

أخلة عقد تفويض المرفق العام

The moralization of service public delegation contractsأ. ياسمين بوجريو¹،¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر

تاريخ الاستلام: 2021/05/30 تاريخ القبول للنشر: 2021/06/09 تاريخ النشر: 2021/06/30



ملخص: يعيش المرفق العام اليوم ضغوطا متزايدة لمواكبة الرهانات الاقتصادية، وإن كانت تقنية التفويض هي إحدى الحلول المنتهجة لعصرنته فإنها تعتمد بشكل أساسي على تكريس مبادئ حديثة مستمدة من الطرق الخاصة في التسيير ترمي إلى أخلة المرفق العام، من خلال تبني الشفافية، وتوخي الفعالية في الأداء لتقديم خدمة ذات نوعية تقترب من المعايير العالمية.

يتطلب التجسيد الفعلي لهذه المبادئ كلفة عالية ماديا وبشرياً، وهو ما دفع للبحث عن آليات تركز على أخلة سلوك الموظف العمومي، نظراً لدوره الحاسم في نجاح عقد التفويض من عدمه وكذا رقمنة المرفق العام لتوفير الديناميكية التي افتقدها هذا الأخير وتحويله إلى مرفق تنافسي.

الكلمات المفتاحية: أخلة المرفق العام، عقد تفويض المرفق العام، الشفافية، فعالية المرفق العام، أخلاقيات الموظف، الرقمنة.

Abstract: The public service has how now been subjected to increasing pressure to accompany the economic and stakes, and if the technique of delegation is one of the solutions adopted for its modernization, then it depends mainly on the consecration of modern principles resulting from the particular methods of management aiming at the moralization of public service, adapting transparency, and be effective in performance to provide a quality service that is close to global standards.

The realization of these principles requires a high material and human cost, this has led to the search for mechanisms based on the ethics of official behavior taking into account his decisive role in the success or failure of the service of delegation contract, as well as the digitization of the public service to bring the dynamism that was lacking to it, and to make it a competitive service at the international level.

Keywords: Public service moralization, public service delegation contract, transparency, public service efficiency, civil servants' ethics, digitization.

مقدمة:

احتل المرفق العام منذ ظهوره مكانة كبرى في حياة المرتفقين، وكان أدأؤه مقبولا في البداية لما كان مقتصرًا على الخدمات المرتبطة بوجود الدولة أصلا كالأمن والعدالة، ولكن امتد نشاطه لاحقا ليشمل تلبية حاجات اقتصادية، وهو ما كرس مفهوم دولة تدخلية مرهقة بأعباء مالية ثقيلة وملزمة بتقديم خدمات لأعداد متزايدة من المرتفقين، كما وجدت نفسها في موضع مقارنة من قبل المرتفق الزبون مع القطاع الخاص عالي الجودة.

وأصبح بذلك المرفق العام مقترن بممارسات غير أخلاقية تظهت في رداءة الخدمة والمعاملة السلبية اتجاه مستعمل المرفق العام وكذا تبديد الأموال العمومية، هذا ما عرضه لانتقادات واسعة مست الفلسفة القانونية التي قام عليها، فالمبادئ التقليدية التي يسير عليها المرفق العام (الاستمرارية- المساواة- التكيف) تأكلت ولم تعد عملية بما يكفي للاستجابة لمتطلبات الخدمة العمومية الجيدة¹.

وعليه كان لابد من إجراء تغييرات على المفاهيم المتعلقة بتسيير المرفق العام من أجل الحفاظ عليه وإخضاعه لقواعد سلوكية محددة مسبقا، وتراجع بذلك التسيير العام لصالح فكرة تسييره من طرف القطاع الخاص عن طريق ما سمي بالتفويض. تبنت فرنسا تقنية التفويض هذه لأول مرة بموجب قانون "sapin" سنة 1993²، ثم استقبلتها باقي التشريعات وأبرزها التشريع المغربي³، أما بالنسبة للجزائر فإن صدور نص قانوني خاص بالتفويض جاء متأخرا مقارنة مع تبنيه لأول مرة بموجب قانون المياه⁴.

وتحظى فكرة تفويض المرفق العام حاليا بأهمية كبيرة لأنها تسعى لتحديث المرفق العام عن طريق الاستفادة من التمويل الخاص وإيجابيات الثقافة الخاصة في التسيير، لاسيما على المستوى المحلي وهو ما يبرر صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 02 أوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام⁵. وأكثر من ذلك الرقي بالمرفق العام إلى مستوى أخلقته، والتخلص من الصورة السلبية التي طبعت أدائه.

¹ - Gilles J. GUGLIEMMI, « Rolland est mort, vive les principes de fonctionnement garantis ! », le service public dans tous ses états, axis design, rabat, 2017, p13.

² - Loi n°93-122 du 09 janvier 1993 relative a la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Modifié par la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF, N°25 du 30 Janvier 1993. <http://www.légifrance.gouv.fr/>

³ - ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، جريدة رسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006. www.sgg.gov.ma

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، ج ر عدد 50 مؤرخ في 20 سبتمبر 2015. مع الإشارة أن مصطلح التفويض استعمل لأول مرة في التشريع الجزائري بموجب قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 مؤرخ في 04 سبتمبر 2005، معدل ومتمم.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر عدد 48 مؤرخ في 05 أوت 2018.

وفي إطار هذا المسعى، ولما كانت المبادئ التقليدية مكتسبات لا يمكن الاستغناء عنها فإنه تم تعزيزها بمبادئ حديثة أسوة بالتشريعات المقارنة، هي في الأصل مستوحاة من النظام الانجلوساكسوني الذي يتميز بالبساطة والمرونة وهي متطلبات للحوكمة لمواكبة عصرنة الخدمات، ولكن تجسيد هذه المبادئ الجديدة التي تحقق أخلة المرفق العام يحتاج إلى إمكانيات كبيرة ماديا وبشريا وهو ما يستوجب البحث عن آليات مكملة لها وتتوافق مع أهداف التفويض، لذا فإن الإشكالية تطرح بخصوص:

مدى إمكانية تحقيق التكامل بين تكريس المبادئ الحديثة والآليات التي تساهم في تفعيل هذه المبادئ لتحقيق أخلة عقد تفويض المرفق العام.

تتم الإجابة على هذه الإشكالية من خلال البحث في مدى كفاية تكريس المبادئ الحديثة على مستوى النصوص القانونية (مبحث أول)، والآليات الكفيلة بتحقيق هذه المبادئ بما يرمي إلى أخلة عقد التفويض (مبحث ثاني).

المبحث الأول

تكريس المبادئ الحديثة: أخلة لعقد تفويض المرفق العام

في إطار عولمة الاقتصاد والبحث عن مردودية افتقدها المرفق العام، وفي ظل عدم قدرة المبادئ الكلاسيكية على مجابهة الحاجات المتغيرة للمواطنين، أصبح من اللازم تطعيمها بمبادئ مؤطرة لنشاطها كموجهات أخلاقية¹.

أبرز هذه المبادئ هي ضرورة احترام القانون والتزام الشفافية وتعزيز مشاركة المرتفق من خلال الأخذ بملاحظاته واقتراحاته لتحقيق نزاهة العاملين في المرفق العمومي (مطلب أول)، إضافة إلى الجودة التي تعد أحد أهم أهداف تفويض المرفق العام (مطلب ثاني)، وتكريس المساءلة لتلافي الإهمال الذي كان يطبع عمل المرافق العمومية (مطلب ثالث).

¹ - بن لمليح منية، "تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية المبادئ الحديثة"، الأيام المغربية الحادية عشر للقانون الموسومة بعنوان المرفق العام في جميع أحواله، جامعة فاس يومي 21-22 أكتوبر 2016، ص 15. انظر أيضا الغيوي الشريف، التقرير الختامي لأشغال الأيام المغربية الحادية عشر للقانون الموسومة بعنوان المرفق العام في جميع أحواله، جامعة فاس يومي 21-22 أكتوبر 2016، ص 75.

المطلب الأول: تكريس مبدئي الشفافية والمشاركة في تفويض المرفق العمومي

لطالما اشتكى المرتفقون من السلوكات التحكيمية للعاملين على تقديم الخدمات، وهذا ما أدى إلى تقليص الثقة إزاء المرفق العمومي، ولكن ذلك لم يعد مقبولا من قبل المرتفق لتغير نظرتهم للمرفق العام حيث أصبح يرفع مستوى متطلباته كزبون ويعتبر المرفق مصدرا للخدمات¹.

و في إطار التوجه العالمي نحو الحوكمة عملت التشريعات العالمية ومن بينها المشرع الجزائري على تكريس مبدئي الشفافية (الفرع الأول) والمشاركة (الفرع الثاني) على مستوى الحياة العامة ومنها على مستوى المرفق العام.

الفرع الأول: مبدأ الشفافية

إن مبدأ الشفافية أصبح من أهم معايير الخدمة العمومية الجيدة، التي تتعزز من خلالها القيم الأخلاقية لعون الخدمة العمومية، وتتحقق وفق مقتضيات معينة ضمن نطاق يشمل مختلف الفاعلين في عملية التفويض (أولا)، ويعد تعليل القرار الإداري المرتبط بالتفويض من أهم المبادئ المكرسة للشفافية في التعامل المرتبط بالمرفق العمومي (ثانيا).

أولا: مقتضيات الشفافية ونطاقها

يقصد بالشفافية سهولة الحصول على المعلومة وإتاحة تدقيقها لكل من يريدها بما يساهم في ديمقراطية الحياة العامة باعتماد التنسيق والمشاركة في تسيير المرفق العمومي، وهو ما يمكن من خلق شبكات لتواصل المرتفقين مع محيط المرفق العام.

أخذ هذا المبدأ اهتماما متزايدا من قبل مختلف التشريعات، وقد أقره المشرع الفرنسي مبكرا سنة 1978 في القانون المتعلق بمبدأ الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية²، وفي المغرب تم إعطاؤه قيمة دستورية سنة 2011 بموجب الفصل 27، حيث يحق لكل المواطنين الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الهيئات المكلفة بمهام المرفق العام وأكثر من ذلك خصص بابا كاملا لمبادئ حوكمة المرافق العامة³.

¹- الترموسي حنان، "استشراف علاقة القطاع العام والخاص في تدبير المرفق العام"، المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، جانفي 2012، ص 70 (63-75).

²- Loi n° 79-587 du juillet 1979 relative a la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.R.F n°12 du 12 juillet 1979, modifié par la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverse disposition d'ordre social, J.O.R.F du 18 janvier 1986, modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011, relative a la simplification et d'amélioration de qualité....droit J.O.R.F n° 115 du 17 mai 2011

³- الفصل 27 من الدستور المغربي لسنة 2011، ج ر عدد 5964 مكرر الصادر في جويلية 2011.

أما في الجزائر تم النص دستوريا على ضمان الحق في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات كأحد أهداف السياسية الشاملة للوقاية من الفساد التي تتولاها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2016، وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 خطا المؤسس الدستوري خطوة أخرى نحو تعزيز الشفافية بتحويل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 204، وأضافت المادة 205 أن من مهامها المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد¹.

وكان قد تم النص عليه كأحد التزامات الإدارة في المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن في قسم كامل سماه إعلام المواطن²، وأيضا بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

وهو من المبادئ المكرسة في الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة الذي صادقت عليه الجزائر سنة 2012³.

ويظهر تفعيل هذا المبدأ في مجال تفويض المرفق العام تحديدا على مستويين:

المستوى الأول: شفافية إجراءات إبرام عقد التفويض بالاختيار الحسن للمفوض بتسيير المرفق العام وحرية الوصول للطلبات العمومية لتمكين كل المترشحين من تقديم عروضهم ويكون الأساس فيما بينهم احترام المنافسة والشرعية والمساواة أمام القانون⁴، وموضوعية معايير الانتقاء وشفافية العمليات بالتزام السلطة المفوضة بتحرير محاضر المفاوضات وتقييم العروض⁵.

¹-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 47 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بموجب القانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

²-مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 جويلية 1984 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ج ر عدد 27 مؤرخ في 06 جويلية 1988.

³-مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، ج ر عدد 68 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012.

⁴-المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

⁵-المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مرجع سابق.

المستوى الثاني: في مرحلة تسيير المرفق العام، سواء من طرف المكلف بالتفويض من حيث تقديم المعلومات للمرتفقين أو الإدارة المكلفة بالرقابة لتقييم نوعية الخدمة.

ثانيا: الالتزام بتعليق القرار الإداري المتعلق بالتفويض

أصبح المفهوم الجديد للدولة الحديثة لا يقتضي من الإدارة التطبيق السليم للقانون فحسب بل إنه يتطلب منها ابتكار صيغ وأساليب جديدة لأنسنة علاقتها مع المواطن وتفكيك النماذج السلبية البائدة¹.

ويتجلى انعكاس ذلك على المرفق العام، وإذا كان الأصل هو عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها لأنها يفترض فيها أن تكون مبنية على أسباب مشروعة، إلا أنه يتحتم عليها ذلك في حالات معينة ويكون في هذه الحالة التسبب عنصرا شكليا جوهريا، وهو ما يفرض وجود نص قانوني ملزم للتسبب.

نص الدستور الجزائري لأول مرة على إلزام الإدارة بتقديم رد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري في نص المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ونظرا لطبيعته كنص دستوري فمن الصعب أن يكون شاملا نظرا لخصوصية مرونة العمل الإداري مقارنة مع النص لأول مرة على هذا المبدأ بصراحة في نص المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، "إلضفاء الشفافية على الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا: -...تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن..."².

رغم أن هذا النص أحدث نقلة نوعية لوحظ أنه جاء بصيغة مطلقة، وهذا على عكس بعض الأنظمة المقارنة التي أولت هذا الأمر عناية كبيرة وأصدرت نصوص قانونية خاصة بوجوب تعليق القرار الإداري وحددت حالاته فنجد المشرع الفرنسي كان سابقا لذلك بموجب القانون رقم 79-587 المتعلق بتسبب الأعمال الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن المذكور أعلاه³، وسار على نهجه لاحقا المشرع المغربي بإصدار القانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الفردية السلبية وحددها على سبيل الحصر⁴، لذا فالمشرع الجزائري مدعو لتحديد استثناءات مبدأ إلزامية تعليق القرار الإداري بما يخدم الطابع المرن لسير المرفق العام وفعاليته لترسيخ أخلاقه سلوك المؤسسات سواء مع المفوض أو المرتفق وترتيب جزاءات في حال الإخلال بالمبدأ.

¹-التراب مصطفى، "إلزام الإدارة بتعليق قراراتها، تخليق للمرفق العام وترسيخ لقيم المواطنة"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، ديسمبر 2000، ص 37. انظر أيضا:

- ELYAAGoubi Mohamed, le contrôle de la moralité administrative au Maroc, REMALD, n° spécial : le droit et la morale, n° 46, p 29.

²-المادة 11 من القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006، معدل ومتمم.

³- Loi n° 79-587 du juillet 1979, Op. Cit.

⁴-ظهير شريف رقم 1.02.202 صادر في 23 جويلية 2002 بتنفيذ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الإدارية، ج ر عدد 5029 بتاريخ 12 أوت 2002، ص 2282.

الفرع الثاني: المشاركة

أخذ هذا المفهوم اهتماما متزايدا يكاد يحوله إلى مبدأ من المبادئ العامة، ويستشف ذلك من خلال دسترة هذا المبدأ حيث تم النص على المشاركة الفعلية للجميع في الحياة الاقتصادية. وتحقق المشاركة هدف التسيير العمومي الجيد عندما يأخذ مقدمو الخدمات العمومية بعين الاعتبار آراء مستعملي المرافق العامة والمستهلكين وهو ما يساهم في الوقاية من النزاعات وضمان تقبل القرارات الإدارية، وأكثر من ذلك فإنها تساهم في تحقيق المشروعية والعدالة الاجتماعية¹.

ويُعنى بالمشاركة المرتفقون والعاملون بالمرفق، فبعدما أصبح المواطن يطالب بالديمقراطية التشاركية أصبح مفروضا على المؤسسات المكلفة بتسيير المرافق العامة أن لا تبقى منغلقة على ذاتها بل هي مطالبة بالفتح وتكريس البساطة وسهولة الولوج بدل البيروقراطية²، بتبسيط الإجراءات وتمكين المرتفق من إبداء رأيه.

ونجد المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 199/18 قد أكدت على إلزام المفوض له بوضع سجل خاص يوضع تحت تصرف مستخدمي المرفق العام لتدوين الشكاوى و الاقتراحات على مستوى المرافق المحلية وهو تدعيم لتوجه المشرع في قانون البلدية الذي أكد على مشاركة المواطنين في التسيير³.

وينطبق مبدأ المشاركة على العاملين في المرفق العمومي فهم لن يقبلوا أن يعاملوا وفق النموذج القديم القائم على المركزية المفرطة مما أدى إلى قتل روح المبادرة لديهم، فأحد أهداف التفويض هو الاقتباس من ميدان التسيير على مستوى القطاع الخاص القائم على أساس تثمين الكفاءة⁴.

ونخلص إلى أن تكريس مبدأ المشاركة ينتهي إلى إرساء التغيير على مستويين:

1- علاقة جديدة بين المرفق العمومي والمنتفعين: فالمنتفع الجديد تأثر بالتطورات الاقتصادية وتحول إلى زبون متشدد إزاء المرفق العمومي، وبدل أن يخضع لها أصبح يطالب بالاستجابة لحاجياته النوعية مادام يدفع مقابلًا للخدمة التي يحصل عليها.

2- تجديد علاقة المرفق العمومي مع العاملين فيه: في إطار التسيير التقليدي للمرفق العام لم يكن العاملون يمارسون مهامًا تتناسب مع مستوى قدراتهم فهم مجرد رؤوسين يتلقون الأوامر وينفذون القرارات، ولكن تقنية التفويض أحدثت ثقافة جديدة تعتمد على خلق ديناميكية لدى العمال لتنشيط روح المبادرة لديهم.

¹- عيساوي عز الدين، " الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص 224.

²- آيت المكي محمد، " من أجل تجديد المرفق العام"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 35 لسنة 2002، ص 26.

³- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخ في 3 جويلية 2011.

⁴- آيت المكي، مرجع سابق، ص 27.

المطلب الثاني: مبدأ المسؤولية على مستوى المرفق العام المفوض

عمل المؤسس الدستوري من خلال تعديل سنة 2016 على دسترت هذا النوع من المبادئ المستوحاة من الواقع اليومي للتعامل مع المرافق العمومية، فلم يعد ممكنا استقامة أداء المرفق العام دون الأخذ بها، فأكد على ضرورة مبدأ ربط تسيير المرفق العمومي والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، وذلك لتكريس دولة الحق والقانون التي تعكس النزاهة والشفافية، ولكن تم إلغاء هذه الفقرة في التعديل الجديد واستبدل نص المادة 203 بنص المادة 206 التي عدت مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، رغم أن ذلك كان تفعيلا للاتفاقيات التي أبرمتها الجزائر في هذا المجال والتي تهدف لتأسيس ثقافة المساءلة، حيث تم النص على اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز المسؤولية والعقلانية بموجب المادة 10 من القانون 06-01، كما أكد الاتفاق الإفريقي لميثاق الخدمة العمومية على ضرورة تأسيس نظم وطنية للمساءلة والنزاهة تقوم على الأخلاق كوسيلة للوقاية من الفساد.

ويحيل مفهوم المساءلة على كيفية تحميل المسؤولية الملقاة على عاتق متخذي القرار باستجواب المسؤولين عن تصرفاتهم، بغية تحسين مردود تسيير المرفق العام، وتتخذ المساءلة أشكالا متعددة ومتباينة، فقد تكون في شكل استفسار أو المطالبة بلجان تفتيش ومراقبة تكون مهمتها انجاز تقارير توضيحية، إضافة إلى الشكل الزجري الذي تتمظهر فيه المساءلة كالمتابعة القضائية¹. أو قد تكون سياسية ويقع على المعني بعبء إثبات الالتزام بالقانون وعدم مخالفته.

ولتكريس هذا المفهوم في صلب عقد تفويض المرفق العام أكد المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على الرقابة في مرحلة تنفيذ عقد التفويض عندما أشار إلى ضرورة عقد اجتماعات دورية ورقابة ميدانية ترفقها تلقي تقارير دورية من أجل تقييم نجاعة التسيير والتأكد من جودة الخدمات المقدمة وبمشاركة مستخدمي المرفق العام².

ويعد تطوير مفهوم الرقابة أحد أهم المرتكزات التي قامت عليها هذه التقنية إذ يستند مفهوم أخلة المرفق العام إلى تحقيق المستوى الأمثل من الفحص والضبط والرقابة، وعليه فإن هذه الأخيرة ينبغي أن تكون مرافقة للنشاط الميداني للمرفق، وتعتمد على التقييم كقاعدة وليس استثناء بتحليل المعطيات ومراقبة فعالية البرامج ومدى تحقيق الأهداف المسطرة.

المطلب الثالث: الجودة والفعالية

يرتبط عنصر الجودة بالطرق الحديثة للتسيير والتي ترتبط بالقطاع الخاص، نظرا لامتلاك هذا الأخير لموارد مالية تفنقدها الدولة بسبب عدم الاستقرار الاقتصادي، لذا تم نقل المسؤولية المالية من الدولة إلى

¹ - بن لمليح منية، مرجع سابق، ص ص 22، 21.

² - انظر المواد 83 و 87 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مرجع سابق.

الخواص¹، فالتفويض يستهدف نقل هذه الخاصية للمرفق العام، فلم يعد دور الدولة هو الاستجابة للحاجات الكمية للمواطنين بل الاستجابة النوعية أيضا لأن هاجس المرتفق هو الاستفادة من خدمات جيدة بثمن أقل مما هو معمول به في القطاع الخاص².

إذا كان التسيير التقليدي للمرافق العمومية أفقدها نجاعتها بسبب غياب الربط بين تكاليف الخدمة العمومية والموارد العمومية بسبب صعوبة تحديد التكلفة الحقيقية بدقة لأن الميزانية العامة ترصد اعتمادات مالية تصرف حسب الوسائل وليس حسب الأهداف³، فإنه يتعين على المفوض له أن يضمن التسيير الفعال والحسن للمرفق العام⁴، إذ أن مسؤولية المفوض له في تنفيذ عقد التفويض تبرز تعدد مهامه، والربح الذي يجنيه يجعله يمارس مهامه حسب الأساليب الأكثر نجاعة بحيث تكون متناسقة ومرنة وتسمح بضبط الحاجيات⁵، كما يحق للمتقنين مطالبة الإدارة بإجبار المفوض له على تنفيذ واحترام شروط عقد التفويض⁶.

ويقوم حسن أداء المرفق العام على ثلاث أسس هي:

- 1- الفعالية l'efficacité: ويقصد بها تحقيق الأهداف المسطرة كنتائج محصل عليها.
 - 2- النجاعة l'efficience: وتعني الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة للمرفق العمومي لتحقيق أفضل النتائج.
 - 3- الملائمة la pertinence: وتعني ملائمة الوسائل المتاحة للمرفق العمومي مع الأهداف المسطرة له⁷.
- وقد أصبحت هذه المعايير معتمدة في كل النصوص المنظمة للقطاعات الشبكية المعتمدة على التفويض، فنجدها مكرسة في نص المادة 03 من قانون الكهرباء والغاز التي تنص " يهدف المرفق العام إلى ضمان التموين بالكهرباء... في أحسن شروط الأمن والجودة والسعر واحترام القواعد التقنية والبيئية"⁸.

¹ - إرزيل الكاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثالث، جوان 2017، ص 23.

² - ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2012، ص 234.

³ - اللبائي عبد القادر، "الإدارة العمومية في تونس: أية حوكمة؟ أية مقاربة للتصرف في الموارد البشرية"، المجلة التونسية للإدارة العمومية، العدد الرابع، ماي 2017، ص 72.

⁴ - ZOUAIMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Edition Belkeise, Alger, 2012, p 16.

⁵ - Pierre DELVOLVE, les contradictions de la délégation de service public, AJDA, 1996, p 675.

⁶ - Seydou TRAOSE, L'usager de service public, LGDG, Paris, 2012, p 29.

⁷ - Hélène LOLING et autres, le contrôle de gestion : outils et pratiques, ouvrage collectif, 3^{ème} édition, DUNOT, Paris, 2008, p6.

⁸ - المادة 3 والمادة 78 من القانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 مؤرخ في 06 فيفري 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78 مؤرخ في 31 ديسمبر 2014.

وفي قطاع المياه تلتزم الجزائرية للمياه بتقديم خدمة عمومية في ظروف مقبولة عالمياً¹، وهو نفس المبدأ الذي يلتزم به صاحب الرخصة في قطاع الاتصال وفق نص المادة 15 الفقرة الثانية من دفتر الشروط².

المبحث الثاني

آليات أخلة عقد تفويض المرفق العام

إن تكريس المبادئ السابقة هو تجسيد للانتقال من الإدارة التقليدية إلى إدارة الأداء، التي تعتمد على مدى تحقيق الأهداف المضبوطة مسبقاً، فإتاحة الشفافية والمساءلة يمكن من قياس المردودية على مستوى المرفق العام المفوض وهو أمر على ارتباط وثيق بالعنصر البشري، ويتطلب التطبيق الفعلي لهذه المبادئ إمكانيات عالية وهذا ما يفرض إعادة النظر في وضعية الطرف الفاعل في إبرام عقد التفويض والرقابة على حسن تنفيذه وهو الموظف العمومي عن طريق ترسيخ القيم الأخلاقية وتثمين الكفاءة أي أخلة التوظيف (مطلب أول)، كما يشكل الانتقال إلى رقمنة المرفق العام آلية ضرورية لتحقيق نقلة نوعية في أداء المرفق العام المفوض (مطلب ثاني).

المطلب الأول: أخلة التوظيف ضمان لنجاح عقد التفويض

يهدف التخليق إلى إخضاع المرفق العام إلى قواعد سلوكية تتمثل في احترام الأخلاقيات التي تحكمها القيم الاجتماعية والدينية السائدة، وبهذا المعنى فالتخليق لا ينحصر فقط في احترام القوانين بل يشمل أيضاً مجموعة من السلوكيات التي تكون فيها السمة الأخلاقية هي السائدة، واحترام الأخلاقيات يتمثل في ضرورة تطابق السلوك مع قواعد محددة مسبقاً في حين أن البعض منها يبرز من خلال القيم المشتركة حسب محيط وموقع كل شخص في المجتمع³.

وتتم عملية أخلة سلوك الموظف باتخاذ تدابير وقائية (الفرع الأول) ولاحقة تعتمد على التصريح (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدابير الوقائية

نظراً لأهمية عقد تفويض المرفق العام وحيويته لارتباطه بخدمات ضرورية بالنسبة للمرتفق وغير مجانية بل يدفع مقابلاً لأجل الحصول عليها وارتباطه كذلك بالامتلاكات العمومية للدولة، فإنه ينبغي اتخاذ تدابير

¹-انظر المادة 06 ن المرسوم التنفيذي رقم 01-101 مؤرخ في 21 أفريل 2001 يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24 مؤرخ في 22 أفريل 2001.

²-المرسوم التنفيذي رقم 05-174 مؤرخ في 09 ماي 2005، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية مابين المدن في الحلقة المحلية للجمهور، ج ر عدد 34 مؤرخ في 11 ماي 2005.

³-مولاي إدريس الكتاني، "الأخلاقيات في الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، 1998، ص 11.

وقائية تعتمد على حسن اختيار الموظف (أولا) ومرافقته عن طريق التكوين المتجدد (ثانيا) ومنحه أجرا مناسباً ينأى به عن الفساد المالي (ثالثاً).

أولاً: نجاعة التوظيف

أخلقة المرفق العام يمر عبر أخلقة الموظف العمومي نظرا لدوره الفاعل في إبرام العقد ورقابة حسن تنفيذه، وهذا ما يتطلب أولاً نجاعة التوظيف من خلال مشروعية التحاقه بوظيفته بالالتزام بمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص، وإن كان التأطير القانوني لعملية انتقاء الموظف متوفر في مختلف النصوص القانونية لاسيما قانون الوظيفة العامة¹. كما يعد أحد التزامات الدولة الجزائرية بعد مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمراعاة شروط التوظيف وتسيير الحياة المهنية طبقاً لمبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية كالجدارة والاستحقاق².

إلا أن الالتحاق بمناصب المسؤولية العمومية مازال يخضع للسلطة التقديرية للإدارة ولا يستند دائماً إلى معايير موضوعية تقدر الاستحقاق والكفاءة³.

ثانياً: التكوين

ونظراً لأن مجال عقود التفويض يتطلب موظفين مؤهلين وذوي كفاءة، فإن هذا يفرض ترشيد المسار المهني للموظف والتكوين المستمر له بما فيها الجانب المعلوماتي للاستفادة من الأبعاد الوظيفية للتطبيقات التكنولوجية وهي حاجة ملحة يفرضها انفتاح القطاع العام على التحولات التي يعرفها الاقتصاد العالمي⁴، لذا أعطى القانون أهمية لموضوع التكوين وخصص له الباب الثالث تحت عنوان التكوين في الصفقات العمومية وتفويضات المرفق لتأهيلهم وتحسين مستواهم ومعارفهم بشكل مستمر لتحسين الأداء الوظيفي، وتشارك سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في إعداد برامج التكوين وترقيتها⁵.

¹-انظر المادة 04 من قانون رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 16 مؤرخ في 16 جويلية 2006.

²-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يوم 31 ديسمبر 2003، صادقت عليها الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج ر عدد 26 مؤرخ في 25 أفريل 2004.

³-بن سليمان فايزة، حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص هيئات عمومية و حوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 28 وما يليها.

⁴-حسيني وليد وعميرات آمال، مرجع سابق، ص 397.

⁵-انظر المواد 212، 211 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

ثالثا: الأجر الملائم

كما تتطلب نزاهة الموظف منحه أجرا ملائما يتناسب مع مركزه ويحفزه للبحث عن أداء أفضل خدمة للمرفق العام، وهذا ما تقتضيه الجزائر بسبب سياسة الأجور الانتقائية إضافة إلى غياب آليات دقيقة تسمح بقياس المردودية وهو ما يحول دون تقييم موضوعي لأداء الموظفين. وقام المشرع بمراجعة طريقة التقييم وعمل على إشراك الموظف من خلال المرسوم التنفيذي 19-165 مؤرخ في 27 ماي 2019 المتعلق بتحديد كفاءات تقييم الموظف¹.

الفرع الثاني: الاعتماد على التصريح لتكريس نزاهة الموظف

ينبغي العمل بقاعدة أولية وهي استلام الموظف لمدونة السلوك للإطلاع على النصوص القانونية المحددة لحقوقه وواجباته المهنية لتفادي مخاطر الفساد والإثراء غير المشروع والمحابة واستغلال النفوذ، فمقتضيات الحكامة تتطلب تعزيز أخلاقيات المهنة وهذا ما تعمل عليه سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، إذ يتعهد الموظفون باحترام مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة بموجب تصريح وفق نموذج محدد مسبقا².

أولا: التصريح بوجود تعارض المصالح

اعتمد المشرع الجزائري مقاربة وقائية من حيث إلزام الموظف بإخبار السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة أو من شأن ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عادي³، ومخالفة هذا الإجراء يعرض الموظف للمساءلة والعقوبات الجزائية باعتباره إخلال بمبادئ الشفافية والنزاهة التي يفرضها القانون وتقتضيها إدارة وتسيير الأموال العمومية.

فقد أكد المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في المادة 88 الفقرة الثانية على إلزام الأعوان العموميين بالإمضاء على تصريح بعدم وجود تضارب المصالح، ويرفق هذا النموذج بمدونة الأخلاقيات التي يوافق عليها وزير المالية، ويعرف هذا الإجراء أيضا بحالة التنافي وبالنسبة للموظفين السامين تم النص عليه في الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي⁴، وعلى مستوى البلدية يتم التصريح أمام رئيس البلدية⁵. فيما ركزت المواد 89، 90 على مجال الصفقات العمومية دون مجال تفويض المرفق العام رغم أنها تؤدي إلى تبعات خطيرة

¹- المرسوم التنفيذي رقم 19-165 مؤرخ في 27 ماي 2019، يحدد كفاءات تقييم الموظف، ج ر عدد 37 مؤرخ في 09 جوان 2019.

²- انظر الفقرة الثانية من المادة 88 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

³- المادة 08 من القانون 06-01، مرجع سابق.

⁴- أمر رقم 07-01 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007.

⁵- المادة 60 من القانون 11-10، مرجع سابق.

كالاختلالات التنفيذية وعدم فعالية المرفق العمومي وتبذير الأموال العمومية لاسيما في إذا تعلق الأمر بعقدي التسيير والوكالة المحفزة، وكذا غياب المنافسة الشريفة ما يؤثر على مصداقية الدولة وجلب الاستثمارات¹.

ثانيا: إجبارية التصريح بالامتلاكات

ويقصد به إلزام الموظف باكتتاب تصريح بالامتلاكات يفصح بموجبه عن ذمته المالية حماية للممتلكات العمومية وترسيخا للنزاهة عند أداء الخدمة العمومية²، وحدد النص التنظيمي نموذج التصريح بالامتلاكات التي يحوزها المكتب وأولاده القصر سواء العقارية أو المنقولة داخل و/أو خارج الجزائر³، تطبيقا لنص المادة الخامسة من نفس القانون.

كل هذه الإجراءات المذكورة هي تدابير وقائية، ونجد أن المشرع أكد على المتابعة الجزائية بموجب نص المادة 89 من المرسوم الرئاسي السابق الذكر بالنسبة للموظف الذي يخل بالقانون حال إبرام الصفقة العمومية دون ذكر التفويض رغم أنه ينطوي على نفس المخاطر لارتباطه بالمرفق العام.

المطلب الثاني: رقمنة عقد تفويض المرفق العام

إن وعي المرتفقين بحاجاتهم الاقتصادية وزيادة المطالبة بالجودة والسرعة في الأداء كأحدى متطلبات الحكم الرشيد يفرض على الإدارة التخلي عن نظام الشباك الذي أفرز العديد من الممارسات السلبية والارتقاء بالخدمة العمومية⁴، وأمام ندرة الموارد المالية والبشرية المؤهلة فإن ترشيد النفقات يستدعي البحث عن وسائل فعالة بأقل التكاليف وهو ما يدفع إلى تبني التكنولوجيا التي أصبحت ركيزة معول عليها في إحداث التنمية. ويظهر جليا دور الإدارة الإلكترونية في ترسيخ المبادئ التقليدية للمرفق العام في عقد التفويض (فرع أول)، كما تساهم في فعالية المبادئ الحديثة لهذا العقد (فرع ثاني) وفعالية الرقابة عليه (فرع ثاني).

الفرع الأول: دور الإدارة الإلكترونية في ترسيخ المبادئ التقليدية لتنفيذ عقد تفويض المرفق العام

الإدارة الإلكترونية هي تنفيذ كل الأعمال والتعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر، سواء من الأفراد أو المنظمات بما يؤدي إلى دعم واستمرار العلاقات فيما بينهم من خلال استخدام شبكات الاتصال الإلكترونية بغية تحسين العملية الإنتاجية وزيادة كفاءة وفعالية الأداء في الإدارة وإنجاز العمل بها بسرعة وبكفاءة وبأقل

¹-داودي إيمان، " تخليق المرفق العام بين السلوك البشري و التأطير القانوني"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 119، 2014، ص 222. (ص ص 221-226).

²-المادة 04 من القانون رقم 06-01، مرجع سابق.

³-مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر عدد 74 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006.

⁴-بن أعراب محمد، " تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة العمومية، وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 59.

التكاليف¹. أي الوصول إلى الهدف بأحسن الوسائل والتكاليف الملائمة وفي الوقت المناسب وهي نفس الأهداف التي تسعى إليها الدولة من خلال تفويض المرفق العام.

تنص المادة 209 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أن المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية التفويض يخضع لمبادئ الاستمرارية والمساواة والقابلية للتكيف، وتساهم عملية الرقمنة بشكل إيجابي في تحقيق هذه المبادئ.

أولاً: بالنسبة لمبدأ المساواة

يقتضي هذا المبدأ أن يلتزم المرفق العام بتقديم خدمات لمن يطلبها بنفس الشروط متى كان المنتفعين في مركز متماثل وهو ما ينطبق على تحمل الأعباء، وتدعم الرقمنة هذا المبدأ من خلال التقديم الآلي للخدمة الذي يكرس الموضوعية بعيداً عن الصفة الشخصية للمرتفق². ونفس الأمر ينطبق على مرحلة الإبرام بالنسبة للمتشحين الذين يقدمون عروض من أجل الحصول على عقد التفويض.

ثانياً: بالنسبة لقابلية المرفق العام للتكيف

تلتزم الجهة المكلفة بتسيير المرفق العام بتكييف نشاطه حتى يساير حاجات المنتفعين المتغيرة ويستمر في تحقيق المصلحة العامة بإتباع طرق متطورة تبعا لتطور هذه المصلحة. وعليه فالانتقال من نظام الإدارة التقليدية إلى نظام الإدارة الإلكترونية هو مواكبة للتغيرات التي طرأت بغية زيادة الكفاءة. وهو ما يضمن تقديم خدمة بأقل تكلفة وسرعة في الإنجاز، ويلاحظ التطبيق المحتشم للرقمنة في الجزائر، فمثلاً يقتصر الأمر على دفع الفواتير عن بعد في قطاع الكهرباء والغاز، أما في قطاع البريد والمواصلات فلم يتم التمكن حتى من تعميم العمل ببطاقات الدفع حيث تم أرجاء العمل بالدفع الإلكتروني.

ثالثاً: بالنسبة لمبدأ استمرارية المرفق العام

يعني هذا المبدأ الالتزام بالحفاظ على تقديم الخدمة وتساهم الإدارة الإلكترونية في التخلص من تعقيدات الأدوات التقليدية كالتأخر في المواعيد وعدم الالتزام بساعات العمل من خلال الطريقة الآلية لإنتاج الخدمة وتوزيعها على مدار زمني مفتوح خلال 24 ساعة في اليوم وخلال سبعة أيام في الأسبوع، وهذا من شأنه المساهمة في تحقيق نموذج فعال لتلبية احتياجات المتعاملين مع المرفق كمياً ونوعياً.

الفرع الثاني: دور الرقمنة في تفعيل المبادئ الحديثة لعقد تفويض المرفق العام

تؤدي الإدارة الإلكترونية دوراً حاسماً في تحقيق نقلة نوعية على مستوى المرافق العامة لاسيما بخصوص المبادئ الحديثة التي تحتاج إلى انفتاح المرفق العام سواء بالنسبة للموظف المكلف بإبرام عقد التفويض

¹ - محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، دار المسيرة، الأردن، 2009، ص 29.

² - بن اعراب محمد، مرجع سابق، ص 60.

أو المسير المفوض. وتشكل تكنولوجيا المعلومات اليوم البنية الأساسية للعمل في المرافق العامة إذ أن الدولة مجبرة على تفعيل ميكانزمات الإدارة الإلكترونية بصفة شاملة تضم كل الأنشطة نظرا للانعكاس الإيجابي لهذه الأخيرة على علاقتها بالمواطن من جهة وعلاقتها بالمؤسسات من جهة أخرى.

أولاً: بالنسبة لمبدأي الشفافية والمشاركة

تعد الرقمنة أنجع وسيلة لتمكين الجمهور من حقه في الاطلاع على المعلومة بفضل التدفق الحر للمعلومات عن طريق النشر الإلكتروني للنصوص القانونية والتنظيمية والمداولات والمشاريع المزمع إجراؤها، ويمكن المرتفق من المشاركة. فعقد تفويض المرفق العام يتطلب اتصالاً دائماً بين ثلاثة أطراف (المفوض - المفوض له - الزبون) وهو ما يتطلب انسياب المعلومة الآنية والشاملة باتجاه أفقي وعمودي¹. كما يتطلب أيضاً حماية المعلومات والرفع من درجة التنسيق من خلال وضع بنك للمعلومة الخاصة والمشاركة وتبادلها في إطار شبكي آمن، وهو ما يحقق مبدأ المشاركة بفعالية من خلال الإعلام المستمر للمرتفق وتدعيم ثقافة التشاور ومنحه المعلومات التي تسمح ببناء قدرته على تقييم عمل المرفق والمشاركة الإلكترونية باقتراحات تخدم تطلعاته نحو خدمة ذات نوعية عبر اللجوء إلى استطلاع رأيه واستخدام التطبيقات الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي².

ثانياً: بالنسبة لمبدأ الجودة

تساعد التكنولوجيا الرقمية في زيادة مردودية مشاريع الخدمة العمومية من خلال الأنظمة الذكية التي توفر خدمة ذات نوعية تتسم بالفعالية بفضل السرعة في الأداء وتقليص تكاليف الخدمة بتأديتها عن بعد بواسطة الشبكات الإلكترونية وسهولة مشاركة المرتفقين عبر تعزيز التفاعل والاتصال وهو ما يحقق رضاهم³، ويعيد الثقة في المرفق العام بفضل المعالجة الفورية والدقيقة للطلبات من خلال الاستخدام الأمثل للمعلومات الرقمية وتقادي الأخطاء وببطء الإجراءات والإخلال بالمواعيد وهذا ما يساهم في أخلفة فعلية للمرفق وتحقيق درجة عالية من الملائمة.

لذا أصبحت الإدارة الإلكترونية رديف للإدارة المفتحة والحديثة التي تستخدم الأسلوب العلمي لاتخاذ القرارات وضبط الإجراءات وإلغاء القيود المادية وتحسين طرق أداء الخدمة.

¹-حسيني وليد وعميرات آمال، " الإستراتيجية الاتصالية للإدارة الإلكترونية وتعزيز قيم المرفق العام"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، عدد أول، مجلد 05، 2020، ص 369.

²-مرجع نفسه، ص ص272، 273.

³-يحيوي محمد، الحكومة الإلكترونية كأداة لتبسيط الإجراءات الإدارية، أطروحة دكتوراه علوم، إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، ص 162، نقلا عن بن اعراب محمد، ص 72.

الفرع الثالث: دور الرقمنة في تفعيل عملية الرقابة على عقد التفويض

ترتبط عملية الرقابة بتفويض المرفق العام طالما أن السلطة العمومية لا تتنازل عنه كلياً¹. وتتخذ شكل رقابة تقنية لفحص مدى احترام قواعد سير المرفق المحددة في دفتر الشروط ورقابة مالية لفحص الحصيلة المالية².

تمارس السلطة المفوضة رقابة قبلية من خلال تكريس المنافسة وشفافية عملية اختيار المفوض له³، والذي يكون بالاعتماد على معايير تتعلق خصوصاً بالقدرات المهنية والتقنية والمالية التي تسمح للمفوض له بالتسيير الجيد للمرفق العام، ويسهل وجود نظام معلوماتي بهذا الخصوص عمل السلطة المفوضة من خلال توفير بنك للمعطيات لاسيما بالنسبة للمقصيين من المشاركة بمناسبة ارتكابهم لممارسات غير أخلاقية⁴.

ونفس الأمر بالنسبة للرقابة البعدية على تنفيذ عقد التفويض فالمشرع أكد من خلال المواد 82 و83 على الرقابة الميدانية من خلال إرسال تقارير سداسية وكل الوثائق ذات الصلة من طرف المفوض له إضافة لعقد اجتماعات دورية كل ثلاث أشهر على الأقل لتقييم نجاعة التسيير، ولكن هذه الرقابة التقليدية أثبتت محدودية فعاليتها بسبب عدم الالتزام بعقد الاجتماعات في مواعيدها وعدم الحضور الشخصي وضعف التنسيق بين أجهزة الرقابة، وأكثر من ذلك فإن الرقابة التقليدية تتم بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المراد تحقيقه للوقوف على الانحرافات وتصحيحها ويتم ذلك عبر تقارير دورية وهذا ما يحدث فجوة زمنية بين ما يتطلبه إعداد التقرير ومرحلة التصحيح لذا تعتبر رقابة موجهة للماضي بينما الرقابة الالكترونية تكون فورية ومستمرة⁵، وبمشاركة كل الأطراف (المفوض-مستعملي المرفق العام)، وهذا ما يساعد على تصحيح الانحرافات في الوقت ذاته، وتأدية الرقابة بكفاءة في كل مراحل عقد التفويض وهو ما يعزز الثقة في المرفق العام ويجعله حيويًا بعيداً عن تلك السلوكات المشينة التي كانت تعتريه. لذا فإن توظيف تكنولوجيا المعلومات يؤدي إلى سهولة المتابعة ووضوح الخدمة بمتابعتها في جميع مراحلها إلى أن تصل إلى الجمهور بجودة عالية.

¹-فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص 244.

²-عيساوي عز الدين، "جدل بين المرفق العام والمنافسة: البحث عن المصالحة"، أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيجل، يومي 30 نوفمبر و01 ديسمبر 2011، ص 208.

³-انظر نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، مرجع سابق

⁴-المادة 75 من المرسوم الرئاسي 15-247 اقتصر على ذكر حالات الإقصاء بالنسبة للصفقات العمومية.

⁵-بن أعراب محمد، مرجع سابق، ص 28.

كما تسمح الرقابة الالكترونية بتعزيز آليات تقييم الأداء والإنجاز وتطوير أدوات استشراف المخاطر عبر تبسيط الإجراءات وانجازها الكترونياً¹، وهذا ما يحقق ربطاً بين المسؤولية والعقاب وتعزيز الشفافية، هذا التطور الجديد يجعل من الأولوية تأهيل الموظفين لمواكبة الوضعية الجديدة واستيعاب أحسن لدورهم عن طريق اعتماد مرجعية أخلاقية.

الخاتمة:

تم تبني تقنية تفويض المرفق العمومي بالموازاة مع عولمة الحوكمة القانونية و الاقتصادية، وظهرت هذه التقنية تحديداً للتخلص من الانتقادات الكبيرة التي تطال الخدمة العمومية، عبر إرساء ثقافة جديدة تركز على أخلة المرفق العام، أي إعادة النظر في المنظومة الأخلاقية داخل منشآت القطاع العام بواسطة عقد التفويض.

إن أخلة عقد تفويض المرفق العام، لا تقتضي التطبيق السليم للقانون فقط بل إنها تتطلب إيجاد أساليب جديدة لأنسنة العلاقة بين ثلاثي العقد (السلطة المفوضة- المفوض- المرتفق)، عن طريق إخضاع المرفق العام إلى قواعد سلوكية متطابقة مع قواعد محددة مسبقاً وذلك بإرساء مبادئ جديدة تدعماً للمبادئ التقليدية التي لم تعد عملية بما يكفي لضمان فعالية المرفق العمومي، عبر تبني الشفافية والمشاركة كقيم أساسية لتصحيح السلوكيات المنحرفة وتكريس الانفتاح والسهولة في التعامل، والبحث عن جودة الأداء والفعالية، وإقرار المسؤولية طالما يتعلق الأمر بأموال وممتلكات عمومية.

وإن كان المشرع الجزائري قام بتكريس هذه المبادئ في مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالمرفق العام لاسيما النص المتعلق بالتفويض -ولو بصفة غير كافية- إلا أن مكن الصعوبة هو في الآليات التي تسمح بتجسيدها لاسيما وأنها تحتاج إلى مستوى عالي من الإنفاق وهذا ما يتنافى مع مبررات اللجوء إلى التفويض. لذا فالتحدي هو البحث في الآليات التي تجعل تطبيق تلك المبادئ أمراً متاحاً، وتجنباً للفشل الذي منيت به تجربة الخوصصة في الجزائر فإنه كان من الضروري الانتباه للدور الحاسم الذي يؤديه العامل البشري في نجاح عقد التفويض من عدمه، إذ يرتبط بعقد التفويض من مرحلة إبرامه وطيلة مدة تنفيذه الطويلة نسبياً، كما تظهر رقمنة المرفق العام أكثر من ضرورة ملحة لتحديثه وجعله مواكباً للمعايير العالمية، نظراً لدورها في تحقيق هذه المبادئ بفضل النقلة النوعية التي تحققها من حيث الموضوعية في التعامل مع المرتفقين وكذا سهولة مشاركتهم بتوفير حرية الولوج إلى المعلومة وتقديم خدمة جيدة في أجل زمني مفتوح وبسرعة عالية، لذا فإنه:

- من الأولوية بما كان التركيز على إعادة النظر في وضعية الإطار البشري لاسيما على المستوى المحلي، ويتطلب ذلك بدءاً نجاعة التوظيف بالاعتماد على الكفاءة والتخصص، وتعزيز نزاهته بمنحه الأجر الكافي وتقييم أدائه وفقاً لمردوديته الفعلية والعمل على تكوينه لتحسين مستواه وتجديد معارفه بما يسمح له

¹ -محمد سمير أحمد، مرجع سابق، ص 46.

باستيعاب الانسجام الحاصل في عقود التفويض بين مبادئ القانون العام ومبادئ السوق الحرة، وأن تحقيق الربح يتمشى جنباً إلى جنب مع تحقيق المصلحة العامة.

- ينبغي أن يتحقق استخدام التكنولوجيا في مرحلة إبرام عقد التفويض ومرحلة تنفيذه، وبمستوى ثلاثي الأبعاد؛ في إطار العلاقة بين السلطة المفوضة والمفوض له، وفي إطار علاقة المرتفق بالمرفق إذ أن إثراء الاقتصاد الوطني بتكلفة حقيقية وبوتيرة متواصلة يتطلب تقويم النظم المتعلقة بالرقابة وجعل التنسيق والمشاركة والتقييم أسساً جديدة بدل النمط التقليدي المركزي. لكن نلاحظ أن التوجه نحو الرقمنة في الجزائر يتم ببطء شديد ولا يواكب السرعة المطلوبة وينبغي على الدولة تدارك الأمر.

- حتى لا تبقى مسألة تكريس مبادئ أخلاق المرافق العمومية في الجزائر مجرد محاولة لتحسين الصورة الخارجية للمنظومة القانونية للدولة باعتبارها مطلب أساسي على مستوى المنظمات الدولية كميّار للحوكمة، فإن المشرع الجزائري مضطر لإعطاء الجدية المطلوبة لتجسيد هذه القواعد بمنحها التأطير القانوني الكافي وتفعيل دور سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام التي لم يصدر التنظيم بشأنها بعد، لأجل أخلاق ملموسة للمرفق العام والرقى بالخدمة العمومية إلى مستوى مقبول، إذ يبقى هذا الأخير الأداة الحاسمة لتجسيد السياسة العامة للدولة والحاضنة لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: باللغة العربية:

• الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2012.
- 2- يحيوي محمد، الحكومة الإلكترونية كأداة لتبسيط الإجراءات الإدارية، أطروحة دكتوراه علوم، إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3.
- 3- فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.
- 4- بن سليمان فايزة، حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

• المقالات العلمية:

- 1- الترموسي حنان، "استشراف علاقة القطاع العام والخاص في تدبير المرفق العام"، المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، جانفي 2012، ص 70. (63-75).
- 2- التراب مصطفى، "إلزام الإدارة بتعليل قراراتها، تخليق للمرفق العام وترسيخ لقيم المواطنة"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، ديسمبر 2000، ص 37.
- 3- عيساوي عز الدين، "الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص 224.
- 4- ايت المكي محمد، "من أجل تجديد المرفق العام"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 35 لسنة 2002، ص 26.
- 5- إرزيل الكاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثالث، جوان 2017، ص 23.
- 6- اللباوي عبد القادر، "الإدارة العمومية في تونس: أية حوكمة؟ أية مقاربة للتصرف في الموارد البشرية"، المجلة التونسية للإدارة العمومية، العدد الرابع، ماي 2017.

7- مولاي إدريس الكتاني، "الأخلاقيات في الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، 1998، ص 11.

8- داودي إيمان، "تخليق المرفق العام بين السلوك البشري و التأطير القانوني"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 119، 2014، ص 222. (ص ص 221-226).

9- بن أعراب محمد، " تجربة الإدارة الالكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة العمومية، وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 59.

10- حسيني وليد وعميرات آمال، "الاستراتيجية الاتصالية للإدارة الالكترونية وتعزيز قيم المرفق العام"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، عدد أول، مجلد 05، 2020، ص 369.

• المداخلات العلمية:

1- بن لمليح منية، "تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية المبادئ الحديثة"، الأيام المغربية الحادية عشر للقانون الموسومة بعنوان المرفق العام في جميع أحواله، جامعة فاس يومي 21-22 أكتوبر 2016، ص 15. انظر أيضا الغيوي الشريف، التقرير الختامي لأشغال الأيام المغربية الحادية عشر للقانون الموسومة بعنوان المرفق العام في جميع أحواله، جامعة فاس يومي 21-22 أكتوبر 2016.

2- عيساوي عز الدين، "جدل بين المرفق العام والمنافسة: البحث عن المصالحة"، أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيجل، يومي 30 نوفمبر و01 ديسمبر 2011، ص 208.

• النصوص القانونية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 47 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بموجب القانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016.

2- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

3- مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، ج ر عدد 68 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012.

- 4- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 مؤرخ في 06 فيفري 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78 مؤرخ في 31 ديسمبر 2014.
- 5- قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006، معدل ومتمم.
- 6- قانون رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 16 مؤرخ في 16 جويلية 2006.
- 7- أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007.
- 8- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخ في 3 جويلية 2011.
- 9- مرسوم رقم 131-88 مؤرخ في 04 جويلية 1984 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ج ر عدد 27 مؤرخ في 06 جويلية 1988.
- 10- مرسوم رئاسي رقم 414-06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر عدد 74 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006.
- 11- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، ج ر عدد 50 مؤرخ في 20 سبتمبر 2015.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 101-01 مؤرخ في 21 أبريل 2001 يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24 مؤرخ في 22 أبريل 2001.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر عدد 48 مؤرخ في 05 أوت 2018.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 05-174 مؤرخ في 09 ماي 2005، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية مابين المدن في الحلقة المحلية للجمهور، ج ر عدد 34 مؤرخ في 11 ماي 2005.
- 15- مرسوم التنفيذي رقم 19-165 مؤرخ في 27 ماي 2019، يحدد كيفية تقييم الموظف، ج ر عدد 37 مؤرخ في 09 جوان 2019.

• **Ouvrages :**

- 1- Hélène LOLING et autres, le contrôle de gestion : outils et pratiques, ouvrage collectif, 3^{ème} édition, DUNOT, Paris, 2008
- 2- Seydou TRAOSE, L'usager de service public, LGDG, Paris, 2012.
- 3- ZOUAIMIA Rachid, La délégation de service public au profit de personnes privées, Edition Belkeise, Alger.

• **Articles Scientifiques :**

- 1- ELYAAGOUBI Mohamed, le contrôle de la moralité administrative au Maroc, REMALD, n° spécial : le droit et la morale, n° 46, p 29.
- 2- Gilles J. GUGLIEMMI, « Rolland est mort, vive les principes de fonctionnement garantis ! », le service public dans tous ses états, axis design, rabat, 2017, p13.
- 3- Pierre DELVOLVE, les contradictions de la délégation de service public, AJDA, 1996, p 675.

• **Textes Juridiques :**

- 1- Loi n° 79-587 du juillet 1979 relative a la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.R.F n°12 du 12 juillet 1979, modifié par la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverse disposition d'ordre social, J.O.R.F du 18 janvier 1986, modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011, relative a la simplification et d'amélioration de qualité....droit J.O.R.F n° 115 du 17 mai 2011.
- 2- Loi n°93-122 du 09 janvier 1993 relative a la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Modifié par la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF, N°25 du 30 Janvier 1993.
<http://www.légifrance.gouv.fr/>