إعادة هيكلة تسيير المرفق العام عبر الآليات التعاقدية الحديثة وانعكاساتها على تجويد الخدمة العمومية: دراسة قانونية في إطار المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199

Re-structuring the Management of Public Services through Modern Contractual Mechanisms and Their Implications for Improving Public Service Quality: A Legal Study within the Framework of Presidential Decree No 15-247 and Executive Decree No 18-199

د.رشيد بوبكر[1]،

[1] جامعة مرسلي عبد الله-تيبازة، boubekeur.rachid@cu-tipaza.dz

.....

تاريخ الإرسال:12/ 02 /2026 تاريخ القبول: 07 / 04 /2026 تاريخ النشر:22 / 05/2026

ملخص:

تتبنى الجزائر استراتيجية طموحة لعصرنة المرفق العام، من خلال الانتقال من نماذج التسيير التقليدية إلى أساليب تعاقدية وتقنية حديثة تتماشى مع معايير الكفاءة العالمية، ويهدف هذا التحول إلى كسر القوالب البيروقراطية الجامدة عبر تبني تفويضات المرفق العام التي تشرك الكفاءات والقطاع الخاص في الإدارة، مع التركيز على الرقمنة كأداة أساسية لتحقيق الشفافية، كما أن الجوهر الحقيقي لهذه الإصلاحات يكمن في جعل "رضا المواطن" المعيار الأساسي لقياس نجاح المؤسسة العمومية، وتحويل المرفق العام من مجرد هيكل إداري إلى وحدة إنتاجية تسعى لتحقيق الجودة والفعالية في الخدمة.

كلمات مفتاحية: تسيير المرفق العام – تفويض المرفق العام– تجويد الخدمة العمومية– الآليات التعاقدية

Abstract:

Algeria is adopting an ambitious strategy to modernize public utilities by transitioning from traditional management models to modern contractual and technical approaches aligned with international efficiency standards. This transformation aims to dismantle rigid bureaucratic patterns through public service delegations that involve private sector expertise in management, emphasizing digitalization as a key tool for transparency. . The core essence of these reforms lies in establishing "citizen satisfaction" as the primary metric for measuring the success of public institutions. Ultimately, this shifts the public utility from a mere administrative structure into a productive unit striving for quality, responsiveness, and operational excellence.

Keywords: Public Service Management; Public Service Delegation; Public Service Quality Improvement; Contractual Mechanisms.

1- **المؤلف المرسل:** رشيد بوبكر، **الإيميل:** boubekeur.rachid@cu-tipaza.dz

مقدمة:

تعد المرافق العامة الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة لضمان تلبية احتياجات المواطنين، إلا أن النماذج التقليدية للتسيير المباشر في

الجزائر واجهت تحديات بيروقراطية وتقنية جمة، ومن هذا المنطلق تبنى المشرع الجزائري توجهاً إصلاحياً جذرياً يهدف إلى الانتقال من منطق "الإدارة المتسلطة" إلى منطق "الإدارة الخدمية"، مما استوجب البحث عن بدائل أكثر مرونة وفعالية لمواكبة التحولات الاقتصادية والتقنية المعاصرة.

وفي إطار هذه الثورة التشريعية، برزت "تفويضات المرفق العام" كخيار استراتيجي أقره المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[1] ، وفصّله المرسوم التنفيذي 18-199 [2] حيث تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الأشكال التعاقدية الأربعة (الامتياز، الإيجار، التسيير، والوكالة المحفزة)، من خلال تشريح نصوصها القانونية وتحليل وظيفتها في نقل الخبرة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، بما يضمن استمرارية المرفق وتطوير أدائه.

إنَّ التوجه نحو هذه الأنماط التعاقدية الحديثة لا يمثل مجرد تغيير في الآليات الإجرائية، بل هو تجسيد لتبني الجزائر لمبادئ "الإدارة العمومية الجديدة" التي تقوم على إدخال آليات السوق والمنافسة في صلب المرفق العام، فمن خلال إرساء قواعد العقود الأربعة، يسعى المشرع إلى فك الحصار عن المرفق العام الذي ظل رهيناً للميزانيات المحدودة والجمود الهيكلي، فاتحاً المجال أمام التمويل الخاص والخبرة الفنية لرفع كفاءة الاستغلال، هذا التحول ينقل المرفق العام من كونه عبئاً مالياً على الخزينة العمومية إلى وحدة اقتصادية قادرة على تحقيق التوازن المالي، مع ضمان الحماية القانونية

للمرتفقين من خلال صرامة دفاتر الشروط التي تضبط العلاقة بين السلطة المفوضة والمفوض إليه

وتتبلور إشكالية الدراسة فيما مدى ساهمت الأساليب التعاقدية الحديثة المكرسة في التشريع الجزائري في فك الارتباط مع التسيير التقليدي، وكيف يمكن لهذه العقود أن تشكل أداة فعالة لتجويد الخدمة العمومية وتحقيق كفاءة الأداء الإداري؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، اعتمدنا في هذا المقال على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وذلك من خلال رصد وتوصيف النصوص القانونية المنظمة لتفويضات المرفق العام، ثم تحليلها واستنتاج مدى مواءمتها للواقع العملي.

المبحث الأول: الأطر النظرية والقانونية لتفويضات المرفق العام

تعتبر تفويضات المرفق العام انعكاساً لتحول جذري في العقيدة الإدارية للدولة، حيث لم يعد المرفق العام مجرد هيكل جامد تديره الإدارة بقدراتها الذاتية، بل أصبح "مشروعاً" يتطلب كفاءة في التسيير ومرونة في الأداء، ومن الناحية النظرية تقوم هذه التفويضات على فكرة "التعاون" بين السلطة العامة والقطاع الخاص، حيث تحتفظ الدولة بسلطة الرقابة والتنظيم وتتخلى عن عبء التسيير اليومي للمفوض إليه، وقد تبلور هذا الإطار النظري في التشريع الجزائري من خلال ترسانة قانونية متناغمة، تهدف إلى إضفاء الصبغة التعاقدية على المرفق العام لضمان استمراريته وعصرنته، مع إرساء

قواعد قانونية صارمة توازن بين الامتيازات الممنوحة للمفوض إليه وحقوق المرتفقين في الحصول على خدمة عمومية ترقى للمعايير الدولية.

المطلب الأول: التحولات الهيكلية لتفويضات المرفق العام: من التنظير الفقهي إلى التكريس التشريعي في القانون الجزائري

تعد تفويضات المرفق العام ثمرة تطور فقهي عميق في القانون الإداري، حيث انتقلت من كونها مجرد "اجتهادات قضائية" ونظريات أكاديمية تبحث عن مرونة الإدارة، إلى "نصوص تشريعية" صريحة ومقننة تضبط العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص، فالتأسيس التشريعي لهذه التفويضات في القانون الجزائري لم يكن مجرد استنساخ لنصوص قانونية، بل هو محاولة جادة لمأسسة أفكار فقهية عريقة حول "الاستغلال المرفقي"، وإخضاعها لضوابط إجرائية صارمة تضمن التوفيق بين حرية المفوض إليه في التسيير وبين بقاء المرفق تحت عباءة المصلحة العامة، لذا فإن فهم هذه التفويضات يتطلب إدراك ذلك التناغم بين الأصل الفقهي الذي يمنح المرونة، والواقع التشريعي الذي يمنح الحماية والشرعية.

الفرع الأول: مفهوم التفويض كآلية لإدارة وتسيير المرافق العامة

عرفه الفقيه "دوجي" المرفق العام بأنه: " نشاط يحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي".

وعرفه الفقيه "لوبادير" بأنه "كل نشاط يباشره شخص معنوي عام أو تحت رقابته مستعملا لنظام مغاير للقانون المشترك ".[3]

كما عرفه الفقيه "هوريو" بأنه: "منظمة عامة تقدم خدمة عامة هامة، باستخدام أساليب السلطة العامة".(4)

في حين عرفه الدكتور الطماوي المرفق العام بأنه: " مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين"(5)

وعرفه الأستاذ أندري دي لوبادير بأنه "كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة"، فهناك أنشطة تباشرها الدولة عن طريق مرافق عمومية قومية ومثالها مرافق الدفاع والأمن والسكك الحديدية والقضاء، وهناك أنشطة تباشرها الأشخاص العامة الإقليمية (الولاية–البلدية) وذلك لإشباع مصالح محلية ومثالها توزيع الكهرباء والغاز والمياه في إحدى المدن مما يطلق عليها المرافق المحلية بالمقابلة مع المرافق القومية التي تديرها الدولة.(6)

وتتجه محاولات تعريف المرفق العام اتجاهين أساسين، اتجاه يركز في تعريفه للمرفق العام على الجاني العضوي–الشكلي للمرفق العام، أي يركز على المرفق العام باعتباره منظمة أو جهاز إداري عام.(7)

والاتجاه الثاني يركز على الجانب المادي–الموضوعي للمرفق العام، أي يعرف المرفق العام بأنه النشاط أو العمل الذي يمارسه المرفق تحقيقا للنفع العام.(8)

أما مفهوم التفويض في الحق الإداري، يشكل تطبيقا لمظهر من مظاهر السلطة العامة مع كل ما تتمتع به من امتيازات، هذا المفهوم نراه مستخدما في معان عديدة، فهو يشمل أعمالا قانونية لكل منها أهدافها ومضامينها وطبيعتها التي تختلف عن الأخرى.(9)

والتفويض في القانون العام، يصدر في الغالب سندا لعمل قانوني منفرد من جانب الجماعة العامة، دون موافقة الشخص الآخر المستفيد منه، أي دون تلاقي الإرادات، وهو بذلك يدخل في إطار تنظيم العلاقة في الجماعة العامة نفسها من ناحية، ومن ناحية أخرى بينها وبين جماعات عامة أخرى وأخيرا بينها وبين أشخاص القانون الخاص.[10]

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

إن تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، وبعد التطور التشريعي والاجتهادي الفرنسي لها، لم تعد تعني كل تكليف يصدر عن الجماعة العامة (الدولة–البلديات) للغير لتحقيق المرفق العام، بل باتت تعني ذلك التكليف الذي يرتبط بمعايير وخصائص معينة تجعله مستقلا ومميزا عن باقي المظاهر الأخرى في تحقيق المرافق العامة.[11]

وتقنية التفويض تشكل تعبيرا لعلاقة ثلاثية الأطراف، فهي تبدأ في العلاقة القائمة بين الجماعة العامة مانحة التفويض والمجتمع المدني من خلال دخول الأولى في علاقة مباشرة مع شخص آخر عهدت إليه مهمة تحقيق المرفق العام، لتنتهي في علاقة ما بين الأخير من جهة والمنتفع من جهة أخرى.[12]

الفرع الثاني: التكريس التشريعي لمفهوم تفويض المرفق العام

يُمثّل التكريس التشريعي لتفويض المرفق العام في الجزائر تحولاً جوهرياً من أسلوب الإدارة بالأوامر الفوقية إلى الإدارة عبر الشراكة التعاقدية، بهدف إقحام الكفاءات والتمويلات الخاصة في تسيير الشأن العام، وقد تجسد هذا التوجه في وضع ترسانة قانونية متكاملة توازن بين الحفاظ على الطبيعة العمومية للمرفق وبين ضرورة عصرنة أساليب استغلاله، ويعد هذا التأصيل القانوني ضمانة أساسية للانتقال بالخدمة العمومية من الركود البيروقراطي إلى الكفاءة الاقتصادية المنشودة.

أولا: تكريس مفهوم التفويض بدل التسيير المباشر

يمثل تبني المشرع الجزائري لمفهوم "تفويض المرفق العام" نقطة تحول جوهرية في فلسفة القانون الإداري الوطني، حيث تعكس المادة 206 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، رغبة صريحة في فك الارتباط مع الأساليب التقليدية القائمة على التسيير المباشر (أو ما يعرف بالاستغلال المباشر)، فمن خلال هذا النص، أضفى المشرع الطابع التعاقدي على إدارة المرافق العامة، فاتحاً المجال أمام الأشخاص المعنوية، سواء الخاضعة للقانون العام أو الخاص، لتولي مهام التسيير، هذا الانتقال لا يمثل مجرد إجراء إداري، بل هو إعادة صياغة لدور الدولة التي بدأت تتخلى تدريجياً عن ثوب "الدولة المتدخلة" لتكتسي ثوب "الدولة الضابطة" التي تكتفي بالتوجيه والرقابة.

وعند تحليل نص المادة، نجد أن المشرع ربط صراحةً بين "التكليف بالتسيير" وبين "طبيعة العقد"، وهو ما يكرس مبدأ استقلالية التسيير

للمفوض إليه، فهذا العقد يمنح الطرف الخاص أو العام هامشاً من الحرية التقنية والمالية مقابل تحمل مخاطر الاستغلال، وهو المعيار الفاصل الذي يميز التفويض عن الصفقة العمومية، كما يثبت ذلك أن الدولة الجزائرية تسعى لتحديث مرافقها عبر استقطاب الكفاءات والتمويلات الخارجية، مع ضمان بقاء المرفق تحت إشراف السلطة المفوضة لضمان استمرارية الخدمة العمومية ومبدأ المساواة أمامها.

وفي السياق الاستراتيجي، فإن تحول الدولة إلى "جهة ضابطة" يعني التركيز على وضع الأطر التنظيمية ودفاتر الشروط الصارمة التي تضمن جودة الخدمة، بدلاً من الانغماس في تفاصيل التسيير اليومي التي غالباً ما تتسم بالبطء البيروقراطي، كما أن هذا التكريس التشريعي يمنح الإدارة مرونة أكبر في الاستجابة للمتطلبات التقنية الحديثة، حيث يصبح العقد هو الضمانة القانونية التي توازن بين مصلحة المستثمر (المفوض إليه) في تحقيق الربح، وحق المرتفق (المواطن) في الحصول على خدمة عمومية متطورة تتماشى مع معايير العصرنة والرقمنة.

الفرع الثاني: معيار توزيع المخاطر كشرط للجودة

يمثل تبني المشرع الجزائري لمفهوم "تفويض المرفق العام" بموجب المادة 206 من المرسوم الرئاسي 15-247 تحولاً فلسفياً في نظرية القانون الإداري الوطني، فبعد عقود من هيمنة "التسيير المباشر" الذي تتولى فيه الإدارة إدارة المرافق بوسائلها البشرية والمالية الخاصة، أقر المشرع صراحة إمكانية التخلي عن هذا العبء لصالح "شخص معنوي" سواء كان عاماً أو

خاصاً، كما أن عبارة "عقد تكلف بموجبه السلطة المفوضة" الواردة في المادة، تنقل العلاقة من "القرار الإداري المنفرد" إلى "الرابطة التعاقدية"، وهو ما يمنح الإدارة مرونة في اختيار الشريك الأكفأ تقنياً ومادياً لتسيير المرفق، مع تكريس دور الدولة كـــ "جهة ضابطة" تضع الأطر التنظيمية وتراقب النتائج بدلاً من الانغماس في التفاصيل البيروقراطية للتسيير اليومي.

أولا: مأسسة أنماط التفويض وتكريس معيار الكفاءة (تحليل المرسوم 18-199)

جاء المرسوم التنفيذي 18-199 ليعطي الجسد التنظيمي للمبادئ العامة التي وضعها المرسوم الرئاسي، حيث انتقل من التنظير إلى المؤسسة الإجرائية عبر حصر أنماط التفويض في أربعة أشكال محددة (الامتياز، الإيجار، التسيير، والوكالة المحفزة)، وبقراءة المادة 02 وما يليها من هذا المرسوم، نجد أن المشرع ربط صراحةً بين هذه العقود وضرورة "تحسين نوعية الخدمة" و"عصرنة التسيير"، هذا التوجه التشريعي يستهدف بالدرجة الأولى إدخال منطق "المؤسسة الاقتصادية" إلى المرفق العام، حيث لم يعد الهدف مجرد تقديم الخدمة، بل تقديمها بـــ "أفضل جودة وأقل تكلفة"، وهو ما يظهر جلياً في المادة 09التي تفرض مبدأ المنافسة والشفافية في اختيار المفوض إليه، ضماناً للوصول إلى الأسلوب الأكثر نجاعة في تسيير المرفق.

ثانيا: معيار توزيع المخاطر كضابط للجودة والأداء

ذمن أهم نقاط التقاطع بين المرسومين **247-15** و **199-18** هو التركيز على "تحمل المخاطر" كمعيار جوهري يميز تفويض المرفق العام عن الصفقات العمومية، فبموجب القواعد المستحدثة، لا يعتبر المفوض إليه مجرد منفذ لخدمة مقابل أجر، بل هو "مستغل" يتحمل جزءاً من المخاطر المالية المرتبطة بالاستغلال، وهذا ما يفسر رغبة المشرع في تحفيز القطاع الخاص على الابتكار وتجويد الخدمة، فكلما زادت جودة الخدمة ونجاعتها، زادت عائدات المفوض إليه وقلت مخاطر الخسارة، كما أن هذا الربط العضوي بين "المخاطرة" و"الجودة" هو المحرك الأساسي الذي قصده المشرع الجزائري للخروج من ركود التسيير الإداري التقليدي نحو حيوية التسيير الاقتصادي للمرفق العام.

المطلب الثاني: آليات إبرام العقود وفقاً للمرسوم التنفيذي 18-199 ودورها في تجويد الخدمة العمومية

تعد آليات إبرام عقود تفويض المرفق العام، بموجب المرسوم التنفيذي 18-199، الضمانة القانونية والإجرائية لاختيار الشريك الأكفأ القادر على تجسيد أهداف العصرنة، حيث استبدل المشرع الأساليب التقليدية بإجراءات تقوم على المنافسة والشفافية لضمان وصول أفضل العروض التقنية والمالية، وفي هذا السياق يبرز دفتر الشروط كأداة محورية ووثيقة استراتيجية لا تقتصر وظيفتها على تحديد الحقوق والالتزامات فحسب، بل تمتد لتشمل وضع معايير دقيقة للجودة ومؤشرات للأداء يتعين على المفوض إليه الالتزام بها، وبذلك يتحول دفتر الشروط من مجرد وثيقة إدارية إلى "مخطط توجيهي"

يضبط مسار الخدمة العمومية، ويضمن استمراريتها وتطويرها بما يلبي تطلعات المرتفقين ويحقق نجاعة التسيير المنشودة.

الفرع الأول: الدعوة للمنافسة كأصل عام في إبرام عقود تفويضات المرفق العام

كرس المشرع الجزائري الدعوة إلى المنافسة كأصل عام يهدف إلى كسر احتكار التسيير التقليدي وتكريس مبادئ المساواة والشفافية، ومن الناحية الإجرائية، فإن إخضاع عقود التفويض للمنافسة المسبقة بموجب المرسوم التنفيذي 18-199، يمثل آلية انتقاء موضوعية تسمح للسلطة المفوضة بالمفاضلة بين عدة عروض تقنية ومالية، وذلك لضمان إسناد تسيير المرفق للطرف الأكثر قدرة على الابتكار وتحمل مخاطر الاستغلال، كما أن هذا المسار التنافسي لا يهدف فقط إلى تحقيق الوفرة المالية، بل يسعى بالدرجة الأولى إلى تجويد الخدمة العمومية من خلال استقطاب الخبرات الفنية التي تضمن كفاءة الأداء واستمرارية المرفق وفق معايير الجودة الحديثة.

أولاً: تكريس مبدأ المنافسة كضمانة للانتقاء النوعي

أخرج المشرع الجزائري عقود تفويض المرفق العام من دائرة التراضي المطلق، وأخضعها لمبدأ الدعوة للمنافسة كأصل عام، وهو ما أكدته المواد (05، 06، و07) من المرسوم التنفيذي 18-199، حيث تفرض هذه المواد على السلطة المفوضة صياغة إعلان صريح عن الترشح يتضمن المعايير الدنيا للقدرات التقنية والمالية المطلوبة، إن هذا الإجراء القانوني ليس

مجرد شكلية إدارية، بل هو "مصفاة قانونية" تهدف إلى حصر المنافسة بين الأطراف التي تمتلك الخبرة الميدانية والملاءة المالية، مما يضمن استبعاد الجهات غير المؤهلة التي قد ترهن استمرارية المرفق العام أو تضعف جودته.

ثانياً: الشفافية الإجرائية ودورها في تعزيز الثقة الاستثمارية

تتجلى الشفافية في اختيار المفوض إليه من خلال المادة 08 وما يليها، حيث أقر المشرع آليات دقيقة لفتح الأظرفة وتقييم العروض عبر لجان متخصصة، حيث سعى المشرع إلى لتحقيق "العدالة الإجرائية"، فمن خلال نشر معايير الانتقاء مسبقاً في دفتر الشروط، تلتزم الإدارة باختيار العرض "الأصلح" لا "الأرخص" فقط، كما أن الشفافية هنا تعمل كأداة لجذب الاستثمارات النوعية، إذ حين يدرك القطاع الخاص أن الاختيار يتم بناءً على كفاءة العرض التقني والقدرة على الابتكار، فإنه يسعى لتقديم حلول تسييرية حديثة ترفع من مستوى الخدمة العمومية المقدمة للمواطن.

ثالثاً: المفاضلة التقنية كمعيار لتجويد الخدمة

إن جوهر العملية التنافسية في ظل المرسوم 18-199 يكمن في تغليب المعيار التقني على المعيار المالي الصرف، فالمواد المنظمة لعملية التقييم تمنح السلطة المفوضة القدرة على تحليل "مخطط التسيير" المقترح من المتنافسين، ومدى استجابته لمتطلبات العصرنة والرقمنة، هذا التحليل القانوني يؤكد أن الهدف النهائي من المنافسة هو الوصول إلى الطرف "الأكثر كفاءة تقنياً"، لأن كفاءة المسير تترجم مباشرة إلى تقليص العيوب الإدارية، تحسين الاستقبال،

وضمان ديمومة المرفق العام وفق أرقى المعايير المعمول بها دولياً، وهو ما يحقق الغاية الاستراتيجية من "تجويد الخدمة العمومية."

الفرع الثاني: دفتر الشروط كأداة لضبط الجودة.

يُعد دفتر الشروط في منظومة تفويضات المرفق العام بمثابة "الدستور التعاقدي" الذي يضبط حدود العلاقة بين الطرفين، وهو ما أكدته المادة 16 من المرسوم التنفيذي 18-199 التي ألزمت بأن يرفق كل عقد تفويض بدفتر شروط يحدد بدقة التزامات المفوض إليه وحقوق السلطة المفوضة، ومن خلال هذا النص، يتم تحديد خارطة الطريق لتسيير المرفق، حيث لا يقتصر دور الدفتر على الجوانب الإجرائية، بل يمتد ليشمل صياغة الحقوق والواجبات بدقة تضمن الاستقرار القانوني طوال مدة التفويض وتمنع أي انحراف في تسيير المرفق عن غايته الأساسية.

كما يتضمن دفتر الشروط بنوداً صارمة تهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان "استمرارية الخدمة العمومية" وتحسين جودتها، تماشياً مع المادة 41 التي تفرض على المفوض إليه الالتزام بالاستغلال المستمر للمرفق، والمادة 42 التي تلزمه بضمان المساواة في معاملة المرتفقين وتوفير الخدمة وفق المعايير المحددة، إن هذا التدقيق في البنود يضمن عدم تراجع مستوى الخدمة، ويجعل من "الجودة" التزاماً تعاقديًا يخضع لرقابة السلطة المفوضة، حيث يترتب على أي إخلال بهذه المعايير جزاءات قانونية ومالية صارمة.

كما لا يتوقف دور دفتر الشروط عند الحفاظ على الوضع الراهن للمرفق، بل يمتد ليكون أداة لـــ "التطوير والابتكار"، حيث تشير المادة 20 من ذات المرسوم إلى ضرورة تضمن العقد ودفتر الشروط لبنود تتعلق ببرامج الاستثمار والأهداف المسطرة لتطوير المرفق، وبذلك يصبح دفتر الشروط وسيلة قانونية لفرض "العصرنة" عبر إلزام المفوض إليه بتبني الأساليب التكنولوجية الحديثة وتحديث الوسائل التقنية، مما يضمن في نهاية المطاف تحويل المرفق العام إلى وحدة متطورة تواكب تطلعات المواطن وتساهم في تجويد الخدمة العمومية بشكل مستدام.

المبحث الثاني: الأنماط التعاقدية لتسيير المرفق العام بين المتطلبات الفنية ورهانات تحسين الخدمة العمومية

تتعدد الأنماط التعاقدية لتفويض المرفق العام في التشريع الجزائري لتشكل مزيجاً بين المرونة القانونية والخبرة الفنية، حيث لم يعد اختيار نمط معين (امتياز، إيجار، تسيير، أو وكالة محفزة) مجرد إجراء إداري عابر، بل هو قرار استراتيجي يخضع لمتطلبات فنية معقدة وطبيعة النشاط المرفقي ذاته، وتبرز أهمية هذا التنوع في قدرة كل نمط على الاستجابة لرهانات تحسين الخدمة العمومية، من خلال موازنة دقيقة بين تقاسم المخاطر المالية وجذب الاستثمارات التكنولوجية، فالتأسيس لهذه الأنماط بموجب المرسوم التنفيذي 18-199 يهدف في جوهره إلى الانتقال من التسيير النمطي الجامد إلى التسيير الهادف للنتائج، حيث يصبح كل شكل تعاقدي أداةً قانونية لرفع كفاءة

الأداء وتحقيق طموحات المرتفقين في خدمة عمومية تتسم بالعصرنة والديمومة.

المطلب الأول: عقود الاستغلال الكلي (الامتياز والإيجار)

تُشكل عقود الاستغلال الكلي، المتمثلة في الامتياز والإيجار، الأنماط التعاقدية الأكثر شمولاً في منظومة تفويضات المرفق العام، حيث يرتكز جوهرها على نقل عبء التسيير والاستغلال بصورة كاملة إلى الطرف المفوض إليه، فبموجب المرسوم التنفيذي 18–199، يتجاوز دور الشريك المتعاقد في هذين النمطين مجرد الإدارة البسيطة، ليمتد إلى تحمل مخاطر الاستغلال المالية والتقنية مقابل حق تحصيل الأتاوى من المرتفقين، مع تباين جوهري يكمن في نطاق المسؤولية عن الاستثمار، فبينما يلتزم صاحب الامتياز بإنجاز المنشآت وتجهيزها، يقتصر دور المستأجر على استغلال مرافق قائمة مسبقاً، كما أن هذا الفصل التشريعي يهدف إلى منح الإدارة مرونة عالية في اختيار النموذج الذي يتناسب مع حجم المرفق وتكلفته، بما يضمن تحديث هياكله وضمان استمراريته بفاعلية اقتصادية تفوق الأساليب التقليدية.

الفرع الأول: عقد الامتياز

يعرف عقد الامتياز بأنه "العقد الذي تكلف من خلاله الإدارة العمومية (شخص عام) شخصا عموميا أو خاصا باستغلال مرفق عام بكل أعبائه ومخاطره وأرباحه، ويتحصل على مقابل مالي من خلال إتاوات المرتفقين

مباشرة"، فالامتياز هو النموذج الأساسي لتفويض المرفق العام، فصاحب الامتياز مكلف بالهياكل القاعدية من بناء وتسيير، فصاحب الامتياز لا يقوم بالتسيير والاستغلال فقط بل بكل الأعمال والتجهيزات الضرورية لسير المرفق العام، وصاحب الامتياز مكلف بالبناء والاستغلال والتسيير، أي تقديم الخدمات التي يمنحها هذا المرفق العام، فالاستغلال شرط ضروري حتى نكيف العقد بأنه امتياز مرفق وكذلك المقابل الذي يتحصل عليه صاحب الامتياز الذي يجب أن يرتبط مباشرة بالاستغلال، ويكون هذا العقد لمدة محددة وفي أغلب الأحيان لمدة طويلة حتى يسترجع صاحب الامتياز قسمة الاستثمارات التي قام بها ويحقق ربحا من ورائها .

وقد عرفته المادة 53 من المرسوم التنفيذي 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، والمتعلق بتفويض المرفق العام بأنه: " الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوض للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام.

يشتغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، ويمول المفوض له بنفسه الانجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعلمي المرفق العام، على أن لا تتجاوز المدة القصوى للامتياز ثلاثين (30) سنة، مع إمكانية تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة،

على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد أربع (04) سنوات، كحد أقصى.

هنا يتحمل المفوض إليه إقامة المنشآت وتسييرها، هذا العقد هو الأرقى في تجويد الخدمة لأنه يتطلب استثمارات ضخمة، مما يجبر المفوض إليه على ابتكار أساليب حديثة (مثل رقمنة الدفع، تحسين الاستقبال) لاسترداد تكاليفه.

الفرع الثاني: عقد الإيجار

يعرف على أنه العقد الذي بمقتضاه يفوض شخص معنوي عام يسمى "المؤجر" شخصا آخر يسمى "المستأجر" بتسيير مرفق عام لمدة معينة، على أن يقدم له التجهيزات الضرورية ويتقاضى المستأجر مقابلا ماليا يحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق العام في شكل إتاوة، على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العام لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية.[13]

وقد عرفته المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199، والمتعلق بتفويض المرفق العام، على أنه: "الإيجار 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، على أن تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويتقاضى المفوض له أجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام، على أن تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام

في شكل الإيجار، بخمس عشرة (15) سنة كحد أقصى، مع إمكانية تمديد هذه المدة بموجب ملحق بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير نعلل إنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة ثلاث سنوات، كحد أقصى.

يقتصر دور المفوض إليه في عقد الأيجار على التسيير والصيانة مقابل إتاوة يدفعها للسلطة المفوضة، ويساهم هذا العقد في الجودة من خلال "الاحترافية في الصيانة" ومنع تدهور المرفق العام.

المطلب الثاني: عقود الإدارة والوكالة (التسيير والوكالة المحفزة)

تمثل عقود الإدارة والوكالة، المتمثلة في "عقد التسيير "و"الوكالة المحفزة"، الجيل الجديد من العقود الإدارية المرنة التي تركز على استقطاب "الخبرة التسييرية" أكثر من التركيز على جلب رؤوس الأموال، فبموجب المرسوم التنفيذي 18-199، تبرز هذه الأنماط كبديل فعال للمرافق التي ترغب السلطة المفوضة في الاحتفاظ بملكيتها وتمويلها مع إسناد مهمة تشغيلها وتطويرها لشريك مختص مقابل أجر محدد، يضاف إليه في حالة الوكالة المحفزة حوافز مالية مرتبطة بتحقيق أهداف الجودة والنجاعة، إن هذا التوجه التشريعي يعكس رغبة الدولة في تبني معايير القطاع الخاص في الأداء ، حيث يتحول المفوض إليه من مجرد مدير لمرفق إلى "وكيل نجاعة" يسعى لتحقيق أقصى استفادة من الموارد المتاحة لتجويد الخدمة العمومية، دون أن يتحمل مخاطر الاستثمار الكبرى التي تميز عقود الامتياز.

الفرع الأول: عقد التسيير

عقد التسيير أو ما يعرف بعقد إدارة المرفق العام، هو عقد يعهد بمقتضاه شخص معنوي عام مرفقا عام للغير لتسيير هذا المرفق لحساب الشخص المعنوي ذاته بمقابل مالي جزافي، فمن ذلك هو ضمانا لتسيير العادي للمرفق العام، وتقترب وظيفة القائم بالتسيير من وظيفة المسؤول في الإدارة غير المباشرة، في أنه يدير المرفق لحساب الشخص العام وهو في هذه الحالة يعتبر وكيلا. (14)

وحسب نص المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199، والمتعلق بتفويض المرفق العام فإنه "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، بدون أي خطر يتحمله المفوض له، على أن يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية، ويدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الانتاجية، ويتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملوا المرفق العام مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة المعنية، كما لا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير: خمس (05) سنوات.

يعمل المفوض إليه في عقد التسيير لحساب السلطة المفوضة مقابل أجر، ويبرز دوره في الجودة في نقل "الخبرة الإدارية " من القطاع الخاص إلى المرفق العام دون تحمل مخاطر الاستثمار.

الفرع الثاني: عقد الوكالة المحفزة

الوكالة المحفزة هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة له بتسيير مرفق عام ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته، كما تعرف أيضا الوكالة المحفزة، أن يعهد شخص عام تسيير مرفق عام لحساب الشخص العام، على أن يستفيد المفوض له من عائدات على أساس رقم أعمال.(15)

وقد عرف المشرع الوكالة المحفزة في نص 55 من المرسوم التنفيذي 18-199، والمتعلق بتفويض المرفق العام على أنها: "الوكالة المحفزة هي الشكل الذي تعهد السلطة للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، على أن يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية، على أن يدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الانتاجية وعند الاقتضاء، حصة من الأرباح، وتحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعنية.

تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام، في شكل الوكالة المحفزة، بعشر (10) سنوات، كحد أقصى، مع إمكانية تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد سنتين (02) كحد أقصى".

الوكالة المحفزة هو عقد هجين، حيث يتقاضى الوكيل مكافأة مرتبطة بـ "نتائج الإنتاجية والجودة"، كما يُعد هذا العقد الأداة الأكثر مباشرة لتجويد الخدمة، لأن أرباح المفوض إليه مرتبطة طردياً بمدى رضا المرتفقين وتحقيق أهداف النجاعة المحددة في المادة 14.

الخاتمة:

إن الانتقال من التسيير المباشر إلى أنظمة تفويض المرفق العام (الامتياز، الإيجار، التسيير، والوكالة المحفزة) يمثل تحولاً استراتيجياً في فلسفة القانون الإداري

الجزائري نحو "ليبرالية إدارية منضبطة"، كما أن هذا التوجه المؤطر بالمرسوم التنفيذي 18-199، لا يستهدف الخصخصة بمعناها العضوي، بل يرمي إلى "تجويد الخدمة العمومية" عبر إدخال منطق النجاعة التعاقدية وربط المكافأة بمؤشرات الأداء، وبذلك يكون المشرع قد وضع المرتفق في قلب العملية الإدارية، محولاً دور الدولة من "المشغل الوحيد" إلى "الضابط والمحفز" لخدمة عمومية عصرية ومستدامة.

وقد توصلنا من خلال دراستنا هذه إلى مجموعة من النتائج نوجزها فيما يلي:

1- نجح المشرع في تنويع أساليب التفويض (أربعة أنماط) مما يمنح الإدارة مرونة في اختيار العقد الذي يتناسب مع الطبيعة التقنية والمالية لكل مرفق.

2- أتاحت النصوص الجديدة للدولة الاحتفاظ بملكية المرافق الاستراتيجية مع الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في الإدارة والابتكار.

3- تحول دفتر الشروط من وثيقة روتينية إلى "مخطط أداء" يتضمن معايير دقيقة لجودة الخدمة واستمرارية المرفق.

4- أصبح توزيع المخاطر بين السلطة المفوضة والمفوض إليه هو المعيار الفاصل والجوهر الذي يضمن جدية الشريك المتعاقد.

5-الانتقال نحو "الدولة الضابطة فقد تفرغت الإدارة بموجب هذه النصوص لمهام التوجيه والرقابة، مما يقلص من البيروقراطية ويرفع من كفاءة المرفق العام.

كما إرتأينا إلى تقديم مجموعة من الاقتراحات التي نراها تسهم في تطوير النظام القانوني الخاص بتفويضات المرفق العام

1-ضرورة تكوين إطارات الإدارة المحلية والمركزية على مهارات "هندسة العقود" و"متابعة التنفيذ" لضمان عدم تغول المفوض إليه.

2- إنشاء هيئات ضبط مستقلة لمراقبة مدى التزام المفوض إليه بمعايير الجودة المحددة في دفاتر الشروط وحماية حقوق المرتفقين.

3-تعديل دفاتر الشروط النموذجية لتشمل التزامات بيئية واضحة تتماشى مع أهداف التنمية المستدامة في تسيير المرافق العامة.

4- وضع منصات إلكترونية لمتابعة مؤشرات أداء المرافق المفوضة لحظة بلحظة، مما يسمح بالتدخل السريع في حالة تدني مستوى الخدمة.

5-تقنين آليات لاستطلاع رأي المرتفقين (المواطنين) وجعل رضاهم معياراً دورياً لتقييم تجديد عقد التفويض أو فسخه.

التهميش و الإحالات :

1-المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 2015/09/16، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، (ج ر عدد 50 المؤرخة في 2015/09/20).

2- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 2018/08/05، يضبط تفويض المرفق العام، (ج ر عدد 48، المؤرخة في 2018/08/08).

3-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004 ، ص.206
4-محمود حافظ، نظرية المرفق العام، مذكرة ديبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، السنة الجامعية 1964/1963، ص21.
5-ثروت بدوي، القانون الإداري، النشاط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 409.
6-محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 06.
7-عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص .56
8-ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر 2004، ص .285
9-وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص19.
10-المرجع نفسه، ص19.
11-المرجع نفسه، ص.11
12-المرجع نفسه، ص .12
13-خديجة سعيدي، تفويض الرمفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، العدد07، 2017، ص 31.
14-أحمد مبخوتة، المرجع السابق، ص .419
15-فاتح مريني، أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، والمرسوم التنفيذي 19-

199، مجلة الباحث للدراسا الأكاديمية، المجلد 07، العدد01، جانفي 2020، ص967.

قائمة المراجع:

- **المؤلفات:** الاسم الأخير، ثم الاسم الأول للمؤلف(ة)، (سنة النشر)، عنوان الكتاب، بلد النشر، الناشر.

1-ثروت بدوي، (2003)، القانون الإداري، النشاط الإداري، مصر، منشأة المعارف،

2-عمار عوابدي، (2005)، القانون الإداري-النشاط الإداري، ج2، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية.

3- محمد الصغير بعلي، (2004)، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم

5-ماجد راغب الحلو، (2004)، القانون الإداري، مصر، دار الجامعة الجديدة.

6-محمد فاروق عبد الحميد، (1987)، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

7-وليد حيدر جابر، 2009، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

- **الأطروحات:**

1-محمود حافظ، (1964)، نظرية المرفق العام، مذكرة ديبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

- **المقالات:**

1-خديجة سعيدي، (2017)، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 04، العدد07، ص31.
2-فاتح مريني، (2020)، أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، والمرسوم التنفيذي 19-199، مجلة الباحث للدراسا الأكاديمية، المجلد 07، العدد01.