات و استغلال المرفق العام.

وقد حدد المرسوم التنفيذي مدة التفويض عن طريق الامتياز (انجاز أو استغلال) ب 30 سنة قابلة للتجديد مرة واحدة لـ 04 سنوات فقط، كما أقر حق تقاضي مستغل المرفق أتاوى من مستعملي هذا المرفق.

ب- التفويض عن طريق الإيجار: وهو أن يعهد لصاحب التفويض تسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاوة يدفعها للسلطة المفوضة لمدة 15 سنة كحد أقصى قابلة للتجديد مرة واحدة لا تتعدى 03 سنوات، فيما يتقاضى المفوض له أجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

ج- التفويض عن طريق الوكالة المحفزة: ومؤداه أن يقوم صاحب التفويض بتسيير المرفق العام أو تسييره و صيانتها لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام و تحتفظ بإدارته و رقابته الكلية مقابل أن يتلق صاحب التفويض أجرا مباشرة من السلطة المفوضة يضاف إليه منحة الإنتاجية و حصة من الأرباح. وقد حدد المرسوم الجديد مدة الوكالة ب 10 سنوات كحد أقصى قابلة للتجديد مرة واحدة لمدة سنتين فقط.

د- التفويض عن طريق التسيير: و يتمثل في منح صاحب التفويض سلطة تسيير وصيانة المرفق العام من دون أي خطر يتحمله، حيث يستغل المرفق لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام

و تحتفظ بإدارته و رقابته. وتدفع السلطة المفوضة للمفوض له اجرا في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية، على أن يتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح.

الخاتمة:

إن فكرة ترقية المرافق العامة مثلت رهانا ومسعى لدى الحكومة الجزائرية على مدار السنوات الأخيرة، و يرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى تدن مستوى الخدمات العمومية المقدمة من خلال المرافق العامة والتي عانى المواطن من الممارسات الإدارية السلبية وبطء أداء الخدمات.

إن الاستجابة للتطورات والتحولات لعالمية الحاصلة في شتى المجالات خاصة السياسية منها كزيادة اهتمام منظمات المجتمع الدولي بترشيد أداء الحكم في مختلف دول العالم وذلك تجسيدا لمعايير الرشادة الناتجة عن الثورة المعلوماتية كان من الضروري التحول نحو رقمنة وعصرنة المرافق العمومية، وذلك تجسيدا لقواعد الإدارة الإلكترونية لما لها من آثار إيجابية على مستوى تقديم الخدمات العمومية، خاصة المرافق العمومية المحلية التي يقصدها المواطن بصورة دائمة بهدف تلبية حاجاته العامة.

وفي هذا الصدد نجد أن الجزائر قد خطت خطوة كبيرة في هذا المجال للحاق بركب الدول المتطورة، وذلك من خلال تطبيق عدة مشاريع واستحداث مجموعة من القوانين والأساليب الحديثة في ترقية المرافق العامة، ولعل أهمها استحداث المرصد الوطني لترقية المرفق العام الذي هو عبارة عن هيئة استشارية تعمل على ترقية المرافق العامة على مستو الوطني، ونجد كذلك مشروع رقمنة البلدية من خلال إنشاء سجل وطني آلي للحالة المدنية، كما تم إطلاق مشروع الوثائق البيومترية الذي نجح إلى حد ما نظرا لتسريع وتيرة إنجاز الوثائق سواء جواز السفر البيومتري أو حتى بطاقة التعريف الوطنية البيومترية، وهو ما رجع بالفائدة على الحكومة والمواطن على حد سواء من خلال عصرنة الإدارة العامة بتطبيق تكنولوجيا الاتصال والمعلومات بغية تقريب الإدارة من المواطن.

ولعل الإسراع في ترجمة مضمون المرسوم التنفيذي رقم 18-1999 الصادر في 20 أوت 2018 متضمن آليات و أشكال تفويض المرافق العام لفائدة الجماعات الإقليمية يمثل نقلة نوعية في تسيير الشأن المحلي بكل أريحية مما يؤهلها لترقية و تطوير خدماتها لصالح المواطن.

الهوامش :

1/ عبد الفتاح ابو الليل ، الوجيز في القانون الاداري ، القاهرة : دار النهضة العربية، 2000، ص177

2/ محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الاداري ، عنابة :دار العلوم النشر والتوزيع ، 2002، ص205

3/ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، ط2، الجزائر:جسور لنشر والتوزيع، 2007، ص12

4/ علي محمد يدير ، القانون الاداري ،بغداد :1993 ص142

5/عمار بوضياف، مرجع سابق، ص15

6/ محمد سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة ،القاهرة: دار الفكر العربي ، 1979 ص38

7/ كمال بغداد، النظام القانوني لمؤسسة العامة المهنية في الجزائر ،(مذكرة ماجستير، كلية الحقوق،جامعة الجزائر 1، 2011/2012)، ص 22

8/ نواف كنعان ، القانون الاداري ، ط1،الأردن :دار الثقافة لنشر والتوزيع، 1997 ص115

9/ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ،ص215

10/ عقبة بلحبل ، النظام القانوني للمرافق العامة (دراسة مقارنة) ،مجلة المنتدى القانوني : العدد السادس ،ص252

11/ محمد صغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 217

12/ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ،ط1،الجزائر: جسور للنشر والتوزيع ، 2012 ، ص243

13/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ،قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/2/2012، الجريدة الرسمية ، العدد12، 2012/2/29

14/ عبد الفتاح أبو الليل ، مرجع سابق ، ص 186

15/ محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ،القاهرة: دار الفكر العربي ، 1992، ص 481

16/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، ط1، عنابة : دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص222

17/ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر والتوزيع ، ط2 ، الجزائر : 2007، ص348

18/ بومدين طامشة ، (الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر)، مجلة التواصل ، جامعة عنابة : عدد 26 ، جوان 2010 ، ص 27

19/ رحيم حسين ، علاوي عبد الفتاح ، التغيير التنظيمي (دوافع وأهداف ومداخله) ، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي للمنظمات الحديثة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، البلدية : يومي 12، 13 ماي 2010، ص 4

20/ عمار بوحوش ،نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ،بيروت: دار المغرب الإسلامي ، 2006، ص183

21/ الجمهورية الجزائرية، مرسوم رئاسي رقم 16-03 بتاريخ 2016/01/18 – الجريدة الرسمية العدد لسنة 2016- ص 13

22/ المرجع نفسه- ص 13

23/ www.interieur.gov.dz /موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية:

24/ J-M.Auby : les services publics locaux, PUF, Paris, 1982,Q.S.J n°2023, P 01

25/ Michel Sapain, les conventions de délégation de service public, imprimerie nationale, Paris, 1999, P 07

26/ Carole Chenuaud-Frazier, la notion de délégation de service public, revu de droit public n° 0, 1995, P 177

27/ وليد حيدر جابر - التفويض في الإدارة و إستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة) - منشورات حلبي
الحقوقية - ط1 - لبنان 2009 - ص 58